

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO RELATOR DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL – FLÁVIO DINO**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL n.º 854

**ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, TRANSPARÊNCIA BRASIL E
TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL**, devidamente qualificadas na ADPF em
epígrafe, por seus advogados, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa
Excelência, na condição de *amici curiae*, apresentar manifestação e pedidos sobre:

1. Os fatos relatados no item V da decisão de V. Exa. de 27 de maio de 2025 (e-doc 2.339), relacionados à vedação de “rateio” e de fragmentação dos objetos de “emendas de comissão” (RP 8) e de “emendas de bancada” (RP 7);
2. Os fatos relatados no item VI da mesma decisão, relacionados ao Cadastro Integrado de Projetos de Infraestrutura (CIPI);
3. Novo fato: a existência, no Orçamento da União de 2025, de mecanismo similar ao chamado orçamento secreto, na forma de emendas de comissão “paralelas”. Essas emendas são identificadas com os mesmos indicadores de resultado primário (RPs) aplicados a gastos discricionários do Executivo (2 e 3), em lugar do indicador próprio RP 8, fazendo com que suas transparência e rastreabilidade na execução sejam, a princípio, inexistentes.
4. Novo fato: denúncia sobre o ‘novo Orçamento Secreto no Ministério da Saúde’.

1. SOBRE OS FATOS RELATADOS NO ITEM V DA DECISÃO DE 27 DE MAIO DE 2025

Ao se referir à determinação de V. Exa. para realização de auditoria quanto ao cumprimento da vedação de “rateio” dos valores e de fragmentação dos objetos de “emendas de comissão” (RP 8) e de “emendas de bancada” (RP 7) (e-doc. 1.003), a Controladoria-Geral da União (CGU) informou que *“os trabalhos encontram-se em fase preliminar. Isso porque não há registro de execução orçamentária e financeira das emendas coletivas de 2025”* (e-doc. 2.337).

Entretanto, é seguro afirmar que haverá “rateio” dos valores e fragmentação dos objetos das “emendas de bancada” RP 7, considerando que:

1. os dados do autógrafo da Lei Orçamentária Anual de 2025 mostram que as 10 ações orçamentárias com maior volume de emendas de bancada estadual RP 7 têm nome genérico (Tabela 1);
2. as indicações da bancada do Rio de Janeiro, únicas já publicizadas até o momento no sítio da Câmara dos Deputados¹, evidenciam a ocorrência de “rateio” dos valores e fragmentação dos objetos especialmente nessas ações com títulos genéricos (Tabela 2).

1

https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2025/Atas/bancadas/Rio_de_Janeiro

Tabela 1 - 10 ações orçamentárias com maiores volumes de recursos via emendas de bancada RP 7 em 2025

Ação orçamentária	Nº de emendas de bancada RP 7 2025	Valor total de emendas de bancada RP 7 2025
Incremento Temporário Ao Custeio Dos Serviços De Assistência Hospitalar E Ambulatorial Para Cumprimento De Metas	69	R\$ 4.324.541.571
Incremento Temporário Ao Custeio Dos Serviços De Atenção Primária À Saúde Para Cumprimento De Metas	42	R\$ 2.573.679.895
Apoio A Projetos De Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	66	R\$ 1.471.817.978
Fomento Ao Setor Agropecuário	22	R\$ 1.025.300.633
Desenvolvimento De Políticas De Segurança Pública, Prevenção E Enfrentamento À Criminalidade	31	R\$ 768.992.537
Apoio À Política Nacional De Desenvolvimento Urbano Voltado À Implantação E Qualificação Viária	28	R\$ 571.418.812
Aquisição De Veículos Para O Transporte Escolar Da Educação Básica - Caminho Da Escola	9	R\$ 375.945.690

Reestruturação E Modernização Das Instituições Da Rede Federal De Educação Profissional, Científica E Tecnológica	22	R\$ 360.396.849
Estruturação De Unidades De Atenção Especializada Em Saúde	27	R\$ 325.636.154
Implementação De Infraestrutura Básica Nos Municípios Da Região Do Calha Norte	10	R\$ 282.973.508

Fonte: Sistema Lxor e Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025. Elaboração: Transparência Brasil.

Tabela 2 - Nº de beneficiários indicados para cada emenda de bancada RP 7 do Rio de Janeiro em 2025, conforme a ação orçamentária de destino

Nº da emenda (bancada RJ - 2025)	Ação à qual a emenda se destina	Nº de beneficiários indicados
71200001	Incremento Temporário Ao Custeio Dos Serviços De Assistência Hospitalar E Ambulatorial Para Cumprimento De Metas	60
71200002	Incremento Temporário Ao Custeio Dos Serviços De Atenção Primária À Saúde Para Cumprimento De Metas	42
71200003	Desenvolvimento De Políticas De Segurança Pública, Prevenção E Enfrentamento À Criminalidade - Aquisição De Equipamentos E Material Permanente	4
71200004	Fomento Ao Setor Agropecuário - Aquisição De Equipamentos Ou Material Permanente	1

71200005	Apoio Ao Funcionamento E Modernização Das Instituições Da Rede Federal De Educação Profissional, Científica E Tecnológica	4
71200006	Apoio Ao Funcionamento Das Instituições Federais De Educação Superior	4
71200007	Estruturação De Unidades De Atenção Especializada Em Saúde - Aparelhamento E Reforma De Hospitais Federais	4
71200008	Incremento Temporário Ao Custeio Dos Serviços De Assistência Hospitalar E Ambulatorial Para Cumprimento De Metas	1
71200009	Reconstrução E Modernização Do Museu Nacional	1
71200010	"Reestruturação E Modernização Das Instituições Federais De Ensino Superior - Construção De Restaurante, Salas E Auditório Na Uff"	1
71200011	"Reestruturação E Modernização Das Instituições Federais De Ensino Superior - Construção De Prédio Para Atendimento Às Mulheres Na Ufrj"	2

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração: Transparência Brasil.

Haverá, portanto, um quadro semelhante ao observado na execução orçamentária de 2024, ano em que a execução das emendas de bancada se deu da mesma forma como será a de 2025, conforme se depreende do art. 84, §

2º, I e II da LDO 2024² – ou seja, a execução da despesa se inicia após a indicação dos beneficiários pelos autores das emendas aos órgãos executores, e só então esses órgãos divulgam os programas e ações.

A emenda 71100004-2024, da bancada de Goiás, por exemplo, foi destinada à ação orçamentária “Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Integrado”. Seu valor, de R\$ 92.745.344, foi usado no custeio de objetos diversos, que vão de “Prestação de serviço de apoio técnico-administrativo na gestão de projetos, obras, contrato e convênios na área de atuação da sede da Codevasf” à “Aquisição de 2 microtratores para o estado de Goiás” e “Aquisição de 5 kit corte e costura”³.

A emenda 71160001-2024, da bancada de Minas Gerais, por sua vez, destinou R\$ 68.025.299,98 à ação “Fomento ao setor agropecuário”. O montante foi pulverizado em mais de 30 empenhos, para dezenas de municípios diferentes e mesmo organizações do setor privado⁴.

O mesmo se aplica às emendas de comissão RP 8 de 2025. Os maiores volumes são destinados a ações genéricas, que devem se desdobrar em diferentes objetos:

Tabela 3 - 10 ações orçamentárias com os maiores volumes de emendas de comissão RP 8 em 2025

² BRASIL. Lei nº 14.791/2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm

³ Dados de empenhos e pagamentos disponíveis em <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/detalhe?codigoEmenda=202471100004&codigoTipoEmenda=3&ordenarPor=fase&direcao=asc>

⁴ Dados de empenhos disponíveis em <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/detalhe?codigoEmenda=202471140004&codigoTipoEmenda=3&ordenarPor=data&direcao=asc>

Ação orçamentária	Nº de emendas de comissão RP 8 2025	Valor total em emendas de comissão 2025
Incremento Temporário Ao Custeio Dos Serviços De Atenção Primária À Saúde Para Cumprimento De Metas	2	R\$ 3.133.333.333
Incremento Temporário Ao Custeio Dos Serviços De Assistência Hospitalar E Ambulatorial Para Cumprimento De Metas	3	R\$ 2.593.500.000
Apoio A Projetos De Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	2	R\$ 1.883.500.000
Apoio A Projetos De Infraestrutura Turística	2	R\$ 900.000.000
Fomento Ao Setor Agropecuário	2	R\$ 800.000.000
Apoio À Implantação E Modernização De Infraestrutura Para Esporte Amador, Educacional, Recreativo E De Lazer	2	R\$ 600.000.000
Apoio À Política Nacional De Desenvolvimento Urbano Voltado À Implantação E Qualificação Viária	1	R\$ 550.000.000
Desenvolvimento De Atividades E Apoio A Programas, Eventos E Projetos De Esporte Amador, Educação, Lazer E Inclusão Social	2	R\$ 449.666.667
Promoção E Marketing Do Turismo No Mercado Nacional	1	R\$ 350.000.000

Qualidade, Sustentabilidade E Ações Climáticas No Turismo	1	R\$ 100.000.000
---	---	-----------------

Fonte: Sistema Ledor e Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025. Elaboração: Transparência Brasil.

A LDO 2025 (art. 84, § 2º, I e II) determina que a indicação dos beneficiários aos órgãos executores será realizada na fase de execução da despesa, de forma semelhante ao que ocorreu em 2024 (conforme o art. 85, § 2º da LDO daquele ano). Ou seja, há indícios de que ocorrerá o mesmo observado em emendas como a nº 50480001-2024, da Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, no valor de 577.347.468,51 destinados a “Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado”.

O valor foi destinado a mais de 30 municípios, com objetos que variam de “pavimentação de estradas vicinais” a “aquisição de equipamento de apoio à infraestrutura produtiva” e “aquisição de máquina e equipamento agrícola”⁵.

2. SOBRE OS FATOS RELATADOS NO ITEM VI DA DECISÃO DE 25 DE MAIO DE 2025

Em 2 de abril de 2025, estes *amici* pontuaram, em manifestação (e-doc 1.997), que

É impossível (...) verificar se as emendas de bancada apresentadas se referem, eventualmente, a projetos e ações que constam no CIPI. Não há um elo que conecte esta base de dados com o conjunto de informações das emendas. O CIPI não exhibe, por exemplo, a classificação funcional programática de cada obra ou projeto (dados que identificam o destino do recurso nos espelhos das emendas). As

⁵ Dados de empenhos disponíveis em <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/detalhe?codigoEmenda=202450480001&codigoTipoEmenda=4&ordenarPor=data&direcao=asc>

emendas, por sua vez, não trazem dados que evidenciem sua relação com o CIPI (como, por exemplo, o número de identificação do projeto ou obra no cadastro)

Em manifestação nestes autos (e-doc 2.323), a Advocacia-Geral da União (AGU) informou que foi implementada funcionalidade no cadastro que permite a identificação de projetos considerados estruturantes por meio de marcadores.

De fato, há um marcador que indica se o projeto cadastrado no Obrasgovbr é ou não estruturante. Apenas essa característica, entretanto, não soluciona a questão suscitada previamente. Tome-se, a título de exemplo, a emenda nº 71060010 ao Orçamento de 2025, da bancada da Bahia.

São R\$ 51.700.000 destinados à “Construção de contorno rodoviário em Feira de Santana - na BR 116/BA - Transporte Rodoviário”, de acordo com o recibo de entrega de emendas disponível no sítio da Câmara dos Deputados⁶. A ação orçamentária, mostra o mesmo documento, é a 7XJ7; a unidade orçamentária é o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Não há, no recibo de entrega de emendas ou no espelho da emenda 71060010 a indicação do código que identifica a obra no CIPI/Obrasgovbr.

No módulo de busca por projetos do Obrasgovbr, por sua vez, os únicos campos que podem retornar ao usuário alguma informação coincidente com as disponíveis sobre a referida emenda são “Executor”, “Repassador de Recurso”, “UF” e “Municípios”. Ao preencher a pesquisa com os dados correspondentes, obtém-se uma lista com 7 resultados – nenhum dos quais com informações suficientes para garantir que se trata da obra que é objeto da emenda nº 71060010/2025 da bancada baiana.

⁶

<https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/146714215/Bahia.pdf/fb5b8a6d-7694-48bc-9744-1e75c6a103b0>

— Seleccione pelo menos 2 filtros para pesquisar

Executor	Repassador de Recurso		
[04.892.707/0001-00] DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRAN... x v	x v		
UF	Municípios	Situação	
BA x	Feira de Santana x	v	
Período Inicial do Cadastro	Período Final do Cadastro	ID	Intervenção
			v
Fonte de Recurso	Área de Restrição Legal		
Programas de Governo			

Limpar Pesquisa Pesquisar

Imagem 1. Tela de pesquisa do Obrasgovbr com dados sobre o órgão executor, a UF e o município correspondentes à emenda nº 71060010/2025 da bancada baiana

ID	Nome (Apelido)↕	Executor↕	Repassador ↕	Investimento Previsto (R\$) ↕	Data do Cadastro↕	Situação↕
20719.29-74	Edital nº 457/2022 - Elaboração de Estudos e Projetos Básico e Executivo de Engenharia - Rodovia BR-324	• DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES		R\$ 780.000,00	24/03/2023	Cadastrada
1498.29-00	05 00879/2014	• DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES		R\$ 529.656.541,38	27/04/2021	Concluída
1259.29-17	05 00879/2014	• DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES		R\$ 491.210.000,00	26/04/2021	Cadastrada
1032.29-61	05 00879/2014	• DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES		R\$ 529.656.541,38	14/04/2021	Cadastrada
928.29-96	05 00879/2014	• DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES		R\$ 529.656.541,38	12/04/2021	Cadastrada
746.29-28	05 00879/2014	• DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES		R\$ 491.210.000,00	08/04/2021	Cadastrada
613.29-76	05 00879/2014	• DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES		R\$ 529.656.541,38	06/04/2021	Cadastrada

Imagem 2. Lista de resultados da pesquisa no Obrasgovbr. Note-se que a relação não exibe o marcador que indica se a intervenção é estruturante ou não. Essa informação só é encontrada na página correspondente ao projeto, sendo necessário clicar em cada um para obtê-la.

A página do projeto de ID 1498.29-00⁷, por exemplo, embora contenha o campo com o marcador sobre o caráter estruturante da obra, não contém dados suficientes para que o usuário afirme com certeza que é a mesma à qual a emenda da bancada da Bahia se destina. Há apenas a indicação de que se trata de obra na BR-116. Para obter a ação orçamentária à qual o projeto está vinculado, é preciso clicar no botão “Extrato” na parte inferior direita da página

⁷

Disponível em:
<https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/aceso-livre/visao-geral-intervencao/1498.29-00>

inicial do projeto e verificar a página final do extrato da intervenção⁸, um documento em PDF, ou seja, um dado em formato não aberto.

Tal configuração gera obstáculos à verificação, pela sociedade, da conformação de todas as 718 de emendas de bancada à Lei Complementar 210/2024. Resta demonstrado, portanto, que apenas a existência do marcador que indica o caráter estruturante da obra no CIPI/Obrasgovbr não é suficiente e há necessidade de melhorias na plataforma para que constitua uma ferramenta efetiva de controle social sobre as emendas parlamentares ao orçamento federal.

3. SOBRE A EXISTÊNCIA DE EMENDAS DE COMISSÃO ‘PARALELAS’ NO ORÇAMENTO DA UNIÃO DE 2025

Ao analisar as emendas de comissão à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 aprovadas e sancionadas, a Transparência Brasil identificou que **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**. Anexamos a esta manifestação evidências da prática (extratos das emendas de comissão que constam no autógrafo da LOA 2025, mostrando o RP de cada uma) e o relatório *Emendas de comissão “paralelas” repetem prática do orçamento secreto em 2025*, que contém a íntegra da análise que passamos a resumir na sequência.

⁸

Disponível em <https://cipi.economia.gov.br/cipi-backend/api/public/relatorio-pdf/download-extrato-intervencao?idUnico=1498.29-00>

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 2025⁹). 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. Nas bancadas, o procedimento já aparece há mais tempo. Desde 2021, os colegiados apresentam emendas RP 2 como “extra” às que lhes são reservadas e que são de execução obrigatória (identificadas como RP 7), conforme Instrução Normativa nº 1/2021¹⁰ da CMO.

A manobra para as emendas de comissão de 2025 foi estabelecida pela Instrução Normativa nº 1/2024¹¹ 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:**

Art. 12. As emendas de comissão deverão ser apresentadas com indicador de resultado primário 2 (RP 2).

Parágrafo único. Para fins do atendimento ao disposto no inciso III do § 1º do art. 16, fica o relator-geral autorizado a reclassificar com identificador de resultado primário RP 8 as emendas aprovadas.

⁹ BRASIL. Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm

¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Instrução Normativa CMO nº 1/2021. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/140356431/Instrucao_Normativa_1_2021.pdf/0e09b923-70f8-4655-a304-a7a15404971c

¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. Instrução Normativa CMO nº 1/2024. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/140356431/Instrucao_Normativa_1_2024/808a10eb-ab4b-4db8-b9ca-d954d9f49839

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:**

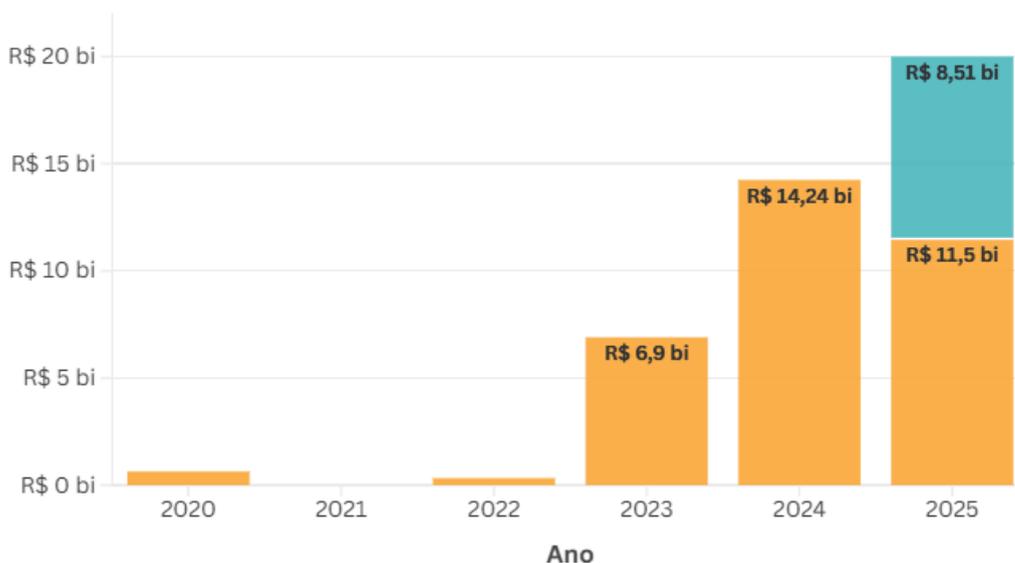
Gráfico 1 - Valores destinados a emendas de comissão 2020-2025

Recursos destinados a emendas de comissão (2020-2025)

Valores previstos na LOA 2025 e sem correção

- Total em emendas "tradicionais" (RP 8)
- Total em emendas "paralelas" (RP 2 e 3)

Valor em emendas (em R\$ bi)



Fonte: Sistema Lexor, via Lei de Acesso à Informação

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.

Em março de 2025, a imprensa relatou¹² a existência de um acordo entre Congresso e Executivo para aumentar o valor disponível para emendas parlamentares por meio de gastos discricionários do governo. A reportagem dava conta de que seriam R\$ 11,2 bilhões nesse pacto, firmado entre os presidentes do Senado Davi Alcolumbre (DEM-AP), da Câmara Hugo Motta (Republicanos-PB) e a ministra da Secretaria de Relações Institucionais, Gleisi Hoffmann.

Ou seja, está-se diante de um cenário cujas consequências, como mencionado pela Exma. Ministra Rosa Weber em seu voto no acórdão que julgou o “orçamento secreto” inconstitucional, são nefastas:

50. Ainda que a celebração de **acordos informais** para a distribuição de recursos públicos da União, em benefício de interesses eleitorais dos próprios congressistas, **mediante entabulações políticas secretas**, não configure, sob o prisma do direito penal, fato tipificado como crime contra a Administração Pública, certamente essa prática político-institucional **cria circunstâncias favoráveis para que ocorram delitos**, tal como já verificado no passado.

(...)

53. Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares, conhecido pelos especialistas em finanças públicas como **“captura do orçamento”** representa grave prejuízo à efetividade das

¹² RIBEIRO, Marcelo. SANT’ANA, Jéssica. TONET, Caetano. Orçamento de 2025 prevê R\$ 61,7 bilhões para emendas parlamentares. Valor Econômico. Brasília, 20.mar.2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2025/03/20/acordo-do-congresso-com-gleisi-turbina-eme ndas-parlamentares-em-r-617-bilhoes-em-2025.ghtml>

políticas públicas nacionais, considerado **o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo** com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a **pulverização** dos investimentos públicos, a **precarização** do planejamento estratégico dos gastos e a **perda** progressiva de eficiência econômica, **tudo em detrimento do interesse público.**

(ADPF 854, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2022, DIVULG em 27/04/2023, PUBLIC 28/04/2023.)

Da forma como estão – emendas que não são identificadas como tais durante a execução orçamentária –, as emendas “paralelas” violam a interpretação fixada pelo eminente Min. Relator sobre a Lei Complementar nº 210/2024 em decisão de 2 de dezembro de 2024 (e-doc 1.003) sobre “a necessidade de documentação de todo o processo orçamentário para o atendimento das regras constitucionais de transparência e rastreabilidade.”

No Senado, as emendas de comissão “paralelas” somam R\$ 4,9 bilhões. O valor supera em um terço o montante das emendas de comissão RP 8 (R\$ 3,9 bilhões). Na Câmara, são R\$ 2,9 bilhões em emendas de comissão RP 2 e RP 3. Ao contrário do observado no Senado, o montante é menor do que o destinado a emendas de comissão “tradicionais” (R\$ 7,6 bilhões).

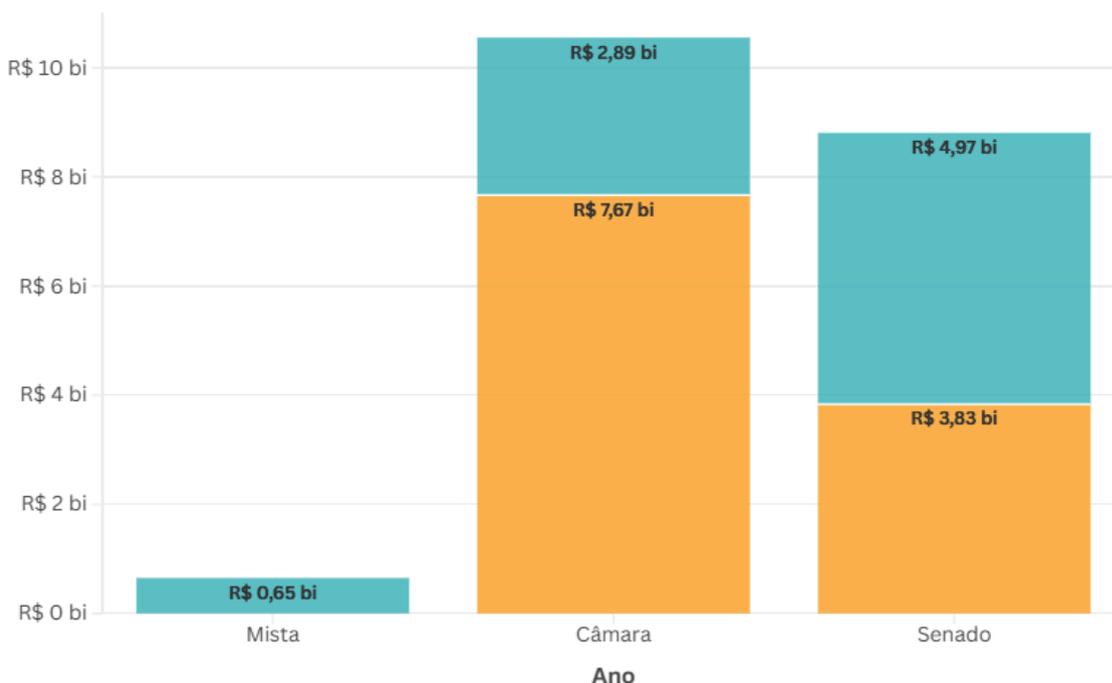
Gráfico 2 - Valores destinados a emendas de comissão, entre “paralelas” e tradicionais

Recursos destinados a emendas de comissão em 2025 por tipo de comissão e emenda

Valores previstos na LOA 2025 e sem correção

■ Total em emendas tradicionais (RP 8) ■ Total em emendas "paralelas" (RP 2 e 3)

Valor em emendas (em R\$ bi)



Fonte: Sistema Lexor, via Lei de Acesso à Informação • Elaboração: Transparência Brasil, 09/05/2025

A maior parte das emendas “paralelas” classificadas como RP 2 e RP 3 é direcionada para ações genéricas. Nesses casos, cada emenda é pulverizada em várias outras no momento da execução da despesa, por meio de pedidos das comissões aos ministérios feitos via ofícios assinados pelos presidentes dos colegiados. É só nessa fase em que se define o destino final do recurso e o que será feito com ele, de forma pouco transparente e pouco articulada com o planejamento federal, favorecendo o direcionamento de verbas para atender exclusivamente a interesses eleitorais.

Tabela 3 - 10 ações com as maiores somas de emendas de comissão “paralelas” RP 2 e RP 3 (considerando comissões do Senado, da Câmara e mistas)

Ação	Total de emendas RP 2 e RP 3
Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	R\$ 4.002.000.000
Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado	R\$ 1.099.246.166
Fomento ao setor agropecuário	R\$ 497.180.175
Apoio a projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas	R\$ 351.000.000
Apoio a projetos de infraestrutura turística	R\$ 239.000.000
Estruturação e dinamização de atividades produtivas - Rotas de integração nacional e bioeconomia	R\$ 226.000.000
Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária	R\$ 214.914.754
Apoio à implantação e modernização de infraestrutura para esporte amador, educacional, recreativo e de lazer	R\$ 195.000.000
Estruturação da rede de serviços e fortalecimento da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	R\$ 141.860.750
Intervenções para recuperação e restauração de rodovias federais	R\$ 136.247.540
TOTAL	R\$ 7.102.449.385

Fonte: Sistema Lexor e Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025. Elaboração: Transparência Brasil.

A destinação final das emendas por meio de ofícios dos presidentes das comissões aos ministérios está prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025. Na portaria que rege a execução das emendas parlamentares (Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2 de 23 de abril de 2025¹³), o governo federal incorpora a prática (art. 40).

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”.

Tabela 4 - 10 unidades orçamentárias com as maiores somas de emendas de comissão “paralelas” RP 2 e RP 3 (considerando colegiados da Câmara, do Senado e mistos)

Unidade orçamentária	Total de emendas RP 2 e RP 3
Fundo Nacional de Saúde	R\$ 4.339.316.939
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	R\$ 1.056.146.166
Ministério das Cidades	R\$ 569.014.754
Ministério da Agricultura e Pecuária	R\$ 497.180.175
Ministério do Turismo	R\$ 348.049.180
Ministério do Esporte	R\$ 251.065.573
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	R\$ 241.997.540

¹³ BRASIL. Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2 de 23 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mpo/mf/mgi/sri-pr-n-2-de-23-de-abril-de-2025-627004219>

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)	R\$ 218.500.000
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)	R\$ 154.100.000
Fundo Nacional de Assistência Social	R\$ 141.860.750
TOTAL	R\$ 7.777.031.077

Fonte: Sistema Lxor e Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025. Elaboração: Transparência Brasil.

Notícias da imprensa dão conta, ainda, de mecanismo adicional de distribuição de recursos por parlamentares sem transparência ou possibilidade de rastreamento, em contradição aos preceitos já elencados pelo Min. Relator. Conforme relatado pela jornalista Natália Portinari, 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.¹⁴

De fato, os parlamentares teriam recebido instruções por escrito “para que os prefeitos façam os pedidos pelo protocolo digital do Ministério da Saúde, sem identificar o nome do senador ou deputado responsável”.¹⁵ Caso se confirme esta informação, evidencia-se intenção explícita de se burlar as determinações desta Eg. Corte.

4. OS GRAVES IMPACTOS FISCAIS DAS PRÁTICAS DESCRITAS

Ainda em agosto de 2024, houve reunião entre presidentes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para discutir a questão das emendas

¹⁴

<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>

¹⁵

<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>

parlamentares. À época, já se reconhecia o potencial impacto que o crescimento da parcela do orçamento da União às emendas poderia gerar, agravando um quadro de desestabilização fiscal. Não foi por outra razão que o chegou-se ao seguinte compromisso:

Fica acordado que Executivo e Legislativo ajustarão o tema da vinculação das emendas parlamentares à receita corrente líquida, de modo a que elas não cresçam em proporção superior ao aumento total das despesas extraordinárias.¹⁶

Com vistas ao cumprimento deste acordo, foi discutida e aprovada a Lei Complementar nº 210, de 2024, a qual previa limites específicos para o ritmo de crescimento das despesas com emendas parlamentares:

Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.

§ 1º O limite de que trata o caput deste artigo compreende todas as emendas parlamentares nos projetos de lei orçamentária anual em despesas primárias, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 2º Para efeito do limite de que trata o caput deste artigo, as emendas parlamentares em despesas discricionárias serão discriminadas na lei orçamentária anual com identificadores próprios, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, vedada a realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do

¹⁶

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-sobre-reuniao-entre-ministros-do-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>

§ 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º Para o exercício de 2025, o limite será fixado no montante dos limites previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, adicionado do valor de R\$ 11.500.000.000,00 (onze bilhões e quinhentos milhões de reais) para as emendas não impositivas.

Nota-se, portanto, que não é por acaso que o valor previsto para as emendas de comissão identificadas como RP8 alcança R\$ 11,5 bilhões. São estas as emendas não impositivas de que trata o art. 11, §3º da LC 210.

Não parece ser coincidência a atribuição às Comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional do controle sobre recursos que estavam sob outros identificadores (RP 2 e RP 3). Afinal, de acordo com a LDO 2025 e a Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025, apenas são consideradas emendas as dotações orçamentárias com identificadores próprios RP 6, RP 7 e RP 8 (art. 74 e art. 1º, § 1º, respectivamente).

A utilização de sigla distinta não muda a natureza dos R\$ 8,51 bilhões que se encontram também como efetiva e amplamente demonstrados sob controle destas comissões. O cenário que se desenha não é preocupante apenas pelo evidente descumprimento das regras legais para o Orçamento de 2025. Afinal, a LC 210 cuidou de criar regras para os próximos anos:

§ 4º A partir do exercício de 2026, os limites corresponderão:

- I - ao limite do exercício imediatamente anterior para as despesas de que tratam os §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e
- II - ao limite do exercício imediatamente anterior para emendas não impositivas, atualizado pela variação acumulada do Índice Nacional de

Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior àquele ao qual se refere a lei orçamentária anual.

Criado o precedente de utilização das ‘emendas paralelas’, o cenário que se afigura para os próximos anos é a manutenção de um valor para as RP8, de acordo com a regra prevista no inciso II, mas acompanhado de provável ampliação **sem limites** para as emendas de comissão identificadas sob as rubricas RP 2, RP 3 ou qualquer outra que inovem. Torna-se, assim, na prática, ‘letra morta’ o dispositivo legal que buscava, materializando o compromisso firmado pelos três poderes, limitar o crescimento anual das emendas parlamentares.

É neste cenário que foram apresentadas estimativas pelo próprio governo federal de que **mesmo no ritmo legalmente previsto de crescimento das emendas parlamentares**, estas ocuparão todo o orçamento discricionário da União. Ao submeter o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026 ao Congresso, o governo federal indicou que as emendas parlamentares já em 2027 ocuparão metade do orçamento discricionário da União, quase 100% em 2028 e, em 2029, “deixarão o governo no negativo”.¹⁷

Vale, portanto, rememorar trecho do voto condutor da Min. Rosa Weber, no julgamento da ADPF 854, cujo cumprimento este processo estrutural busca assegurar:

Entendo plenamente comprovado, no caso, que a instrumentalização do mecanismo de emendas do Relator para a introdução, no orçamento, de novas programações e despesas de caráter primário, **se opõe frontalmente** a qualquer tentativa de conformação do processo

¹⁷ <https://www.estadao.com.br/politica/emendas-vao-consumir-orcamento-livre-pldo-2026/>

orçamentário às diretrizes constitucionais do **planejamento**, da **transparência** e da **responsabilidade fiscal**”.

5. PEDIDOS

Diante do exposto, as organizações vêm, na condição de *amici curiae*, requerer:

1. Que seja o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) intimado para se manifestar sobre planos de adequação do Cadastro Integrado de Projetos de Infraestrutura (CIPI) para que a plataforma seja efetivamente uma ferramenta de controle social sobre a adequação das emendas coletivas ao disposto na LC nº 210/2024;
2. Que seja determinada a imediata suspensão da execução das chamadas ‘emendas paralelas’, totalizando R\$ 8,51 bilhões, em razão da sua evidente ilegalidade;
3. Que o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento sejam intimados para apresentar estimativas atualizadas e prospectivas sobre o impacto fiscal das emendas parlamentares sobre o Orçamento da União;
4. 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.

São Paulo, 4 de junho de 2025.



GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA

OAB/SP 130.183



ROBERTO NUCCI RICETTO

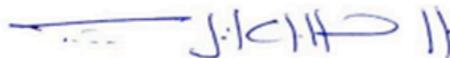
OAB/SP 409.382



GUILHERME DE JESUS FRANCE

OAB/RJ 186.713

Pela ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS:



Francisco Gil Castello Branco Neto
Diretor-Executivo

Pela TRANSPARÊNCIA BRASIL:



Juliana Mari Sakai
Diretora Executiva

Pela TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL:



Bruno Brandão
Diretor Executivo