

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

DECISÃO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

I - INTRODUÇÃO

1. Em continuidade ao monitoramento do Plano de Trabalho elaborado pelos Poderes Executivo e Legislativo voltado ao aprimoramento da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares (e-doc. 1.706, Id. fb8970df), passo à análise das Petições a seguir:

- ✓ **Petição nº. 177.315/2025** (e-doc. 3.065, Id. cae4d402) - PSOL;
- ✓ **Petição nº. 171.521/2025** (e-doc. 3.007, Id. c0f45f3b) - Câmara dos Deputados e Senado Federal;
- ✓ **Petição nº. 171.601/2025** (e-docs. 3.009 e 3.010, Ids. 0ff42fb6 e e2f47980) - Câmara dos Deputados;
- ✓ **Petição nº. 177.920/2025** (e-doc. 3.077, Id. f331d723) - Câmara dos Deputados;
- ✓ **Petição nº. 175.314/2025** (e-doc. 3.040, Id. 443602b5) - Senado Federal;
- ✓ **Petição nº. 172.188/2025** (e-doc. 3.020, Id. 9eeb4255) - Senado Federal;
- ✓ **Petição nº. 172.188/2025** (e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e

0a82a8fb) - Advocacia-Geral da União;

- ✓ **Petição nº. 177.900/2025** (e-doc. 3.071, Id. eadf6073) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição nº. 178.807/2025** (e-doc. 3.084, Id. 320da92a) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição nº. 179520/2025** (e-doc. 3.093, Id. ff3886d5) - Ministério da Saúde;
- ✓ **Petição nº. 177.471/2025** (e-doc. 3.067, Id. b89d4e7f) - Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional - Brasil;
- ✓ **Petição nº. 169.277/2025** (e-doc. 2.994, Id. 996fb14c) - Deputado Federal Pedro Lucas Andrade Fernandes Ribeiro;
- ✓ **Petição nº. 171.050/2025** (e-doc. 3.004, Id. 59e133c9) - Deputado Federal José Estephan Barbary Filho;
- ✓ **Petição nº. 177.090/2025** (e-doc. 3.059, Id. 22488e3f) - Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia;
- ✓ **Petição nº. 167.694/2025** (e-doc. 2.985, Id. b5eeaf0d) - Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos.

II - INFORMAÇÕES ACERCA DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO (PARs) DECORRENTES DOS RELATÓRIOS TÉCNICOS DA CGU

ADPF 854 / DF

2. Em **11 de novembro de 2025**, determinei à Controladoria-Geral da União a prestação de informações acerca da instauração de Processos Administrativos de Responsabilização (PARS), nos termos do art. 8º, § 2º, da Lei nº. 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção”), em razão dos achados consignados nos diversos Relatórios Técnicos apresentados pelo órgão de controle, no âmbito da presente ADPF (e-doc. 2.927, Id. 9e4a1cf9).

3. Em resposta, a CGU informa:

[...] 3. Como etapa inicial, a Controladoria-Geral da União informa que os referidos relatórios (cerca de 20 notas técnicas e 5 relatórios) foram encaminhados à Diretoria de Responsabilização da Secretaria de Integridade Privada em 21.11.2025, o que levou à instauração de Investigação Preliminar Sumária (nº 00190.111606/2025-46), ‘destinada a aprofundar a análise dos achados consignados nos relatórios e notas técnicas, visando à identificação e individualização de elementos de autoria e materialidade de possíveis condutas lesivas praticadas por entes privados e que possam ser enquadradas nos tipos administrativos previstos na Lei Anticorrupção e em eventuais outras legislações específicas.’ Ainda de acordo com informações prestadas, concluída a investigação, será emitida manifestação conclusiva e fundamentada sobre a necessidade, ou não, de instauração de Processos Administrativos de Responsabilização pelo órgão competente.” (e-doc. 3.084, Id. 320da92a)

4. Destacou, ainda, que informações atualizadas constarão no 1º Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria Normativa SGCT/PGU/CGU nº. 01, de 01 de dezembro de 2025 (e-doc. 3.084, Id. 320da92a), a ser apresentado **até o dia 08 de fevereiro de 2026**, conforme determinação de **08 de dezembro de 2025** (e-doc. 3.047, Id. ed498edd).

III - MANIFESTAÇÕES ACERCA DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES PELO DNOCS

5. Em Despacho de **02 de dezembro de 2025**, determinei a intimação do partido autor, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e dos *amici curiae* para que se manifestassem sobre os indícios de superfaturamento, execução parcial ou inexistente de serviços, utilização de documentos falsos, medições replicadas, má qualidade dos serviços e falhas graves na fiscalização, pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), de pavimentação de obras custeadas com recursos provenientes de emendas parlamentares, identificados em Relatórios Técnicos da CGU e amplamente noticiados por veículos da Imprensa Nacional (e-doc. 3.023, Id. c13cf18f).

6. Em sua manifestação, o **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)** sustenta:

"5. Na atualidade, verifica-se que o DNOCS possui, em seu orçamento, ação orçamentária plenamente compatível com a execução de atividades de pavimentação: a Ação 00SX – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado (SEI 2049251). Essa ação, definida pelas instâncias superiores de planejamento governamental, autoriza expressamente:

'Apoio à infraestrutura produtiva, compreendendo: construção e manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo, nos termos da alínea f, do inciso IV, do §1º, do art. 18, da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, LDO 2024; implantação de infraestrutura produtiva e obras complementares; aquisição de máquinas e equipamentos de apoio à produção; desenvolvimento e implantação de tecnologias sustentáveis e inovadoras de apoio à produção; bem como

ADPF 854 / DF

realização de serviços e elaboração de estudos e projetos intrínsecos.' (grifo nosso)

Com isso, não restam dúvidas, pelo menos para a alta gestão do DNOCS, de que a Autarquia possui competência para executar atividades de pavimentação.

Ainda, e não menos importante, ressalta-se que a ação orçamentária retro mencionada, na qual o DNOCS recebe todo o seu aporte de recursos via emendas, seja individual (RP6), de bancada (RP7) ou de comissão (RP8), está vinculada ao Programa 2317 - Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, que guarda estreita relação com as atividades da Autarquia, bem como com as competências da Secretaria do Desenvolvimento Regional (SDR) do atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com o qual o DNOCS é vinculado. A SDR figura o polo de Unidade Descentralizadora quando da celebração dos TEDs que aportaram recursos RP8 no DNOCS, estando este como Unidade Descentralizada." (e-doc. 3.071, Id. eadf6073)

7. A Câmara dos Deputados registra:

"[...] 24. Todos os serviços prestados pela autarquia são altamente dependentes da malha rodoviária, visto que só é possível enviar caminhões de água ou material para uma obra de infraestrutura em locais onde existem vias em boas condições de rodagem. A pavimentação também é essencial para o escoamento da produção agrícola, reduzindo os custos do produtor, e impacta diretamente na qualidade de vida da população das regiões do semiárido brasileiro.

25. Por estas razões, considera-se que a pavimentação de vias e a aquisição de equipamentos agrícolas são atividades inerentes à missão precípua do DNOCS. A concentração dessas atividades em um único órgão garante eficiência na execução de políticas públicas voltadas para as comunidades atingidas pela seca.

ADPF 854 / DF

26. Embora haja divergências interpretativas em torno da missão institucional da entidade, é certo que o Poder Executivo corrobora o escopo de atuação mais amplo do DNOCS. Os serviços de pavimentação e a aquisição de equipamentos encontra amparo na ação orçamentária 00SX – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, que está devidamente cadastrada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP.

27. A descrição oficial da referida ação abrange, explicitamente, a "construção e manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo" e a "aquisição de máquinas e equipamentos de apoio à produção", o que viabiliza a indicação de recursos orçamentários, como as emendas parlamentares, para a autarquia desenvolver projetos nessas áreas.

...

29. Segundo a autarquia, o déficit no seu quadro de técnicos era a principal razão para as dificuldades de gestão apontadas pelos órgãos de controle. De fato, os relatórios reconheceram o progressivo esvaziamento do pessoal efetivo da autarquia e a falta de concurso público para reposição, o que comprometia a capacidade de fiscalização técnica e o acompanhamento dos contratos. *Sobre esse aspecto, consta no acórdão do TCU [Acórdão nº. 2.217/2023 do TCU] que, entre as ações mitigadoras adotadas pela autarquia, estava em curso um processo licitatório para contratação de uma empresa de engenharia consultiva para apoiar tecnicamente a supervisão e a fiscalização das obras, visando suprir a falta de pessoal efetivo.*" (e-doc. 3.077, Id. f331d723)

8. Ressalto o que decidido no **Acórdão nº. 2.217/2023 do TCU** - referido pela Casa Legislativa - acerca da fiscalização a ser realizada sobre os serviços prestados pela autarquia:

ADPF 854 / DF

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 41 e 43 da Lei 8.443/1992, art. 250 do Regimento Interno e arts. 2º, inciso I, e 4º da Resolução-TCU 315/2020, em:

[...]

9.2.1.1. estabeleça procedimentos padronizados mínimos de fiscalização e de acompanhamento próximo das obras de pavimentação e dos resultados obtidos, **seja com apoio técnico por meio de terceirização, nos moldes autorizados pelo art. 67 da Lei 8.666/1993, ou por meio de outras soluções que julgue adequadas.**” (TCU. Acórdão nº. 2217/2023. Rel. Min. Antonio Anastasia. 01/11/2023)

9. Por sua vez, o Senado Federal pontua:

“A própria CGU, em seus relatórios, assinala que o DNOCS poderia e deveria ter declarado impedimento de ordem técnica quando recebesse indicação de execução de demandas sem pertinência temática com sua finalidade institucional, conforme previsto nas Portarias Interministeriais aplicáveis a cada exercício. A ausência desse juízo de compatibilidade — prerrogativa e dever do órgão executor — situa-se integralmente no âmbito de decisão técnica da autarquia e do Ministério ao qual se vincula.

O fato de o DNOCS ter optado por executar ações de pavimentação ou adquirir equipamentos constitui opção administrativa que deve ser fundamentada pela autarquia e que deve acompanhar os processos decisórios específicos de aquisição e prestação de serviços.

...

A própria experiência administrativa demonstra que irregularidades semelhantes podem ocorrer — e historicamente

ADPF 854 / DF

ocorrem — mesmo em obras financiadas com recursos orçamentários não decorrentes de emendas parlamentares. Isso evidencia que o fator determinante para o surgimento de inconformidades não é a origem parlamentar da dotação, mas sim a qualidade dos controles internos e externos, a eficiência do processo licitatório, a robustez do planejamento e a atuação técnico-fiscalizatória dos órgãos responsáveis pelo acompanhamento da execução.

Assim, os elementos constantes dos relatórios de auditoria demonstram que as supostas irregularidades apontam para o aprimoramento da governança da política pública hídrica do Poder Executivo Federal, em especial no âmbito do DNOCS, em ações que estão precípuamente sob a responsabilidade jurídica e administrativa do Poder Executivo.“ (e-doc. 3.040, Id. 443602b5)

10. Os *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional - Brasil salientam:

“A auditoria da CGU evidenciou o desalinhamento de 60% do volume de recursos contratado pelo DNOCS entre 2021 e 2023 em relação à missão institucional da autarquia. Segundo o documento, R\$ 1.104.165.522,05 foram utilizados para obras de pavimentação e para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas e de pavimentação para municípios...

Considerando os riscos de integridade atualmente existentes no DNOCS e amplamente evidenciados é necessário aprimorar os mecanismos de gestão, fiscalização, transparência e prevenção à corrupção da autarquia.

Apesar das evidências já amplamente colecionadas sobre o desvio de finalidade do DNOCS, há indícios de que o problema subsistirá nos próximos anos. No ‘Guia de Emendas Orçamentárias - 2026’, documento publicado pelo DNOCS com objetivo de solicitar recursos

a parlamentares federais, manteve-se a possibilidade de recebimento de emendas parlamentares para fins distintos daqueles listados como de sua competência. Uma das ações orçamentárias previstas - ‘apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado’ - parece destinada justamente a executar o tipo de emenda parlamentar indicada pela CGU como sem pertinência temática com a sua finalidade institucional.

...

No período compreendido entre 2022 a 2025, o DNOCs foi contemplado com R\$ 419 milhões em emendas parlamentares individuais (RP6) ou coletivas (RP7 e RP8), considerando as dotações orçamentárias atualizadas de cada exercício. Deste montante, R\$ 393 milhões (94%) estão atrelados à ação orçamentária “00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, rubrica genérica que funciona como guarda-chuva para uma miríade de iniciativas de natureza diversa, conforme exemplificado no mencionado ‘Guia de Emendas Orçamentárias - 2026’ do órgão.

Apenas cerca de 6% dos recursos foram associados a ações orçamentárias específicas, diretamente relacionadas às competências institucionais da estatal: “00TG - Apoio à Construção da Barragem Oiticica”, “14VI - Implantação de Infraestruturas para Segurança Hídrica”, “1851 - Aquisição de Equipamentos e/ou Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica de Pequeno e Médio Vulto” e “2819 - Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura”.

A genericidade da ação orçamentária 00SX viabiliza a execução de despesas em desconformidade com a atribuição legal do órgão destinatário. Trata-se de cenário que não se restringe ao DNOCs, mas permeia a maioria das unidades orçamentárias do MIDR. No exercício de 2025, o Ministério, consideradas a administração direta e indireta, dispõe de um orçamento atualizado de R\$ 3,6 bilhões proveniente de emendas parlamentares na ação orçamentária 00SX. Deste montante,

R\$ 1,7 bilhão não foram empenhados até a presente data. Especificamente em relação ao DNOCS, remanescem R\$ 92,6 milhões a serem empenhados.” (e-doc. 3.067, Id. b89d4e7f)

11. O **partido autor (PSOL)**, a seu turno, destaca que “*as auditorias revelam um descolamento significativo entre a finalidade legal do DNOCS e a natureza das contratações realizadas*”, que se soma “à redução progressiva do seu quadro técnico e ao incremento de demandas oriundas de emendas parlamentares, criando um ambiente propício a fragilidades de controle”. Em virtude disso, requer a apuração dos indícios de irregularidades narrados pelas instâncias de controle e investigação (e-doc. 3.065, Id. cae4d402).

IV - EDIÇÃO DA PORTARIA Nº. 9.037/2025 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

12. Por meio da Petição nº. 179.520/2025, o Ministério da Saúde noticia a edição da Portaria GM/MS nº. 9.037/2025. Conforme aduz:

“12. Para solucionar o entrave da inexecução financeira sem abrir mão do incentivo à produção, e sem descumprir as diretrizes estabelecidas na ADPF 854 e na Lei Complementar nº 210/2024, a proposta normativa institui uma regra de modulação para o exercício de 2025.

13. O artigo 4º estabelece que, nas emendas destinadas a linhas prioritárias, pelo menos 20% dos recursos devem ser obrigatoriamente vinculados à remuneração direta de ações e procedimentos (produção assistencial registrada no SIA/SIH). Simultaneamente, permite-se que até 80% do valor seja destinado ao custeio geral, garantindo a manutenção da oferta de serviços de média e alta complexidade.

14. Essa divisão reconhece a realidade operacional do setor: sem o financiamento das atividades-meio (custeio geral – como segurança, limpeza e manutenção predial, cobertos pelos 80%), a realização da atividade-fim (cirurgias e exames, mensurados nos 20%) torna-se inviável.

15. Ademais, visando à adaptação gradual dos entes federados, a portaria prevê uma escala progressiva de metas, culminando na vinculação integral à produção em 2030, respeitando o tempo necessário para a qualificação dos registros administrativos locais.

16. É imperioso destacar que o modelo proposto observa estritamente as diretrizes de transparência, rastreabilidade e eficiência impostas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 854. A permissão para o uso de parte dos recursos em custeio geral não implica perda de controle. Ao contrário, todos os recursos continuam sujeitos ao registro obrigatório, à prestação de contas e à fiscalização pelos órgãos competentes.” (e-doc. 3.093, Id. ff3886d5)

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

13. Por meio das Petições de nºs. 23.235/2025 (e-docs. 1.705 e 1.706, Ids. 8231af23 e fb8970df) e 23.238/2025 (e-docs. 1.708 e 1.709, Ids. 45913e2c e c7d5bfe9), os Poderes Legislativo e Executivo, respectivamente, apresentaram Plano de Trabalho conjunto contendo o planejamento de ações para o cumprimento do acórdão do Plenário desta Corte, de **dezembro de 2022**, no âmbito da presente ADPF. O Plano de Trabalho foi segmentado em Eixos, com a fixação de atribuições aos citados Poderes.

15. Em decisão de **04 de junho de 2025** (e-doc. 2.405, Id. 9e3c7b66), consignei a adequada execução do Plano de Trabalho, até aquele momento, à vista das informações prestadas no **1º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**, datado de **30 de maio de 2025** (e-docs. 2.370 e 2.390, Ids. 93ea02aa e 907d0bad). A seguir, em **24 de agosto de 2025**, novamente atestei a regular execução do Plano, em face das informações constantes no **2º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**, datado de **12 de agosto de 2025** (e-docs. 2.620 e 2.622, Ids. b222c6f3 e b3336301).

14. Por meio das Petições de nºs. 171.521/2025 (e-doc. 3.007, Id. c0f45f3b) e 172.188/2025 (e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e 0a82a8fb), os Poderes Legislativo e Executivo, respectivamente, prestam novas informações (**3º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**) sobre o estágio de cumprimento do Plano de Trabalho conjunto. Passo à síntese das manifestações, por Eixo temático.

A) Cumprimento do Eixo 1 do Plano de Trabalho

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

16. No **1º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**, ficou comprovada a disponibilização, em transparência ativa, das informações de apoio/atas/planilhas relativas a “emendas de bancada” - RP 7 (2024 e anteriores), “emendas de comissão” - RP 8 (2022 e 2023) e “emendas de relator” - RP 9 (2020 e 2022), restando pendente a integração dos dados de RP 9 e de RP 8 no Portal da Transparência (e-docs. 2.370 e 2.390, Ids. 93ea02aa e 907d0bad).

17. No **2º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**, o Poder Executivo informou a integração dos dados de RP 9 e de RP 8 enviados pelo Poder Legislativo até 30 de julho de 2025. Por sua vez, o Congresso

ADPF 854 / DF

Nacional ressaltou que os apoiantes referentes aos restos a pagar de exercícios anteriores ainda se encontravam em andamento, bem como que, a partir de 11 de agosto de 2025, os dados passariam a ser compartilhados semanalmente com a CGU, até o final do exercício de 2025 (e-docs. 2.620 e 2.622, Ids. b222c6f3 e b3336301).

18. No mais recente Relatório, o Poder Legislativo registra o envio dos dados conforme o padrão definido no Plano de Trabalho conjunto (e-doc. 3.007, Id. c0f45f3b). O Poder Executivo informa que “*os dados estão sendo encaminhados pelo Poder Legislativo com periodicidade semanal, conforme pactuado entre as partes, para atualização do banco de dados e da consulta do Portal da Transparência*”, bem como que, a fim de evitar inconsistências, foi incluído no padrão definido na Seção 1 do Plano de Trabalho conjunto “*nova coluna de data/hora de cada registro, além da indicação (flag) sobre eventuais registros repetidos ou retirados*” (e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e 0a82a8fb).

B) Cumprimento do Eixo 2 do Plano de Trabalho

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

20. Conforme o 2º Relatório de Execução do Plano de Trabalho, houve a integralização dos dados disponibilizados pelo Poder Legislativo referentes a RP 8 (exercícios financeiros de 2020 a 2024) no Portal da Transparência, e novas informações sobre apoiantes, à medida de sua realização, seriam enviadas semanalmente à CGU (e-docs. 2.620 e 2.622, Ids. b222c6f3 e b3336301).

21. No recente Relatório, o Poder Legislativo informa que, em 12/11/2025, houve “*a ratificação dos empenhos de 2024 das emendas da CCDD (Comissão de Comunicação e Direito Digital) pela CCT (Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática), ambas do Senado Federal, nos termos do art.*

3º da Resolução do Congresso Nacional nº. 1, de 2025” (e-doc. 3.007, Id. c0f45f3b).

22. Por sua vez, o Poder Executivo anota que “os dados referentes aos **exercícios 2022 e 2023** estão sendo encaminhados pelo Poder Legislativo com **periodicidade semanal**, conforme pactuado entre as partes, para atualização do banco de dados e da consulta do Portal da Transparência”. Ademais, “as informações de apoios/solicitações de Emendas de Comissão (RP8), referentes ao **exercício 2024**, foram encaminhados pelo Poder Legislativo de forma distinta, a partir da ratificação dos empenhos realizada no âmbito de cada uma das 16 comissões, sendo 11 da Câmara dos Deputados e cinco do Senado Federal”, sendo que, em **24/11/2025**, houve o encaminhamento de nova versão do arquivo consolidado dados, contemplando a ratificação de empenhos por parte da Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD) (e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e 0a82a8fb).

C) Cumprimento do Eixo 3 do Plano de Trabalho

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

24. No **2º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**, o Poder Executivo informou que a integração dependia do início da execução orçamentária e financeira do Orçamento de 2025, acrescentando que, quanto às execuções indiretas, as solicitações/apoiamentos se dariam por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), com conclusão da adequação do sistema programada para **setembro de 2025** (e-docs. 2.620 e 2.622, Ids. b222c6f3 e b3336301).

25. No recente Relatório, o Poder Legislativo informa que “*as indicações para a execução das emendas de comissão da LOA de 2025 estão sendo realizadas ao longo do ano e publicizadas no site da CMO*”. Quanto ao **exercício financeiro de 2026**, anuncia “*aprimoramento do design do Sistema*

Lexor durante o ano de 2026 para que as indicações à execução das emendas parlamentares sejam realizadas diretamente no sistema, com geração de ata de aprovação e da planilha correspondente, com a disponibilização dessas informações, em dados estruturados, no site da CMO” (e-doc. 3.007, Id. c0f45f3b).

26. O Poder Executivo, de sua vez, anota que “*em relação ao SIAFI, testes para extração e integração do campo ‘Interno – PI’ [foram] concluídos em outubro, após início da execução orçamentária em setembro. Sobre os registros no Transferegov.br, após interlocução junto ao MGI para completa individualização dos dados por empenho, CGU obteve acesso em 12 de novembro. Nesse sentido, estima-se que a conclusão dos testes, homologação dos dados e disponibilização na consulta ocorra até o final de dezembro do corrente exercício*” (e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e 0a82a8fb).

D) Cumprimento do Eixo 4 do Plano de Trabalho Conjunto

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

28. No **2º Relatório de Execução do Plano de Trabalho**, constou que as atas de reunião das bancadas, relativas ao exercício 2025, seriam integradas a partir do início da execução, na data de 27/07/2025. Ademais, o Poder Executivo comunicou a edição de Portarias com “cardápios” de ações estruturantes (e-docs. 2.620 e 2.622, Ids. b222c6f3 e b3336301).

29. No novo Relatório, o Poder Legislativo registra as inovações no sistema *Lexor* descritas no item 25 acima (e-doc. 3.007, Id. c0f45f3b). O Poder Executivo anota que “*até o presente momento, a implementação envolve 148 emendas das 27 bancadas com empenho de recursos em 2025*” (e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e 0a82a8fb).

30. Ainda no 3º Relatório de Execução do Plano de Trabalho,

ADPF 854 / DF

o Poder Executivo sintetiza os apoiantes constantes no Portal da Transparéncia, por ano, de 2020 a 2024, a partir do recebimento de dados enviados pelo Congresso Nacional:

Ano	Tipo de Emenda	Valor de Empenhos Apoiados	Valor de Empenhos - Total	Percentual Valor Apoiado
2020	Relator - RP9	R\$ 3.120.599.353,71	R\$ 21.233.190.173,25	14,70%
2021	Relator - RP9	R\$ 3.932.267.809,04	R\$ 16.719.609.211,00	23,52%
2022	Relator - RP9	R\$ 834.837.753,91	R\$ 8.640.941.812,17	9,66%
2022	Comissão - RP8	R\$ 141.978.195,56	R\$ 308.082.458,38	46,08%
2023	Comissão - RP8	R\$ 5.118.201.267,43	R\$ 6.871.304.421,23	74,49%
2024	Comissão - RP8	R\$ 11.263.166.681,43	R\$ 11.734.219.938,49	95,99%

Tabela 2: Valor por ano e tipo de emenda dos apoiantes identificados pelo Poder Legislativo e associados aos empennhos do Portal da Transparéncia, de acordo com o arquivo de 17 de novembro de 2025 (RP8 e RP9 - Consolidado 2020 a 2023) e o arquivo de 17 de julho de 2025 (RP8 - Ratificação 2024).

31. E acrescenta:

*“Sobre esses dados, é importante ressaltar um **impedimento de ordem técnica**.*

Do total de 25.009 documentos de empenho relacionados nos arquivos do Congresso Nacional, abrangendo Emendas de Comissão (RP8) e Emendas de Relator (RP9), 22.884 (91,5%) puderam ser completamente associados às notas de empenho no Portal da Transparéncia. Um total de 2.125 documentos de empennhos (8,5%) não foram localizados na base do Portal da Transparéncia, o que é esperado pelo fato de a apuração em questão ter como base o parâmetro da Nota Empenho CCor (Conta Corrente) do SIAFI.

A Nota Empenho CCor associa os lançamentos com o número original do empenho. Assim, empennhos posteriores que apenas receberam saldo de outros empennhos, ou que são de reforços e anulações, não puderam ser totalmente contabilizados, apesar de identificados nos arquivos do Congresso Nacional.

Por ocasião da continuidade dos trabalhos, o que inclui a integração dos dados do exercício 2025 ao Portal da Transparência, a CGU fará uma apuração especial e uma análise em maior profundidade no banco de dados da ferramenta, com o objetivo de identificar a nota de empenho original desses 2.125 documentos de empenho não localizados nesta análise inicial. Estão carregados na ferramenta os valores históricos dos empenhos a partir do exercício de 2022.” (e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e 0a82a8fb).

VI - VEICULAÇÃO DE CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS SOBRE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DE EMENDAS PARLAMENTARES

32. Em **27 de outubro de 2025**, determinei que, entre os meses de **dezembro de 2025 e março de 2026**, os três Poderes veiculem peças publicitárias e informativas sobre transparência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares, comunicando à sociedade os canais de acesso a informações e como acompanhar a destinação das citadas emendas (e-doc. 2.841, Id. 67406558).

33. A **Câmara dos Deputados** noticia o plano intitulado “**Siga as Emendas**”, que se destina a veicular peças publicitárias e informativas sobre transparência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares:

“4. Já na primeira semana de dezembro, serão veiculados produtos na Rádio e TV Câmara, bem como nas redes sociais da Casa, com conteúdo inicialmente educativo, explicando sobre orçamento e emendas, para atender à necessidade de letramento sobre esse tema, explicando o caminho percorrido no âmbito legislativo, e sobre como os cidadãos podem acompanhar esse processo.

5. No âmbito do poder legislativo federal, há a página do orçamento (<https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento>), em que todo o processo orçamentário pode ser fiscalizado. Além disso, está sendo realizada uma profunda atualização do aplicativo ‘Infoleg Orçamento’, para que o acompanhamento e rastreamento das emendas sejam realizados com extrema facilidade pelos cidadãos brasileiros.

[...]

7. A partir da *segunda quinzena de dezembro*, produtos audiovisuais a serem circulados na Rádio e TV Câmara, nas redes sociais da Casa e em página especial sobre o tema, terão também teor didático, explicando em pormenores como o cidadão poderá instalar em seus aparelhos celulares e acessar o conteúdo do aplicativo ‘Infoleg Orçamento’ para acompanhar todo o processo da execução das emendas.” (e-doc. 3.010, Id. e2f47980)

34. O Senado Federal apresenta plano detalhado de comunicação institucional, com vigência de 1º/12/2025 a 31/3/2026, contendo a definição de formatos, conteúdos, cronogramas, frequência de veiculação e produtos audiovisuais, por meio de abordagem coordenada, linguagem acessível e ampla capilaridade nacional (e-doc. 3.020, Id. 9eeb4255).

VII - INFORMAÇÕES PRESTADAS EM RAZÃO DO OFÍCIO Nº. 181/2025, DO SENADOR CONFÚCIO MOURA

35. Por meio do Ofício nº. 181/2025, o Senador Confúcio Moura informou a existência de “*emendas parlamentares destinadas ao Hospital Santa Marcelina, no Estado de Rondônia, que ainda não foram repassadas pela Secretaria de Estado da Saúde - SESAU/RO, encontrando-se paralisadas há quase um ano*”, e requereu providências junto à SESAU/RO, no sentido de viabilizar o repasse dos referidos recursos (edoc. 2.911, Id.

ADPF 854 / DF

812380da).

36. Em face disso, em **17 de novembro de 2025**, determinei a expedição de ofícios ao Exmo. Ministro da Saúde e ao Exmo. Secretário de Estado da Saúde de Rondônia, para que prestassem esclarecimentos acerca dos obstáculos à execução das emendas parlamentares indicadas no citado Ofício, com a finalidade de verificar eventual relação com decisões desta Suprema Corte.

37. Em resposta, a **Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia** afirma:

"Em resposta, por meio do Ofício nº 63624/2025/SESAU-GCR - (Anexo 04), a SESAU/RO informa que não existe qualquer impedimento de natureza judicial, seja decorrente de interpretação da ADPF nº 854/DF, seja da Resolução nº 002/2025 do Congresso Nacional, que tenha motivado a pendência do repasse.

Além disso, há que se informar que o processo administrativo correlato aos repasses das emendas encontra-se regularmente instruído, inexistindo suspensão ou orientação judicial limitadora que obste a execução.

Cabe esclarecer que os entraves que efetivamente paralisam o repasse dos recursos federais são de natureza exclusivamente técnica, normativa e sistêmica, desdobrando-se das exigências da Portaria GM/MS nº 3.283/2024 e de pendências documentais da própria entidade beneficiária. A paralisação decorre da ausência de um Plano de Trabalho adequado por parte da entidade beneficiária.

Observa-se que a entidade foi formalmente notificada em 26/08/2025, conforme Ofício nº 50630/2025/SESAU-GECONT - (Anexo 02) sobre a obrigatoriedade de apresentar o Plano de Trabalho, conforme a Portaria GM/MS nº 3.283/2024. Embora o Plano tenha sido enviado em 27/08/2025, a Coordenadoria de Urgência e

ADPF 854 / DF

Emergência da SESAU/RO identificou irregularidades, consoante a Análise Técnica nº 4/2025/2025/SESAU-CUE (Anexo 03): O Plano de Trabalho apresentado continha itens já contemplados no Contrato nº 1175/2024, caracterizando sobreposição de objeto.

Além disso, o documento não demonstrou o necessário incremento assistencial, requisito previsto nos arts. 13 e 14 da Portaria supracitada, que exige metas quantitativas e qualitativas, mensuráveis e compatíveis com a destinação temporária do recurso.

Além disso, a SESAU/RO comunicou que a entidade foi formalmente notificada em 29/09/2025 para reapresentação do Plano de Trabalho. No entanto, até a presente data, a Secretaria não recebeu o Plano de Trabalho revisado e em conformidade com o exigido.” (e-doc. 3.059, Id. 22488e3f)

38. A seu turno, o **Ministério da Saúde**, por meio da AGU, esclarece:

“8. Vale registrar que todos esses pagamentos foram operacionalizadas na modalidade de transferência Fundo a Fundo, razão pela qual o valor foi repassado diretamente para o fundo de saúde estadual, cabendo, portanto, aos gestores locais do Sistema Único de Saúde a contratação dos prestadores de serviço, o controle e a avaliação da produção e a realização dos pagamentos correspondentes.” (e-doc. 3.084, Id. 320da92a)

VIII - PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE

39. Por meio da Petição de nº. 167.694/2025, a Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) requer a habilitação no feito na condição de *amicus curiae*. Para tanto, sustenta que “em que pese a delimitação inicial para invalidação do modelo federal de distribuição de recursos, V. Exa. decidiu, em 27 de outubro de 2025, que as regras de transparência na gestão das emendas

parlamentares deveriam ser estendidas a todos os entes federados [...] Dessa forma, há interesse direto dos Municípios em acompanhar e contribuir na conformação do regramento das emendas impositivas, o que torna natural o reconhecimento da representatividade adequada da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos” (e-doc. 2.985, Id. b5eeaf0d).

40. Nada obstante a relevante finalidade da entidade, sublinho que, consoante o entendimento firmado por esta Corte no julgamento da ADI n. 4.071-AgR (Rel. Min. Menezes Direito, DJe 16/10/2009), “*o amicus curiae somente pode demandar a sua intervenção até a data em que o Relator liberar o processo para pauta*”. Já houve o julgamento do mérito da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo o seu trânsito em julgado ocorrido em **09/05/2023** (e-doc. 376, Id. 81822357).

41. Ademais, **ressalto que o debate sobre as normas aplicáveis nos entes subnacionais ocorrerá a partir de deliberações de cada Tribunal de Contas competente**, tendo em vista o princípio da simetria e o consequente dever de observância obrigatória das regras federais quanto à transparência e à rastreabilidade (art. 163-A da CF), conforme definido em decisão de **23 de outubro de 2025** (e-doc. 2.831, Id. 8a4e5c8f).

IX - PEDIDOS FORMULADOS POR PARLAMENTARES EM FACE DO DESPACHO DE 23 DE NOVEMBRO DE 2025

42. Na Petição de nº. 151.847/2025 (e-doc. 2.820, Id. 4be85a73), os *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional - Brasil noticiaram a ocorrência de supostas irregularidades na utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares nos municípios de Arari (MA), Zabelê (PB), Tartarugalzinho (AP) e Porto Walter (AC). À vista dos fatos relatados, determinei a comunicação da Polícia Federal, a fim de que fossem tomadas as providências cabíveis no âmbito de sua competência (e-doc. 2.991, Id. 776d88c9).

43. Por meio das Petições de nº.s 169.277/2025 (e-doc. 2.994, Id. 996fb14c) e 171.050/2025 (e-doc. 3.004, Id. 59e133c9), os Deputados Federais Pedro Lucas Andrade Fernandes Ribeiro e José Estephan Barbary Filho, respectivamente, requerem vista e cópias da íntegra do procedimento instaurado para a apuração dos fatos noticiados, com fulcro no com fulcro no art. 7º, XIV e XV, da Lei nº. 8.906/94, e na Súmula 14/STF.

44. Todavia, o presente feito não ostenta natureza criminal, restringindo-se à análise de aspectos atinentes à transparência e à rastreabilidade das emendas parlamentares (art. 163-A da CF). Ademais, consigno que, em despacho de **23 de novembro de 2025**, houve tão somente a comunicação dos fatos noticiados nos autos à Polícia Federal, razão pela qual eventuais informações adicionais deverão ser obtidas diretamente junto àquela Instituição.

X - DELIBERAÇÕES

45. Ante o exposto:

I - Oficie-se ao **Exmo. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União**, a fim de que sejam apresentadas informações atualizadas acerca dos desdobramentos da Investigação Preliminar Sumária nº. 00190.111606/2025-46, inclusive no que se refere à instauração de Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) pelo órgão de controle, com indicação expressa dos casos em apuração, no 1º Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria Normativa SGCT/PGU/CGU nº. 01, de 01 de dezembro de 2025, a ser apresentado **até o dia 08 de fevereiro de 2026**, conforme decisão de e-doc. 3.047, Id. ed498edd;

II - Relativamente às manifestações acerca do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (**Dnocs**):

a) Oficie-se ao **Exmo. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União**, a fim de que inclua, no Plano de Auditorias para o exercício de 2026 — a ser apresentado **até 8 de janeiro de 2026**, nos termos da decisão constante do e-doc. 3.047, Id. ed498edd — a realização de auditoria referente à execução de emendas parlamentares incorporadas à Ação Orçamentária “00SX – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, executadas pelo DNOCS, **desde 2021**;

b) Intime-se a **Advocacia-Geral da União**, para que, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, preste informações acerca:

b.1) do corpo técnico de que dispõe o DNOCS para a fiscalização de obras de pavimentação, considerada, inclusive, a determinação constante no Acórdão nº. 2.217/2023 do Tribunal de Contas da União, referido nos itens 7 e 8 desta decisão;

b.2) do exercício financeiro em que a autarquia federal passou a executar ações orçamentárias relativas a obras de pavimentação, e como se deu tal definição;

III - Intimem-se o **partido autor**; a **Câmara dos Deputados e o Senado Federal**, por meio de seus Advogados-Gerais; o **Poder Executivo**, por meio da Advocacia-Geral da União, e os *amici curiae* admitidos no feito, a fim de que se manifestem sobre a Portaria GM/MS nº. 9.037/2025, que versa sobre a destinação de emendas parlamentares para custeio da saúde, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis**. Dê-se vista à **PGR** para que se manifeste **em igual prazo**;

IV - Consigno que o Plano de Trabalho elaborado pelos Poderes Executivo e Legislativo encontra-se em adequada execução, **neste momento**. Cabe ressaltar que tal conclusão não obsta a adoção futura de medidas que se mostrem necessárias para assegurar o seu integral

ADPF 854 / DF

cumprimento, diante de eventuais fatos novos a serem noticiados nos autos. Para a continuidade do acompanhamento da execução do Plano de Trabalho, fixo a data de **09 de março de 2026** para que os Poderes prestem informações atualizadas acerca do cumprimento de cada um de seus Eixos.

Na ocasião, o Poder Executivo deverá apresentar, inclusive, as **medidas adotadas pela CGU para a identificação das notas de empenho originais dos 2.125 documentos de empenho não localizados**, conforme e-docs. 3.013 e 3.017, Ids. bccb5f85 e 0a82a8fb, referidas no item 31 desta decisão.

Intimem-se as **Advocacias-Gerais da União, do Senado e da Câmara dos Deputados**;

IV - Atesto o cumprimento da determinação constante no e-doc. 2.841, Id. 67406558 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Intimem-se as **Advocacias-Gerais das Casas Legislativas**;

V - Oficie-se ao **Exmo. Senador Confúcio Moura**, a fim de dar-lhe ciência das razões expostas nos itens 37 e 38 desta decisão, que fundamentaram a suspensão da execução das emendas parlamentares referidas no Ofício nº. 181/2025. Consigna-se que não há qualquer relação com decisões deste STF, devendo haver diligências perante as instâncias administrativas;

VI - Indefiro o pedido formulado por meio da Petição nº. 167.694/2025, da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP), tendo em vista o trânsito em julgado da decisão de mérito da presente ADPF, ocorrido em 09/05/2023 (e-doc. 376, Id. 81822357), bem como em virtude da inexistência de possibilidade de colaboração, nestes autos, em relação a debates que ocorrerão nos Tribunais de Contas, que adaptarão o

ADPF 854 / DF

modelo federal de transparência e rastreabilidade já em vigor para as emendas parlamentares federais;

VII - Oficiem-se aos **Exmos. Deputados Federais Pedro Lucas Andrade Fernandes Ribeiro e José Estephan Barbary Filho**, a fim de comunicar o consignado nos itens 42 a 44 desta decisão.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 17 de dezembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO
Relator
Documento assinado digitalmente