

**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 requerimentos a respeito dos
esclarecimentos prestados pela Advocacia-Geral da União e de nova resolução
aprovada pelo Congresso Nacional.

I. FATOS NOTICIADOS E CONTESTAÇÃO

Em 4 de junho de 2025, estes *amici* apresentaram ao Exmo. Relator
manifestação em que apontaram a existência de práticas incompatíveis, na
aprovação e execução de emendas parlamentares, com o quadro constitucional
vigente e com os esforços empreendidos por esta Eg. Corte para dar efetivo
cumprimento à decisão que declarou inconstitucional o ‘Orçamento Secreto’ (e-doc
2.399). Em 10 de junho de 2025, foi proferida decisão em que se requereu, no prazo
de 10 (dez) dias úteis, a prestação de esclarecimentos das partes sobre estas
alegações (e-doc 2.435).

O autor da ação, o Partido Socialismo e Liberdade, apresentou posicionamento no sentido de que as alegações apresentadas “colocam em risco os avanços obtidos até o momento no fortalecimento da transparência e da integridade orçamentária” (e-doc 2.506).

Em resposta, a Advocacia Geral da União apresentou esclarecimentos que, com a devida vênia, não afastaram os argumentos e, principalmente, as evidências apresentadas inicialmente por estes *amici curiae*. Não houve, sequer, negativa com relação às práticas noticiadas pela imprensa sobre o “novo orçamento secreto do Ministério da Saúde” ou sobre os dados levantados pela Transparência Brasil indicando a existência de “emendas paralelas” (e-doc 2.447). A Advocacia-Geral da União (AGU) afirmou, ainda, que:

a própria LC nº 210/2024 ressalva do requisito de identificação nos RPs 6, 7 e 8 a correção de erros e omissões e as alterações realizadas pelo Legislativo que atendam, cumulativamente, a três requisitos (art. 11, § 5º): a) incidam sobre despesas não identificadas na lei orçamentária anual (no caso da LOA 2025, não classificadas com RP 6, 7 ou 8); b) sejam de interesse nacional e não contenham localização específica, exceto se esta já constar do projeto de lei orçamentária; e c) não contenham destinatário específico, exceto em caso de destinação especificada no projeto de lei orçamentária”.

Cabe complementar, entretanto, que o dispositivo citado se aplica a emendas que “indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa” (Constituição Federal, art. 166, § 3º, II), ou seja, a alegada isenção de uso dos RPs 6, 7 e 8 só se aplica a emendas de remanejamento. A maioria das emendas de comissão “paralelas”, ou seja, identificadas com os RP 2 e 3, são de apropriação, criando despesas sem cancelar outras dotações. Deste modo, não prospera a alegação de que há “*uma atuação escorreita por parte do Poder Executivo*”.

federal". Há, inclusive, uma potencial violação do limite para emendas não impositivas em 2025 definido no art. 11, § 3º da LC nº 210/2025, já que os R\$ 11,5 bilhões foram, em sua totalidade, destinados às emendas de comissão identificadas com o RP 8.

Reconhece-se, de um lado, como apontado pelo Min. Relator, que **“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” (grifo no original). De fato, não se pretendeu contestar programações orçamentárias *efetivamente* gastadas e executadas pelo Poder Executivo. O que se questionou foi a utilização de artifício ilegítimo para manejar recursos públicos cuja gestão compete ao Executivo como se emendas parlamentares fossem sem a devida transparência ou possibilidade de rastreio. Não se trata, sequer, da primeira instância em que questionamento semelhante foi feito.

Em setembro de 2023, estes *amici curiae* apresentaram petição em que alegavam que *“As atuais emendas de relator não têm uma rubrica orçamentária única, ao contrário das anteriores. São classificadas como RP 2 e, desta forma, misturam-se a outras despesas discricionárias que recebem a mesma classificação, o que dificulta a sua identificação e fiscalização.”* (e-doc 378). Na ausência de comprovação cabal de que essas alegações eram infundadas, iniciou-se este processo de conciliação para garantir o cumprimento da determinação original do STF sobre este tema.

Afinal, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em dezembro de 2022, que eram inconstitucionais não apenas a utilização das emendas do relator para consumir o ‘Orçamento Secreto’, mas *“todas as práticas viabilizadoras do “orçamento secreto”,* como já reiteradamente reconhecido por esta Corte.

Não parece ter sido por outra razão que o Min. Relator Flávio Dino apontou, em decisão de 17 de junho de 2024, que “Fica evidenciado que não importa a embalagem ou o rótulo (RP 2, RP 8, “emendas pizza”, etc.). A mera mudança de

nomenclatura não constitucionaliza uma prática classificada como inconstitucional pelo STF, qual seja, a do “orçamento secreto” (grifo no original) (e-doc 397).

Apesar disso, a Advocacia-Geral da União parece, com a devida vênia, se ater exclusivamente às nomenclaturas e aos identificadores utilizados pelo Congresso Nacional. Afinal, aponta que “*entendem-se como dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas aqueles referentes às despesas primárias discricionárias classificadas com identificador de RP 6, RP 7 e RP 8*”.

O fato de nada ter sido “dito com relação às RP 2 e RP 3” não exclui a apreciação desta Eg. Corte sobre a verificação a respeito da utilização de eventual artifício ilegítimo para manter práticas equivalentes àquelas banidas do ‘Orçamento Secreto’ sob outra roupagem, como requerido por estes petionários.

Ao apontar que as alegações apresentadas por estes *amici curiae* constituem “meras conjecturas, desprovidas de qualquer amparo jurídico e que resultam da provável incompreensão da LC n. 210/2024”, adota tom de condescendência pouco adequado para se referir a organizações cujo conhecimento técnico já foi reconhecido por esta Corte e que têm atuado de modo colaborativo com inúmeras instâncias do próprio poder Executivo - a título de exemplo, duas delas integram o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção.

Por fim, nota-se que a Advocacia-Geral da União deixou de rebater, contestar ou apontar equívocos com relação a qualquer um dos fatos, indicadores e números apresentados pelas *amici curiae*.

Apesar da intimação regular do Senado Federal em 16 de junho (e-doc 2.471) e da Câmara dos Deputados em 17 de junho (e-doc 2.488), não houve manifestação sobre as alegações apresentadas.

II. RESOLUÇÃO CN Nº 2, DE 2025

Em 23 de junho de 2025, o Congresso Nacional adotou a Resolução nº 2, de 2025-CN, com alterações de dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN, “para aprimorar o rito de apresentação e de indexação de emendas parlamentares às leis orçamentárias”.

O texto desta resolução implementou importantes alterações no regimento da aprovação de emendas parlamentares pelo Congresso Nacional. Tanto em relação às emendas de comissão (art. 44, Resolução nº 1, de 2006-CN), quanto às emendas de bancada estadual (art. 46, Resolução nº 1, de 2006-CN), foi acrescentado o seguinte dispositivo:

§ 8º Os recursos alocados para complementação de transferências automáticas e regulares da União para os fundos de saúde dos demais entes, destinadas ao custeio da atenção primária da saúde e da média e alta complexidade, **poderão ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal ativo**, desde que sejam referentes aos profissionais da área da saúde que atuem diretamente na prestação de serviços dessa natureza, devendo o ente beneficiário administrar as respectivas despesas a cada exercício financeiro de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços ofertados à população. (grifou-se)

Chama atenção o fato de que a autorização para o uso de recursos oriundos de emendas parlamentares para “o pagamento de despesas com pessoal ativo” parece contrariar diretamente o dispositivo constitucional que regulamenta a aprovação e a execução de emendas parlamentares:

Art. 167 - São vedados:

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos

Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A lógica dessa vedação é a mesma do art. 166-A, §1º da Constituição Federal¹: impedir que entes federados passem a contar com os recursos de transferências voluntárias (e variáveis) para custos fixos e permanentes, o que poderia incentivar o aumento desproporcional e sem lastro em receitas recorrentes de despesas com pessoal. Neste mesmo sentido, a Portaria GM/MS nº 3.283, de 7 de março de 2024, que dispõe sobre regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a emendas parlamentares que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2024, também previa:

Art. 3º A execução dos recursos de que trata esta Portaria deverá observar a legislação orçamentária e financeira e, especificamente:

a vedação à aplicação de recursos oriundos de emendas individuais no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, com pensionistas e com encargos referentes ao serviço da dívida, conforme disposto no § 1º do Art. 166-A da Constituição Federal.²

Vale lembrar que a Controladoria-Geral da União já havia apontado em seu 2º Relatório Técnico que há grande dificuldade em se assegurar rastreabilidade das emendas parlamentares utilizadas para custeio na área de saúde:

¹ Art. 166-A, §1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e II - encargos referentes ao serviço da dívida. (grifou-se)

² Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt3283_08_03_2024.html

a maior dificuldade reside naquelas destinadas ao incremento temporário para o custeio, seja na Atenção Primária em Saúde, quanto na Alta e Média Complexidade, uma vez que a conta corrente que recebe o repasse não é de exclusiva movimentação dos recursos financeiros das emendas, envolvendo outros recursos, tanto da Média e Alta Complexidade (MAC) quanto da Atenção Primária. [...] como consequência, do ponto de vista financeiro, os recursos acabam sendo diluídos com todo esse conjunto de repasses, de forma que não é mais viável diferenciar quais recursos se referem a emendas ou a um programa específico. Assim, é difícil comprovar se as despesas apresentadas pelas prefeituras municipais de fato são custeadas pelos recursos das emendas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já julgou inadmissível a aplicação de emendas de bancada e de comissão destinadas à Saúde para pagamento de pessoal (Acórdão 1.914/2024³):

- a) por terem caráter de voluntariedade e temporariedade, as emendas parlamentares de bancada ou de comissão devem ser tratadas de forma similar às transferências voluntárias, uma vez que são transferências temporárias, não sendo repassadas no exercício seguinte de forma continuada; e
- b) os recursos de emendas parlamentares de bancada ou de comissão, quando destinadas a ações e serviços públicos de saúde, não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal da saúde, incluídos os encargos sociais.

A própria Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados já apontou, com preocupação, o aumento da proporção das emendas destinadas a

³ Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1914%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

ações de custeio da máquina pública, tendo passado de 27% para 57% do total, entre 2017 e 2024.⁴

A Resolução acrescenta, ainda, um parágrafo ao art. 41 que referenda o estado de irregularidades descritos por estes *amici* quanto à existência de emendas de comissão e de bancada “paralelas”, identificadas com RPs 2 e 3:

§ 2º Caso a emenda de acréscimo ou de inclusão seja aprovada nos termos do § 5º do art. 11 da Lei Complementar nº 210, de 2024, as programações dela decorrentes:

I - deverão receber os identificadores próprios das despesas discricionárias do Poder Executivo, em atenção aos §§ 2º e 5º, inciso I, do art. 11 da Lei Complementar nº 210, de 2024;

II – não se sujeitam às indicações de que tratam os arts. 3º, § 2º, e 5º da Lei Complementar nº 210, de 2024; e

III – serão consideradas como despesas discricionárias do Poder Executivo, sem distinção na execução orçamentária.

O inciso I cristaliza a atribuição, às emendas não impositivas, dos identificadores de resultado primário destinados aos gastos discricionários do governo. Ao determinar que tais emendas não se sujeitam ao mesmo procedimento de indicações das emendas coletivas tradicionais (RP 7 e RP 8), o inciso II deixa uma brecha para que se adote o mecanismo aplicado às emendas de bancada não impositivas, ou seja: a indicação via ofícios dos colegiados diretamente ao alto escalão do governo, de forma opaca e sem padronização por meio de atas, favorecendo a individualização. O inciso III elimina, inclusive, a possibilidade de identificação de tais emendas no processo de execução por meio de códigos de Planos Orçamentários, tornando-as inevitavelmente invisíveis para a sociedade.

⁴ <https://www.camara.leg.br/noticias/1136810-estudo-da-camara-mostra-aumento-da-destinacao-das-emendas-de-bancadas-estaduais-para-area-de-custeio/>

III. PEDIDOS

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

1. Que sejam reconsiderados os pedidos apresentados na petição de e-doc. 2399, endereçada a esta Eg. Corte em 4 de junho de 2024
2. Que sejam considerados inconstitucionais os dispositivos acima mencionados introduzidos pela Resolução CN nº 2, de 2025, na Resolução CN nº 1, de 2006 - art. 44, §8º, art. 46, §8º e art. 41, §2º - em razão da sua incompatibilidade com a Constituição Federal.

Termos em que pedem deferimento.

São Paulo, 16 de julho de 2025.



GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA

OAB/SP 130.183



ROBERTO NUCCI RICETTO

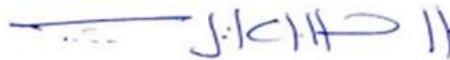
OAB/SP 409.382



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