

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:

1. Em razão do noticiamento da alteração da Resolução nº. 001/2006 do Congresso Nacional, promovida pela Resolução nº. 002/2025, a qual passou a autorizar a destinação de “emendas de comissão” e de “emendas de bancada” para o custeio de despesas com pessoal da área da saúde (e-doc. 2.562, Id. 6d6f6cf7), determinei ao Tribunal de Contas da União que informasse o estágio de tramitação dos embargos de declaração opostos em face do Acórdão nº. 1.914/2024 – Plenário (e-doc. 2.650, Id. b676eebd). Tal decisão da Corte de Contas vedava a utilização dos referidos recursos ao fundamento “*do seu caráter de voluntariedade e temporariedade, devendo ser tratadas de forma similar às transferências voluntárias, uma vez que são transferências temporárias, não sendo repassadas no exercício seguinte de forma continuada*” (subitem 9.2 do Acórdão nº. 1.914/2024 do TCU - e-doc. 2.689, Id. 83cf140e).

2. Em resposta, por meio da Petição nº. 159.886/2025, o TCU juntou cópia do Acórdão nº. 2.458/2025 – TCU – Plenário, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, proferido no âmbito do TC - 032.070/2023 em sede de aclaratórios opostos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, dando-lhes efeitos infringentes para tornar insubsistente o subitem 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU Plenário.” (e-doc. 2.897, Id. 3bbb83d1)

3. Dessa forma, o atual entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que os recursos oriundos de emendas coletivas (“de comissão” e de “bancada”) podem ser utilizados para o pagamento de despesas com pessoal ativo da área da saúde, à luz da Resolução nº. 002/2025, do Congresso Nacional.

4. Em **17 de novembro de 2025**, concedi vista à Procuradoria-Geral da República para que se pronunciasse acerca da Resolução nº. 002/2025 - CN, no prazo de 10 (dez) dias (e-doc. 2.968, Id. fb0be540).

5. Registro que o tema enseja debate de elevada relevância constitucional, uma vez que é expressamente vedado o uso de “emendas individuais” para tal finalidade (art. 166-A, § 1º, I, da CF), o que revela forte plausibilidade de que o mesmo regime jurídico deva ser aplicado às emendas coletivas. Com efeito, se a vedação às “emendas individuais” se fundamenta no caráter voluntário e transitório dos recursos (art. 167, X, da CF), é de cogitar que idêntica lógica se imponha às emendas “de comissão” e “de bancada”, sob pena de grave incongruência, geradora de insegurança jurídica. Tal controvérsia, todavia, deve ser enfrentada **em ação própria**, tendo em vista as limitações decorrentes do objeto da presente ADPF, atinente à transparência e à rastreabilidade.

6. Ante o exposto, determino que a eventual utilização de emendas coletivas (“de comissão” e “de bancada”) para despesas com pessoal da saúde **observe rigorosamente os deveres de transparência e rastreabilidade** (art. 163-A da CF).

Tal obrigação abrange, inclusive, a **manutenção de conta única e específica para cada modalidade de emenda**, conforme decidido em **24 de agosto de 2025** (e-docs. 2.650, Id. b676eebd), devendo ser promovida a publicação mensal da relação nominal dos remunerados com recursos de emendas “de comissão” e “de bancada” no Portal da Transparência, com a indicação dos respectivos valores pagos e CPFs, observadas as balizas definidas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

ADPF 854 / DF

Intime-se a Advocacia-Geral da União, a fim de que assegure, no âmbito do Poder Executivo federal, a adoção das providências necessárias à adaptação do Portal da Transparência para o referido fim, caso necessária.

Oficiem-se ao Exmo. Ministro de Estado da Saúde; aos Presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - Conasems; ao Exmo. Ministro-Presidente do TCU e ao Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON; e ao Exmo. Ministro-Chefe da CGU.

Dê-se ciência à Procuradoria-Geral da República, às partes e aos *amici curiae*.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 8 de dezembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO
Relator
Documento assinado digitalmente