

**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

DECISÃO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

I - INTRODUÇÃO

1. Recordo que, por meio do **Plano de Trabalho pactuado entre os Poderes Executivo e Legislativo**, firmou-se o comprometimento com a adoção de medidas de *“identificação clara, precisa e acessível na alocação e execução dos recursos provenientes de emendas parlamentares”*, tais como o aprimoramento do acesso *“a informações adicionais, documentos e à prestação de contas, quando disponível”* (e-doc. 1.701, Id. fb8970df).

2. A presente Decisão compreende o monitoramento da execução do referido Plano de Trabalho conjunto, homologado em **26/02/2025** (e-doc. 1.712, Id. 1864f4c8), assim como do cumprimento das seguintes determinações deste STF:

- ✓ **Itens 9.III e 9.V da Decisão de 18/02/2025** (e-doc. 1.589, Id. 03b82f69) - por meio da **Nota Técnica AUDGESTÃOINOVAÇÃO - TCU nº. 002/2025;**
- ✓ **Item 2 do Despacho de 12/02/2025** (e-doc. 1.276, Id. 31553527) e **Item 8 da Decisão de 19/01/2025** (e-doc. 1.603, Id. 5641295e); e
- ✓ **Item 3.III da Decisão de 23/08/2024** (e-doc. 596, Id. ce3b687e).

3. Passo à síntese das manifestações apresentadas em cumprimento das citadas determinações.

II - INFORMAÇÕES ACERCA DOS PLANOS DE TRABALHO DE “EMENDAS PIX”

4. Em cumprimento às determinações contidas nos itens 9.III e 9.V, da Decisão de 18/02/2025 (e-doc. 1.589, Id. 03b82f69), o **Tribunal de Contas da União**, por meio da **Petição de nº. 40.245/2025**, traz aos autos a **Nota Técnica AUDGESTÃOINOVAÇÃO - TCU nº. 002/2025**, elaborada com o objetivo de “[detalhar] a situação atualizada dos Planos de Trabalho referentes às Transferências da União para estados e municípios, com foco nas Transferências Especiais” e de “b)... [informar acerca da] iniciativa do TCU, junto à Rede Integrar, para verificar a aplicação dos recursos provenientes de Transferências Especiais nos estados e municípios” (e-docs. 1.928 e 1.929, Ids. cd111bee e bea0ac5e).

5. Quanto à situação atual dos Planos de Trabalho, o Tribunal de Contas da União concluiu:

“25. A partir da análise dos dados extraídos da Plataforma Transferegov. br em 19/3/2025, foi observada uma evolução na situação geral dos planos de trabalho relativos às Transferências Especiais (emendas “PIX”), em relação à extração realizada em 13/2/2025, cuja análise foi objeto da Nota Técnica AudGestãoInovação 1/2025.

26. Em suma, para o período de referência de 2020 a 2024, houve redução do quantitativo geral de casos nas fases iniciais (“não cadastrado”, “em elaboração” e/ou “concluído”), porém, com mais casos concluídos (antes do envio para a análise); houve aumento no quantitativo geral de casos nas fases intermediárias, com mais planos de trabalho em análise e menos casos de ajustes (“enviado para análise”, “em complementação” e/ou “em ajuste do plano de trabalho”); e, por fim, ampliação do quantitativo geral nas fases finais (“aprovado” e/ou “reprovado”)” (e-doc. 1.929, Id. bea0ac5e).

6. Relativamente ao **período de 2020 a 2024**, a mencionada evolução foi assim detalhada:

“• Planos de Trabalho nas fases iniciais: observou-se redução da quantidade geral de casos (-16,7%, passando de 8904 para 7421), com redução da quantidade de planos de trabalho com status “não cadastrado” e “em elaboração” e aumento dos casos com status “concluídos”;

• Planos de Trabalho nas fases intermediárias: observou-se aumento da quantidade geral de casos (+4,6%, passando de 26017 para 27221), com aumento na quantidade de planos de trabalho com status “enviado para análise”, e redução da quantidade com status “em complementação” e/ou “em ajuste do plano de trabalho”;

• Planos de Trabalho nas fases finais: observou-se ampliação da quantidade geral de casos nessas fases (+152,0%, passando de 127 para 320 casos), com aumento da quantidade de planos de trabalho com status “aprovado”, nenhum caso registrado com status “reprovado” para o período 2020/2023 e aumento desses casos em 2024” (e-doc. 1.929, Id. bea0ac5e).

7. Apesar do avanço, o TCU reiterou que *“conforme relatado na Nota Técnica AudGestãoInovação 1/2025, [...] no período compreendido entre os **exercícios de 2020 a 2023**, uma parcela significativa dos planos de trabalho permanece **não cadastrada** no sistema”* (e-doc. 1.929, Id. bea0ac5e). Conforme a tabela abaixo, em **19/03/2025**, havia **6.247 Planos de Trabalho não cadastrados** (452 planos - ref. ao ano 2020; 1.169 planos - ref. ao ano 2021; 2.377 - ref. ao ano 2022 e 2.249 - ref. ao ano 2023):

Tabela 3 - Quantidade de Planos de Trabalho por situação de 2020 a 2024 (consulta em 19/3/2025)

Status	2020		2021		2022		2023		2024		Total	(%)
Não Cadastrado	452	28,36%	189	24,86%	2377	27,92%	2249	24,25%	503	4,60%	6760	19,29%
Em Elaboração	37	2,27%	83	1,77%	137	1,61%	133	1,43%	62	0,57%	452	1,29%
Concluído	4	0,25%	28	0,60%	45	0,53%	55	0,59%	77	0,70%	209	0,60%
Enviado para Análise	582	35,73%	1906	40,54%	3280	38,52%	3944	42,53%	5581	51,04%	15203	43,63%
Em Complementação	525	32,23%	1480	31,48%	2608	30,63%	2798	30,17%	4483	41,00%	18944	53,93%
Em Ajuste do PT	4	0,25%	11	0,23%	19	0,22%	29	0,31%	61	0,56%	124	0,35%
Aprovado	15	0,92%	25	0,53%	48	0,56%	65	0,70%	165	1,51%	318	0,91%
Reprovado	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	0,02%	2	0,01%
Total Geral	1629		4702		8514		9273		10954		35052	100,00%
Peso Relativo	4,65%		13,48%		24,29%		26,45%		31,09%		100,00%	

Fonte: plataforma Transferegov.br

8. O não cadastramento, até o momento, de **6.247 Planos de Trabalho**, totalizando dezenas de bilhões do orçamento público federal, sublinha, mais uma vez, o nível de desorganização institucional que marcou a implementação das transferências especiais (“emendas PIX”). Como já demonstrado nestes autos, deveres básicos atinentes ao planejamento, controle, transparência, rastreabilidade e prestação de contas restaram inadimplidos, afrontando preceitos constitucionais e legais.

9. Reitero a imperatividade de apresentação dos citados Planos de Trabalho, com a finalidade de permitir o conhecimento da destinação dos recursos públicos oriundos de “emendas PIX”. Ademais, independentemente da apresentação dos Planos de Trabalho, processo ainda em curso, é certo que os recursos referentes aos **anos de 2020 a 2023** foram transferidos a Estados e Municípios, de modo que **remanesce o dever constitucional de prestação de contas das despesas efetuadas** (art. 70, parágrafo único, da CF).

10. Nesse sentido, conforme evidenciado pela CGU no **Relatório de Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais - 2022**, *“a ausência de definição expressa da obrigatoriedade de apresentação do relatório de gestão, instrumento que representa a prestação de contas dos recursos públicos recebidos, além de incorrer em descumprimento de mandamento constitucional, impede o exercício do controle social e dificulta a fiscalização dos órgãos de controle sobre dinheiros públicos”*¹.

III - DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS POR MEIO DA REDE INTEGRAR

11. Sobre a atuação do TCU junto à Rede Integrar, a **Nota Técnica AUDGESTÃOINOVAÇÃO - TCU nº. 002/2025** informa a realização de *“reunião [entre o] Tribunal e representantes da Atricon no dia 25/2/25. Durante o encontro, foi discutida a viabilidade de execução, ainda em 2025, de uma ação conjunta relacionada ao tema das transferências por meio de emendas parlamentares, conforme já previsto no Plano Anual de Trabalho (PAT/2025) da Rede Integrar”*.

12. A atuação conjunta do TCU com os Tribunais de Contas estaduais e municipais envolverá o *“compartilhamento de informações, realização de auditoria conjunta e o intercâmbio de melhores práticas e metodologias de fiscalização”*. A meta definida, até o momento, é de realizar uma *“fiscalização que seja concluída até o mês de novembro de 2025”* (e-doc. 1.929, Id. bea0ac5e).

¹ CGU. Relatório de Avaliação - Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais - dezembro de 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1370475>.

IV - INFORMAÇÕES PRESTADAS PELOS ESTADOS ACERCA DAS NORMAS RELATIVAS À EXECUÇÃO DE EMENDAS FEDERAIS DESTINADAS A INSTITUIÇÕES DE ENSINO E FUNDAÇÕES DE APOIO

13. Ressalto, ainda, que, em **12/01/2025**, determinei à União e aos Estados a publicação de normas e/ou orientações acerca da aplicação e da prestação de contas referentes a emendas parlamentares federais, pelas Instituições de Ensino Superior e suas respectivas Fundações de Apoio (e-doc. 1.276, Id. 31553527). Em **19/01/2025**, esclareci que tal determinação **somente será considerada atendida com a juntada da publicação da(s) norma(s)/orientação(ões)** (e-doc. 1.603, Id. 5641295e).

14. A União atendeu à referida determinação por meio da publicação da Portaria MEC nº. 97, de 11 de fevereiro de 2025, conforme declarado no e-doc. 1.603, Id. 5641295e. Ademais, tendo em vista o término do prazo em **20/03/2025**, após prorrogação concedida em **19/02/2025** (e-doc. 1.603, Id. 5641295e), **consigno o cumprimento da ordem judicial pelos seguintes Estados, ressalvadas as impugnações que possam surgir em casos específicos e ações próprias:**

- Amapá: Instrução Normativa nº. 01/2025 -PGE/CGE/SEPLAN - e-doc. 1.849, Id. 5a69c5da;
- Amazonas: Decreto nº. 51.201/2025, de 14 de fevereiro de 2025 - e-doc. 1.608, Id. 68129a51;
- Ceará: Resolução COGERF nº. 10/2025 e-doc. 1.744, Id. 350e8e6e;
- Distrito Federal: Portarias nº. 98/2025 (Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal), nº. 204/2025 (Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal) e nº. 286/2025 (Secretaria de

ADPF 854 / DF

Estado de Educação do Distrito Federal) - e-doc. 1.854 a 1.857, Id. 4266f4eb a 5e9b3048;

- Mato Grosso: Portaria nº. 03/2025/CASACIVIL/SEFAZ/CGE/PGE - e-doc. 1.870, Id. fb4f3821;
- Mato Grosso do Sul: Resolução CGE/MS nº. 126, de 6 de março de 2025 - e-doc. 1.768, Id. 1a42afdb;
- Minas Gerais: Resolução SCC nº 002/2025, de 11 de fevereiro de 2025 - e-doc 1.529, Id. 0d431466;
- Rio Grande do Norte: Portaria Conjunta - SEI nº. 3, de 21 de março de 2025 - e-doc. 1.907, Id. 3518c19e;
- Rio Grande do Sul: Instrução Normativa Conjunta SPGG/CAGE nº. 01/2025 - e-doc. 1.861, Id. dd3fb271;
- Roraima: Decreto nº. 37.431-E, de 20 de março de 2025 - e-doc. 1.883, Id. 9bdccbd0;
- Santa Catarina: Orientação Normativa SCC/SEF/CGE nº. 01, de 07 de março de 2025 - e-doc. 1.881, Id. 6587ad26;
- São Paulo: Lei estadual nº, 17.893, de 2 de abril de 2024, e Decreto estadual nº. 69.125, de 9 de dezembro de 2024 - e-docs 1.553 e 1.554, Id. 2f0e9f28 e a4a71e43.

15. O **Estado da Bahia** apresentou somente minuta de Decreto e aludiu à Portaria em elaboração (e-doc. 1.937, Id. 69e69c48); o **Estado do Espírito Santo** reportou-se à Portaria Conjunta SEFAZ/SECONT nº. 01-R,

de 09 de julho de 2024, que trata das transferências especiais em geral, sob o argumento de que o Estado não possui Fundação de Apoio, somente uma IES, qual seja a Faculdade de Música do Espírito Santo (FAMES) (e-doc. 1.888, Id. 84bf626a); o **Estado do Goiás** informou a publicação do Decreto nº, 10.653, de 6 de março de 2025, que, no entanto, não atende à determinação, pois se limita a criar a Plataforma Central de Acompanhamento da Execução Orçamentária das emendas federais impositivas e não impositivas (e-doc. 1.774, Id. 50527313); o **Estado do Pará** apenas informou a expedição de Ofícios aos órgãos envolvidos (e-doc. 1.587, Id. d2c6db1d); o **Estado do Paraná** apresentou somente o fluxo de monitoramento da execução de emendas parlamentares (e-doc. 1.523, Id. ab38cc8b); o **Estado de Tocantins**, sem juntar norma específica, informou que orienta o atendimento aos comandos contidos na Portaria Conjunta MGI/MF nº. 2, de 24 de janeiro de 2025, e na Instrução Normativa TCU nº. 93, de 17 de janeiro de 2024 (e-doc. 1.873, Id. 632926ca). Por fim, o **Estado do Rio de Janeiro** requereu a prorrogação do prazo para o atendimento da ordem judicial (e-doc. 1.879, Id. c3ce5dc5).

16. **Quanto aos Estados do Acre, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia e Sergipe, não houve qualquer manifestação nos autos.**

V - EXECUÇÃO DO PLANO DE TRABALHO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

17. Relembro, por fim, que, em decisão de **23/08/2024** (e-doc. 596, Id. ce3b687e), determinei ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a migração de dados para o *Transferegov.br*, com vistas à operacionalização das transferências Fundo a Fundo. Conforme as **Notas Técnicas SEI nº. 39215/2024/MGI** (e-doc. 700, Id. e82ef24c) e **5460/2025/MGI** (e-doc. 1.577, Id. ad1064b4), a execução integral do Plano

de Trabalho apresentado pelo Ministério deveria ser concluída em **21/03/2025**. Até o presente momento, não foram prestadas informações que atestem o cumprimento da determinação judicial em sua integralidade.

VI - DELIBERAÇÕES

18. Ante o exposto, determino:

I) que os Estados e Municípios beneficiários das “emendas PIX” referentes aos **6.247 Planos de Trabalho não cadastrados** (anos 2020 a 2023) prestem contas, no **prazo de 90 (noventa) dias corridos**, aos respectivos Ministérios finalísticos, **de maneira individualizada, por emenda**, com os requisitos habitualmente observados no âmbito do governo federal para a prestação de contas. Para o cumprimento desta determinação, é possível o encaminhamento do trecho pertinente da prestação de contas que tenha sido realizada perante o respectivo Tribunal de Contas estadual, **desde que nela conste as informações requeridas, por emenda**.

A ciência dos Estados será realizada por meio de suas respectivas Procuradorias-Gerais, e, no caso dos Municípios, deverá ser efetuada a intimação por meio da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Outrossim, oficie-se aos Tribunais de Contas dos Estados com vistas a que colaborem para a cientificação dos Municípios.

Desde logo, **ADVIRTO** que a não prestação de contas, no prazo fixado, implicará a configuração de **impedimento de ordem técnica** para execução de emendas parlamentares, a teor da Lei Complementar nº. 210/2024 (art. 10, incisos XXII e XXIII), **sem prejuízo da necessária apuração da responsabilidade dos agentes omissos;**

ADPF 854 / DF

II) que seja oficiado ao TCU e à ATRICON para que detalhem as atividades planejadas e os respectivos prazos de execução referentes à fiscalização, por meio da Rede Integrar, prevista para ser concluída no **mês de novembro de 2025**;

III) quanto às Instituições de Ensino Superior e suas respectivas Fundações de Apoio, vinculadas aos Estados-Membros:

a) a **imediate suspensão de novos repasses** de emendas parlamentares federais para as Instituições de Ensino Superior estaduais e suas Fundações de Apoio dos **Estados do Acre, de Alagoas, do Maranhão, da Paraíba, de Pernambuco, do Piauí, de Rondônia e de Sergipe, os quais não apresentaram qualquer manifestação nos autos**. Para tanto, cientifique-se o **Ministério da Educação e a Secretaria das Relações Institucionais**, com a listagem dos citados Estados; e

b) a prorrogação excepcional do prazo **por 15 (quinze) dias corridos** para cumprimento da determinação constante no item 2 do Despacho de 12/02/2025 (e-doc. 1.276, Id. 31553527) e no item 8 da Decisão de 19/01/2025, em benefício dos **Estados da Bahia, do Espírito Santo, do Goiás, do Pará, do Paraná, do Rio de Janeiro e do Tocantins, que apresentaram informações incompletas/insuficientes**;

IV) a INTIMAÇÃO do **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**, por meio da AGU, a fim de informe, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, o cumprimento integral do Plano de Trabalho referido nas **Notas Técnicas SEI nº. 39215/2024/MGI** (e-doc. 700, Id. e82ef24c) e **5460/2025/MGI** (e-doc. 1.577, Id. ad1064b4).

À SEJ para providências, **com urgência**.

Publique-se.

ADPF 854 / DF

Brasília, 1º de abril de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente