

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 decisão de **30 de abril de 2025**, determinei a realização de avaliação independente e objetiva por parte do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS sobre as contas específicas para recebimento de recursos de emendas parlamentares pendentes de regularização (e-doc. 2.262, Id. aa7788b1). Por meio da Petição nº. 102.783/2025, o DENASUS apresentou Plano de Auditoria com cronograma de execução, no qual prevista a entrega de **Relatório Parcial em 19/12/2025** e de **Relatório Final em 19/01/2026** (e-doc. 2.595, Id. b109a7fc).

2. Em cumprimento ao referido Plano, o DENASUS, por meio da Advocacia-Geral da União, traz aos autos resultado parcial da análise de admissibilidade da demanda referente às contas pendentes de regularização de emendas parlamentares destinadas à saúde. Quanto à extensão da auditoria:

"Até a data de 13/06/2025, das 1.282 contas verificadas, 698 ainda permaneciam sem regularização, correspondendo a 723 propostas pendentes de emendas parlamentares, conforme demonstrado no Quadro 1.

Os dados indicavam um avanço parcial no processo de regularização, porém revelam que ainda havia um número significativo de pendências que demandavam providências por parte do Ministério da Saúde.

[...]

Verificou-se que foi repassado o valor total de R\$ 335.506.815,00

ADPF 854 / DF

(trezentos e trinta e cinco milhões, quinhentos e seis mil, oitocentos e quinze reais) via emendas parlamentares referentes às 723 propostas.

Desse total, foram executados R\$ 268.930.925,26 (duzentos e sessenta e oito milhões, novecentos e trinta mil, novecentos e vinte e cinco reais e vinte e seis centavos), restando um saldo, em abril/2025, de R\$ 66.575.889,74 (sessenta e seis milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e nove reais e setenta e quatro centavos)." (e-docs. 3.204 e. 3205, Ids. 838ce742 e 3fb06d7f)

3. Relativamente às etapas realizadas e pendentes, consta no Relatório:

Quadro 3. Etapas para Análise das Contas

Item	Etapas	Descrição da Ação	Situação
1.1	Obtenção de Extratos Bancários.	Solicitação dos extratos das contas vinculadas a 605 propostas pendentes de regularização junto ao FNS.	Realizada
1.2	Mapeamento das Contas e Verificação de Movimentação.	Identificar as contas específicas de emenda.	Realizada
1.3	Critérios de Admissibilidade e Definição da Próxima Ação.	Identificar as contas que apresentem movimentação de recursos fora do prazo, e estabelecer a providência cabível para cada caso.	Realizada

1.4	Avaliação da Materialidade e Seleção do Escopo de Auditoria.	Realizar a avaliação da materialidade dos recursos, em conformidade com o art. 6º, §1º, da IN/TCU nº 98/2024, e selecionar as contas que deverão compor o escopo da auditoria.	Realizada
1.5	Revisão e Validação por Ferramenta de IA.	Realização da conferência final dos relatórios de evidências e dos critérios estabelecidos com o auxílio de ferramentas de Inteligência Artificial para controle de qualidade.	Realizada
1.6	Avaliação da conformidade, da regularidade da execução física e financeira e da transparéncia da aplicação dos recursos federais decorrentes de emendas parlamentares.	Verificação da conformidade com o planejamento local de saúde e o orçamento; legalidade da celebração e execução (física/financeira); economicidade das aquisições; controles institucionais de monitoramento; e transparéncia na aplicação dos recursos.	Pendente

Fonte: Elaboração Própria.

(e-docs. 3.204 e. 3205, Ids. 838ce742 e 3fb06d7f)

4. No que se refere às conclusões obtidas, até o momento, o Relatório destaca:

ADPF 854 / DF

"Os resultados apresentados são parciais e referem-se às 497 contas relativas ao Banco do Brasil. As 108 contas referentes à Caixa Econômica Federal ainda estão em exame.

Das 108 contas referentes à Caixa Econômica Federal, 72 contas já demonstram não necessitar de nenhuma intervenção, mas 36 contas ainda estão sendo examinadas.

Para cada conta analisada do BB foram emitidos relatórios de evidências, os quais estão organizados por estado. Cabe destacar que todos os relatórios individuais das contas analisadas e no momento em revisão, serão entregues em formato PDF juntamente ao relatório final, em 19/01/2026.

[...]

Dentre os objetos relacionados à cada proposta, destaca-se a quantidade de 275 propostas destinadas ao Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde (PAP), conforme Figura 2.

[...]

Das 497 contas analisadas, para 291 é recomendado a realização de auditoria.

Existem 135 contas, conforme Apêndice 2, que mantém recursos financeiros, cuja análise será detalhada no relatório final.

Verificou-se que 71 contas não incorreram em nenhuma irregularidade durante o período da decisão judicial, não cabendo ser tomada nenhuma medida." (e-docs. 3.204 e. 3205, Ids. 838ce742 e 3fb06d7f)

5. À vista disso, o DENASUS apresenta a seguinte **proposta de cronograma** para a análise das contas selecionadas:

ADPF 854 / DF

Banco	Quantidade	Previsão
BB	202 auditorias	PAA de 2026
BB	43 auditorias	PAA de 2027
CEF	A definir	PAA de 2027

(e-docs. 3.204 e. 3205, Ids. 838ce742 e 3fb06d7f)

6. À vista do cronograma demasiado largo que foi proposto, verifica-se que a capacidade operacional do DENASUS está aquém dos novos desafios, inclusive os oriundos da “parlamentarização” das despesas do SUS, intensificada a partir de 2020. Com efeito, importante lembrar que o montante de emendas parlamentares na área da saúde evoluiu de R\$ 5,7 bilhões, em 2016, para R\$ 22,9 bilhões, em 2023¹, atingindo o patamar de R\$ 26,3 bilhões em 2025².

7. Com essa fragmentação de “ordenadores de despesas”, em face do instituto da impositividade das emendas parlamentares, é evidente que as necessidades de auditoria se ampliam, pois ocorre uma maior dispersão de objetos, espaços territoriais e ações realizadas, com menor aderência a planejamentos globais antes formulados.

8. Ademais, as auditorias são obrigadas a alcançar os detalhes das ações realizadas, por exemplo mutirões de cirurgias, unidades móveis de saúde, pagamentos de pessoal, incrementos temporários de custeio etc. Vale recordar algumas notícias dos últimos anos - sobre despesas na saúde (com ou sem emendas parlamentares) - que permitem uma melhor compreensão do quadro de desafios:

Polícia Federal investiga desvio de R\$ 100 milhões do SUS

¹ NOBRE, Victor et. al. *Emendas Parlamentares em saúde: para onde caminham?*. Nota Técnica nº. 35. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, agosto de 2024.

² NOBRE, Victor et. al. *O Orçamento do SUS para 2025: O que podemos esperar?* Nota Técnica nº. 38. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, julho de 2025.

ADPF 854 / DF

em Alagoas - G1 - 16 de dezembro de 2025:
<https://g1.globo.com/google/amp/al/alagoas/noticia/2025/12/16/policia-federal-investiga-desvio-de-r-100-milhoes-do-sus-em-alagoas.ghtml>;

Operação desarticula esquema que desviou R\$ 12 milhões da Saúde na BA e PI - CNN - 18 de novembro de 2025:
<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/nordeste/operacao-desarticula-esquema-que-desviou-r-12-milhoes-da-saude-na-ba-e-pi/>;

MP investiga suposto esquema de 'rachadinha' em emendas da saúde em Campinas que somam R\$ 25 milhões - G1 - 06 de outubro de 2025:
<https://g1.globo.com/google/amp/sp/campinas-regiao/noticia/2025/10/06/mp-investiga-suposto-esquema-de-rachadinha-em-emendas-da-saude-em-campinas-que-somam-r-25-milhoes.ghtml>;

PF combate fraudes em sistema do SUS para recebimento de emendas parlamentares - Gov.br - 14 de outubro de 2022:
<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2022/10/pf-combate-fraudes-em-sistema-do-sus-para-recebimento-de-emendas-parlamentares>;

Santa Quitéria do Maranhão registrou mais exames de HIV que São Paulo - Revista Piauí - 29 de julho de 2022:
<https://piaui.folha.uol.com.br/santa-quiteria-do-maranhao-registrou-mais-exames-de-hiv-que-sao-paulo/>.

ADPF 854 / DF

9. Em contraste com essas crescentes e urgentes necessidades, o documento do DENASUS expõe:

“3.1 Da Força de Trabalho do DenaSUS

Após o resultado parcial obtido na análise de admissibilidade, este DenaSUS esclarece sobre a atuação situação da força de trabalho do Departamento.

Segundo dados fornecidos pelo Serviço de Apoio Técnico à Gestão (SATEG/DenaSUS), em 28/04/2025, tendo como base documentos de arquivo e relatórios de gestão, entre os anos de 2001 e 2025, o DenaSUS perdeu aproximadamente 50% de sua força de trabalho.

As causas incluem exonerações, vacâncias e, sobretudo, situações relacionadas à posse de servidores em cargos inacumuláveis e aposentadorias. Essa redução impactou diretamente a capacidade do DenaSUS de executar suas atividades de auditoria no âmbito do SUS.

De acordo com informações da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP) deste Ministério da Saúde, o DenaSUS iniciou o ano de 2024 com 450 servidores, contudo, ao longo do ano, 13 servidores se aposentaram ou deixaram o Departamento, resultando em um quadro final de 437 servidores ao término do exercício.

Nesse cenário, a capacidade do DenaSUS de executar plenamente o volume de auditorias necessárias está sob pressão devido à sua redução da força de trabalho.” (e-docs. 3.204 e. 3205, Ids. 838ce742 e 3fb06d7f)

10. Assim, constato o cumprimento apenas **em parte** da determinação de apresentação de Relatório Parcial pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS, acerca das contas específicas destinadas ao recebimento de recursos provenientes de emendas parlamentares pendentes de regularização (e-doc. 2.262, Id. aa7788b1).

ADPF 854 / DF

Nesse passo, é imprescindível a finalização das auditorias em prazos muito menores e jamais ultrapassando o atual mandato do Poder Executivo Federal, daí porque determino a **redefinição do cronograma** referido no item 5 deste Despacho, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**.

11. De outra face, em 30 (trinta) dias úteis, deve ser apresentado **plano emergencial de recomposição da capacidade de trabalho do DENASUS**, na medida em que as reduções de pessoal verificadas nas últimas duas décadas custam muito mais caro ao país, em face da óbvia degradação da quantidade e qualidade das auditorias quanto à aplicação de centenas de bilhões de reais de dinheiro público.

Sem controles e auditorias jamais haverá o adequado cumprimento das determinações da Constituição, constantes do Acórdão do STF, quanto à TRANSPARÊNCIA e RASTREABILIDADE das emendas parlamentares.

Oficie-se ao **Exmo. Ministro da Saúde** para ciência quanto às determinações acima.

Determino a retirada do segredo de justiça do e-doc. 3.204 (Id. 838ce742) e das fls. 1 a 33 do e-doc. 3.205 (Id. 3fb06d7f), mantendo-se o segredo de justiça quanto às fls. 34 a 52 do referido e-doc. 3.205, com fulcro no art. 189, I, do Código de Processo Civil.

À SEJ para providências, com urgência.

Publique-se.

Brasília, 16 de janeiro de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO
Relator
Documento assinado digitalmente