

**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 sobre:

1. ‘Emendas-bolsão’: riscos de opacidade e irregularidades em emendas de bancada;
2. Riscos de desvios em saques na ‘boca do caixa’ de recursos de emendas parlamentares;
3. Denúncias de irregularidades ambientais na execução de emendas parlamentares;
4. A aplicação das decisões dessa Suprema. Corte aos Entes Subnacionais.

1. 'EMENDAS-BOLSÃO': OPACIDADE E IRREGULARIDADE NAS EMENDAS DE BANCADA APROVADAS EM 2025

Um estudo da Transparência Internacional - Brasil¹ sobre as atas, indicações e planilhas das 27 bancadas do Congresso Nacional, identificou que, em 2025, **pelo menos 21 bancadas estaduais** aprovaram o que chamamos de **28 'emendas-bolsão'**², totalizando mais de **R\$ 1,66 bilhões**.³

'Emendas-bolsão' são emendas coletivas aprovadas com objetos genericamente definidos, como "aquisição de equipamento" ou "máquinas e equipamentos", que são posteriormente divididas, na fase das indicações, em dezenas ou centenas de gastos específicos de difícil ou impossível rastreio entre o parlamentar solicitante e o beneficiário final.

Alguns exemplos ilustrativos merecem destaque. A emenda 71270008 da Bancada de Sergipe tem como favorecido o DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), no valor de R\$ 71 milhões. Após a incorporação na Lei Orçamentária essa emenda foi 'quebrada' em 308 indicações, cada qual com um objeto específico (trator, grade niveladora, caminhão, plantadeira, etc.) e com um beneficiário final distinto, usualmente uma prefeitura ou uma entidade privada local (associação de produtores, sindicatos, etc.).⁴

¹ <https://transparenciainternacional.org.br/posts/conheca-as-emendas-bolsao-artificio-utilizado-pelas-bancadas-estaduais-no-congresso-para-distribuir-mais-de-r-16-bilhao-sem-transparencia-em-202/>

² Importante notar que este número pode ser maior: a ausência de informações sobre as indicações realizadas com relação a algumas emendas aprovadas impossibilita a identificação dos beneficiários finais e, mesmo com indícios de se tratarem de 'emendas-bolsão', como, por exemplo, objetos genéricos, optou-se por não inclui-las no resultado final. Além das emendas incluídas no levantamento, notou-se que algumas bancadas estaduais aprovaram emendas com programações genéricas relativas à segurança pública que, posteriormente, na fase de indicação, foram repartidos em objetos diversos com dinâmica possivelmente semelhante às emendas destinadas à CODEVASF e ao DNOCS, o que justifica análises mais detalhadas.

³ Conforme disponibilizadas aqui até 18 de jan. 2026. <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2025/Atas/bancadas/loa-2025-Bancadas-Estaduais>

⁴ <https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/148657497/SE+-+31-12-2025+-+Planilha+de+altera%C3%A7%C3%A3o+indica%C3%A7%C3%A3o.xlsx/443ce85d-f960-42ee-8fb0-109c5350bc82>

No caso da emenda 71100006 da Bancada de Tocantins, somando mais de R\$ 68 milhões, a CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba) é responsável pela concretização de 295 indicações, com objetos tão distintos quanto máquina de gelo, caminhão pipa, barracas de feira, tratores e compactador de lixo.⁵

Trata-se de prática que contraria a legislação aplicável às emendas parlamentares e as decisões já adotadas por esta Eg. Corte. Afinal, a Lei Complementar nº 210, de 2024, prevê que as emendas de bancada *“somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação representada pela bancada”* (art. 2º). Nesse mesmo sentido, o Min. Flávio Dino afirmou, em 29 dez. 2024, que *“as ‘emendas de comissão’, assim como as ‘de bancada’, tem escopo normativo voltado para ações estruturantes, e não para a mera reprodução – com outro nome – das emendas individuais.”*

Foi o próprio Congresso Nacional que determinou uma vedação à *“individualização de ações e de projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada”* (art. 2º, LC 210/2024). Essa vedação é reiterada no art. 3º, §1º da Lei Complementar nº 210, de 2024, que também limita, em regra, o máximo de emendas de bancada a oito por ano. A isso se soma a determinação de que, na hipótese de a programação da emenda de bancada ser divisível, cada parte independente⁶ não pode ser inferior a 10% do valor da emenda, salvo para atendimento a ações e serviços públicos de saúde (art. 2º, §4º, LC 210/2024).

Posteriormente à aprovação da Lei Complementar nº 210, de 2024, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 1 de 2025-CN, que adequou as normas internas de aprovação das emendas à nova lei, inclusive com a aprovação de modelos

⁵ <https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/148657497/TO+-+03-09-2025+Ata+e+Planilha+de+indica%C3%A7%C3%A3o.pdf/a6a5221a-5022-44cc-ba1a-ecffa68a9c9>

⁶ Art. 2º, § 5º Considera-se parte independente: I - a compra de equipamentos e material permanente por um mesmo ente federativo; II - a compra de equipamentos e material permanente, desde que possa ser executada na mesma ação orçamentária; III - as despesas com custeio, desde que possam ser executadas na mesma ação orçamentária.”

de atas e planilhas a serem utilizadas pelas bancadas e posteriormente publicadas pela Comissão Mista de Orçamento (art. 48-A). Há, ainda, previsão de que as emendas de bancada “*deverão conter, no mínimo, elementos que permitam identificar a relevância social e econômica da proposta, e os benefícios gerados para a população afetada*” (art. 47, VI, Resolução nº 1, de 2025-CN), **o que não foi identificado em nenhum dos casos analisados.**

O elemento da transparência também já foi reiterado pelo Min. Flávio Dino, em decisão de 2 dezembro de 2025, que apontou que “*tais emendas [de bancada e de comissão] devem ser deliberadas nas respectivas bancadas e comissões, sempre com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) ‘solicitante(s)’ ou autor(es) da(s) proposta(s)’*”.

A identificação dos parlamentares solicitantes das emendas de bancada – conforme expressamente exigida pelo Min. Dino – não é possível no modelo em vigor. Todas as bancadas publicaram documentos intitulados ‘*planilhas com parlamentares solicitantes*’. Trata-se, no entanto, de uma planilha em que todos os parlamentares de cada unidade da federação são apresentados como solicitantes de valores iguais, assumindo um rateio entre o valor total e o número de parlamentares. Na prática, todavia, a soma do valor solicitado formalmente pelos parlamentares pode ser muito superior àquela alocada para cada bancada estadual, o que impede uma correta identificação do que cada parlamentar está efetivamente solicitando em termos realistas para o orçamento daquele ano. O caso de São Paulo ilustra as deficiências deste formato para fins de controle: a planilha de apoio associa cada parlamentar ao valor global das emendas, o que na somatória – considerando a padronização adotada por outras bancadas – resultaria em mais de R\$ 117 bilhões por parlamentares paulistas.⁷ Como apontado pela CGU, “*algumas bancadas possuem emendas listadas na ata de apresentação que representam o valor*

⁷ <https://www.cn.leg.br/documents/137784508/147405238/SP-Apoiamento.xlsx/d4a2748a-dff9-4c6a-abf9-91ec267a2c9d>

*exato da divisão da dotação total de cada bancada pelo número de parlamentares da respectiva bancada”.*⁸

É certo que a CGU reconheceu que “a baixa execução financeira constitui limitação às análises”. Recomenda-se, portanto, que, passados mais de quatro meses desde a realização desta auditoria, ela seja repetida. Anota-se, no entanto, que as informações apresentadas no site da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional já constituem atos jurídicos perfeitos que não podem desconsiderar as determinações da LC 210, de 2024, e deste Supremo Tribunal Federal. Ou seja, a despeito de eventuais alterações posteriores e da identificação de impedimentos de ordem técnica, a CGU deve analisar as potenciais consequências da execução das emendas nos moldes em que foram aprovadas pelas bancadas. Aguardar a sua execução para chegar a algum tipo de conclusão gera o risco de que danos irreversíveis ao patrimônio público sejam causados.

Posteriormente, as práticas variam substancialmente entre as bancadas. Uma vez definidas as emendas, algumas com programações mais específicas (individualizando o objeto e o beneficiário) e outras mais genéricas, são discutidas e aprovadas as indicações das emendas, quando de fato se indicam os beneficiários. Nestas “indicações”, as programações genéricas são distribuídas entre diferentes beneficiários⁹. **Assim, não se sabe que parlamentar solicitou da Bancada cada destinação de recursos para cada beneficiário.** Os beneficiários podem ser diferentes dos favorecidos. Nesse caso, enquanto estes recebem os recursos para administrar, realizar contratações e comprar os equipamentos, aqueles são os que se beneficiam, ao fim, dos recursos, com o recebimento de bens, máquinas e equipamentos.

São realizadas também, frequentemente, alterações de valores, programações e beneficiários – tudo feito por meio de documentos separados, acrescentados progressivamente ao site do Congresso, sem que seja possível identificar o conjunto

⁸ <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1792171>

⁹ Art. 48-A e Anexo VIII da Resolução 01/2026-CN (<https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/atribuicoes-e-legislacao/resolucao-n-01-de-2006-cn>)

do que está em vigor. **A falta de unificação dessas alterações, em alguma das etapas da indicação, inviabiliza uma visão geral do conjunto de decisões tomadas por aquela bancada ou sobre a versão final que será efetivada na execução daqueles recursos.** Em alguns casos, são realizadas diversas alterações sem que haja apresentação do compilado que está em vigor - a bancada do Amapá aprovou 8 ‘atas e planilhas de alterações das emendas’; e a do Tocantins, 14. É necessário (e possível) que o Congresso Nacional desenvolva e implemente um sistema que possibilite a identificação, em tempo real, do status das emendas coletivas.

Além da inconsistência e falta de padrão, as informações e documentos divulgados não estão automatizados, são disponibilizados de forma avulsa, em formato .pdf e/ou não legível por máquinas, dificultando a consulta e exame pela sociedade.

As deficiências de transparência já haviam sido apontadas pela Controladoria-Geral da União que apontou *“há oportunidade de melhoria na forma de divulgação, visando ao alinhamento dos preceitos de transparência da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), considerando, em especial e sem prejuízo dos demais, as diretrizes do art. 8º, § 3º, I e III, com a disponibilização de ferramenta de pesquisa que facilite o acesso aos dados das proposições e indicações e permita o acessos automatizados a essas informações.”*¹⁰

Abaixo, a tabela com as ‘emendas-bolsão’ identificadas pelo estudo produzido pela Transparência Internacional - Brasil (em anexo, a tabela completa, com links para cada uma das emendas):

Bancada	n. Emenda	Valor em Emendas Bolsão/ Valor Total	Objetos
---------	-----------	--------------------------------------	---------

¹⁰ CGU. Relatório Técnico: Demanda Externa. Solicitação do STF. ADPF 854/DF. Transparência das Atas, Rateio de Valores e Fragmentação de Objetos. Emendas de Bancada (RP7) e Emendas de Comissão (RP8). Disponível em: <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorios/download/1792171>

Acre	71020005	R\$ 145.483.208	Aquisição veículos, máquinas e equipamento
	71020006	R\$ 27.561.754	Aquisição de Veículos, Máquinas e Equipamentos
	71020003	R\$ 32.239.627	Aquisição de Veículos e Equipamentos
Alagoas	71030003	R\$ 21.410.682	Aquisição de máquinas e equipamento
Amapá	71050007	R\$ 27.881.754	Aquisição de Máquinas e Equipamentos
Bahia	71060011	R\$ 64.118.670	Aquisição de máquina e equipamentos para limpeza de aguadas e preparo de solo, veículos para assistência técnica e extensão rural - No Estado da Bahia
Ceará	71070007	R\$ 10.897.543	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado - Equipamentos e/ou Materiais Permanentes

	71070008	R\$ 7.270.572	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado - Equipamentos e/ou Materiais Permanentes
Distrito Federal	71080009	R\$ 38.703.247,00	Aquisição de Equipamentos Agrícolas e Perfuração de Poços Artesianos
Goiás	71100006	R\$ 113.767.051	Diversos
	71100009	R\$ 27.814.065	Aquisição de Equipamentos
Maranhão	71110004	R\$ 23.131.074,46	Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado
Mato Grosso	71120008	R\$ 99.161.756	Equipamentos Agrícolas
Minas Gerais	71140006	R\$ 52.888.965	Aquisição de Equipamentos
Paraíba	71160003	R\$ 58.329.765	Máquinas e Equipamentos
Paraná	71170001	R\$ 256.564.842	Aquisição de Equipamentos
Pernambuco	71180006	R\$ 22.945.964	Máquinas e Equipamentos

	71180010	R\$ 36.142.240	Máquinas e Equipamentos
Piauí	71190002	R\$ 16.178.528,89	Diversos
Rio de Janeiro	71200004	R\$ 15.586.720	Aquisição de Equipamentos (agropecuária)
Rio Grande do Norte	71210005	R\$ 31.332.906	
	71210008	R\$ 29.262.586,00	
Rio Grande do Sul	71220002	R\$ 129.359.281	Equipamentos Agrícolas
Rondônia	71230003	R\$ 169.592.661	Aquisição de Equipamentos
Santa Catarina	71260003	R\$ 51.408.472	Máquinas e equipamentos
Sergipe	71270001	R\$ 12.082.148,00	Aquisição de máquinas e equipamentos
	71270008	R\$ 71.094.166,00	Aquisição de máquinas e equipamentos
Tocantins	71280003	R\$ 68.863.120,78	

2. IRREGULARIDADES ENVOLVENDO SAQUES DE RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES

Nos últimos meses, multiplicaram-se as evidências de que o saque na ‘boca do caixa’ representa um risco significativo de corrupção na utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares, pois facilita o transporte e a ocultação de valores vultosos.

Sobre este tema, o Min. Flávio Dino já se manifestou para que determinar que *“as Instituições Financeiras que operam com emendas parlamentares adaptem suas soluções tecnológicas para travar/bloquear movimentações nas contas específicas que resultem em transferências para outras contas (“contas de passagem”) ou saque na “boca do caixa”, observada a exceção das chamadas “contas de executor”.*” (decisão de 25 de ago. 2025). Estes casos recentes demonstram que, apesar dos importantes avanços já implementados, são necessárias medidas adicionais para reduzir os riscos de desvios.

Um exemplo recente é a investigação da Polícia Federal sobre desvios em recursos oriundos de emendas parlamentares destinadas ao Hospital Municipal de Macapá (AP). De acordo com notícias, uma obra no hospital, no valor de R\$ 69 milhões, conta com recursos de emendas parlamentares, sendo que as ex-deputadas Leda Sadala e Aline Gurgel, o deputado Vinícius Gurgel e o senador Lucas Barreto destinaram recursos, nos últimos anos, ao hospital e à maternidade anexa. Deste valor, pelo menos R\$ 9 milhões teriam sido sacados por sócios da empresa que assinou o contrato para realizar as obras e a PF investiga a destinação deste recurso,

com possível envolvimento do prefeito de Macapá, Dr. Furlan, e do ex-senador Paulo José de Brito Silva Albuquerque, suplente do senador Lucas Barreto.¹¹

Riscos semelhantes se fazem presentes nas emendas parlamentares nos níveis subnacionais. No Maranhão, a Polícia Federal investiga um esquema de lavagem de dinheiro e desvio de recursos de emendas parlamentares em verbas destinadas a eventos culturais. A maior parte dos recursos destinados aos institutos teoricamente responsáveis pela realização destes eventos era sacada e repartida entre os envolvidos, inclusive para os próprios parlamentares envolvidos no esquema.¹²

Este cenário impõe a extensão das regras já aplicáveis às instituições financeiras nacionais que operam com emendas parlamentares (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste), às instituições financeiras utilizadas por estados, pelo Distrito Federal e por municípios em todo o Brasil para operar recursos de emendas parlamentares.

Sobre as emendas em nível subnacional, é relevante notar que, a partir do compilado de normativos aprovados pelos tribunais de contas dos estados e dos municípios, a vedação ao saque em espécie não é matéria tratada em detalhes pela maioria dos tribunais de contas (e-doc 3.220). Apesar de muitos reproduzirem dispositivo em que afirmam ser competência do tribunal de contas *“orientar e fiscalizar os gestores públicos para prevenir e coibir práticas vedadas, como o uso de contas bancárias intermediárias ou “de passagem”, saques em espécie e demais mecanismos que comprometam o controle do gasto público, por impedir a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final”*, poucos são os que oferecem alguma orientação detalhada ou explicitam essa vedação.

¹¹ <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/investigacao-da-pf-contr-dr-furlan-revela-saques-suspeitos-em-agencias/>

¹² <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2025/10/18/entenda-como-funcionava-esquema-que-desviava-recursos-de-emendas-parlamentares-destinadas-a-institutos-culturais-no-ma.ghtml>

A exceção fica por conta do TCM-BA (art. 7º), do TCM-GO (art. 6º), do TCE-PE (art. 6º, §4º), do TCE-SE (art. 10) e do TCE-PI (art. 8º). O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará é aquele que oferece instruções mais detalhadas sobre o tema, conforme nota-se abaixo:

Art. 11. A Lei Complementar municipal, a ser editada para regulamentar a execução das emendas parlamentares impositivas, em observância ao disposto no art. 165, § 9º, III, da Constituição Federal e ao princípio da simetria, deverá adotar a mesma densidade normativa do modelo federal, notadamente da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 e, ainda, atendendo às decisões fixadas pelo STF (ADPF 854), dispondo, no mínimo, sobre os seguintes temas:

V - Conta Bancária Específica: obrigatoriedade de abertura e utilização de conta bancária específica e individualizada para cada emenda, vedando-se, expressamente, a utilização de "contas de passagem", os saques na "boca do caixa" e outros mecanismos congêneres que comprometam a rastreabilidade dos recursos;

Art. 17. §4º. As OSC's deverão observar as regras estabelecidas nesta Instrução Normativa quanto à abertura e movimentação de conta corrente específica, em instituição financeira oficial que assegure conformidade com os padrões de rastreabilidade, interoperabilidade e integridade de dados, definidos nos termos da ADPF nº 854, para a execução dos recursos provenientes das emendas parlamentares, sendo vedada a utilização de contas de passagem, contas compartilhadas ou saques em espécie.

Art. 27. §3º. Fica vedada a utilização de contas bancárias intermediárias ("contas de passagem") e a realização de saques em espécie a partir das contas específicas de que trata este artigo, sob pena de imediata suspensão dos repasses e apuração de responsabilidade do gestor (Instrução Normativa nº 06/2025/TCMPA, de 27 de novembro de 2025).

A limitação dos saques de recursos públicos oriundos de convênios e outros meios de transferência de recurso federal já foi discutida no Congresso Nacional. O Senado Federal aprovou o PLS 226/2013, que prevê, entre outros dispositivos, que o pagamento de recursos federais aos entes subnacionais *"somente poderão ser efetuados por meio eletrônico que identifique a finalidade do pagamento e a titularidade da pessoa física ou jurídica beneficiária e que permita a supervisão e o rastreamento por parte dos órgãos de controle, sendo expressamente vedados o saque em espécie e a transferência para outra conta do ente federado, exceto nos casos previstos em ato do*

Poder Executivo federal” (art. 2º, §2º). A proposta, que tramita na Câmara apensada ao PL 2765/2015, estabelece uma exceção para os casos em que o beneficiário do pagamento não possuísse conta bancária, mas, mesmo neste caso, dentro dos limites fixados pelo Poder Executivo federal e com garantia de identificação desta pessoa.¹³

No âmbito do Judiciário esta questão também já foi apreciada. Em fevereiro de 2023, a MM. Juiz da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís (MA) proibiu a transferência de valores de contas abertas para o recebimento de repasses de recursos estaduais, administradores por titulares estaduais ou municipais, para outras contas dos seus próprios administradores e determinou aos bancos que proibissem os saques na ‘boca do caixa’, como medida necessária para impedir desvios.¹⁴

Desta forma, recomenda-se não só a extensão obrigatória da ‘trava’ para impedir o saque na ‘boca do caixa’ para emendas parlamentares nos estados, DF e municípios, considerando eventuais exceções justificáveis, mas também a adoção das medidas necessárias para assegurar o completo rastreio dos recursos oriundos de emendas parlamentares a todas as instituições financeiras e bancos que operem com estes recursos.

De forma mais ampla, há que se notar que vem avançando a discussão sobre restrições à circulação sobre papel-moeda, em função dos riscos que apresentam para corrupção e lavagem de dinheiro, e das alternativas já disponíveis. O Senado Federal encontra-se em vias de aprovar o PL 3.951, de 2019, que impõe restrições ao uso de papel moeda em transações de qualquer natureza.¹⁵

3. DENÚNCIAS DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

¹³ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113151>

¹⁴ <https://www.tjma.jus.br/midia/3/noticia/509237/justica-proibe-saques-na-boca-do-caixa-em-contas-de-repasses-publicos-estaduais>

¹⁵ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137646>

Em manifestações anteriores, estes *amici* já apresentaram indícios levantados pela imprensa de que recursos oriundos de emendas parlamentares federais têm sido utilizados para obras que violam leis ambientais. Novas investigações publicadas pela Folha de S. Paulo nos últimos meses reforçam esse cenário

Em 22 de dezembro de 2025, os jornalistas Flávio Ferreira, Henrique Santana e Jullia Gouveia publicaram reportagem apontando que a pavimentação de uma rodovia estadual (AM-366), no município de Tapuá, vem sendo realizada sem licenciamento ou estudo de impacto ambiental, com invasão de terras indígenas e sem processo prévio de consulta às comunidades indígenas afetadas, conforme exigido pela Convenção nº 169 da OIT.¹⁶ Em resposta a estas irregularidades, o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas já aplicou uma multa de R\$ 50 mil à prefeitura, além de determinar a suspensão da obra, e o Tribunal de Contas do Amazonas aplicou uma multa de R\$ 13 mil ao prefeito. Esta obra é financiada por recursos de emendas parlamentares, no âmbito do Programa Calha Norte.¹⁷

O conjunto de evidências já apresentadas demonstram que emendas parlamentares vêm sendo utilizadas por gestores públicos, ainda que pontualmente, para realizar obras que desrespeitam as leis ambientais nacionais e estaduais, podendo, inclusive, ser considerados crimes ambientais. A utilização de recursos públicos federais para este fim é absolutamente incompatível com a Constituição Federal, que busca assegurar a todos os brasileiros o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). Representa, ainda, um desperdício de recursos, posto que estas obras são, com frequência, embargadas ou interrompidas pelos órgãos ambientais.

¹⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2026/01/obras-feitas-com-emendas-na-amazonia-driblam-lei-de-consulta-a-indigenas.shtml>

¹⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/12/emenda-de-senador-financiou-obra-em-estrada-sem-licenca-ambiental-e-invasora-de-terra-indigena.shtml>

Considerando o grave impacto do desmatamento na Amazônia no momento atual, em que o Brasil e o mundo se comprometem com esforços de mitigação do aquecimento global, é relevante recuperar as lições do Min. Edson Fachin na ADPF nº 708 no sentido de que “*não existe possibilidade de interpretação do art. 225, CRFB, que autorize os Poderes Públicos - Legislativo, Executivo, Judiciário - a ignorarem esse dever [de proteção ambiental]*”. Adicionalmente, apontou que:

Como se pode haurir da experiência internacional, também o Poder Judiciário deve responder à emergência climática. É uma questão crucial, diante da qual todas as outras perdem importância, porque sem mitigar os danos ambientais, produto do aquecimento global provocado pela emissão de combustíveis fósseis, não há possibilidade de vida humana no planeta.

O respeito aos deveres estatais de proteção climática é imperioso. Não há discricionariedade administrativa que permita políticas públicas ou programas de governo que ignorem tais deveres, os quais derivam diretamente do texto constitucional.

No âmbito da ADPF nº 743, o Min. Nunes Marques ressaltou que “*embora não caiba ao Poder Judiciário se substituir à avaliação efetuada pelo administrador público relativamente ao mérito das políticas ambientais, insere-se no escopo de atuação da Jurisdição Constitucional assegurar a adequada observância dos parâmetros impostos pela Constituição.*”

Neste sentido, conforme emendas parlamentares são crescentemente utilizadas para financiar pequenas e médias obras em municípios que apresentam grave risco de desmatamento, faz-se necessária a definição de procedimentos e critérios para evitar que o próprio poder público esteja financiando ações que vão na contramão dos objetivos explícitos do governo federal de promover a redução do desmatamento, especial, mas não exclusivamente na Amazônia.

4. ESCLARECIMENTOS SOBRE A APLICAÇÃO DAS DECISÕES DESTA EG. CORTE AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

Em decisão de 23 de outubro de 2025, o Min. Flávio Dino proferiu uma importante decisão no sentido de estender regras de controle e transparência às emendas parlamentares de estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Esta decisão foi posteriormente complementada, em 27 de outubro de 2025, para determinar que *“os atos normativos sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares aprovadas pelos Exmos. Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores, editadas por cada um dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser enviadas a este Relator, até o dia 31 de dezembro de 2025.”*

Sabe-se que houve avanço no cumprimento de parte desta decisão. Em 7 de janeiro de 2025, a Associação Nacional dos Tribunais de Contas (ATRICON) protocolou (e-doc 3.220) um informe com o compilado de normativos aprovados pelos tribunais de contas. No entanto, não há informação sobre os atos normativos aprovados pelas Assembleias Legislativas, pela Câmara Legislativa do DF e pelas Câmaras de Vereadores para atender a esta determinação.

Ainda que os atos normativos dos tribunais de contas que definirão o modelo de fiscalização sejam relevantes, cabe aos entes legislativos subnacionais aprovar leis que definam e assegurem padrões adequados de transparência e rastreabilidade. Na ausência disso, é impossível avaliar o eventual aprimoramento dos níveis de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares neste no nível subnacional.

5. PEDIDOS

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

1. Que seja determinada a suspensão imediata da execução das 28 'emendas-bolsão' identificadas e acima listadas;
2. Que sejam intimadas/os os/as Coordenadores/as de Bancada para que, em prazo a ser definido, publiquem planilhas de emendas e indicações completas de 2025 **em vigor**, considerando eventuais alterações ocorridas ao longo do ano, em dados abertos, conforme prevê a Lei de Acesso à Informação, e de acordo com as regras da Resolução CN nº 1, de 2025-CN,, inclusive para que contenham “*elementos que permitam identificar a relevância social e econômica da proposta e os benefícios gerados para a população afetada*” (art. 47, VI);
3. Que seja determinado prazo para que o Congresso Nacional desenvolva e disponibilize ferramenta tecnológica de transparência que possibilite acompanhar, em tempo real, a aprovação e alteração das emendas coletivas (de bancada e de comissão), sob pena da não execução das emendas coletivas de 2026;
4. Que seja determinada a realização de nova auditoria, por parte da Controladoria-Geral da União, sobre o rateio de valores e fragmentação de objetos das emendas de bancada e de comissão de 2025;
5. Que as regras relativas a movimentações financeiras com recursos de emendas parlamentares aplicáveis aos BB, CEF e ao Banco do Nordeste sejam estendidas, obrigatoriamente, a

todos os bancos e instituições financeiras que são indicadas por estados, Distrito Federal e municípios para operar estes recursos;

6. Que os tribunais de contas dos estados e dos municípios sejam intimados a impor vedações aos saques 'na boca do caixa' de emendas parlamentares e a prestar informações sobre as medidas adotadas para fiscalizar estas determinações;
7. Que seja determinada a abertura de investigação pela Polícia Federal e de fiscalização pelo IBAMA sobre eventuais crimes e ilícitos administrativos ambientais (e outros) cometidos na pavimentação da AM-366 no município de Tapuá (AM), incluindo na Terra Indígena Apurinã do Igarapé São João;
8. Que seja intimado o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o IBAMA para que apresentem recomendações sobre medidas necessárias à adequação da execução de emendas parlamentares às normas ambientais aplicáveis;
9. Que os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios sejam intimados a prestar informações sobre as normas e medidas implementadas para realizar a fiscalização do cumprimento das legislações ambientais federais, estaduais e municipais no monitoramento da execução de emendas parlamentares em nível subnacional
10. Que seja determinado como condicionante à liberação de recursos de emendas parlamentares para a realização de obras de pavimentação de estradas, a apresentação das respectivas licenças ambientais e a demonstração do cumprimento do dever legal de consulta livre, prévia e informada às comunidades locais afetadas;

11. Que seja publicada lista dos atos normativos estaduais, distrital e municipais já enviados a esta Eg. Corte em atendimento à decisão do Min. Flávio Dino de 27 de out. de 2025 e que, no caso daqueles estados e municípios que não o fizerem, seja estabelecido prazo máximo de 2 meses para que aprovelem estas leis, sob pena de suspensão da execução das respectivas emendas parlamentares.

Nesses termos, pede deferimento.
São Paulo, 26 de fevereiro de 2026.



GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA
OAB/SP 130.183

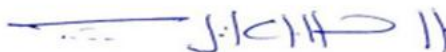


ROBERTO NUCCI RICCETTO
OAB/SP 409.382



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