

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 **Petição de nº. 76.943/2025**, a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional - BRASIL, *amici curiae* no presente feito, apresentaram manifestação acerca (i) da vedação de “rateio” dos valores e de fragmentação dos objetos de “emendas de comissão” (RP 8) e de “emendas de bancada” (RP 7), a ser auditada pela CGU (e-docs. 1.003 e 2.339, Ids. d92af5e0 e 0ac34004) e (ii) do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - CIPI, à vista das informações prestadas pela AGU (e-doc. 2.339, Id. 0ac34004). Na mesma ocasião, **noticiaram fatos novos** consistentes na existência de “**emendas de comissão paralelas**” e de um “**novo Orçamento Secreto no Ministério da Saúde**” (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75).

2. Sobre a existência de “**emendas de comissão paralelas**” ao **Orçamento de 2025**, informaram:

“[...] as comissões da Câmara, do Senado e as Mistas ganharam o poder de movimentar mais do que os R\$ 11,5 bilhões reservados para suas emendas no orçamento da União. Os colegiados poderão direcionar outros R\$ 8,5 bilhões por meio de emendas “paralelas”, que não são identificadas como emendas na fase de execução da despesa – e, portanto, pioram a rastreabilidade das emendas de comissão, na contramão do que determina esta Eg. Corte no âmbito desta ação.

[...]

As emendas de comissão “paralelas” não recebem o identificador de resultado primário RP 8 (que identifica “despesas discricionárias decorrentes de emendas de comissão permanente”,

conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025). Elas recebem os identificadores RP 2 e RP 3 (referentes a, respectivamente, “despesas discricionárias do Executivo federal” e “despesas discricionárias e abrangidas pelo Novo PAC”), ou seja, gastos do governo federal que não indicam a presença de emendas parlamentares.

É a primeira vez que essa prática aparece nas comissões nos últimos quatro anos. [...]

A manobra para as emendas de comissão de 2025 foi estabelecida pela Instrução Normativa nº 1/2024 11 da Comissão Mista de Orçamento (CMO), cujo art. 12 determinou que elas recebessem, ao serem apresentadas, o código de resultado primário RP 2. De acordo com o parágrafo único do dispositivo, o relator-geral do orçamento 2025 (no caso, o senador Angelo Coronel, do PSD-BA) ficou como responsável por decidir quais das emendas de comissão apresentadas teriam o código alterado para RP 8. [...]

Ao todo, 20 das 335 emendas de comissão aprovadas foram assim classificadas até a soma chegar ao valor reservado para essas emendas coletivas (R\$ 11,5 bilhões). Outras 311 (em um total de R\$ 4,5 bilhões) ficaram identificadas com o RP 2. Quatro emendas de comissão (totalizando R\$ 4 bilhões) receberam o código RP 3. Deste modo, o volume de emendas de comissão chega ao maior patamar desde 2020. [...]

Tais emendas poderão, no momento da execução das despesas, misturar-se aos demais gastos do governo federal identificados com RP 2 e RP 3, já que não há forma de rastreá-los. Da forma como está, a prática configura mais uma nova versão do “orçamento secreto”, contrariando frontalmente as determinações da Corte sobre o tema. [...]

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São

Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), órgãos que tradicionalmente são usados para acomodar interesses políticos na distribuição de emendas, aparecem entre os 10 órgãos responsáveis pelas maiores somas de emendas de comissão ‘paralelas’” (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75).

3. Com relação aos recursos destinados à saúde, os *amici curiae* sublinharam - com fundamento em reportagem publicada no site da UOL pela jornalista **Natália Portinari**, em **16 de maio de 2025**¹ - que *“haveria a possibilidade de que parlamentares fizessem indicações diretamente ao Ministério da Saúde sobre como e onde deverão ser gastos pelo menos R\$ 3 bilhões do orçamento da pasta”, constituindo uma nova espécie de “orçamento secreto” na área da saúde* (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75).

4. Ao final, quanto aos referidos fatos, requereram *“que seja determinada a imediata suspensão da execução das chamadas ‘emendas paralelas’, totalizando R\$ 8,51 bilhões, em razão da sua evidente ilegalidade” e “que seja determinada a abertura de inquérito para investigar a denúncia sobre o ‘novo Orçamento Secreto no Ministério da Saúde’ com a intimação de todos os envolvidos para prestar esclarecimentos”* (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75).

5. A respeito da **vedação de rateio e fragmentação de “emendas de comissão” e “de bancada”**, os peticionantes registraram que os maiores volumes de emendas ao Orçamento de 2025 *“são destinados a ações genéricas, que devem se desdobrar em diferentes objetos”* (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75). De sua vez, sobre o **Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - CIPI** afirmaram que a sua *“configuração gera obstáculos à verificação, pela sociedade, da conformação de todas as 718 de emendas de bancada à Lei Complementar 210/2024”, pois “a existência do marcador que indica o caráter estruturante da obra no CIPI/Obrasgovbr não é suficiente”* (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75).

¹ Governo Lula cria novo orçamento secreto de R\$ 3 bilhões na Saúde. UOL. 16/05/2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/natalia-portinari/2025/05/16/governo-lula-cria-novo-orcamento-secreto-de-ate-r-8-bilhoes-na-saude.htm?cmpid=copiaecola>.

6. Destaco que na presente ADPF discute-se a conformidade do processo de **emendas** ao Orçamento da União, pelo Parlamento, em face dos deveres de transparência e de rastreabilidade (art. 163-A da CF). Assim, a princípio, **não constituem objeto desta ação programações orçamentárias do Poder Executivo classificadas como RP 2 ou RP 3**, as quais são possuidoras de regras constitucionais e legais próprias.

7. De todo modo, remanescem dúvidas em razão da sequência de fatos narrados pelos *amici curiae*, sobretudo quanto à **suposta** existência de 335 “emendas de comissão”, e não apenas 20 marcadas como RP 8. Sustentam os *amici curiae* que as demais “emendas de comissão” foram classificadas como RP 2 e RP 3, com fundamento no art. 12, parágrafo único, da Instrução Normativa CMO nº. 001/2024.

8. Assim, intimem-se as partes e os demais *amici curiae* para que se manifestem sobre a Petição de nº. 76.943/2025 (e-doc. 2.399, Id. bbc6af75) no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, alcançando as alegações relativas às “emendas de comissão paralelas” e ao “novo Orçamento Secreto no Ministério da Saúde”.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 10 de junho de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente