

**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**

ADPF 854 / DF

ADV.(A/S)

: CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO

DECISÃO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

I - INTRODUÇÃO

1. Com a homologação do Plano de Trabalho apresentado pelos Poderes Executivo e Legislativo, voltado ao “*aprimoramento da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares*” (e-doc. 1.701, Id. fb8970df), iniciei o monitoramento de sua execução, adotando medidas destinadas a assegurar o seu integral cumprimento. Dando seguimento a esse objetivo, procedo à análise das manifestações apresentadas nas Petições que seguem:

- ✓ **Petição nº. 119.061/2025** (e-doc. 2.665, Id. 2061af9f) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição nº. 124.092/2025** (e-doc. 2.680, Id. f995c3e3) - Advocacia-Geral da União;
- ✓ **Petição nº. 74.579/2025** (e-doc. 2.669, Id. f97ab162) - Tribunal de Contas da União;
- ✓ **Petição nº. 73.004/2025** (e-doc. 2.677, Id. b681a160) - Tribunal de Contas da União.

II - INFORMAÇÕES SOBRE OS PLANOS DE TRABALHO NÃO CADASTRADOS, RELATIVOS A “EMENDAS

ADPF 854 / DF

INDIVIDUAIS” DOS EXERCÍCIOS DE 2020 A 2024, DISCRIMINADOS POR ESTADO-MEMBRO

2. Na decisão de **24 de agosto de 2025** (e-doc. 2.637, Id. b676eebd), determinei ao Tribunal de Contas da União que apresentasse, discriminadas por Estado, as “emendas individuais” correspondentes aos 964 (novecentos e sessenta e quatro) Planos de Trabalho não cadastrados em **30/07/2025**, identificados na Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 4/2025 (e-doc. 2.621, Id. f7613d32), bem como a individualização dos respectivos valores. A providência teve por finalidade obter informações a serem encaminhadas às Superintendências Regionais da Polícia Federal, com vistas à instauração de inquéritos policiais.

3. Por meio da **Nota Técnica AudGestãoInovação nº. 5/2025** (e-doc. 2.677, Id. b681a160), o TCU informou que, em **01/09/2025**, o número de Planos de Trabalho não cadastrados reduziu para **833 (oitocentos e trinta e três)**, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 - Resumo da situação dos planos de trabalho com status “não cadastrado” na Plataforma Transferegov.br, relativamente às emendas parlamentares de 2020 a 2024, segundo extração de dado realizada em 1/9/2025.

Dados extraídos em 30/7/2025 (Nota Técnica AudGestãoInovação 4/2025)			
Status dos Planos de Trabalho	Quantitativo	Valor dos PTs	Valor Empenhado
Não Cadastrado	964	R\$ 694.695.726,00	Não se aplica
Dados extraídos em 1/9/2025 (atualização para a presente nota técnica)			
Status dos Planos de Trabalho	Quantitativo	Valor dos PTs	Valor Empenhado
Não Cadastrado	Total	833	R\$ 626.153.427,00
	Impedido	685	R\$ 540.750.868,00
	Ciente	148	R\$ 85.402.559,00

Fonte: Transferegov.br

4. Quanto às emendas com Planos de Trabalho não cadastrados, o TCU passou a adotar a seguinte distinção na Nota Técnica

ADPF 854 / DF

AudGestãoInovação n.º. 5/2025:

*“Nesse contexto, cumpre então esclarecer a situação dos Planos de Trabalho que permanecem sem registro na Plataforma Transferegov.br. No que se refere ao período de 2020 a 2024, identificam-se **duas possibilidades de registro** na referida plataforma para os Planos de Trabalho com o status não cadastrado:*

*a) Planos de Trabalho com status **“não cadastrado”/“CIENTE”** – situações em que **foi iniciado (ou até concluído)** o trato operacional da transferência especial, ensejando a respectiva **transferência financeira e o empenho** (atuação da Secretaria do Tesouro Nacional/STN e do Sistema Integrado de Administração Financeira/Siafi). Nesses casos, na alocação ou na execução dos recursos **podará haver risco de comprometimento da rastreabilidade e da transparência, ou mesmo de regularidade em alguns casos.***

*b) Planos de Trabalho com status **“não cadastrados”/“IMPEDIDO”** – situações em que não há registro inicial no sistema e, portanto, **não foi iniciado** o trato operacional para a transferência dos recursos, obstando futura execução orçamentária da despesa (empenho, liquidação, pagamento). Aqui, **não há possibilidade de desvio, dano ao erário ou ilegalidade na execução.**” (e-doc. 2.677, Id. b681a160)*

5. Assim, dos 833 (oitocentos e trinta e três) casos identificados, 685 (seiscentos e oitenta e cinco), que totalizam R\$ 540.750.868,00, correspondem a situações em que não ocorreu a efetiva transferência dos recursos (“não cadastrados”/“impedidos”). **Em 148 (cento e quarenta e oito) Planos de Trabalho com status “não cadastrado”, houve alocação efetiva de recursos mediante transferência aos entes beneficiários (“não cadastrados”/“cientes”), totalizando o montante de R\$ 85.402.559,00.** Os dados referentes aos Planos “não

ADPF 854 / DF

cadastrados”/”cientes” são os seguintes:

	Planos de Trabalho não Cadastrados		
UF	Ciente (Qte.)	R\$	R\$/Liberado
AL	2	2.230.000,00	2.230.000,00
AM	23	27.189.906,00	27.189.906,00
BA	22	10.002.920,00	10.002.920,00
CE	8	4.550.000,00	4.550.000,00
ES	4	2.769.209,00	2.769.209,00
MA	14	7.148.500,00	7.148.500,00
MG	11	2.000.000,00	2.000.000,00
MT	4	6.450.000,00	6.450.000,00
PA	3	1.085.369,00	1.085.369,00
PE	2	1.100.000,00	1.100.000,00
PR	4	1.210.000,00	1.210.000,00
RJ	5	2.310.449,00	2.310.449,00
RN	1	100.000,00	100.000,00
RS	6	2.479.209,00	2.479.209,00
SP	39	14.776.997,00	14.776.997,00
SubTotal	148	85.402.559,00	85.402.559,00

III - TRAMITAÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS AO ACÓRDÃO Nº. 1.914/2024 DO TCU

6. Recordo que os *amici curiae* Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional - BRASIL noticiaram a alteração da Resolução nº. 001/2006, do Congresso Nacional, pela Resolução nº. 002/2025, que passou a autorizar a destinação de recursos oriundos de “emendas de comissão” e de “emendas de bancada” “para pagamento de despesas com pessoal ativo da saúde (e-doc. 2.252, Id. 6d6f6cf7).

7. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal sustentaram que a vedação constante nos arts. 166, § 10 e 166-A, § 1º, I, da CF, se aplica

ADPF 854 / DF

exclusivamente às “emendas individuais” (e-doc. 2.587, Id. 3b476a53). A Advocacia-Geral da União noticiou que foram opostos embargos de declaração no TCU para suspender os efeitos do **Acórdão nº. 1.914/2024 da Corte de Contas, que firmou o entendimento de que os recursos de emendas parlamentares de todas as modalidades não podem ser destinados a despesas com pessoal.** Em decisão de 30/04/2025 do **Ministro Bruno Dantas**, foram deferidos os efeitos pleiteados até o julgamento do mérito do recurso, de modo que, **atualmente, não há vedação em vigor, decorrente de decisão do TCU, a que os recursos de emendas sirvam ao pagamento de despesas com pessoal** (e-doc. 2.627, Id. b3c64393).

8. Por conseguinte, em deferência técnica ao TCU, requisitei informações sobre o estágio de tramitação dos referidos embargos, bem como sobre a previsão de sua inclusão na pauta de julgamento da Corte de Contas (e-doc. 2.637, Id. b676eebd). Em resposta, o TCU informou:

“2. A Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), em sua instrução (peça 5), registrou o histórico do processo, esclarecendo que, após a oposição dos embargos pelo Congresso Nacional, em 30/4/2025, este Relator, na mesma data, por meio de despacho (peça 24), conheceu do recurso e determinou a oitiva das Casas Legislativas e do Ministério da Saúde.

*3. Recebidas as manifestações e considerando, ainda, a superveniência da Resolução 2, de 2025-CN, que dispôs sobre a matéria, a unidade instrutora concluiu sua análise e **remeteu os autos a este Gabinete em 27/8/2025**, para exame de mérito do recurso.*

[...]

5. Quanto à previsão de julgamento, considerando que o processo foi recentemente distribuído a este Relator e dada a complexidade jurídica da matéria, não é possível, neste momento, fixar data para sua inclusão em pauta. Tão logo o

ADPF 854 / DF

exame dos autos seja concluído e o processo esteja apto à deliberação, esta relatoria adotará as providências para a devida comunicação ao Supremo Tribunal Federal.” (e-doc. 2.669, Id. f97ab162)

IV - CRONOGRAMA PARA AUDITORIA DE EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADA À ASSOCIAÇÃO MORIÁ

9. Diante da notícia de indícios de uso irregular de recursos oriundos de emendas parlamentares pela Associação Morιά, nos exercícios de 2022 a 2024, e considerando as informações encaminhadas pela Controladoria-Geral da União, que apontam a celebração de 15 (quinze) instrumentos pela entidade no período, totalizando R\$ 74.509.603,53 (e-doc. 2.627, Id. b3c64393), determinei à CGU a apresentação de cronograma de auditoria abrangendo a **integralidade dos repasses recebidos**, com prioridade para aqueles decorrentes de instrumentos firmados com o Ministério da Saúde.

10. Em manifestação, a CGU informou que, dentre os 15 (quinze) instrumentos firmados com a Associação, em 8 (oito) deles não houve repasse de recursos; em 2 (dois), já foi realizada auditoria; permanecendo, portanto, **6 (seis) instrumentos pendentes de exame**, que totalizam **R\$ 14.809.624,62**. Para estes últimos, foi proposto o seguinte cronograma (e-docs. 2.680 e 2.681, Ids. f995c3e3 e b6458f9a):

Nº. da transferência	Ano	Objeto	Valor global	Data de início	Data de fim
961276	2024	Realizar a implementação do projeto ENEM DE VERDADE na cidade de SAMAMBAIA para jovens entre 15 anos e	R\$ 250.000,00	03/11/2025	31/01/2026

ADPF 854 / DF

		29 anos			
936643	2022	Realização dos Jogos Estudantis Digitais do Rio de Janeiro (JEDIS - RJ).	R\$ 3.999.558,68	03/11/2025	31/01/2026
942705	2023	Realização do Evento Jogos Estudantis Digitais de Brasília/DF (JEDIS - DF)	R\$ 499.943,50	03/11/2025	31/01/2026
942707	2023	Realização do Evento Jogos Estudantis Digitais do Acre (JEDIS - ACRE)	R\$ 3.176.048,44	03/11/2025	31/01/2026
952894	2024	AÇÕES DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	RS 6.734.074,00	1º/10/2025	31/12/2025
966419	2024	REALIZAÇÃO DO PROJETO FEIRA E VIOLA EM FEIRAS DOS DISTRITO FEDERAL	R\$ 150.000,00	03/11/2025	31/01/2026

V - UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO “MALHA FINA DE CONVÊNIOS” PARA ANÁLISE DAS CONTAS REFERENTES ÀS “EMENDAS INDIVIDUAIS”

11. Em **24 de agosto de 2025** (e-doc. 2.637, Id. b676eebd), determinei que o **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI** e a **CGU** se manifestassem acerca da viabilidade da utilização do procedimento denominado “Malha Fina de Convênios” na análise das prestações de contas das “emendas individuais” - inclusive aquelas relativas aos exercícios de 2020 a 2024 -, conforme sugestão apresentada pelo TCU (e-doc. 2.601, Id. 49ca36e0).

12. Como resposta, os órgãos afirmaram:

“4. A par do exposto, a Controladoria-Geral da União e o

ADPF 854 / DF

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos se manifestam pela inviabilidade, em um primeiro momento, de uso do modelo da “Malha Fina de Convênios” para a realidade das transferências especiais, fundando suas conclusões, em síntese, na ausência de base de dados expressiva e estruturada relativa às análises de prestação de contas de transferências especiais.” (e-doc. 2.665, Id. 2061af9f)

13. Na Nota Técnica nº. 3.118/2025/CGLOT/DG/SFC, a CGU acrescentou sobre o ponto:

“2.4.4. No contexto das transferências especiais, verifica-se outros dois pontos que inviabilizam a utilização de modelo de IA baseado em aprendizado supervisionado no momento atual:

a) A ausência de análises de prestação de contas de transferências especiais feitas por humanos, uma vez que o modelo de IA necessita de base de dados históricos para treinamento do algoritmo;

b) Pelos resultados das auditorias realizadas até então pela CGU, apresentados na próxima seção, foram identificadas significantes quantidades de irregularidades graves na execução dos objetos (direcionamento de entidade, desvio de objeto, sobrepreço, superfaturamento, inexecução do objeto etc.), fato que por si só ensejaria o afastamento da análise automatizada.” (e-doc. 2.666, Id. 2a6f207c)

14. Além disso, relativamente à determinação constante no item 55, XI, da decisão de **24 de agosto de 2025** quanto à adoção da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para as “emendas PIX”, o MGI informou:

“5. Aproveita-se, ademais, o ensejo para informar, no que tange

ADPF 854 / DF

à operacionalização da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para as “emendas individuais” (item XI), que o prazo estimado para cumprimento é: (1) até dezembro de 2025, para as instituições financeiras, o que consiste na adequação dos sistemas bancários e dos procedimentos internos necessários para garantir que os pagamentos efetuados por meio da nova ordem sejam devidamente registrados; e

(2) até março de 2026, para a completa integração no Transferegov.” (e-doc. 2.665, Id. 2061af9f)

VI - DELIBERAÇÕES

15. Ante o exposto:

i) Atendendo aos novos critérios técnicos indicados pelo TCU, haverá um escalonamento no encaminhamento à **Diretoria-Geral da Polícia Federal**. Neste momento, devem ser enviados os dados constantes da Nota Técnica AudGestãoInovação nº 5/2025 do TCU (e-doc. 2.677, Id. b681a160), referentes a **148 (cento e quarenta e oito) Planos de Trabalho** que permanecem com o *status* de “não cadastrado”/“cientes”, somando o montante de **R\$ 85.402.559,00** (oitenta e cinco milhões, quatrocentos e dois mil, quinhentos e cinquenta e nove reais).

A instauração dos inquéritos deverá ser realizada **por Estado**, a fim de apurar a eventual prática dos seguintes ilícitos penais: prevaricação, desobediência a ordem judicial, emprego irregular de verbas públicas, peculato, corrupção, entre outros que se revelem no curso das investigações.

Ressalto que tais inquéritos inicialmente tramitarão **nesta Suprema Corte**, haja vista que os fatos narrados podem guardar relação com

ADPF 854 / DF

deliberações parlamentares, exigindo-se cautela para não haver qualquer mácula que vulnere as prerrogativas dos membros do Congresso Nacional.

Esclareço, ainda, que eventual solicitação de intimação de parlamentares para prestarem depoimento deverá ser devidamente motivada pela autoridade policial responsável e comunicada ao Relator no STF;

ii) Considerando que o **Exmo. Ministro Bruno Dantas**, do Egrégio TCU, informa que recebeu, em 27/8/2025, embargos de declaração acerca do tema das emendas da saúde para pagamento de pessoal, a análise por este Relator no STF ficará suspensa por **30 (trinta) dias**, ao fim dos quais estes autos devem retornar conclusos. Dê-se ciência, por Ofício, ao **Exmo. Ministro-Presidente do TCU**;

iii) Homologo o cronograma apresentado pela CGU nos e-docs. 2.680 e 2.681, Ids. f995c3e3 e b6458f9a, concernente à auditoria a ser realizada sobre os **6 (seis) instrumentos** firmados pela Associação Morιά que ainda não foram objeto de análise pelo órgão, cujo montante totaliza **R\$ 14.809.624,62** (quatorze milhões, oitocentos e nove mil, seiscentos e vinte e quatro reais e sessenta e dois centavos). Oficie-se ao **Ministro-Chefe da CGU**;

iv) Acolho as razões apresentadas pelo MGI e pela CGU quanto ao procedimento “Malha Fina dos Convênios”, considerando que restou evidenciada a insuficiência do mecanismo de análise automatizada para o exame da prestação de contas das “emendas PIX”, diante do verificado expressivo volume de irregularidades associadas à execução das referidas emendas;

v) Homologo o cronograma de implantação da Ordem de

ADPF 854 / DF

Pagamento da Parceria (OPP) para as denominadas “emendas PIX”, nos termos dos e-docs. 2.665 e 2.666 (Ids. 2061af9f e 2a6f207c).

Destaco que, **até dezembro de 2025**, as Instituições Financeiras deverão promover a plena adequação de suas soluções tecnológicas para a operacionalização da OPP. **Até março de 2026**, o referido mecanismo deverá ser integrado ao *Transferegov.*, com plena condição de funcionamento (e-doc. 2.665, Id. 2061af9f). Oficiem-se à **Exma. Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**, bem como aos **Presidentes do BB, da CEF e do Banco do Nordeste**.

Intimem-se as partes e os *amici curiae*. Dê-se ciência à PGR.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 15 de setembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente