

**REFERENDO NA 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**

**DECISÃO:**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO**

**I - INTRODUÇÃO**

Nesta data, um dos maiores Juristas da história brasileira, **José Afonso da Silva**, completa 100 anos de vida. Referido todos os dias neste Supremo Tribunal Federal, em milhares de decisões, escolhi homenageá-lo com citações que sublinham o seu elevado saber e, ao mesmo tempo, servem de moldura a mais essa decisão voltada à extinção das inconstitucionalidades conhecidas como “orçamento secreto”. **Afinal, não existe proteção constitucional para práticas ímprobas, tampouco existe direito adquirido a peculato ou corrupção.**

Ensina José Afonso da Silva:

O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição. Essa conformidade com os ditames constitucionais, agora, não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a Constituição. Exige mais, pois omitir a aplicação de normas constitucionais, quando a Constituição assim a determina, também constitui conduta inconstitucional.

[...]

A *publicidade* sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do

que os administradores estão fazendo.

[...]

A jurisdição constitucional emergiu historicamente como um instrumento de defesa da Constituição, não da Constituição considerada como um puro nome, mas da Constituição tida como expressão de valores sociais e políticos.

[...]

A Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas.

**Tais lições, não obstante básicas, a cada dia revelam-se mais pertinentes, em uma quadra na qual decisões do STF são alvos de constantes agressões, arroubos ditatoriais e incivildades, como se fossem métodos aceitáveis e eficazes em substituição aos legítimos debates nos autos. Os ensinamentos e a ética de José Afonso da Silva, nos seus 100 anos, são contrastes eloquentes com as mencionadas atipicidades, que haverão de ser superadas.**

Com esse fundamental enquadramento, destaco que a presente decisão analisa a Petição nº. 54597/2025, da Advocacia-Geral da União (e-doc. 2169, Id. 3f031983).

Trata-se de mais um passo dado por esta Relatoria para promover a aplicação do Plano de Trabalho homologado pelo Plenário do STF em 26/02/2025 (e-doc. 1.712, Id. 1864f4c8), elaborado em conjunto

pelos Poderes Executivo e Legislativo com compromissos institucionais *“visando ao aprimoramento da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares, em conformidade com as diretrizes firmadas na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 210/2024 e nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854” (e-doc. 1.701, Id. fb8970df)*”.

## **II - MANIFESTAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.**

Atendendo a uma determinação desta Relatoria, a AGU vem aos autos prestar esclarecimentos e apresentar respostas a uma série de questionamentos que foram formulados a órgãos do Poder Executivo Federal por meio do despacho do dia 24.03.2025 (e-doc. 1901).

### **1) “Do item 1.1.1” - Emendas Pix para eventos. Planos de Trabalho destinado a eventos.**

Na decisão do dia 24.03.25, formulou-se o seguinte questionamento: *Entre os 1.219 (um mil, duzentos e dezenove) Planos de Trabalho com tal finalidade “695 – Turismo”, cadastrados até 17/03/2025, relativos às transferências especiais (“emendas PIX”) de 2020 a 2024, quantos foram ou são destinados a eventos? (apresentar o quantitativo ano a ano). A Advocacia-Geral da União manifestou-se nos termos seguintes:*

4. Conforme informações prestadas pelo Ministério do Turismo, *“foram identificados 987 planos de ação”* vinculados à finalidade *“695-Turismo”*, tendo como interregno temporal de análise o período compreendido entre os anos de 2020 a 2024. Destes 987 planos, consta que *“372 já foram analisados tecnicamente, enquanto 670 ainda aguardam análise”*. Dentre os analisados, *“122 foram classificados como contendo ao menos uma meta relacionada à realização de eventos.”*

5. Ressalte-se, por pertinente, que "a soma entre os planos analisados (372) e os pendentes de análise (670) totaliza 1.042 registros — número superior aos 987 inicialmente identificados. Essa diferença pode se dar pela existência de registros duplicados ou reenviados pelos proponentes após ajustes e complementações, o que amplia a contagem operacional de análises, sem alterar o total de planos únicos cadastrados na plataforma."

6. Para melhor compreensão, apresenta-se, a seguir, o quantitativo de planos com metas relacionadas à realização de eventos (cerca de 122), classificados por ano de cadastramento e por *status* de análise técnica:

|                      | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Aprovado             | 0    | 0    | 1    | 3    | 14   |
| Reprovado            | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Em<br>complementação | 0    | 4    | 14   | 30   | 56   |

Também junto ao Ministério do Turismo, fez-se a seguinte indagação: *B. Todos os Planos de Trabalho destinado a eventos foram aprovados? Há planos não analisados, submetidos a complementações e/ou ajustes ou reprovados?* Ao que se obteve a seguinte resposta:

Ainda segundo informações disponibilizadas pelo Ministério do Turismo no dia 23.04.2025, dos 122 planos de trabalho classificados como contendo, ao menos, uma meta relacionada à realização de eventos, (a) 18 planos foram aprovados ou estão aptos à aprovação, e (b) 104 planos estão em complementação, aguardando ajustes por parte dos proponentes.

Portanto, observo que dos 1.042 planos de trabalho identificados pela AGU vinculados à finalidade "Turismo", 122 foram classificados

como contendo ao menos uma meta relacionada à realização de eventos. E, destes, apenas 18 foram aprovados, restando ainda 104 planos em fase de complementação, aguardando ajustes por parte dos proponentes.

De outro lado, a AGU **não trouxe elementos sobre a existência de eventual cronograma para apresentação das informações complementares.** Tenho que tais circunstâncias revelam-se imprescindíveis para a análise da transparência e rastreabilidade na aplicação das emendas individuais relativas a eventos.

Por tais motivos, revela-se imperioso que a AGU **preste novas informações a respeito da existência de um cronograma para a conclusão das análises dos Planos de Trabalho pelo Ministério do Turismo,** considerando-se que os indicadores em questão estão aquém do imprescindível.

Por derradeiro, ainda quanto a este item, questionou-se o seguinte:

*H. Quais as providências tomadas no âmbito dos Ministérios da Fazenda e do Turismo para assegurar a plena rastreabilidade das emendas para eventos, inclusive evitando que um programa de isenção fiscal (Perse) seja usado para eventual desvio de finalidade na ocultação de práticas ilegais envolvendo emendas parlamentares? De acordo com a AGU:*

O Ministério do Turismo tem adotado as seguintes providências com vistas a assegurar a rastreabilidade das emendas parlamentares destinadas a eventos: (i) análise técnica detalhada dos planos de ação na plataforma *Transferegov.br*; (ii) elaboração de objetos padronizados e materiais orientadores destinados aos beneficiários; e (iii) capacitação contínua da equipe técnica quanto à legislação e procedimentos das transferências voluntárias.

O aprimoramento da operacionalização das Transferências Especiais no *Transferegov.br* pelo Poder Executivo federal também tem contribuído para assegurar a plena rastreabilidade das emendas, inclusive daquelas destinadas a eventos, ao se ampliar "os registros sobre os executores e a destinação dos recursos em plano de trabalho, por prefeituras e governos estaduais beneficiados com transferências especiais".

**2) Do "item 1.1.2" - Programa Emergencial da Retomada do Setor de Eventos (Perse). Benefício de renúncia fiscal.**

Quanto a este ponto, a AGU apresentou óbices de ordem técnica para responder aos quesitos "C" a "G", informando que o levantamento solicitado quanto aos benefícios fiscais instituídos pela *Lei nº 14.148/2021* *reflete apenas aquelas habilitadas para fruição a partir de abril de 2024, momento a partir do qual a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil passou a monitorar a evolução do benefício, para fins de aferição do atingimento do teto máximo legal, estipulado de R\$ 15 bilhões. Em outras palavras, as empresas que se declararam beneficiárias anteriormente a abril de 2024 não constam dessa listagem.*

Apesar da compreensão a respeito do obstáculo de ordem técnica informado pela AGU, ante o fato de que apenas a partir de abril de 2024 a Secretaria da Receita Federal ter passado a monitorar a evolução do benefício, para fins de aferição do atingimento do teto máximo legal, tenho que a ausência de aferição atenta contra as regras de transparência e rastreabilidade às quais tem sido dada a máxima efetividade na execução desta ADPF, em obediência à Constituição.

Por tal razão, cabe à AGU explicitar qual o controle havido em relação aos citados benefícios **anteriormente a Abril de 2024**, devendo

informar **sobre a existência de alguma métrica para a sua aferição**, para que seja possível demonstrar quanto foi fruído de benefício, em quais condições, além de outros elementos relevantes para o acompanhamento da execução destes benefícios, **no que relacionado com empresas beneficiadas direta ou indiretamente com emendas parlamentares**.

Por outro lado, informa a AGU *“a ausência de informações, por ora, sobre as empresas executoras dos recursos de “emendas pix” destinados à finalidade “695 – Turismo”, no período compreendido entre 2020 a 2024, a impossibilitar qualquer confronto dessas informações (empresas executoras) com a listagem daquelas que se declararam habilitadas para fruição do benefício fiscal instituído pela Lei nº14.148/2021”*.

Em razão da justificativa anteriormente apresentada, **fica deferido desde logo o pedido da AGU para apresentação das informações requisitadas referentes às letras C a G do item I até o dia 30/09/2025**, quando já terá ocorrido a efetiva prestação de contas por parte dos entes beneficiários das "emendas PIX", possibilitando a identificação das empresas executoras para fins de cruzamento com os dados disponíveis pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil relativos ao Perse.

**3) Do “item 1.3” - Da abertura de contas específicas para o recebimento de recursos oriundos de cada emenda parlamentar destinada à saúde.**

Em relação à determinação desta Relatoria para que o Ministério da Saúde prestasse *“informações atualizadas acerca do cumprimento da determinação constante no item 28.B, do Despacho de 23/12/2024, sobre a abertura de contas específicas para o recebimento de recursos oriundos de CADA emenda parlamentar destinada à saúde”*, a Advocacia-Geral da União

esclareceu o seguinte:

41. Pois bem, em complementação à petição eDOC 1.575, a União vem informar que, "*das 7.322 propostas de emendas parlamentares registradas, encontram-se regularizadas 6.040 contas-correntes específicas e **restam pendentes de regularização 1.283 contas.***"

42. Oportuno registrar ainda que se encontra disponível, em ambiente de fácil acesso, planilha com o *status* de regularização das contas correntes específicas abertas para o recebimento de recursos oriundos de emenda parlamentar destinada à saúde, discriminada por ente subnacional (Estado/Município), acessível por meio do *link*:  
<[https://investuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN\\_Painel\\_Reg\\_Contas](https://investuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Reg_Contas_Emendas/CGIN_Painel_Reg_Contas)> 42.

Deflui da petição da AGU que não foi cumprida em sua inteireza a determinação originariamente fixada em Agosto de 2024, e sucessivamente reiterada até o despacho de 24.03.2025 (e-doc. 1901), demonstrando a continuidade da inobservância quanto aos postulados constitucionais da transparência e rastreabilidade (Art. 163-A, CF), por parte dos destinatários das emendas.

Destaco, uma vez mais, importantes passagens contidas na **Nota Técnica AUDGESTÃO INOVAÇÃO - TCU nº. 001/2025**:

*"... nos últimos seis anos, aproximadamente 86% das emendas parlamentares pagas foram executadas por meio de transferências, enquanto 14% ocorreram por aplicação direta. Entre as transferências, **apenas cerca de 19% permitem***

*rastrear o percurso do recurso desde o autor da emenda até o beneficiário final (fornecedor de bens e serviços), utilizando extratos bancários. Isso ocorre porque 69% das transferências foram feitas na modalidade Fundo a Fundo, que utiliza contas genéricas e inviabiliza a rastreabilidade até o beneficiário final por meio de extratos bancários.*"(e-doc. 1.583 da ADPF 854)

(...)

*"...a aplicação das regras previstas na Instrução Normativa TCU 93/2024 às emendas parlamentares transferidas na modalidade Fundo a Fundo poderia ampliar significativamente a rastreabilidade desses recursos. Atualmente, essa instrução exige que, nas transferências especiais, sejam criadas contas correntes específicas para cada autor e para cada ano da emenda. A partir da determinação do Min. Flávio Dino, essa mesma exigência foi estendida às emendas parlamentares na área da saúde, transferidas via Fundo a Fundo, prevendo-se que a rastreabilidade das emendas dos últimos seis anos pode aumentar de 19,1% para algo em torno de 87%.*

*Isso porque também é importante que os bancos responsáveis pela gestão de recursos de entes públicos incluam nos extratos bancários informações como CPF ou CNPJ dos destinatários finais em todos os extratos. Com essas duas medidas combinadas, a rastreabilidade das emendas parlamentares individuais se aproximaria de 100%." (e-doc. 1.583 da ADPF 854).*

Relembro que tais determinações quanto à abertura de contas específicas não são inéditas e estão contidas em outros

despachos/decisões proferidos por esta Relatoria desde Agosto de 2024 (ver e-docs. 596, 1444, 1642, 1901). **A flexibilidade quanto aos prazos demonstra ponderação na condução dos presentes autos, mas é certo que não é possível aguardar indefinidamente pelo cumprimento dos deveres constitucionais por parte dos gestores públicos.**

Assim, em razão da ausência da abertura e/ou regularização de contas específicas, individualizadas por emenda, não resta alternativa a não ser o **bloqueio** das emendas parlamentares da saúde relativas às **1283 contas não regularizadas** informadas no item 1.3 da petição da AGU, ficando o desbloqueio condicionado a pedido específico do **Ministério da Saúde, atestando a regularização da conta**, caso a caso.

Ainda, em relação à apontada ausência de regularidade, mostra-se imperativa a realização de uma avaliação independente e objetiva por parte do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS<sup>1</sup>, **visando à elucidação da situação de cada uma das emendas cujas contas ainda não foram regularizadas.**

### III – DELIBERAÇÕES

1) **Intime-se a Advocacia-Geral da União para que, no prazo de 10 (dez) dias úteis**, preste novas informações a respeito da existência de um cronograma para a conclusão das análises dos Planos de Trabalho pelo Ministério do Turismo, conforme “item II, subitem 1” desta decisão;

2) **Determino a intimação da AGU para que no prazo de 15 (quinze) dias úteis, em conformidade com o “item II, subitem 2” desta**

---

<sup>1</sup> O DENASUS tem suas competências estabelecidas pelo Decreto nº. 11.798, de 28 de Novembro de 2023.

**decisão**, esclareça qual o controle havido em relação aos benefícios do PERSE anteriormente a Abril de 2024, devendo informar sobre a existência de alguma métrica para a sua aferição, para que seja possível demonstrar quanto foi fruído de benefício, em quais condições, além de outros elementos relevantes para o acompanhamento da **execução das emendas por empresas alcançadas por benefícios fiscais**. Defiro o pedido da AGU para apresentação das informações requisitadas referentes às letras “C a G” do item I da decisão do dia 24/03/2025, até o dia 30/09/2025;

3) **Determino o bloqueio da execução das emendas parlamentares da saúde relativas às 1283 contas não regularizadas informadas no item 1.3 da petição da AGU**, ficando o desbloqueio condicionado a pedido específico do Ministério da Saúde, atestando a regularização da conta, caso a caso, **conforme “item II, subitem 3” desta decisão**.

**INTIME-SE** o Ministério da Saúde, por meio da AGU, para que notifique o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal para que identifiquem e promovam o bloqueio das aludidas 1283 contas.

Publique-se.

Brasília, 30 de abril de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*