

**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

**DESPACHO:**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:**

1. Após o julgamento do mérito da presente ADPF — ocorrido em **dezembro de 2022** — e diante do noticiamento, pelos *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil, de elementos indicativos da persistência do descumprimento do Acórdão prolatado por esta Corte, passei a adotar medidas voltadas a assegurar **o fiel cumprimento da referida decisão colegiada**, com vistas a garantir a transparência e a rastreabilidade do processo orçamentário e da execução das emendas parlamentares.

2. Com tais providências, consolidaram-se avanços na implementação das balizas fixadas no Acórdão do Plenário do STF. A título exemplificativo, cito os **mais recentes progressos**:

(i) Instituição de **contas bancárias específicas e exclusivas para todas as modalidades de emendas**, acompanhada da adaptação dos sistemas bancários do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Nordeste à vedação de utilização de “contas de passagem” e de realização de saques em espécie diretamente no caixa (“saques na boca do caixa”) (Id. b676eebd);

(ii) Extensão da **vedação de saques em espécie aos recursos de emendas parlamentares transferidos a contas de beneficiários finais — pessoas físicas ou jurídicas** —, observada a devida segregação, nos termos a serem disciplinados pelo Banco Central do Brasil (Id. 29ef94af);

(iii) Condicionamento da destinação de emendas coletivas (“de bancada” e “de comissão”) ao **pagamento de pessoal na área da saúde à**

**rigorosa observância dos deveres de transparência e rastreabilidade, com a publicação mensal, no Portal da Transparência, da relação nominal dos remunerados (Id. cd998559);**

(iv) Criação de Grupo de Trabalho pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Portaria Normativa SGCT/PGU/CGU nº. 01, de 1º de dezembro de 2025, com a finalidade específica de coordenar a adoção das providências necessárias para a **responsabilização civil e administrativa de agentes** eventualmente envolvidos na destinação e aplicação irregular de recursos oriundos de emendas parlamentares, bem como para a **recuperação de valores ao erário da União** (Id. 9e4a1cf9); e

(v) Determinação de **adequação dos processos orçamentários e dos mecanismos de execução de emendas, pelos entes subnacionais, ao modelo estabelecido no plano federal** pela Lei Complementar nº. 210/2024 e pelas decisões do Plenário deste STF (Ids. 8a4e5c8f e 29ef94af).

3. Cumpre recordar que os processos estruturais se caracterizam pela promoção de **reformas graduais**, o que lhes confere, não raras vezes, natureza duradoura<sup>1</sup>. Assim, é a complexidade da superação do estado de inconstitucionalidade diagnosticado e a profundidade das reformas institucionais exigidas que definem a duração do processo — vale lembrar que a garantia da duração razoável do processo não se confunde com celeridade a qualquer custo, mas com a obtenção de um tempo processual adequado à natureza e às exigências da causa. Seu término, portanto, condiciona-se ao atingimento de um patamar em que as instituições passem a operar regularmente, de forma estável e autônoma, sem a necessidade de intervenção judicial. **Enquanto tal estágio não é alcançado, o monitoramento jurisdicional não constitui**

---

<sup>1</sup> CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia; CAMPOS MELLO, Patrícia Perrone. O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo?. *Jota*. 28/11/2024.

faculdade, mas autêntico dever decorrente da Constituição e dos direitos fundamentais.

4. A experiência comparada revela trajetórias prolongadas de implementação de decisões estruturais, marcadas por fases sucessivas de monitoramento e aperfeiçoamento institucional. No caso *Brown v. Board of Education* (Estados Unidos), em que a Suprema Corte norte-americana declarou a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas, a decisão inaugural foi proferida em maio de 1954. Sua implementação, contudo, revelou-se progressiva, exigindo a prolação de uma segunda decisão em 1955 (“Brown II”), na qual fixadas medidas de caráter estrutural conjugadas com a definição dos tribunais distritais como encarregados de supervisionar a reforma do sistema de ensino almejada, consistente na transformação de escolas segregadas em sistemas de ensino unitários. Na ocasião, ficou definido que os citados tribunais deveriam tomar as providências necessárias “*com toda a celeridade possível*” (“*with all deliberate speed*”), de modo que o cumprimento da decisão da Suprema Corte fosse iniciado de forma rápida e razoável (“*prompt and reasonable start*”)². Apesar da determinação de que tal reforma ocorresse com a maior brevidade possível, **a supervisão judicial se prolongou por mais de uma década tendo em vista a complexidade do caso**³.

5. O que se pode extrair desse precedente é que os processos estruturais, por sua própria natureza, demandam decisões em cascata, voltadas à construção contínua de soluções adequadas para problemas complexos. **O enfrentamento de questões de difícil equacionamento — como aquelas relacionadas à execução de emendas parlamentares (objeto desta ADPF e das ADIS 7688, 7695 e 7697), ao combate ao desmatamento na Amazônia e no Pantanal (ADPF 743) e às fake news**

---

² EUA. U.S SUPREME COURT. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349 U.S. 294 (1955). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/349/294/#opinions>.

³ RENDLEMAN, Doug. Brown II's "All Deliber All Deliberate Speed" at Fifty. *San Diego L. Rev.* v. 41, n. 1575, 2004.

**(Inquérito nº. 4.781) — não comporta respostas simples ou instantâneas.**

Ao contrário, exige tempo institucional de amadurecimento, sob pena de que a solução jurisdicional se revele ineficaz ou insuficiente diante das especificidades que se apresentam.

6. Dessa maneira, a despeito dos avanços já alcançados, **NÃO HÁ** há prazo determinado para o encerramento do monitoramento instaurado nesta ação, o qual somente se dará quando for possível assegurar o regular funcionamento do processo orçamentário e da execução das emendas parlamentares, em todos os níveis da Federação, em conformidade com os princípios da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da CF).

7. À vista disso, no presente estágio processual, reputo necessário o aprofundamento acerca da eficácia da destinação dos recursos oriundos de emendas parlamentares, especialmente quanto à sua aptidão para a consecução de políticas públicas, o que constitui exigência prevista no art. 165, § 10, da Constituição, que impõe ao Estado o dever de promover a entrega efetiva de bens e serviços à sociedade, em consonância com os objetivos fundamentais da República e com a lógica de planejamento e execução orçamentária.

8. Evidências empíricas oriundas de pesquisas científicas contribuem para situar a problemática. Nesse sentido, menciono o recente estudo divulgado pelo **Movimento Orçamento Bem Gasto**, o qual revelou, segundo os pesquisadores, a baixa relevância e transparência das emendas parlamentares individuais. Em avaliação acerca da capacidade das emendas individuais de reduzir desigualdades, bem como de atender aos requisitos de transparência e rastreabilidade, o estudo concluiu que *“nenhuma emenda alcançou pontuação suficiente para ser classificada com nível alto de relevância e transparência; apenas 17% foram classificadas com boa relevância e transparência; e 92% apresentam baixa transparência, sendo difícil ou mesmo impossível aferir a destinação e a aplicação dos recursos públicos”*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Estudo mostra baixa relevância e transparência nas emendas parlamentares individuais. G1. 24/04/2026.

9. Na mesma linha, em 2025, o **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA** publicou uma série de Relatórios de Pesquisa dedicados ao tema, os quais apontaram os impactos das emendas parlamentares nas políticas de saúde, assistência social, educação e trabalho, destacando que a **insuficiência de transparência na alocação de recursos federais permanece como questão relevante a ser enfrentada**<sup>5</sup>.

10. Não é admissível, em um cenário de escassez de recursos públicos, que a destinação de emendas parlamentares se dissocie de um adequado planejamento, tampouco que resulte, na ponta, em ineficiências que comprometam a efetividade das políticas públicas. Por essa razão, é imprescindível compreender as reais condições de redução de desigualdades, melhoria da infraestrutura e mitigação da vulnerabilidade social por meio da destinação de recursos de emendas.

11. Assim, **CONVOCO Audiência de Contextualização - a ser presidida por este Relator e acompanhada pela juíza Amanda Thomé - para o dia 13/05/2026, às 09h, na Sala de Sessões da Segunda Turma, Anexo II-B, 4º andar, neste Supremo Tribunal Federal. A Audiência será destinada a propiciar o amplo debate dos estudos científicos mencionados**, com vistas a subsidiar novas deliberações desta Corte no que se refere à garantia da transparência, da rastreabilidade e da eficiência na alocação e execução dos recursos oriundos de emendas parlamentares.

12. Para tanto, são CONVIDADOS a participar, na condição de expositores, os seguintes pesquisadores que subscrevem os estudos citados nos itens 8 e 9 deste Despacho:

- **Dr. Marcelo Issa** - Movimento Orçamento Bem Gasto;
- **Dra. Marina Iemini Atoji** - Movimento Orçamento Bem Gasto;

---

<sup>5</sup> IPEA. Ipea publica série de estudos sobre impacto das emendas parlamentares nas políticas e no orçamento federal. 30/09/2025.

**ADPF 854 / DF**

- **Dra. Ana Cleusa Serra Mesquita** - IPEA;
- **Dra. Fabiola Sulpino Vieira** - IPEA;
- **Dr. Mário Magalhães** - IPEA;
- **Dr. Sergio Luiz Doscher da Fonseca** - IPEA.

13. Intimem-se para comparecimento à Audiência:

- A) a Advocacia Geral da União;
- B) a Advocacia do Senado Federal;
- C) a Advocacia da Câmara dos Deputados;
- D) o partido autor (PSOL);
- E) a Procuradoria Geral da República e
- F) a Controladoria-Geral da União.

14. Admito a participação dos *amici curiae* na condição de observadores, devendo cada qual indicar 1 (um) representante para a Audiência. Faculto-lhes, ainda, a possibilidade de manifestação posterior, mediante apresentação de memoriais com informações técnicas, no prazo de 10 (dez) dias úteis após a Audiência.

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 28 de abril de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*