

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **SENADO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO DO SENADO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
AM. CURIAE. : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ELEITORAL - MCCE**
ADV.(A/S) : **HAROLDO SANTOS FILHO**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS
PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E
DO DISTRITO FEDERAL - FENALE**
ADV.(A/S) : **MARCIO SEQUEIRA DA SILVA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA BRASIL**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARCELO KALIL ISSA**
ADV.(A/S) : **MICHAEL FREITAS MOHALLEM**
AM. CURIAE. : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA**
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. Após a verificação de evidências de **descumprimento parcial da decisão de mérito proferida por esta Corte em dezembro de 2022**, passei a adotar medidas que visam assegurar o pleno atendimento às determinações do Plenário do STF.

2. Com efeito, o devido processo constitucional orçamentário, **por decisão do Congresso Nacional**, exige os requisitos da **transparência** e da **rastreabilidade** (art. 163-A da CF). Assim, o presente processo estrutural, ao qual se somam as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 conexas, tem exigido decisões sucessivas para que a Constituição seja respeitada quanto aos seguintes pontos, resumidamente:

I) Os dados das execuções de **“emendas de relator” (RP 9)** e **“de comissão” (RP 8)**, inclusive com os reais autores, estejam inteiramente disponíveis no Portal da Transparência;

II) As **“emendas de comissão” (RP 8)** e **“de bancada” (RP 7)** sejam destinadas a projetos estruturantes, e não a uma mera reprodução das **“emendas individuais” (RP 6)**, mediante indevidos e ineficientes **“fatiamentos”** ou **“rachadinhas”**;

III) As **emendas destinadas a ONGs e similares** tenham total transparência, mediante dados disponíveis na *internet*;

IV) **Todas as emendas** constem da plataforma *Transferegov.br*, inclusive as relativas à Saúde, que correspondem ao maior volume de recursos **“carimbados”** pelo Congresso Nacional;

V) As **emendas na área da Saúde** tenham sua execução plenamente

ADPF 854 / DF

visível à sociedade, com destaque em relação ao conjunto de outros recursos para a Saúde. O “embaralhamento” dificulta o controle social e institucional, abrindo portas a práticas ineficientes ou ímprobas;

VI) Ainda sobre **emendas na Saúde**, busca-se que elas sejam alinhadas ao planejamento e às instâncias de governança do SUS, como determina capítulo específico da Constituição;

VII) Sobre as “**emendas PIX**” (RP 6), as determinações visam a que haja Planos de Trabalho registrados e aprovados previamente, evitando-se “cheques em branco” incompatíveis com transferências voluntárias entre entes da Federação, por força dos princípios regentes do federalismo cooperativo insertos na Constituição (notadamente os referentes ao federalismo fiscal);

VIII) Prosseguindo quanto às “**emendas PIX**” (RP 6), as decisões do STF preservam a plena autoridade do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e do sistema federal de Justiça e Polícia Judiciária, em se cuidando de recursos federais - com normas acerca do controle e competências expressamente escritas na Constituição;

IX) As decisões do Plenário do STF visam que haja adequada aferição dos **impedimentos de ordem técnica**, conforme previsto nos arts. 165, § 11, II e 116, § 13, da Constituição, e no art. 10 da Lei Complementar nº. 210/2024;

X) O princípio da **responsabilidade fiscal** é um parâmetro inafastável sob a perspectiva constitucional, especialmente numa quadra em que tanto se fala de “cortes de gastos”. Sem observância dos deveres jurídicos de planejamento, transparência, eficiência e controle não existe verdadeira responsabilidade fiscal. E é fiscalmente irresponsável abandonar **obras inacabadas** ou deixar degradar a infraestrutura do país,

sem a alocação prioritária de recursos públicos, em descumprimento à Constituição, às Leis Complementares nºs. 101/2000 e 210/2024 e à Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional;

XI) Em face da **cláusula pétrea da Separação de Poderes**, bem como do sistema presidencialista, ambos constantes da Constituição, o STF tem buscado a observância de tetos e limites, inclusive procedimentais, às emendas parlamentares. Com efeito, a independência de cada Poder não pode ultrapassar as fronteiras demarcadas pela Constituição, **sob interpretação final do STF** - por consequência de decisões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, composta por Senadores e Deputados Federais; e

XII) **Em última análise, estão presidindo as decisões do STF os princípios republicano e democrático, já que Poder ilimitado conduz a ditaduras, sejam as abertas ou as disfarçadas pelo Constitucionalismo Abusivo.** Neste passo, quanto ao tema do devido processo orçamentário, o STF tem agido nos estritos limites definidos pela Constituição e pelas leis votadas pelo Congresso Nacional, impondo-se a observância obrigatória, papel precípua do Poder Judiciário.

Pertinente frisar que **os pedidos nas ADIs ultrapassam os pontos acima resumidos**, havendo outros questionamentos que serão dirimidos no momento adequado - ao fim da regular tramitação dos feitos.

3. Seguindo na marcha processual, inclusive **mantendo-me fiel ao princípio da harmonia entre os Poderes**, entendo necessária a realização de nova **Audiência de Contextualização e de Conciliação**, a fim de (i) acompanhar a execução das medidas determinadas; (ii) compreender o planejamento de ações futuras, pelos Poderes Executivo e Legislativo, para o integral cumprimento das decisões deste STF, do Acordo entre os Poderes, da Lei Complementar nº. 210/2024 e da

ADPF 854 / DF

Resolução nº. 001/2006 do Congresso Nacional (nos pontos compatíveis com a referida lei complementar) e (iii) esclarecer eventuais questionamentos acerca das providências adotadas e seus efeitos.

4. A **Audiência de Contextualização e de Conciliação** ocorrerá no próximo dia **27/02/2025, às 09h30, na sala de sessões da Primeira Turma, Anexo II-B, 3º andar, neste Supremo Tribunal Federal**, sob minha Presidência, e será acompanhada pelas juízas Amanda Thomé e Trícia Navarro, bem como pelas assessorias do NUSOL e do NUPEC da Presidência do STF. Para tanto, determino a **INTIMAÇÃO** para comparecimento na Audiência:

- A) da Advocacia Geral da União;
- B) da Advocacia do Senado Federal;
- C) da Advocacia da Câmara dos Deputados;
- D) do partido autor (PSOL) e
- E) da Procuradoria Geral da República.

Além dos advogados designados, cada um poderá trazer técnicos em orçamento público, se desejar.

5. Determino, ainda, que seja oficiado ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Controladoria-Geral da União (CGU), à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a fim de que participem da Audiência na condição de convidados, devendo, para tanto, indicar 1 (um) representante cada.

6. Admito a participação dos *amici curiae* na condição de observadores, devendo cada um deles designar 1 (um) representante para a participação na sessão. Todos os *amici curiae* poderão se manifestar, posteriormente, caso desejem, oferecendo informações técnicas por meio de memoriais, no **prazo de 10 (dez) dias úteis** após a Audiência.

7. Passo à fixação de **questionamentos** que deverão ser respondidos objetivamente, na Audiência, pelos órgãos detentores das informações requeridas:

Questionamentos aos Poderes Executivo e Legislativo:

1) Qual o estágio de cumprimento da determinação de transparência acerca das “emendas de comissão” (RP 8) e das “emendas de relator” (RP 9), referentes aos anos de 2024 e anteriores? Quais dados já estão disponíveis no Portal da Transparência?

2) Qual rito de indicação, aprovação e execução de “emendas de comissão” (RP 8), “emendas de bancada” (RP 7) e “emendas PIX” (RP 6) será adotado no Orçamento de 2025? Quais medidas serão adotadas para conformação do rito às decisões do STF e à Lei Complementar nº . 210/2024, incluindo o fluxo de repasse dos recursos e o fluxo para a publicação dos dados sobre a execução das emendas no Portal da Transparência?

3) Quais órgãos de controle interno e externo estão sendo envolvidos no monitoramento da execução das emendas parlamentares em 2025?

Questionamentos ao Poder Executivo:

4) Tem sido considerado algum ajuste estrutural no Planejamento Orçamentário de longo prazo para absorver as mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº. 210/2024?

5) Existe um plano de fiscalização para garantir que as emendas atendam a finalidades públicas e não sejam utilizadas para indevidos favorecimentos? Há alguma iniciativa recente

ADPF 854 / DF

de colaboração com o Tribunal de Contas da União (TCU) ou outros órgãos de controle externo para aprimorar a fiscalização?

6) Como está sendo feita a identificação e correção de impedimentos técnicos para execução de emendas parlamentares (art. 10 da Lei Complementar nº. 210/2024)?

7) Como está sendo feito o acompanhamento da aplicação dos recursos das “emendas de bancada” (RP 7) para assegurar que sejam direcionados a projetos estruturantes (art. 2º da Lei Complementar nº. 210/2024 e art. 47, III, b, da Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional)?

8) Quais medidas foram adotadas para priorizar a conclusão de obras inacabadas (art. 7º Lei Complementar nº. 210/2024)?

9) Existem desafios identificados na implementação das regras para transferências especiais (“emendas PIX”) (art. 6º e seguintes da Lei Complementar nº. 210/2024)? Se sim, quais são as principais dificuldades e como estão sendo tratadas?

10) Todos os Planos de Trabalho referentes às “emendas PIX” (RP 6), desde a determinação de sua obrigatoriedade pela IN nº. 93/2024 do TCU, já foram inseridos no *Transferegov.br* e aprovados pelos Ministérios competentes?

11) Qual o estágio da realização das auditorias determinadas à CGU e ainda em curso?

12) Foram realizados treinamentos ou capacitações para os gestores responsáveis pela execução das emendas parlamentares?

Questionamentos ao Poder Legislativo:

13) Quais medidas serão adotadas para a ratificação pelas Comissões com competência para o tema da Saúde na Câmara e no Senado, até 31/03/2025, das emendas liberadas para o cumprimento do mínimo constitucional em saúde, em decisão de 31/12/2024 (e-doc. 1.165)?

14) Houve valores relativos a outra modalidade de emenda parlamentar (diferente das “emendas de comissão”) empenhados para o cumprimento do piso constitucional da saúde, como decorrência da decisão de 31/12/2024 (e-doc. 1.165)?

15) Como está sendo feito o acompanhamento da indicação dos recursos das “emendas de bancada” (RP 7) para assegurar que sejam direcionados a projetos estruturantes (art. 2º da Lei Complementar nº. 210/2024 e art. 47, III, b, da Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional)?

Os participantes terão **até 15 (quinze) minutos** para a exposição, a qual poderá ser feita com a utilização de recursos tecnológicos (Power Point, Prezi, Canva etc.).

ADPF 854 / DF

À SEJ para providências, **com urgência**.

Publique-se.

Brasília, 4 de fevereiro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente