

Poder Legislativo
Câmara de Vereadores do Município de Vilhena
Palácio Vereador Nadir Ereno Graebin
Comissões Permanentes

PROJETO DE LEI Nº 7.265, DE 30 DE OUTUBRO DE 2025

ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO
PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026.

EMENDA MODIFICATIVA Nº , DE DE DEZEMBRO DE 2025

Art. 1º Dá-se ao artigo 14 do Projeto de Lei nº 7.265, de 30 de outubro de 2025, a seguinte redação:

“Art. 14. As emendas individuais impositivas de iniciativa parlamentar apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão destinar recursos exclusivamente por meio de transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos destinados serão:

- I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
- II - aplicados nas áreas de competência constitucional do Município.

§ 2º Serão disponibilizadas no Portal da Transparência do Município as seguintes informações a respeito das emendas individuais aprovadas e de sua execução:

- I - nome do parlamentar autor;
- II - número de identificação da emenda;
- III - objeto geral e específico da transferência, expondo, de maneira detalhada, a finalidade indicada pelo autor;
- IV - razão social e CNPJ da entidade beneficiária;
- V- valor dos recursos a serem transferidos; e
- VI - inteiro teor dos seguintes documentos:
 - a) plano de trabalho aprovado;
 - b) convênio ou instrumento congênere celebrado com o beneficiário;
 - c) Notas de Empenho;
 - d) prestação de contas apresentada pelo beneficiário; e
 - e) decisão de aprovação da prestação de contas. ” (NR)

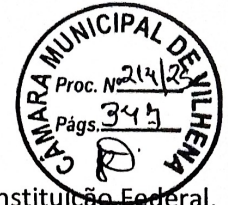
Art. 2º Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.



Vilhena, de dezembro de 2025.

EM BRANCO

JUSTIFICATIVA



Tendo em vista o disposto nos artigos 163-A e 166-A, *caput* e § 4º, todos da Constituição Federal, bem como as disposições da Lei Complementar Federal nº 210, de 25 de novembro de 2024, e as determinações do Supremo Tribunal Federal proferidas nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 854, em especial a decisão cautelar proferida pelo Ministro Flávio Dino, Relator da ADPF 854, no dia 23 de outubro de 2025, apresenta-se a presente emenda ao Projeto de Lei nº 7.265, de 30 de outubro de 2025, que dispõe sobre o orçamento anual do Município de Vilhena para o exercício de 2026, a fim de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da transparência e publicidade das emendas parlamentares impositivas ao orçamento municipal, conforme Parecer Jurídico nº 68/2025, da Procuradoria Legislativa desta Câmara de Vereadores, emitido nos autos do processo legislativo nº 214/2025.

Para tanto, baseia-se nas informações disponíveis no portal "Transferegov", a fim de se satisfazer as determinações emanadas do Supremo Tribunal Federal, garantindo transparência e rastreabilidade dos recursos transferidos via emenda parlamentares.

Sendo assim, apresenta-se a presente emenda esperando-se pela sua aprovação em Plenário.

Vilhena/RO, de dezembro de 2025.

JUSTIFICATIVA

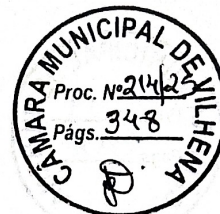


Tendo em vista o disposto nos artigos 163-A e 166-A, *caput* e § 4º, todos da Constituição Federal, bem como as disposições da Lei Complementar Federal nº 210, de 25 de novembro de 2024, e as determinações do Supremo Tribunal Federal proferidas nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 854, em especial a decisão cautelar proferida pelo Ministro Flávio Dino, Relator da ADPF 854, no dia 23 de outubro de 2025, apresenta-se a presente emenda ao Projeto de Lei nº 7.265, de 30 de outubro de 2025, que dispõe sobre o orçamento anual do Município de Vilhena para o exercício de 2026, a fim de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da transparência e publicidade das emendas parlamentares impositivas ao orçamento municipal, conforme Parecer Jurídico nº 68/2025, da Procuradoria Legislativa desta Câmara de Vereadores, emitido nos autos do processo legislativo nº 214/2025.

Para tanto, baseia-se nas informações disponíveis no portal "Transferegov", a fim de se satisfazer as determinações emanadas do Supremo Tribunal Federal, garantindo transparência e rastreabilidade dos recursos transferidos via emenda parlamentares.

Sendo assim, apresenta-se a presente emenda esperando-se pela sua aprovação em Plenário.

Vilhena/RO, de dezembro de 2025.



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, em **dezembro de 2022**, ao julgar o mérito da presente ação, esta Corte declarou inconstitucionais todas as práticas orçamentárias que viabilizavam o chamado "orçamento secreto". Diante da notícia de descumprimento da referida decisão (e-doc. 378, Id. 99344940), passei a adotar - com fundamento no art. 139, IV, do CPC, e no art. 21, II, do RISTF - uma série de medidas processuais e estruturantes destinadas a garantir a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da CF) dos recursos oriundos de emendas parlamentares, a fim de assegurar o cumprimento do Acórdão.

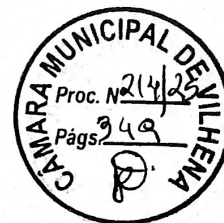
2. Nesse sentido, registro os **principais avanços**, relativos às **emendas parlamentares federais**, obtidos até o momento no âmbito deste processo estrutural:

I) **Ampla reformulação do Portal da Transparência** para a concentração das informações relativas à aprovação e à execução de emendas parlamentares;

II) Migração das **transferências fundo a fundo** para a Plataforma *Transferegov.br*;

III) Publicação da **Lei Complementar nº. 210/2024**, com destaque para as seguintes regras: i) vinculação das "emendas de bancada" a projetos e ações estruturantes, com a identificação do parlamentar proponente e do beneficiário final, vedada a individualização e

2



fragmentação (art. 2º); ii) vinculação das “emendas de comissão” a ações orçamentárias de interesse nacional ou regional, com a identificação do parlamentar proponente e do beneficiário final (arts. 4º e 5º); iii) obrigatoriedade de aprovação prévia dos Planos de Trabalho associados a “emendas PIX, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução (arts. 10, X e XIII); iv) condicionamento da destinação de emendas parlamentares voltadas à área da saúde à observância das orientações e critérios estabelecidos pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS), de modo a assegurar a racionalidade, a eficiência e o alinhamento da execução orçamentária às políticas públicas nacionais (art. 4º, § 4º) e v) fixação de limite de crescimento das emendas parlamentares ao Orçamento da União, com equivalência de tratamento em relação às despesas discricionárias (art. 11).

IV) Reformulação da **Resolução CN nº. 001/2006** para adequação à Lei Complementar nº. 210/2024 e às decisões deste STF;

V) Apresentação de **Plano de Trabalho** pelos Poderes Executivo e Legislativo, com medidas de aperfeiçoamento para a transparência e a rastreabilidade da execução de emendas parlamentares, atualmente em fase de monitoramento de sua execução (e-docs. 1.700 e 1.701, Ids. 8231af23 e fb8970df);

VI) Adoção de medidas de aperfeiçoamento da transparência para o recebimento de recursos de emendas parlamentares por **ONGs e demais entidades do terceiro setor** (e-docs. 476, 1.003, 2.395, 2.431, 2.609 e 2.637, Ids. bada7ba3, d92af5e0, 9e3c7b66, 743497ca, b3336301 e b676eebd);

VII) Determinação de **abertura de contas específicas, por emenda**, para o recebimento de recursos oriundos de “emendas PIX” e de emendas coletivas (comissão e bancada), bem como **vedação de “contas de passagem”, saques na “boca do caixa” e mecanismos congêneres** (e-



ADPF 854 / DF

docs. 1.069, 1.642, 2.594 e 2.637, Ids. dc4ea2dc, d604d60e, 7534d637 e b676eebd);

VIII) Determinação de adoção da **Ordem de Pagamento da Parceria (OPP)** para as “**emendas PIX**”, com integração à Plataforma *Transferegov.br* até março de 2026 (e-docs. 2.637 e 2.683, Ids. b676eebd e 2eaa5b90);

IX) Realização de auditorias pela CGU e pelo TCU, com a apresentação de Relatórios e Notas Técnicas que demonstram a necessidade de adoção de medidas de aprimoramento da transparência e da rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares (e-docs. 620, 648, 701, 958 a 967, 967 e 968, 985, 1.172 e 1.173, 1.753, 2.265, 2.266, 1.584, 1.928 e 1.929, 2.442, 2.601, 2.621 e 2.742, Ids. 347bdde9, e7ea9675, 5707fe9f, 556d3b8b a d00fd963, d00fd963 e 0eb4086c, aa1f49a3, 12750220 e df636665, a8f5ad1d, ebfee24a, c514a0b6, 0748a296, cd111bee e bea0ac5e, e50cccc0, 49ca36e0, f7613d32 e 66022801).

3. Por meio da **Petição nº. 151.847/2025**, os *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional - Brasil sustentam que, nada obstante os avanços quanto à transparência e a rastreabilidade das emendas parlamentares federais - a exemplo dos acima mencionados -, as **emendas estaduais, distritais e municipais “padecem de profunda opacidade”** (e-doc. 2.788, Id. 4be85a73).

4. Registro que é inaceitável que, no curso de um processo de conformação à Constituição das emendas parlamentares federais, sob a condução da Suprema Corte, representantes políticos se dediquem a reproduzir práticas ímprobas em Estados e Municípios. Isso desafia a Constituição e a autoridade do STF, além de — acima de tudo — demonstrar desprezo por cidadãos e cidadãs tão carentes de acesso a serviços públicos, em meio a notórias dificuldades fiscais. A



reprodução de condutas espúrias nos entes federados **corrói as bases do pacto federativo** e revela que ainda persiste a cultura de apropriação privada do Orçamento Público, em afronta ao postulado de que o erário existe para servir à coletividade — não para gerar fortunas e benesses privadas.

5. Tendo em vista a prevalência, neste caso, do modelo federal, impõe-se a esta Corte o enfrentamento do tema no âmbito deste processo estrutural, com a adoção de soluções progressivas, dialogadas e orientadas à transformação das causas sistêmicas do problema. Com isso, o STF reafirma a sua função de instância capaz de uniformizar os padrões de legitimidade e moralidade na execução orçamentária, a fim de que sejam erradicadas distorções que minam a confiança pública e comprometem a efetividade dos direitos fundamentais.

Em face disso, passo à análise da referida manifestação.

II - OPACIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS

6. Na citada **Petição nº. 151.847/2025**, os *amici curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional - Brasil noticiam o seguinte cenário, com base na Nota Técnica “Índice de Transparência e Governança Pública - Poder Executivo (Estados e Distrito Federal)”¹, de **abril de 2025**:

“Com relação às informações que são efetivamente divulgadas, notou-se que apenas três dos 27 estados divulgam informações completas sobre as emendas. 23 estados divulgam apenas

¹ Transparência Internacional - Brasil. Índice de Transparência e Governança Pública – Poder Executivo (Estados e Distrito Federal). abril/2025. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/itgp-executivo-estadual-nota-metodologica-2025>.



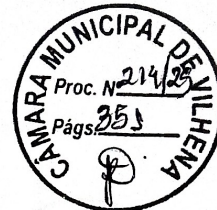
informações incompletas, enquanto um estado não fornece nenhuma informação considerada essencial. Faltam informações básicas e necessárias para o exercício de qualquer tipo de controle sobre estes recursos. Por exemplo, 14 estados não informam o ente beneficiário da emenda nos seus portais de transparência, enquanto outros 17 não informam a localidade do gasto; 12 estados não detalham o histórico de execução das emendas e 6 não informam nem o objeto da emenda. Há também graves problemas com relação ao formato das informações disponibilizadas, com 16 estados cumprindo apenas parcialmente os requisitos e quatro não cumprindo com nenhum deles.” (e-doc. 2.788, Id. 4be85a73)

7. Acrescentam, a partir do estudo “Índice de Transparência e Governança Pública Municipal”² - o qual avaliou 329 Prefeituras em 11 Estados e foi publicado em **outubro de 2025** —, que “*uma parte significativa destes entes (37%, ou 122 municípios) não divulga quaisquer informações sobre emendas parlamentares recebidas, seja do orçamento federal, seja do orçamento estadual*” (e-doc. 2.788, Id. 4be85a73).

8. Conforme asseveram, a insuficiência dos mecanismos de transparência e rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares aos orçamentos estaduais, distrital e municipais dificulta o controle social, favorecendo desvios e outras práticas inconstitucionais. Como exemplo, cita indícios de malversação de recursos de emendas estaduais e municipais recentemente noticiados em diferentes veículos de imprensa:

“A Assembleia Legislativa de Roraima instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar desvios com recursos de

² Transparência Internacional - Brasil. Índice de Transparência e Governança Pública Municipal. Outubro/2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/avaliacao-de-mais-de-300-cidades-aponta-que-mecanismos-de-transparencia-municipal-ainda-sao-frageis-em-diversas-regioes-do-pais/>.



emendas parlamentares federais e estaduais em São Luiz do Anauá³. No Maranhão, a Polícia Federal indicou que desvios oriundos de emendas parlamentares destinados originalmente para a realização de eventos culturais poderiam chegar a R\$ 2 milhões⁴. A Folha de São Paulo realizou levantamento apontando que muitas organizações que se beneficiam de recursos de emendas parlamentares estaduais em São Paulo não garantem um nível mínimo de transparência⁵. No nível municipal, também já foram identificados muitos indícios de desvios. Em Goiânia (GO), a Polícia Civil realizou operações policiais para investigar desvios na execução de emendas parlamentares municipais que somavam R\$ 1,8 milhão⁶. Em São Paulo (SP), jornalistas apontaram indícios de superfaturamento e direcionamento de contratos na realização de eventos diversos⁷." (e-doc. 2.788, Id. 4be85a73)

9. Em face disso, requerem:

"Que seja determinada a extensão das determinações desta Eg. Corte sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares federais para as emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais, mutatis mutandi, com destaque para: a. Exigência de apresentação prévia de plano de trabalho com detalhamento sobre objeto, finalidade, estimativa de recursos, cronograma de execução, etc., que deverá receber ampla transparência; b. Necessidade de aprovação de plano de trabalho pelo Poder Executivo local, de acordo com critérios gerais da Lei Complementar nº 210/2024

³ Disponível em: <https://al.rr.leg.br/2025/03/21/sao-luiz-do-anaua-cpi-sobre-desvio-de-recursos-requisita-documentos-que-comprovem-uso-de-mais-de-r-100-milhoes-em-emendas-parlamentares/>.

⁴ Disponível em: <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>.

⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/02/emendas-pagas-por-tarcisio-alimentam-ongs-sem-transparencia-em-sp.shtml>.

⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2025/07/31/ongs-sao-alvo-de-operacao-apos-receberam-mais-de-r-18-milhao-em-emendas-parlamentares-em-goiania.ghtml>.

⁷ Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/farra-emendas-vereadores-eventos-sp>.



e critérios específicos a serem definidos pelos órgãos executores; c. Necessidade de aprovação pelas instâncias de governança do SUS das emendas parlamentares destinadas à saúde; d. Exigências de transparência para as entidades do terceiro setor que recebem recursos de emendas parlamentares; e. Exigência de abertura de contas específicas para administração de valores decorrentes de transferências especiais; f. Definição do ciclo de fiscalização e aprovação das contas derivadas de emendas parlamentares, com atribuição das devidas competências aos tribunais de contas estaduais, dos municípios e de municípios."(e-doc. 2.788, Id. 4be85a73).

10. Os fatos relatados pelos *amici curiae* evidenciam que também os processos legislativos orçamentários estaduais, distrital e municipais — bem como a execução das respectivas emendas parlamentares — devem ser conformados aos parâmetros desta Corte para assegurar transparência e rastreabilidade. **Do contrário, teríamos um paradoxo: o orçamento federal passaria a observar padrões adequados de publicidade e controle, enquanto os orçamentos subnacionais permaneceriam à margem das mesmas salvaguardas constitucionais.**

11. Não faz sentido que o dever de identificar a origem e os beneficiários finais dos recursos públicos (transparência e rastreabilidade ponta a ponta) se limitasse ao plano federal, permitindo que os mesmos vícios — opacidade, fragmentação, ausência de planejamento e de controle social — persistissem nos níveis estadual, distrital e municipal. Em outras palavras, teríamos **um sistema constitucional que exige transparência no topo, mas tolera a obscuridade na base; que corrige o fluxo dos recursos nacionais, mas admite a invisibilidade dos recursos locais; que combate desvios federais, mas permite brechas nos âmbitos estadual, distrital e municipal.**

12. Além disso, a limitação dos parâmetros de transparência e rastreabilidade apenas ao plano federal acarretaria **prejuízo ao**



planejamento e à execução de políticas públicas, que não se desenvolvem em compartimentos estanques, mas em fluxos financeiros e administrativos integrados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Grande parte das políticas públicas — como na área da saúde, da educação, da assistência social e da infraestrutura — depende da arquitetura cooperativa do federalismo brasileiro e de recursos oriundos de diferentes fontes. Se apenas o nível federal operar com padrões elevados de transparência e rastreabilidade, o resultado será a quebra do ciclo do planejamento, uma vez que se tornará impossível reconstruir o caminho efetivo da integralidade dos recursos destinados à política pública até o resultado final entregue ao cidadão.

13. Conforme o entendimento desta Suprema Corte, as normas do processo legislativo orçamentário federal são de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios:

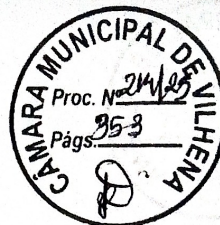
“Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano



federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. **As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes.** 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu." (ADI 6.308, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 15/06/2022)

No mesmo sentido: ARE 1.310.031 (Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 09/03/2021); ADI 5.274 (Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 30/11/2021); ADI 7.060 (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 03/08/2023) e ADI 2.680 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 16/06/2020).

14. Ademais, o art. 163-A da Constituição Federal consagra o dever de transparência e rastreabilidade na execução orçamentária por meio de comando expresso e vinculante a **todos** os entes federativos, ao dispor que **"a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais,**



conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público". Trata-se, portanto, igualmente, de norma de observância obrigatória pelos entes subnacionais.

15. Na ADI 5.646, esta Corte consignou que *"as normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local"* (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 08/05/2019). Dessa forma, as normas do processo legislativo orçamentário e o art. 163-A da CF estabelecem uma subordinação normativa, *"predizendo o conteúdo do direito constitucional e ordinário a ser editado pelos órgãos de produção normativa do Estado-membro"* (LEONCY, Leo. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de reprodução obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 25).

16. À vista disso, se as normas relativas ao processo legislativo orçamentário e à execução das emendas parlamentares no plano federal (com ênfase ao art. 163-A da CF) são de reprodução obrigatória, a interpretação que lhes foi conferida por esta Corte — da qual resultaram, por exemplo, os comandos destacados no item 2 desta decisão — também se reveste de caráter vinculante, em virtude do princípio da simetria.

17. Não basta, portanto, que o texto da Constituição Federal seja meramente reproduzido nos planos estadual, distrital e municipal. É indispensável que os entes subnacionais adotem a mesma densidade normativa — isto é, o mesmo padrão de concretização estabelecido no âmbito federal —, inclusive quanto aos mecanismos de transparência ativa e ao registro da origem e da destinação dos recursos. Isso significa que a interpretação conferida por esta Corte às normas constitucionais de reprodução obrigatória em questão projeta-se obrigatoriamente sobre os



ADPF 854 / DF

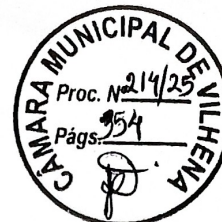
demaís entes federativos, impondo-lhes o **dever de adoção de medidas concretas de adequação normativa, procedimental e tecnológica, sem as quais a transparência e a rastreabilidade permanecem incompletas.**

III - DISPOSITIVO

18. Ante o exposto - com fulcro no art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.882/1999, que determina a **eficácia erga omnes e o efeito vinculante** das decisões em sede de ADPF relativamente aos **demaís órgãos do Poder Público**, de todas as esferas federativas:

I - Notifiquem-se os **Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, os Ministérios Públicos de Contas e as Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados-membros e do DF** para que, no âmbito de suas respectivas competências constitucionais e legais, adotem as providências necessárias à fiscalização e promoção da adequada conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua **plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026;**

II - Oficiem-se ao **Exmo. Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, ao Exmo. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União e à Exma. Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos** para que, nos limites das suas competências e capacidades técnicas, prestem auxílio aos Estados, ao DF e aos Municípios — inclusive por meio de programas de capacitação e treinamentos, compartilhamento de soluções tecnológicas, elaboração de manuais e guias operacionais, suporte técnico para integração de sistemas, intercâmbio de dados e de boas práticas, além da institucionalização de canais permanentes de orientação e acompanhamento —, de modo a viabilizar a efetiva



implementação, no plano subnacional, do modelo de transparência e rastreabilidade atualmente vigente no âmbito federal.

Registro que, **em março de 2026**, será realizada nova Audiência neste STF, com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, dos Ministérios Públicos de Contas e dos Ministérios Públicos dos Estados e do DF, a fim de que sejam apresentados os primeiros resultados das medidas de conformidade das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais — quando existentes — ao modelo federal de transparência e rastreabilidade derivado da Constituição Federal e das decisões do Plenário desta Corte.

Estabeleço, desde logo, à luz do artigo 139, IV, do CPC, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Exmos. Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores **somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a demonstração, pelos governos estaduais, distrital e prefeituras, perante os respectivos Tribunais de Contas, de que estão cumprindo o comando constitucional expresso no artigo 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo Plenário do STF quanto à transparência e rastreabilidade.**

À SEJ para providências.

Publique-se.

Brasília, 23 de outubro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente