Atuação da CGU

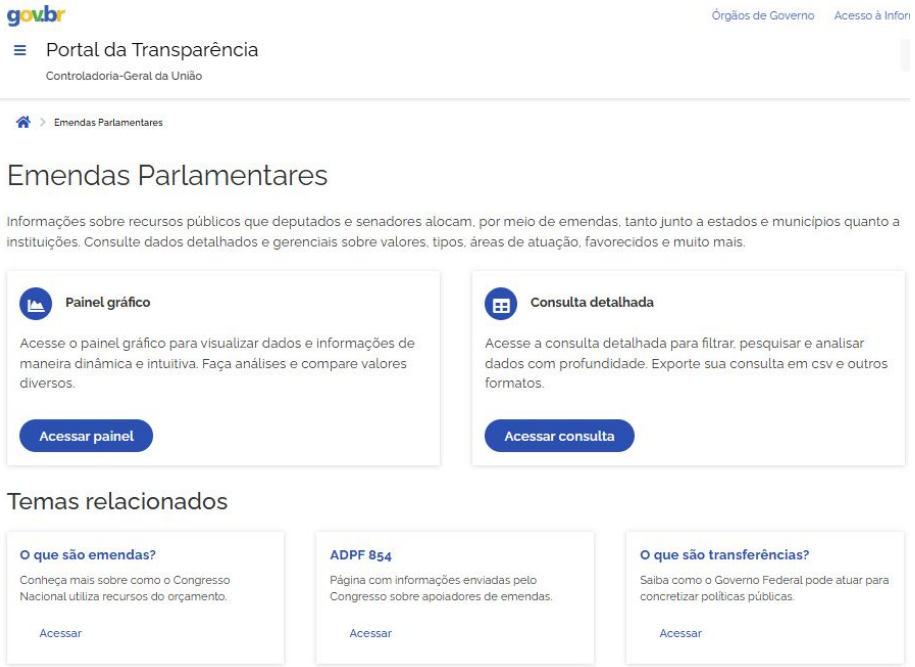
Emendas Parlamentares

Atuação da CGU – Emendas Parlamentares

- Aprimoramento do portal da transparência
- Auditorias
- Medidas normativas

Aprimoramento do PORTAL da transparência

- 2024 - Aperfeiçoamentos transparência e a rastreabilidade
- 2025 - Disponibilização imediata dos dados enviados pelo Congresso e desenvolvimento da efetiva integração dos dados de apoiadores/solicitantes



Aprimoramento do PORTAL da transparência

gov.br

Órgãos de Governo | Acesso à Informação | Legislação | Acessibilidade | A+ A-

Portal da Transparência
Controladoria-Geral da União

O que você procura?

ADPF 854

ADPF 854

Em cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que determinou maior transparência e rastreabilidade nos dados de emendas parlamentares publicados no Portal da Transparência do Governo Federal, a **Controladoria-Geral da União (CGU)** disponibiliza documentos, planilhas e links enviados pelo Congresso Nacional relacionados aos apoiadores de emendas de comissão (RP8) e de relator (RP9).

Também estão publicadas, neste espaço, as atas e os recibos de entrega de emendas de bancada (RP7) dos exercícios de 2017 a 2025 enviados pelo Congresso Nacional.

O trabalho ocorre no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854.

> **Saiba Mais:** ADPF 854



Plano de Trabalho

Em atendimento à decisão de 26 de fevereiro de 2025, proferida pelo Ministro Relator Flávio Dino e referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da homologação do Plano de Trabalho Conjunto entre os Poderes Executivo e Legislativo, a Controladoria-Geral da União (CGU) disponibiliza em transparência ativa os arquivos e documentos referentes aos apoiamentos/solicitações de emendas parlamentares dos tipos Comissão (RP8) e Relator (RP9), conforme encaminhados pelo Poder Legislativo, estruturados no formato definido pela seção 1 do Plano de Trabalho.

A publicação ocorre nos termos dos Pareceres de Força Executória 00556/2025/SGCT/AGU e 00592/2025/SGCT/AGU, bem como da Nota Jurídica 00274/2025/SGCT/AGU.

Em atenção à transparência dos dados utilizados, informamos que as planilhas são publicadas íntegras em sua forma original, sem qualquer alteração de conteúdo, estrutura ou formatação em relação ao envio realizado pelo Poder Legislativo, por meio do canal estabelecido para compartilhamento de arquivos e pelo Ofício n. 79/2025/ADVCD, complementado por correio eletrônico de 13 de maio de 2025.

Consultar Informações - Tipo de Emenda

a) Apoiamentos/Solicitações: Emendas de Comissão - RP8 (Exercício 2024 - Ratificação)

Descrição: Relação de parlamentares apoiadores/solicitantes identificados por emenda e número de empenho para fins de integração na consulta do Portal da Transparência. Arquivos individualizados por comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, exercício 2024, após ratificação por parte das respectivas comissões. Dados oriundos do Poder Legislativo (Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN), complementados nos termos do Ofício n. 79/2025/ADVCD e estruturados no formato definido pela seção 1 do Plano de Trabalho Conjunto no âmbito da ADPF 854.
Data de Referência: 10 de junho de 2025 (CMULHER), 8 de maio de 2025 (CAPADR, CDU, CINDRE, CSAUDE, CESPO e CTUR), 4 de abril (CCOM, CCJC, CDHMIR e CREDN) e 2 de abril (CAS, CDR, CI, CRE)
Periodicidade de Atualização: Não se Aplica (Envio Único)
Apoiamentos: Arquivo Consolidado

ATAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR): Ata de Reunião
- Comissão de Comunicação (CCOM): Ata de Reunião
- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC): Ata de Reunião
- Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU): Ata de Reunião
- Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR): Ata de Reunião
- Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CINDRE): Ata de Reunião
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN): Ata de Reunião
- Comissão de Saúde (CSAUDE): Ata de Reunião
- Comissão dos Direitos da Mulher (CMULHER): Ata de Reunião
- Comissão do Esporte (CESPO): Ata de Reunião
- Comissão de Turismo (CTUR): Ata de Reunião

ATAS DO SENADO FEDERAL

- Comissão de Assuntos Sociais (CAS): Ata de Reunião
- Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR): Ata de Reunião
- Comissão de Infraestrutura (CI): Ata de Reunião
- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE): Ata de Reunião

Auditorias

CONCLUÍDAS

- 8 relatórios técnicos
- 42 entes federados
- 52 ONG.

EM ANDAMENTO

- Transferências especiais a municípios (Pix)
- Emendas parlamentares ONG
- Planos de Trabalho "não cadastrados"
- Avaliação do rateio de valores e fragmentação de objetos de emendas de bancada e de comissão



Atuação da CGU em Emendas Parlamentares

Relatório de EMENDAS

Emendas são **recursos públicos** que deputados e senadores alocam tanto junto a estados e municípios quanto a instituições.

As emendas aportam recursos em programas do **orçamento federal**, desse modo, as auditorias da CGU, especialmente mediante fiscalizações em entes federativos e entidades da sociedade civil, abrangem, recursos destinados pelos deputados e senadores. Com crescimento do volume de recursos destinados a emendas, aumentou a atenção sobre o assunto.

Veja as principais informações abaixo.

ENTENDA O QUE SÃO EMENDAS PARLAMENTARES E QUAIS AS AÇÕES NO STF

Emendas de bancada, de comissões e individuais

Classificação das emendas parlamentares

Ações no STF e fiscalização federal sobre as transferências especiais

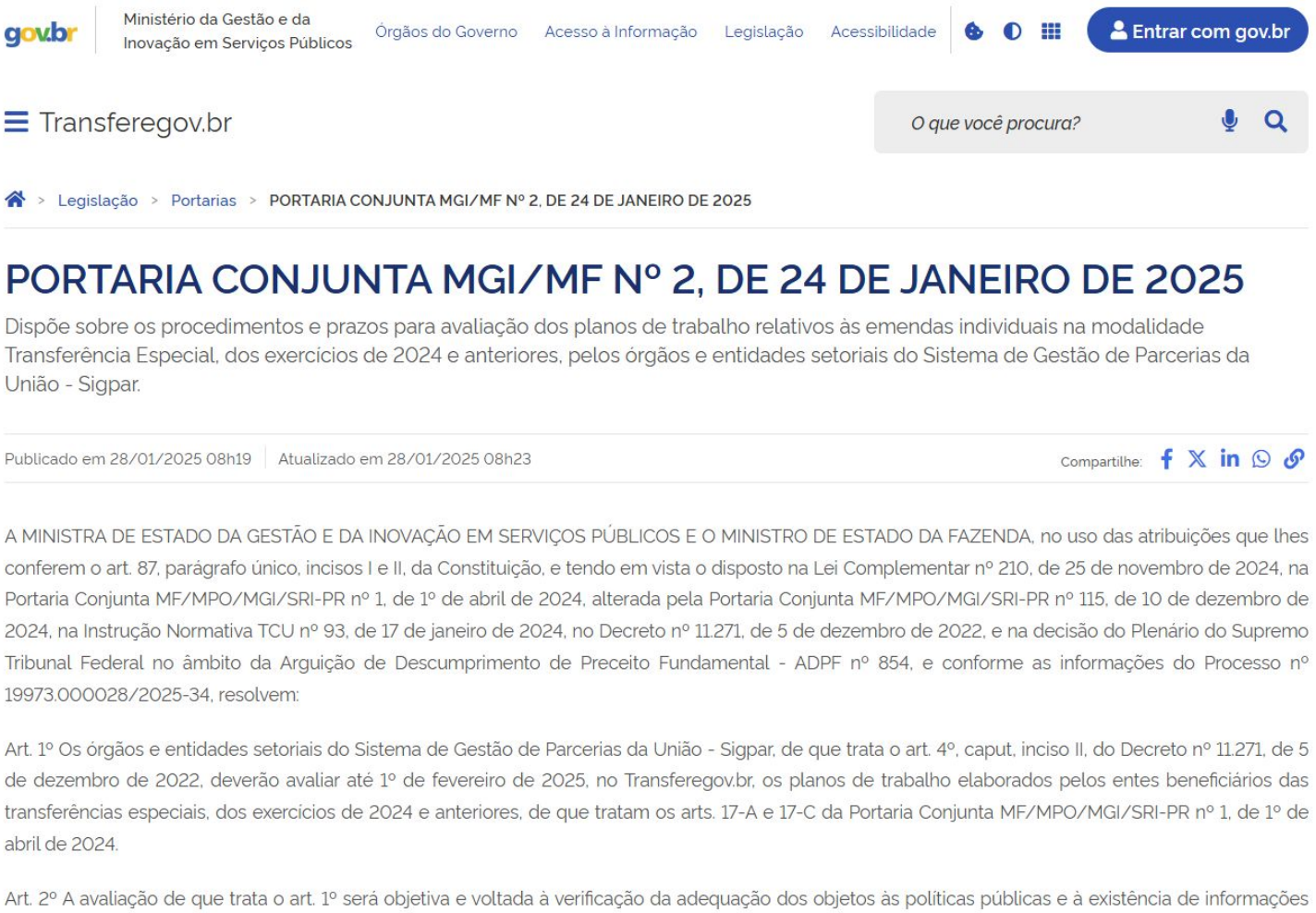
Informações básicas das ações no STF sobre emendas parlamentares

AUDITORIAS CONCLUÍDAS RECENTEMENTE

- 06/12/2022 - Avaliação de emendas parlamentares individuais alocados em Transferências Especiais
- 19/11/2024 - Relatório 1728323 - Emendas parlamentares destinadas a entidades sem fins lucrativos (ADPF 854)
- 19/11/2024 - Relatório Técnico - Emendas parlamentares (RP 8 e RP 9) destinadas a municípios: etapa 1 (ADPF 854)
- 29/11/2024 - Relatório Técnico - Emendas parlamentares (RP 8 e RP 9) destinadas a municípios: etapa 2 (ADPF 854)
- 10/12/2024 - Relatório 1710361 - Transferências especiais (emendas parlamentares) para entes federados: recursos repassados a entidades do terceiro setor (ADI 7688)
- 10/12/2024 - Relatório Técnico - Emendas parlamentares de comissão (RP 8): riscos e eficiência (ADPF 854)
- 15/01/2025 - Emendas parlamentares em benefício de Organização Não Governamental - ONG e demais entidades do terceiro setor - ADPF 854
- 13/05/2025 - Relatório 1762099 - Emendas parlamentares destinadas a entidades sem fins lucrativos: governança dos instrumentos de repasse, controles instituídos, capacidade de cada entidade e aplicação dos recursos (ADPF 854)

Medidas normativas

- Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22/05/2024 (convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União).
- Portaria Conjunta MGI/MF/CGU/MPO/SRI-PR nº 111, de 27/08/2024 (atestar a execução de obras iniciadas e em andamento, além de ações de atendimento a calamidades públicas, financiadas por emendas parlamentares impositivas).
- Guia com normas e orientações para Fundações de Apoio a fim de que haja aplicação e prestação de contas adequadas quanto às emendas parlamentares federais, com transparência e rastreabilidade por essas instituições.
- A Portaria Conjunta MGI/MF nº 2, de 24/01/2025 (avaliação dos planos de trabalho relativos às emendas individuais na modalidade Transferência Especial, dos exercícios de 2024 e anteriores)
- Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23/04/2025 (procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão)



gov.br | Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos | Órgãos do Governo | Acesso à Informação | Legislação | Acessibilidade | Entrar com gov.br

Transferegov.br | O que você procura?

Legislação > Portarias > PORTARIA CONJUNTA MGI/MF Nº 2, DE 24 DE JANEIRO DE 2025

PORTARIA CONJUNTA MGI/MF Nº 2, DE 24 DE JANEIRO DE 2025

Dispõe sobre os procedimentos e prazos para avaliação dos planos de trabalho relativos às emendas individuais na modalidade Transferência Especial, dos exercícios de 2024 e anteriores, pelos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar.

Publicado em 28/01/2025 08h19 | Atualizado em 28/01/2025 08h23 | Compartilhe:

A MINISTRA DE ESTADO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS E O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, no uso das atribuições que lhes conferem o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, na Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024, alterada pela Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 115, de 10 de dezembro de 2024, na Instrução Normativa TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024, no Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022, e na decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 854, e conforme as informações do Processo nº 19973.000028/2025-34, resolvem:

Art. 1º Os órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, de que trata o art. 4º, caput, inciso II, do Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022, deverão avaliar até 1º de fevereiro de 2025, no Transferegov.br, os planos de trabalho elaborados pelos entes beneficiários das transferências especiais, dos exercícios de 2024 e anteriores, de que tratam os arts. 17-A e 17-C da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024.

Art. 2º A avaliação de que trata o art. 1º será objetiva e voltada à verificação da adequação dos objetos às políticas públicas e à existência de informações

MEMORIAIS

Emendas impositivas – 27/6/2025

ADIs 7688, 7695 e 7697 - Rel. Min. Flávio Dino

Prof. Dr. Renato Ramalho

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP. Mestre em Direito do Estado, Regulação e Tributação Indutora pela UFPE. Procurador do Estado de Pernambuco. Advogado. Presidente do Instituto Desenvolvimento e Justiça – IDJ. Professor de Direito Financeiro e Tributário da Pós-graduação da UNESP e da Católica SC. Foi Assessor de Ministra do STJ e Procurador do Município de Porto Alegre. Representante da Associação Nacional de Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE).
Email: contato@renatoramalho.org.

Sumário

1. Premissas. 1
2. Preocupante panorama das emendas impositivas nos orçamentos estaduais e municipais. 3
3. O esvaziamento dos recursos necessários da infraestrutura. 6
4. Propostas para compatibilizar as emendas com a Constituição Federal 7
5. Publicações do expositor pertinentes ao tema 9

1. Premissas.

- Conforme o Ministro aposentado desta Suprema Corte, Ayres Britto, "abaixo da Constituição, o orçamento é a lei mais importante de um país"[1]. É no orçamento público que são fixadas as prioridades de uma nação. Por isso, o orçamento é uma lei que deve conter a efetiva participação do Poder Legislativo. O Parlamento não pode ser mero carimbador do projeto orçamentário enviado pelo Poder Legislativo.

- O Brasil só alcançará os níveis socioeconômicos e de qualidade de vida desejados com instituições capazes de formular, planejar e executar políticas públicas e planos estruturantes de longo prazo. Foi assim que o desenvolvimento ocorreu nos três maiores polos econômicos do mundo: Europa, Estados Unidos e, mais recentemente, a China.

[1] MC na ADI nº 4048-1/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, Plenário, julg. 14 maio 2008.

- É com esse foco — a defesa do interesse nacional — que o Congresso Nacional deve atuar. Subverter essa lógica, transformando parlamentares federais em defensores de interesses estritamente locais, quebra o pacto federativo consagrado pela Constituição de 1988.

- A sistemática atual das emendas impositivas — em suas versões federal, estadual e municipal — rompe com o equilíbrio entre os Poderes e com a lógica federativa constitucional.

- As emendas têm apresentado caráter eminentemente local, sem aderência a necessidades estratégicas nacionais.

- Além disso, agravam as desigualdades entre entes federativos. Os **20% dos municípios mais ricos do Brasil** receberam *per capita* o **dobro de emendas pix** do que os **20% municípios mais pobres**[2].

- Também é preciso reconhecer o impacto eleitoral dessas emendas. A grande vencedora das eleições de 2022 (no âmbito do Congresso Nacional) e em 2024 no âmbito dos municípios foi a reeleição. Há forte correlação entre a reeleição ao parlamento federal e a reeleição ao executivo municipal com a alocação de grandes volumes de emendas parlamentares.

- O **orçamento federal para 2025** dispõe de **R$ 50,4 bilhões** para emendas: a) R$ 24,6 bilhões para as individuais (impositivas); b) R$ 14,3 bi para as de bancada estadual (impositivas); c) R$ 11,5 bilhões para as de comissão (apesar de não impositivas, só podem sofrer restrição se o Executivo restringir as demais despesas discricionárias – LC 210/2025).

- Atualmente, as emendas representaram cerca **de 27% das despesas discricionárias** da União. Vão ocupar **quase metade** do orçamento das despesas não obrigatórias **em 2027**, atingir quase 100% do espaço em 2028 e **deixar o governo no "negativo" em 2029** – um cenário insustentável[3].

- Portanto, tem-se como premissa que é preciso, de um lado, garantir a legítima participação do Parlamento na fixação das prioridades do orçamento e, de outro, promover maior eficiência na alocação de recursos.

- O julgamento deste processo é um dos mais importantes da história do STF justamente porque impacta diretamente na reorganização pilares da República. De um lado, para reequilibrar a relação entre os Poderes Executivo e Judiciário. De outro, para proteger o pacto federativo, com a União atuando em interesses nacionais, os Estados em

[2]https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/04/deputados-estaduais-carimbam-r-12-bi-dos-orcamentos-regionais-e-fazem-ate-emenda-pix.shtml

[3] De acordo com as estimativas do governo apresentadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026.

interesses regionais e os municípios em interesses locais, como determina a Constituição.

- A seguir, abordam-se dois recortes temáticos que, em nossa visão, ainda carecem de maior atenção nos debates: (i) emendas impositivas nos orçamentos estaduais e municipais e (ii) impactos negativos das emendas no financiamento da infraestrutura nacional.

2. Preocupante panorama das emendas impositivas nos orçamentos estaduais e municipais.

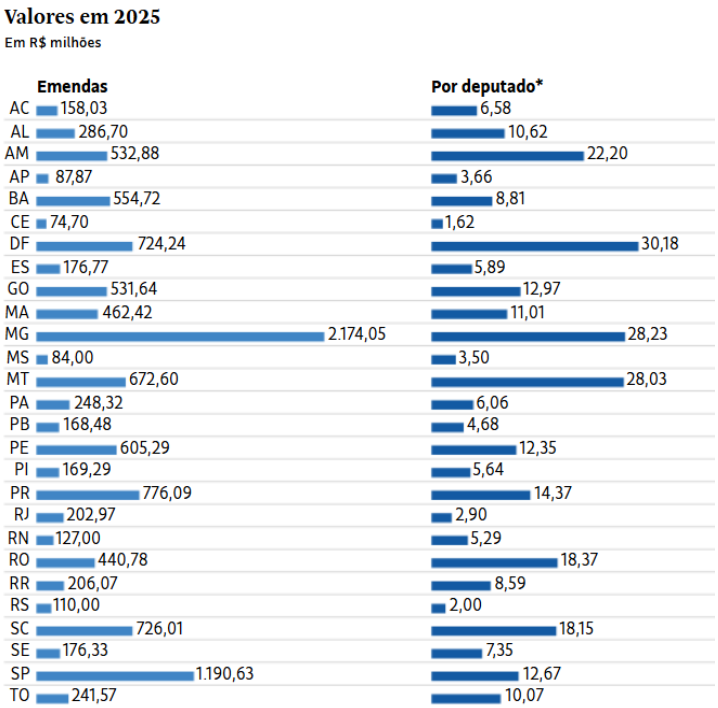
- **Âmbito estadual**

- Das 27 unidades federativas, 23 já instituíram as emendas impositivas em seus orçamentos estaduais. O montante total destinado a emendas impositivas de parlamentares estaduais em **2025** é de aproximadamente **R$ 11,9 bilhões**.

- Apenas faltam 4 estados: **Ceará**, **Espírito Santo**, **Paraná** e **Rio Grande do Sul**.

- Em dois deles (**Paraná** e **Ceará**), tramitam PEC estadual para a implementação das emendas impositivas.

- No **Ceará**, existe legislação estadual autorizando o Executivo a executar repasses diretos a municípios (similar às emendas pix) – LC nº 234/2021.



Fonte: Folha de São Paulo, 2025[4].

[4] https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/04/deputados-estaduais-carimbam-r-12-bi-dos-orcamentos-regionais-e-fazem-ate-emenda-pix.shtml

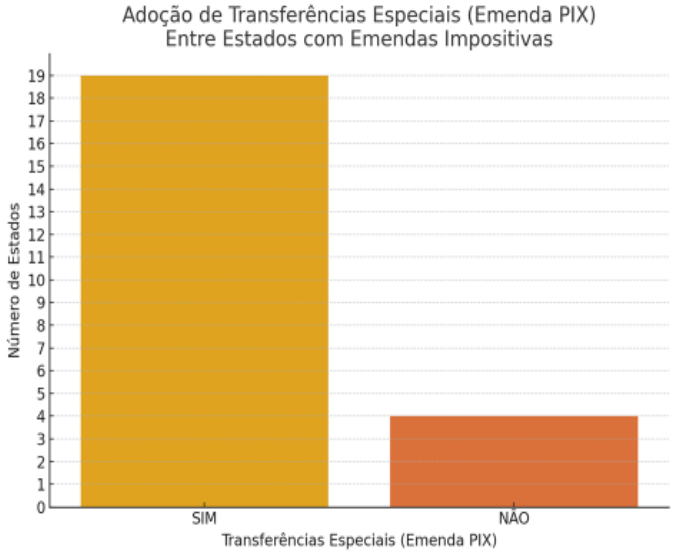
- Somando-se os valores das emendas federais (cerca de R$ 50 bilhões), tem-se uma quantia de **mais de R$ 62 bilhões para execução via emendas** no âmbito da União e dos Estados.

- Os diferentes percentuais e parâmetros das emendas impositivas nos orçamentos estaduais **agravam a desigualdade regional**.

- Estados com menores indicadores socioeconômicos, que necessitariam de recursos para projetos estruturantes como forma de combater a própria miséria, possuem, proporcionalmente, um comprometimento maior de seus recursos com emendas impositivas que estados mais desenvolvidos. Por exemplo, enquanto as emendas impositivas em **São Paulo** correspondem a **0,45%** da sua RCL, a **Paraíba** está submetida ao percentual de **2%** e **Roraima** de **3%** (sendo 2% das individuais e 1% das de bancada).

- **Minas Gerais** é o estado com maior montante destinado a emendas impositivas, apesar de ser um dos estados mais endividados do país. Responde por quase 20% de todas as emendas impositivas estaduais: **R$ 2,17 bilhões** (LOA/MG 2025). Mais de dez vezes as emendas impositivas do estado do **Rio de Janeiro** (R$ 203 milhões).

- Proliferam também nos orçamentos estaduais as chamadas **emendas pix**.



Fonte: elaboração própria, a partir da análise das respectivas Constituições e legislações estaduais.

Obs: relembre-se que o CE possuí instrumento semelhante (Programa de Cooperação Federativa – PCF, mas sem caráter impositivo)

- Também há estados como o **Acre** que fixam um valor fixo mínimo para a impositividade, independentemente da arrecadação (na LDO 2025, foi de R$ 4 milhões).

- Há estados como a **Paraíba** em que todas as emendas individuais impositivas, quando destinar recursos a municípios, ocorrerão na modalidade transferência especial (emenda pix).

- Além disso, nos orçamentos estaduais, também se verifica a figura da "**emenda de bancada**". Ocorre que, no parâmetro federal (com a EC 100/19), tal espécie de emenda se destina a indicações conjuntas de parlamentares de um mesmo estado. O conceito tem sido alargado pelas Assembleias Legislativas. É o caso, por exemplo, do **Amazonas**, que estabeleceu a impositividade de emendas de bancada a serem indicadas por um conjunto de parlamentares de um mesmo partido ou bloco partidário, conforme LDO/AM 2025. Virou uma espécie de **"emenda partidária"**.

- Em estados como **Rondônia**, não só são garantidas emendas impositivas individuais e de bancada, mas também foram recentemente criadas as **emendas impositivas de comissão**[5], extrapolando o próprio parâmetro federal.

- **Âmbito municipal**

- Cada vez mais Municípios aprovam, por meio de alterações em suas respectivas Leis Orgânicas Municipais, as emendas impositivas nos orçamentos municipais.

- Tribunais de Justiça têm admitido a constitucionalidade das emendas impositivas nos orçamentos municipais, desde que previsto na respectiva Lei Orgânica Municipal.

- Alguns casos notáveis:

  1) **Florianópolis (SC)** foi a primeira capital a implementar o orçamento impositivo municipal, por meio da Emenda nº 39/2016 à Lei Orgânica, com aplicação nas emendas individuais a partir de 2018.

  2) **Porto Alegre (RS)** instituiu emendas impositivas em 2019, por meio de alteração em sua Lei Orgânica Municipal. TJRS entendeu que seria constitucional, diante da existência do instituto no âmbito federal, ainda que o Estado do RS não tenha instituído, até o momento, as emendas impositivas estaduais.

  Inclusive, Porto Alegre, desde 2019, já gastou mais de R$ 200 milhões em emendas impositivas. Tais recursos, se tivessem sido alocados em projetos estruturantes como investimentos em obras de contenção de cheias, poderia ter evitado ou reduzido o grau de intensidade das tragédias em 2024 decorrente das chuvas.

  3) Há municípios, como o de **Pelotas (RS)**, que criaram não apenas a impositividade das emendas dos vereadores, como também impuseram o dever de sua execução até

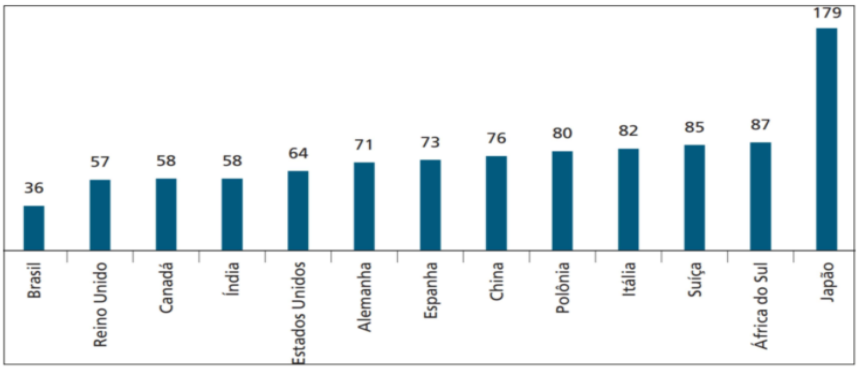
[5] Art. 136-A. EC nº 171/2024 da Constituição do Estado de Rondônia.

o fim do primeiro semestre do exercício, conferindo desproporcional prioridade na execução dessas despesas em detrimento das demais[6].

3. O esvaziamento dos recursos necessários da infraestrutura[7].

- O Brasil possui hoje entre 35 % e 41 % do PIB em infraestrutura, um nível bem abaixo dos demais países emergentes. Após o pico nos anos 70, o país viu declínio e só uma leve recuperação recente — ainda insuficiente para garantir funcionalidade e capacidade competitiva.

Estoque de infraestrutura de diferentes países (% do PIB)

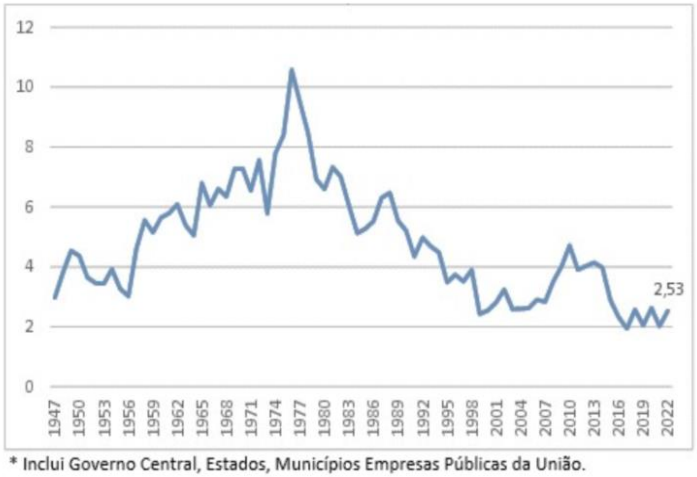


Fonte: IPEA; Dobbs e outros.

Elaboração: Rocha e Ribeiro (2022).

- A CNI considera que os investimentos em infraestrutura estão em torno de 2,21% do PIB em 2025, mas para manutenção do atual nível seria ideal chegar a 4% do PIB.

Série histórica dos investimentos públicos – 1947-2022



* Inclui Governo Central, Estados, Municípios Empresas Públicas da União.

Fonte: Observatório de Política Fiscal – FGV/IBRE (2023).

[6] O dispositivo foi suspenso, por decisão liminar, do TJRS. Ver em: < https://ahoradosul.com.br/conteudos/2025/05/26/liminar-suspende-lei-que-obriga-prefeitura-a-pagar-emendas-no-primeiro-semestre/>. Acesso em 27 jun 2025.

[7] Sobre o tema, ver: RAMALHO, Renato. *Infraestrutura brasileira*: políticas públicas, planejamento e novos paradigmas para o controle externo. Londrina: Editora Thoth, 2025.

- As emendas parlamentares têm contribuído para agravar esse cenário. De um lado, concorrem diretamente com os recursos destinados a financiar os grandes projetos de infraestrutura do país em áreas como transporte e energia.

- Concentram-se em projetos isolados, frequentemente não integrados a uma política geral de infraestrutura.

- Recursos majoritariamente direcionados a obras menores e eleitoreiras, sem critérios técnicos ou dimensionamento estratégico.

- Em muitos casos, não há condições técnicas, operacionais ou administrativas para possibilitar a execução do recurso. Com isso, as emendas parlamentares são uma das principais causas do empoçamento orçamentário: recursos com dotações e, até mesmo, com empenhos, mas que permanecem represados, diante de fatores como projetos de engenharia deficientes ou incapacidade administrativa para a estruturação de procedimentos licitatórios para a execução de obras públicas[8].

- **Exemplos de irracionalidade do atual modelo:**

  a) No orçamento federal de 2025, o **valor das emendas parlamentares** (aproximadamente R$ 50 bilhões) é substancialmente **maior que o conjunto do orçamento destinado a investimentos das principais pastas** em matéria de infraestrutura, como o Ministérios dos Transportes (R$ 13,8 bilhões), de Portos e Aeroportos (R$ 936 milhões), de Integração e Desenvolvimento Regional (R$ 6,7 bilhões) e das Cidades (R$ 5,7 bilhões).

  b) Também na **LOA federal de 2025**, cada deputado federal, apenas a título de emenda individual, tem direito a cerca R$ 37 milhões. É o mesmo valor que o Governador do Estado de Sergipe tem para todo seu orçamento destinado à reforma e melhoria das rodovias estaduais (também R$ 37 milhões)[9]. Assim, um deputado federal de Sergipe detém, só a título de emenda individual, o poder de direcionar mais recursos que todo o Estado de Sergipe detém para manter suas estradas.

4. Propostas para compatibilizar as emendas com a Constituição Federal.

1) Vincular as emendas a programas e projetos estruturantes, de caráter nacional, previamente definidos pelo Poder Executivo.

[8] Segundo o Tesouro Nacional, no 2º quadrimestre 2023, dos 27,4 bilhões em valores represados, R$ 3,5 bilhões decorriam apenas de emendas parlamentares impositivas (individuais e de bancada). MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais – 3ª quadrimestre de 2023*. Brasília: Tesouro Nacional, 2023, p. 13.

[9] Vide o orçamento para o programa "realização de infraestrutura viária" na LOA/SE 2025.

Com isso, promove-se racionalidade técnica e evita pulverização de recursos em obras desconexas. Justificativa: Reforça o papel dos parlamentares federais como representantes do povo e não de redutos locais, fortalecendo o pacto federativo.

Isso pode ocorrer, inclusive, com a criação do Conselho de Gestão Fiscal, integrado por todos os Poderes e esferas de governo, previsto há mais de 25 anos na LRF e jamais implementado.

Fundamento constitucional: Art. 84, II e VI (competência do Presidente da República para executar o orçamento e planejar políticas públicas) Art. 2º (separação de poderes).

2) Condicionar as emendas impositivas ao Plano Plurianual (PPA) e à LDO e de instrumentos de planejamento de médio e longo prazo (por exemplo, o Plano Nacional de Logística – PNL 2035).

Assim, compatibilizam-se as emendas ao ciclo de planejamento e assegura coerência entre objetivos estratégicos e execução orçamentária.

Fundamento constitucional: art. 165, §1º, §2º e §5º (PPA, LDO e LOA devem ser harmônicos e articulados) Art. 37, caput (eficiência e planejamento).

3) Condicionar novas emendas à anulação expressa de despesas existentes.

Fundamento constitucional: Art. 166, §3º, II, "b" (emendas ao orçamento condicionadas à anulação de despesas) e Art. 167, I e II (vedações à criação de despesas sem receita correspondente).

4) Fixar limite máximo de execução de emendas com base em percentual das despesas discricionárias, e não da RCL.

Assim, preserva-se margem de gestão orçamentária do Executivo e assegura viabilidade de políticas públicas essenciais.

Fundamento constitucional: Art. 165, §5º e §6º (LOA como instrumento de planejamento) Art. 84, II e VI (competência para gestão orçamentária).

5) Exigir justificativa técnica e impacto orçamentário *ex ante* para cada emenda.

Com isso, fortalecem-se a motivação e a transparência, evitando emendas com finalidades político-eleitorais.

Fundamento constitucional: Art. 37, caput (moralidade e eficiência) Art. 70 (controle e fiscalização orçamentária)

6) Proibir repasses diretos (emendas "pix") sem convênio e prestação de contas

Isso fortalece o *accountability* e reduz o risco de desvio, clientelismo ou desperdício.

Fundamento constitucional: Art. 71, VI (controle externo pelo TCU) e Art. 37, *caput* (eficiência e moralidade).

7) Exigir, como regra, chamamento público para transferências a entidades privadas via emendas.

Assim, promove-se isonomia no acesso a recursos públicos e evita destinação seletiva a entidades vinculadas a parlamentares.

Fundamento constitucional: Art. 5º, caput (isonomia) Art. 37, XXI (necessidade de licitação para contratações com o poder público).

8) Impor a priorização da alocação em projetos em andamento sobre os novos projetos.

Tal priorização está expressamente prevista no art. 45 da LRF[10]. Evita-se o abandono de obras e assegura-se continuidade dos investimentos públicos.

Fundamento constitucional: Art. 165, caput e §1º (plano plurianual) Art. 37, caput (eficiência).

5. Publicações do expositor pertinentes ao tema

- RAMALHO, Renato. **Dez problemas da lei de regulamentação das emendas ao orçamento: regras inadequadas e inconstitucionais da LC 210/24 podem inviabilizar execução das emendas parlamentares**. *Jota,* 27 nov. 2024[11].

  Ideia central: análise e propostas para adequar a execução de emendas parlamentares ao orçamento em conformidade com a Constituição diante da regulamentação da LC 210/24.

- RAMALHO, Renato. **Infraestrutura brasileira: políticas públicas, planejamento e novos paradigmas para o controle externo**. Londrina: Editora Thoth, 2025.

  Ideia central: análise e propostas para compatibilizar com a Constituição de 1988 emendas parlamentares no setor da infraestrutura.

- RAMALHO, Renato. **Investimentos não são custos e devem ser excluídos de regras de teto de gastos**. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 22 de novembro de 2022[12].

  Ideia central: proposta para ajustar o arcabouço fiscal, a fim de haver a exclusão de investimentos em infraestrutura – inclusive, em relação a despesas decorrentes de emendas – das regras legais de tetos de gastos.

[10] Segundo o art. 45 da LRF, "a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias".

[11] Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dez-equivocos-da-regulamentacao-das-emendas-parlamentares-aprovada-no-congresso>. Acesso em: 24 jun. 2025.

[12] Disponível em: <https://diplomatique.org.br/investimentos-nao-sao-custos-e-devem-ser-excluidos-de-regras-de-teto-de-gastos/>. Acesso em 24 jun. 2025.

EMENDAS PARLAMENTARES

FNS

SUS MINISTÉRIO DA SAÚDE

GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

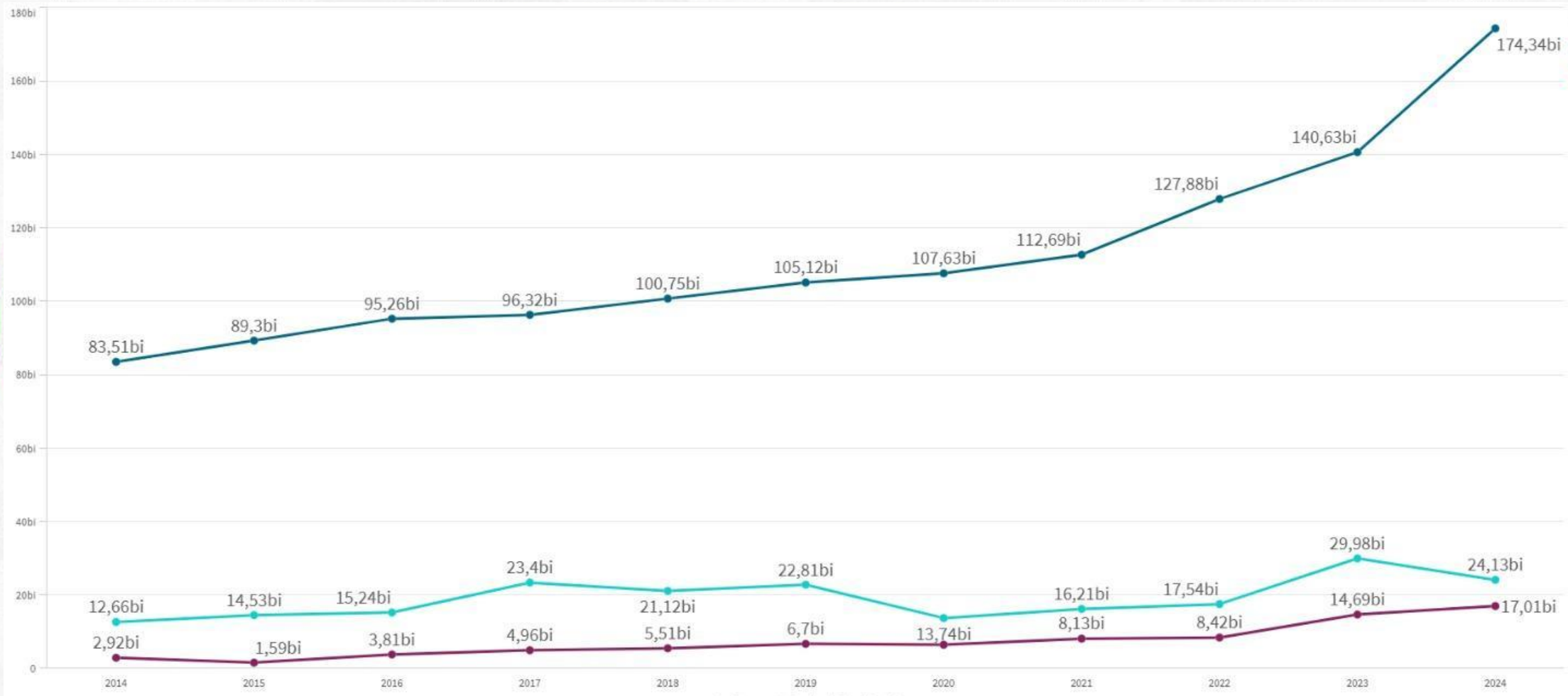


O papel das emendas parlamentares no cofinanciamento federal do SUS

Histórico

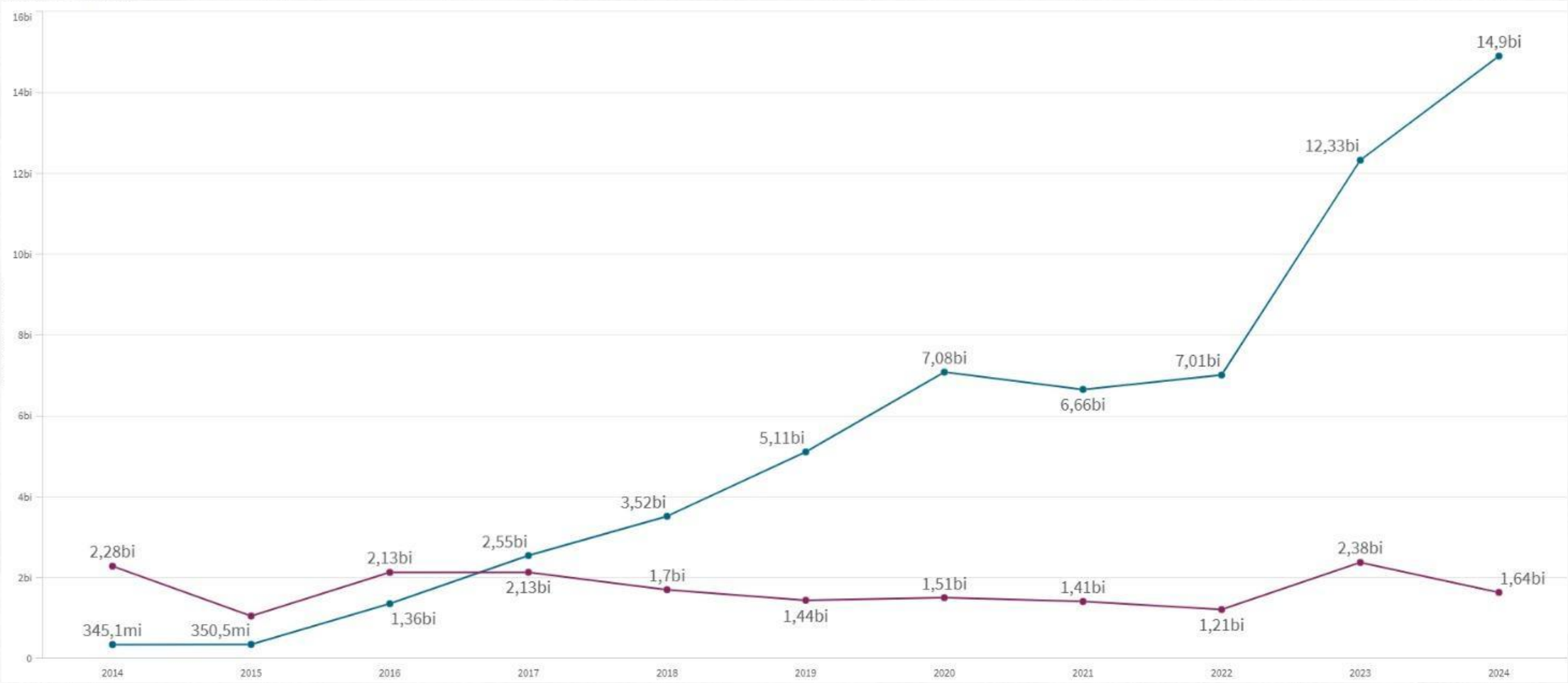
- 2010 a 2014 – Modelos iniciais, baseados nas transferências da IN 01/1997 e decreto 6170/2007 e Portarias vinculadas
- 2015 - EC 86: RP6 - Cria a obrigatoriedade de execução e inicia a vinculação às Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS
- 2019 – EC 100: Confere impositividade às emendas de Bancada
- 2024 - LC 210: Estabelece critérios e limites para aplicação de emendas Individuais e Coletivas
- 2024 – Decisões STF: Integração PAS/RAG, introdução de novos parâmetros para impedimento técnico e fortalecimento dos instrumentos de planejamento e a pactuação interfederativa.
- 2025 - Portarias para aplicação de emendas ao SUS - Portaria 6.904 (Individuais) Portaria 6.928 (Bancada e Comissão)
- Consonância com os Instrumentos de planejamento do SUS, Plano de trabalho obrigatório, contas específicas, elevando o grau de controle técnico, financeiro e gerencial.
- 2025 – Integração com o Transferegov, que promove avanços na rastreabilidade e transparência intersistêmica.

Recursos de Emendas parlamentares X Recursos discricionários do MS
Período – 2014 - 2024

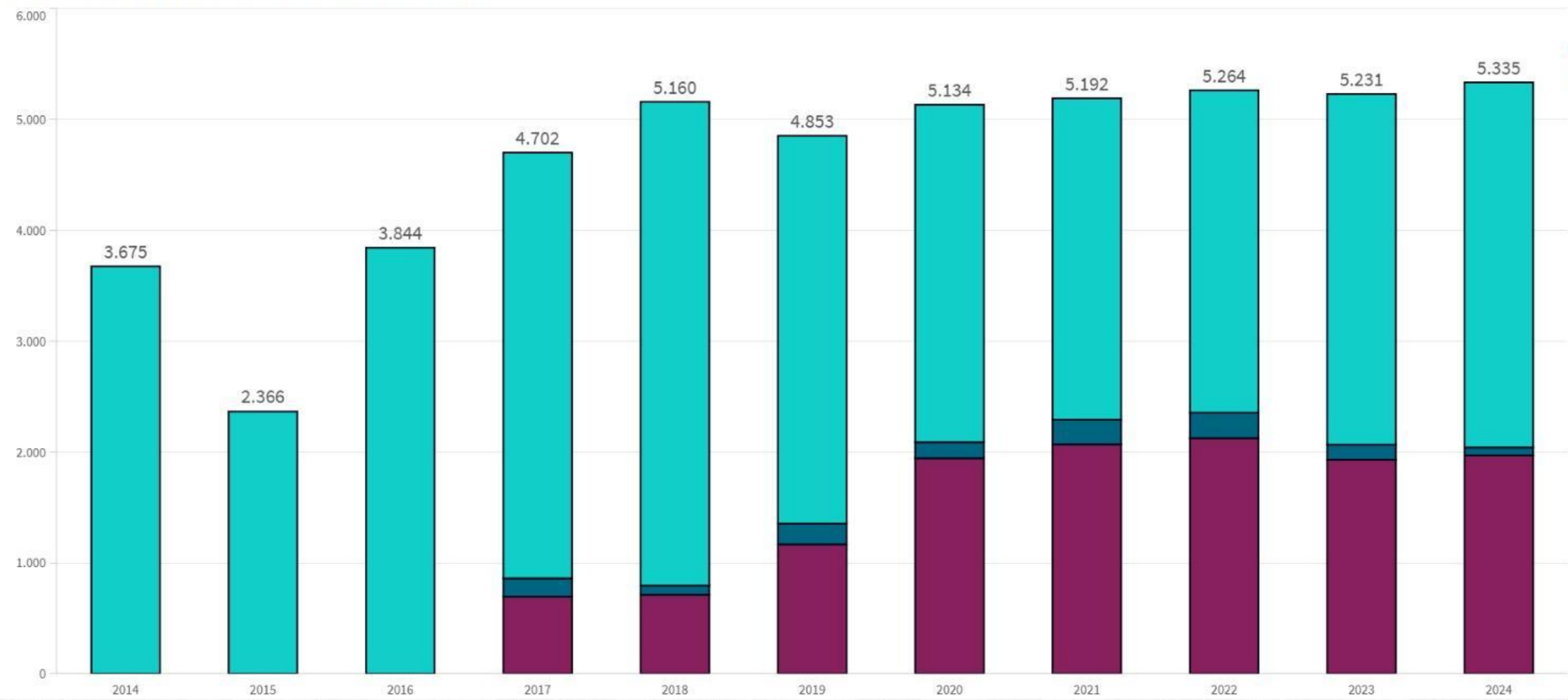


SIOP/Tesouro Gerencial.Filtro 36000; RP1, 2, 6 e 7, Excluído Crédito Extraordinário.Anos de 2014 a 2024.

Evolução dos Recursos de Emendas parlamentares de Investimento x Custeio
Período – 2014 - 2024

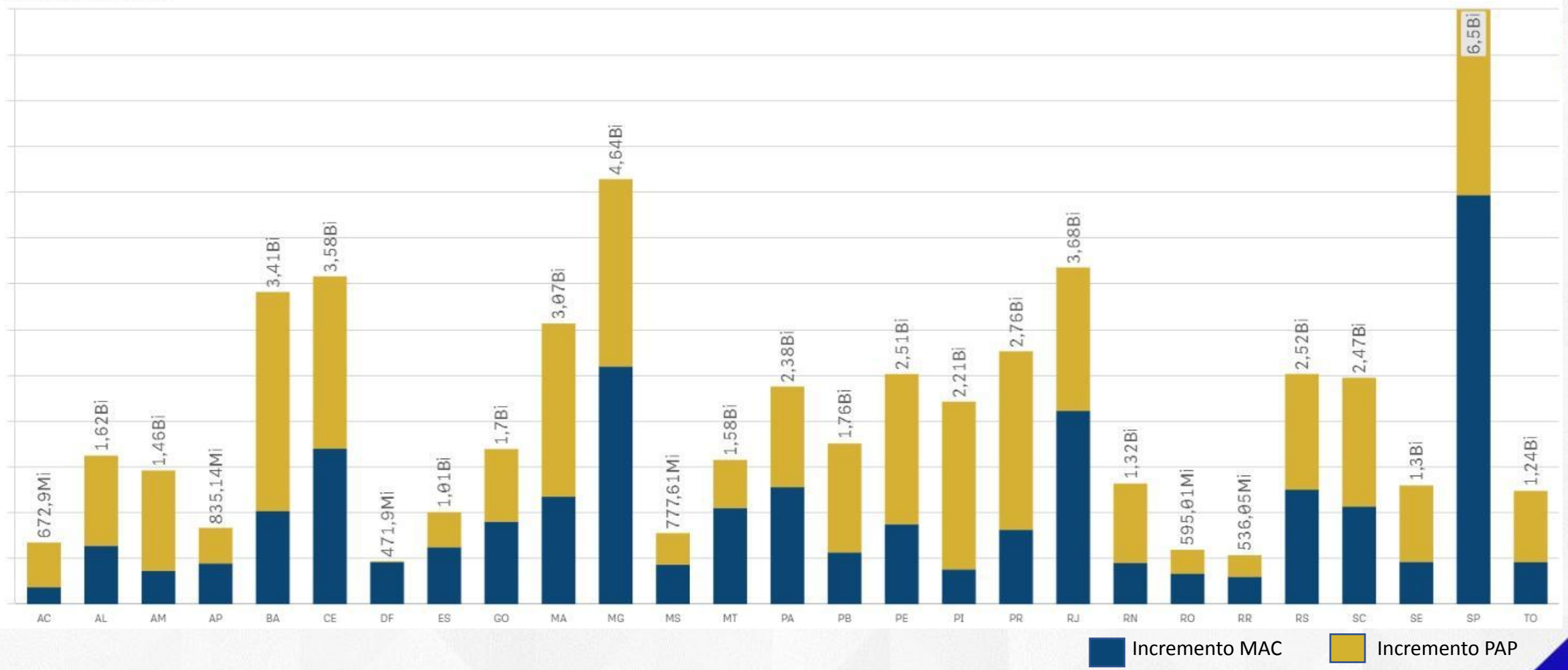


Presença dos Recursos de Emendas parlamentares nos municípios
Período 2014 - 2024



Recursos de Emendas parlamentares para o Incremento ao Custeio das Unidades de Atenção Primária e Atenção Especializada em Saúde

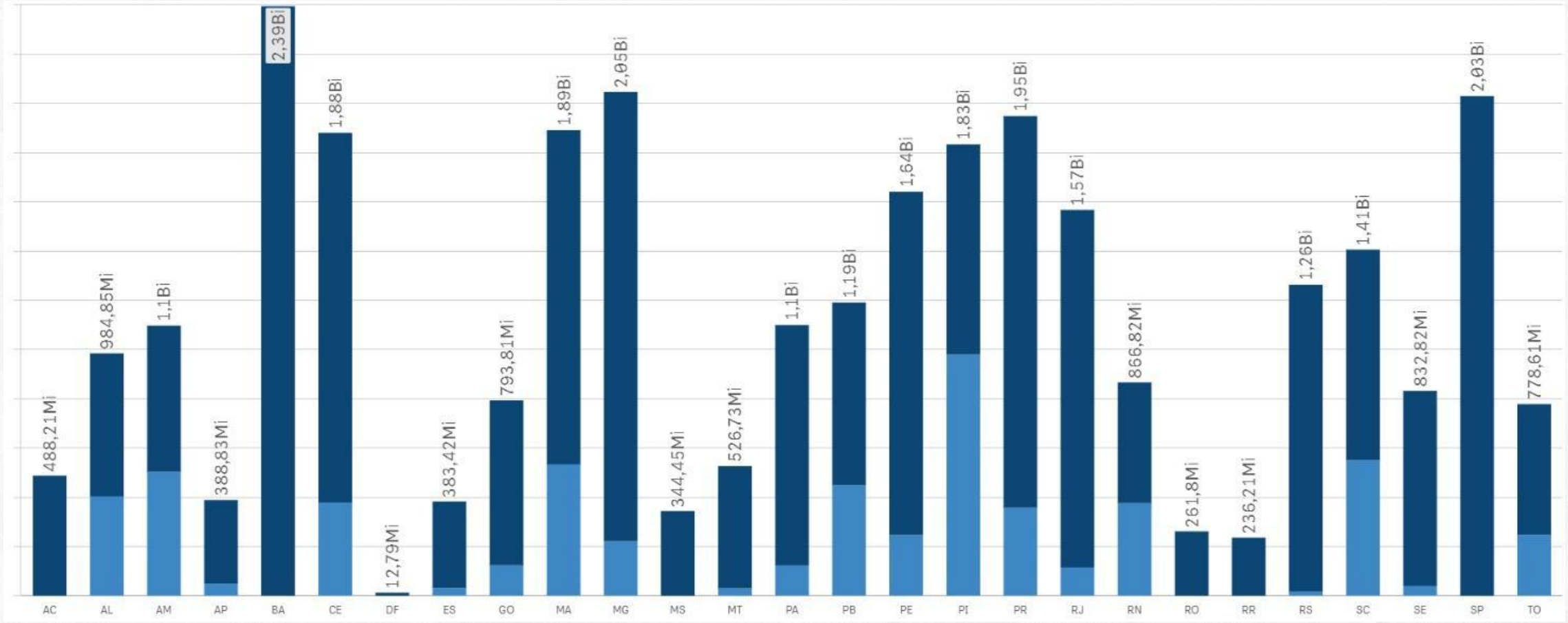
Período 2014 - 2024



Instrumentos	Recursos transferidos	CNES beneficiados	CNES privados
111.597	56,6 bilhões	49.911	2.475

Recursos de Emendas parlamentares para o Incremento ao Custeio das Unidades de Atenção Primária

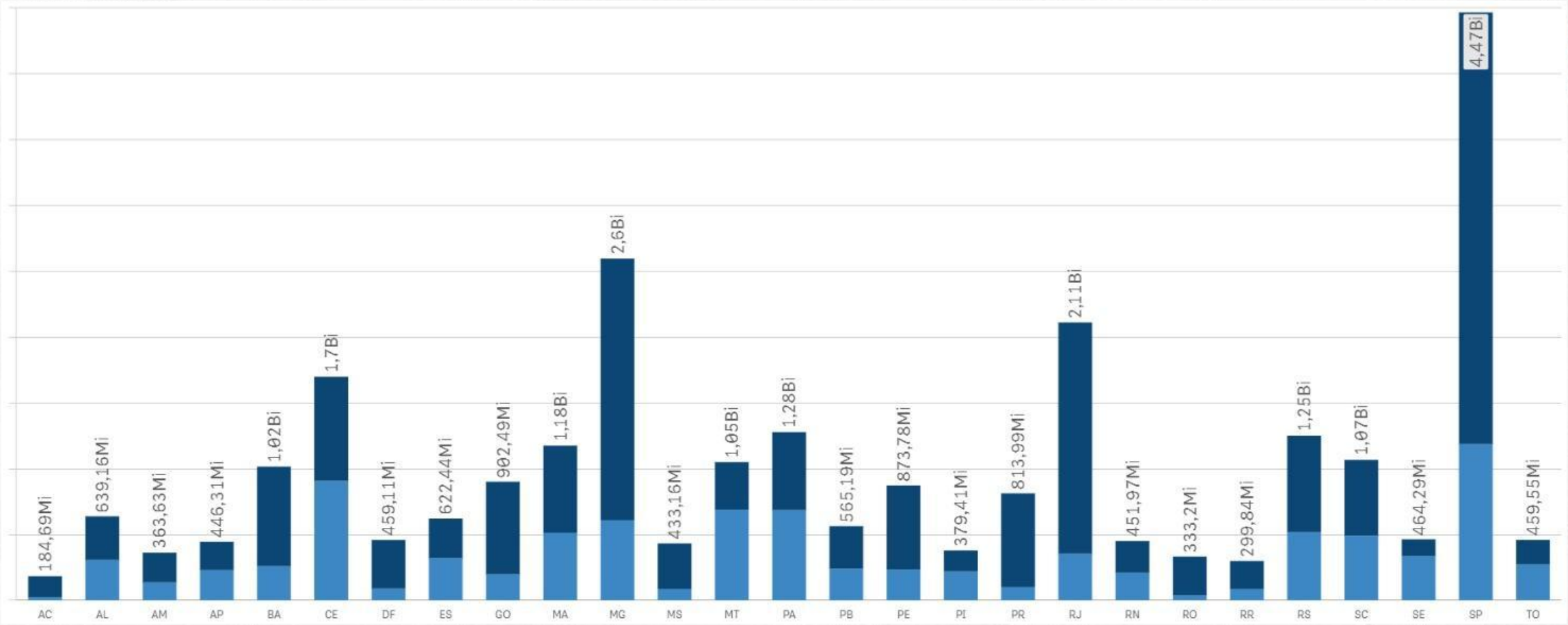
Período 2014 - 2024



Instrumentos	Recursos transferidos	CNES públicos
72.634	30,2 bilhões	41.401

Recursos de Emendas parlamentares para o Incremento ao Custeio das Unidades de Atenção Especializada em Saúde

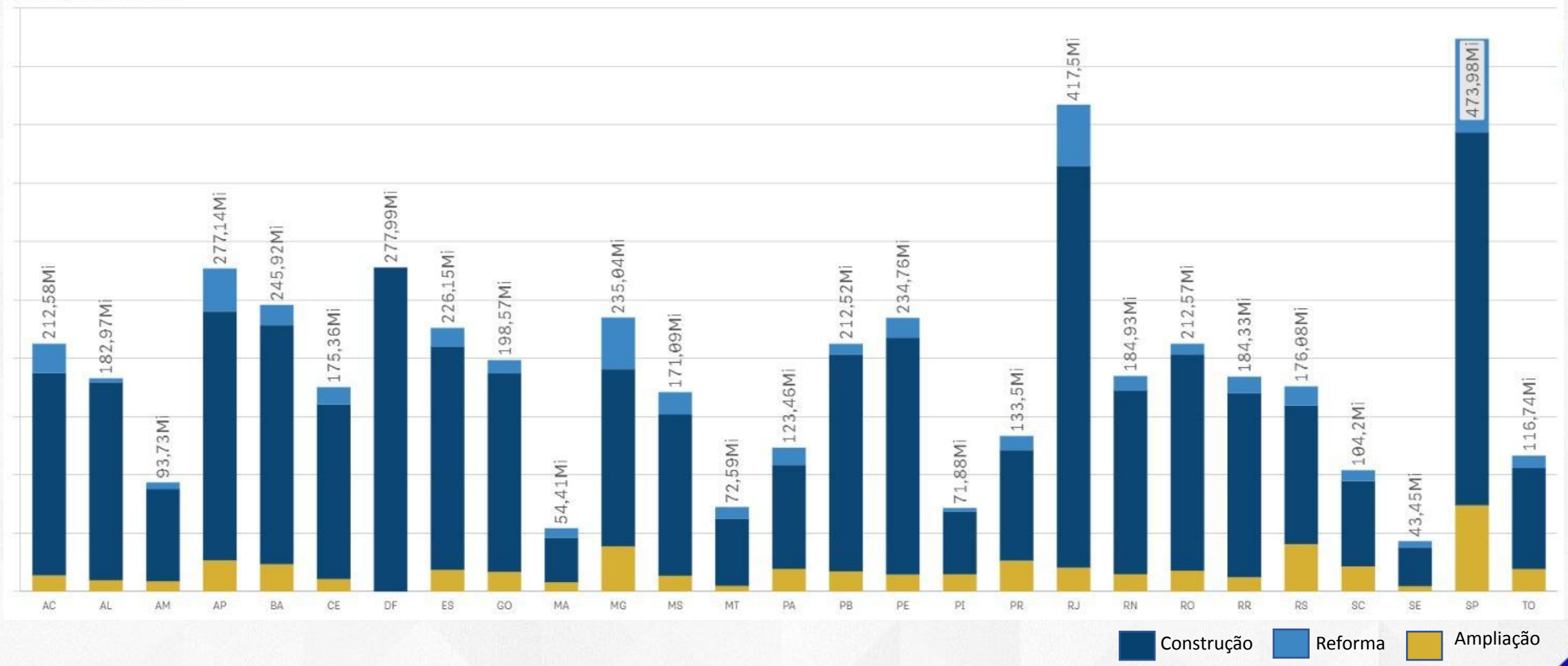
Período 2014 - 2024



Instrumentos	Recursos transferidos	CNES públicos	CNES privados
38.963	27,4 bilhões	5.813	2.475

Recursos de Emendas parlamentares para Estruturação dos serviços de Atenção Primária e de Atenção Especializada em Saúde - Obras

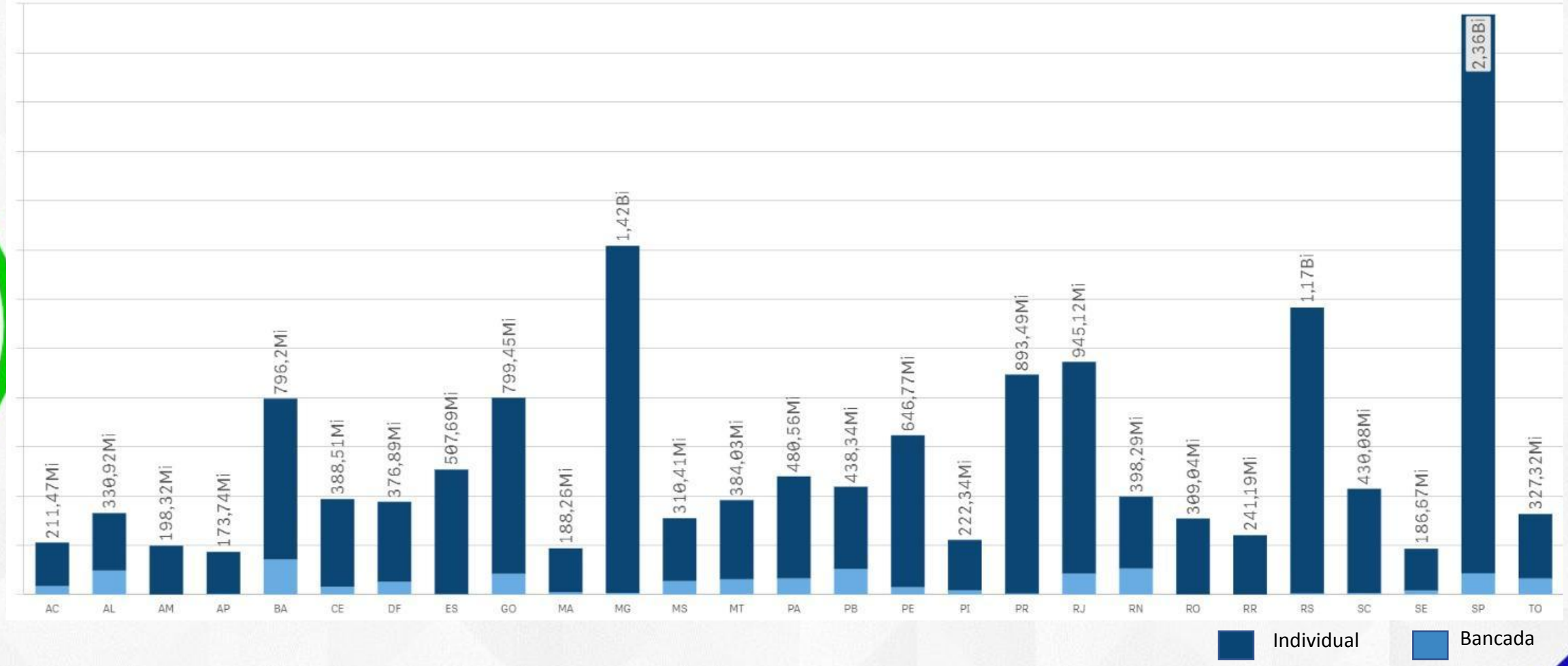
Período 2014 - 2024



Instrumentos	Recursos transferidos	CNES públicos	CNES privados
10.160	5,2 bilhões	7.882	669

Recursos de Emendas parlamentares para Estruturação dos serviços de Atenção Primária e de Atenção Especializada em Saúde - Equipamentos

Período 2014 - 2024



Instrumentos	Recursos transferidos	CNES públicos	CNES privados
53.853	15,2 bilhões	44.642	1.841

PRINCIPAIS PROGRAMAS ESTRURANTES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE













PROCESSO DE COFINANCIAMENTO FEDERAL DO SUS



Plano plurianual (PPA)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Emendas Parlamentares

Instrumentos de planejamento

Planos de Saúde

Todos os entes federativos elaboram seus respectivos Planos de Saúde

Programação Anual de Saúde

Todos os entes federativos elaboram suas respectivas Programações Anuais de Saúde

União

Plano Nacional de Saúde

Programação Anual de Saúde

Transferências intergovernamentais

União

Estados

Distrito Federal

Municípios

Prestadores de Serviços do SUS

Execução

Recursos Federais

Blocos de Financiamento

Instrumentos de repasse Fundo a Fundo

Contas Específicas Emendas

Monitoramento

Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas

Relatório Anual de Gestão (RAG)

Comissão Intergestores Bipartite (CIB)

Comissão Intergestores Tripartite (CIT)

digiSUS

InvestSUS GESTÃO

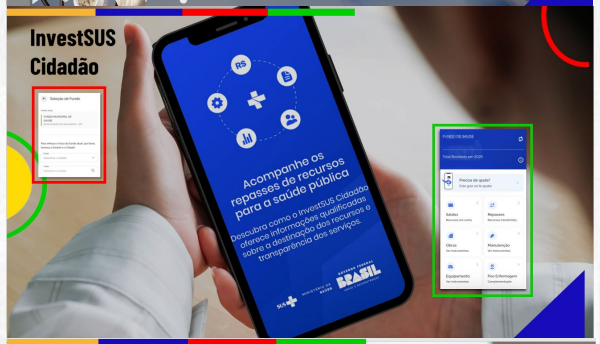
SIOPS

Transfere gov.br

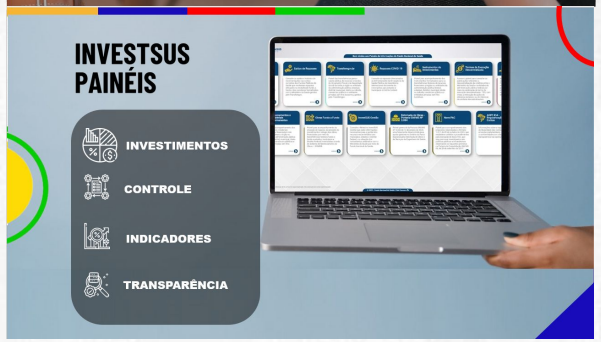
Conselhos de saúde

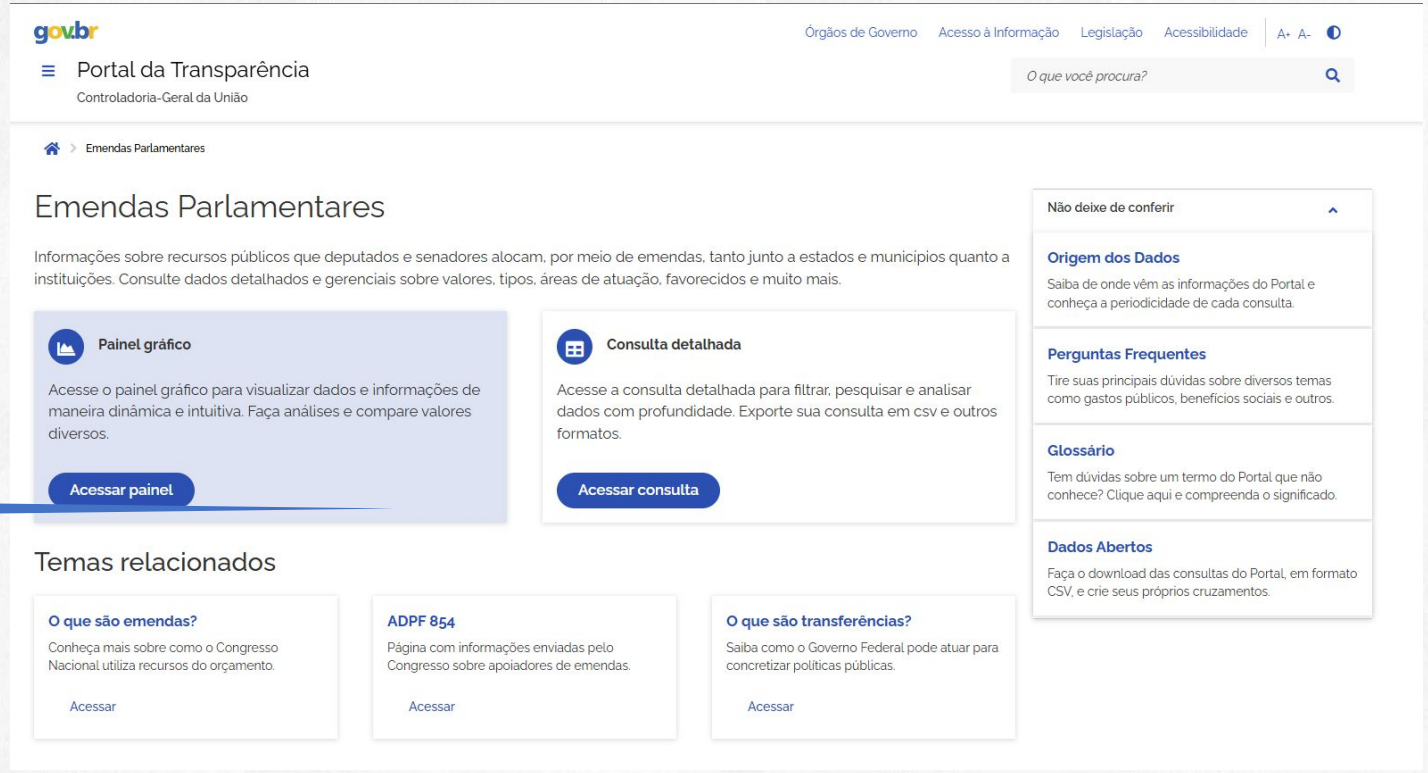
RASTREABILIDADE E TRANSPARÊNCIA











Transfere gov.br

CONTE-NOS!
O QUE ACHOU DESSA APRESENTAÇÃO?



CAMINHOS DO FINANCIAMENTO

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

DÁRCIO GUEDES JÚNIOR
Diretor – Executivo do FNS
(61) 3315-2777
defns@saude.gov.br
@darcioguedesjr


FNS
SUS
MINISTÉRIO DA
SAÚDE
GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Conformidade constitucional das emendas parlamentares ao PLOA: Audiência Pública no âmbito das ADI's 7688, 7695 e 7697



Élida Graziane Pinto

Professora da FGV-SP, Livre-docente em Direito Financeiro pela USP, Doutora em Direito Administrativo pela UFMG e Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

Quesitos propostos para análise da controvérsia

I) Constitucionalidade da obrigatoriedade da execução (impositividade) de emendas parlamentares “individuais” e “de bancada”, em face da cláusula pétrea da separação dos poderes (art. 60, §4º, III), bem como do sistema presidencialista (art. 76 da CF);

II) Cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput, da CF), economicidade (art. 70 da CF) e do planejamento na alocação orçamentária (art. 165 e ss.) por meio de emendas impositivas (individuais e de bancada), analisando os resultados em obras, bens e serviços públicos (art. 165, §10), notadamente na saúde;

III) Compatibilidade com a Constituição do atual montante e do crescimento das emendas impositivas, bem como possíveis parâmetros jurídicos de redução, à luz das experiências internacionais; e

IV) Atendimento pelas emendas parlamentares, às regras de responsabilidade fiscal previstas nos arts. 167 e 167-A da CF, dentre outros.

A ironia da impositividade: origem das emendas impositivas na EC 86/2015 e alcance do §10 do art. 165 da CF (introduzido pela Emenda 100/2019)

Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 15.080, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências.

Art. 71. A administração pública federal tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 1º O disposto no *caput*:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, incluindo-se a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam o art. 67 e o art. 69;

II - não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

III - não se aplica às hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, de acordo com o previsto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição; e

IV - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

§ 2º Para fins do disposto no *caput*, entende-se como programação orçamentária o detalhamento da despesa por função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo.

§ 3º O dever de execução a que se referem o *caput* deste artigo e o § 10 do art. 165 da Constituição corresponde à obrigação do gestor de adotar, observados os princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade, as medidas necessárias à execução das dotações orçamentárias disponíveis referentes a despesas primárias discricionárias, inclusive aquelas resultantes de alterações orçamentárias, e compreende:

I - a emissão do empenho até o término do exercício financeiro, sem prejuízo da reabertura de créditos especiais e extraordinários, de que trata o § 2º do art. 167 da Constituição; e

II - a liquidação e o pagamento, admitida a inscrição em restos a pagar regulamentada em ato do Poder Executivo federal.

Impositividade orçamentária apenas de emendas parlamentares: contraste com separação de poderes e presidencialismo

O desafio da ordenação legítima de prioridades e a tensão entre limites fiscais, despesas obrigatórias e despesas discricionárias, a partir do elenco de identificadores de resultado primário (RP) do art. 7º, §4º da LDO 2025 (Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024):

§ 4º O identificador de RP visa auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2025, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);

b) discricionária não abrangida pelo disposto nas alíneas "c" e "d" (RP 2);

c) discricionária e abrangida pelo Novo PAC (RP 3); ou

d) discricionária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas:

1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);

2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição (RP 7);

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, para fins do § 2º do art. 11 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 (RP 8); ou

III - primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta, sendo:

a) discricionária e não abrangida pelo Novo PAC (RP 4); ou

b) discricionária e abrangida pelo Novo PAC (RP 5).

Impositividade orçamentária seletiva: risco à separação de poderes e ao presidencialismo

- **Proporcionalidade do contingenciamento e exemplo paradigmático do calendário de pagamento de emendas em anos de eleições municipais, para contornar a vedação do art. 73, VI, "a" da Lei 9504/1997:**

  "Art. 166 [...] § 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias."

- **Precedente temerário do art. 2º da Emenda 105/2019: "*No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos* de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal."**
- **Dispositivos vetados da LDO-2024, mas a maioria deles cumprida como se vigentes fossem: art. 81, art. 82, incisos I e II do §7º e §8º , art. 84, §6º, incisos I e II e art. 85**

Pagamento até 05/07/2024 de cerca de 66% das emendas parlamentares transferiu a maior parte da responsabilidade do contingenciamento para o Executivo

PODER 360

ASSINE O PODER

poder congresso

PODER

Governo paga R$ 8,6 bi em emendas antes de proibição eleitoral

SRI correu para que recursos pudessem ser usados por prefeitos em ano de eleição; No ano, Planalto já pagou R$ 29,4 bilhões



A Lei Eleitoral 9.504 proíbe "transferência voluntária" da União a Estados e municípios nos 3 meses que antecedem as eleições; na imagem, o presidente Lula conversa com os presidentes da Câmara, Arthur Lira, e do Senado, Rodrigo Pacheco

Mateus Maia
Maria Laura Giuliani
de Brasília
8.jul.2024 (segunda-feira) - 21h17

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) pagou **R$ 8,6 bilhões** de emendas ao Congresso de 29 de junho a 5 de julho. Essa era a última semana para os desembolsos da União em direção aos municípios. No ano, foram **R$ 29,4 bilhões** pagos até a 6ª feira (5.jul.2024).

Ao **Poder360**, o ministro das Relações Institucionais, Alexandre Padilha, afirmou que o calendário para pagamento de emendas foi cumprido. Agradeceu aos ministérios, aos congressistas e aos municípios pela contribuição para que o governo conseguisse superar a meta para execução orçamentária.

CNN MONEY

Contenção do governo atinge R$ 19,3 bi em 2024 com novo bloqueio no orçamento

Os efeitos do bloqueio e contingenciamento serão detalhados em entrevista coletiva a ser marcada na próxima semana

Fernanda Trisotto e Amanda Pupo, do Estadão Conteúdo
23/11/24 às 10:20 | Atualizado 23/11/24 às 10:20



• Marcello Casal Jr/Agência Brasil

ouvir notícia

0:00 1.0x

Os ministérios do Planejamento e Orçamento, e o da Fazenda informaram nesta sexta-feira (22), que a contenção do Orçamento foi elevada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre. O congelamento foi de R$ 13,3 bilhões para R$ 19,3 bilhões.

Prioridade orçamentária na dupla dimensão: tempo e volume de recursos alocados

Na LDO-2024, o Congresso tentou avançar também sobre o controle do tempo da execução orçamentária, impossibilitando que o Executivo manejasse a competência do art. 8º da LRF (decreto de programação financeira):

- **fixação de cronograma de execução orçamentária das emendas, com hipótese de quitação integral até 30 de junho de 2024;**
- **estabelecimento de prioridade de pagamento da execução orçamentária das emendas parlamentares em relação às demais despesas discricionárias; bem como**
- **previsão de que emendas de comissão fariam jus a um limite mínimo de dotação equivalente a 0,9% da receita corrente líquida da União verificada em 2022. Embora vetado tal parâmetro análogo a um piso de custeio (em afronta ao art. 167, IV da CF), houve indiretamente a sua cristalização no art. 11, §3º e §4º, II da LC 210/2024 (adicional de R$11,5 bilhões em emendas não impositivas).**

Reservas específicas: ofensa à iniciativa privativa do PLOA e ao dever de evidenciação da fonte de custeio

Iniciativa privativa do projeto de lei de orçamento (art. 165, III da CF) *versus* previsão no art. 13, §5º da LDO 2025 de "reservas específicas" para suportar as emendas parlamentares impositivas.

A situação pode se agravar, na medida em que há a hipótese de "reservas específicas" até mesmo para as emendas não impositivas no PLDO 2026.

Tais "reservas" mitigam o espaço de planejamento de políticas públicas a cargo do Executivo desde a fase de elaboração do PLOA e praticamente impedem a evidenciação do custo de oportunidade dessa espécie de despesa discricionária em face das demais opções. Nisso há afronta ao ônus de indicar a respectiva fonte de custeio, de que trata o art. 166, §3º, II da CF/1988:

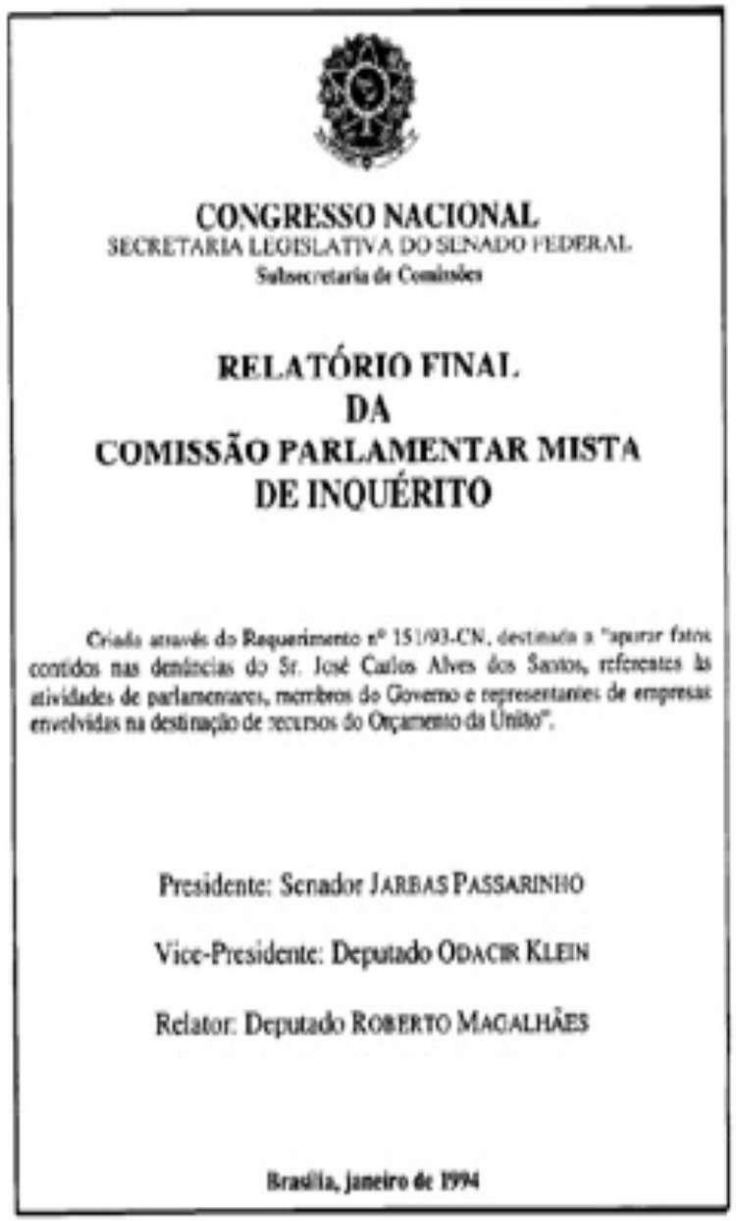
> ***"Art. 166 [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:***
>
> ***I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;***
>
> ***II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:***
>
> ***a) dotações para pessoal e seus encargos;***
>
> ***b) serviço da dívida;***
>
> ***c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; [...]***

A quem cabe o controle das emendas parlamentares realizadas mediante transferência especial?

1- Competência do TCU quanto ao exame das condicionalidades antes da efetiva transferência dos recursos e competência dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Distrital quanto à fiscalização finalística dos recursos transferidos aos entes federados pela União por meio de emendas impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual, na modalidade de transferência especial, conforme EC nº 105/2019, LC nº 210/2024 e Acórdão TCU nº 518-2023.

2- Em fase anterior ao exercício da fiscalização dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Distrital, deve ser determinado ao sistema de controle interno (art. 74 da CF), ou seja, respectivas controladorias e procuradorias que mantenham formalizadas e em boa ordem as prestações de contas da aplicação desses recursos advindos de emendas.

3- Tal entendimento, mais compatível com a Constituição e a legislação vigente, permite:
a) atendimento efetivo do artigo 166-A da CF e da LC nº 210/2024, pois as verbas deixam de ser federais quando ingressam nos cofres do ente beneficiado;
b) racionalização administrativa – não seria necessário o encaminhamento indevido de prestações de contas aos chamados "Ministérios finalísticos", até porque, em muitos casos, nem é possível essa identificação;
c) capilaridade dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Distrital no exercício da fiscalização, sem prejuízo do disposto no artigo 70 da CF.



CONGRESSO NACIONAL
SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL
Subsecretaria de Comissões

RELATÓRIO FINAL
DA
COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA
DE INQUÉRITO

Criada através do Requerimento nº 151/93-CN, destinada a "apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União".

Presidente: Senador JARBAS PASSARINHO

Vice-Presidente: Deputado ODACIR KLEIN

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Brasília, janeiro de 1994

Em relação às entidades do terceiro setor beneficiárias de repasses a título de subvenções, o relatório final é enfático em apontar sua instrumentalização para o desvio direto em prol dos parlamentares que fraudavam o instituto:

"1ª. O Parlamentar criava ou patrocinava a criação de entidades que eram inscritas no Conselho Nacional de Serviço Social.
2ª. Essas entidades formavam "holdings", controlando diversas outras, que também se credenciavam a receber dinheiro da União.
3ª. As entidades eram controladas por pessoas intimamente ligadas aos Parlamentares, seus familiares, empregados ou prepostos.
4ª. O Parlamentar integrante do esquema, não raro, alienava todo seu patrimônio em favor da "holding", para alegar, em caso de eventual necessidade, que não possuía fortuna pessoal.
5ª. As entidades cometiam toda sorte de fraudes, a maioria já constatadas pelo TCU, consistentes, principalmente, em desvio de recursos, utilização de notas fiscais falsas, emprego de "fantasmas" para transferir numerário para os membros do esquema, inexistência dos serviços sociais que declaravam realizar." (V.III-7)

A CPMI do Orçamento, de três décadas atrás, chegou a propor algumas recomendações para correção de rumos de tamanhas irregularidades. Todavia, pouco avançamos desde 1994, como podemos depreender do seguinte rol exemplificativo de recomendações solenemente ignoradas:

"1. Definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras
2. Limitação do poder de emendar a lei orçamentária – proposta de restrição de emendas a "unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade" (p. V.III-14)
3. Fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno e Externo
4. Extinção das subvenções sociais
5. Limitação das transferências federais voluntárias
6. Mudança na legislação referente aos créditos suplementares – vedação no 1º trimestre e limite máximo de 30% da receita prevista
7. Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos – no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato
8. [Limitação do risco de abuso da] Imunidade Parlamentar"



CONGRESSO NACIONAL
SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL
Subsecretaria de Comissões

RELATÓRIO FINAL
DA
COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA
DE INQUÉRITO

Criada através do Requerimento nº 15/93-CN, destinada a "apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União".

Presidente: Senador JARBAS PASSARINHO

Vice-Presidente: Deputado ODACIR KLEIN

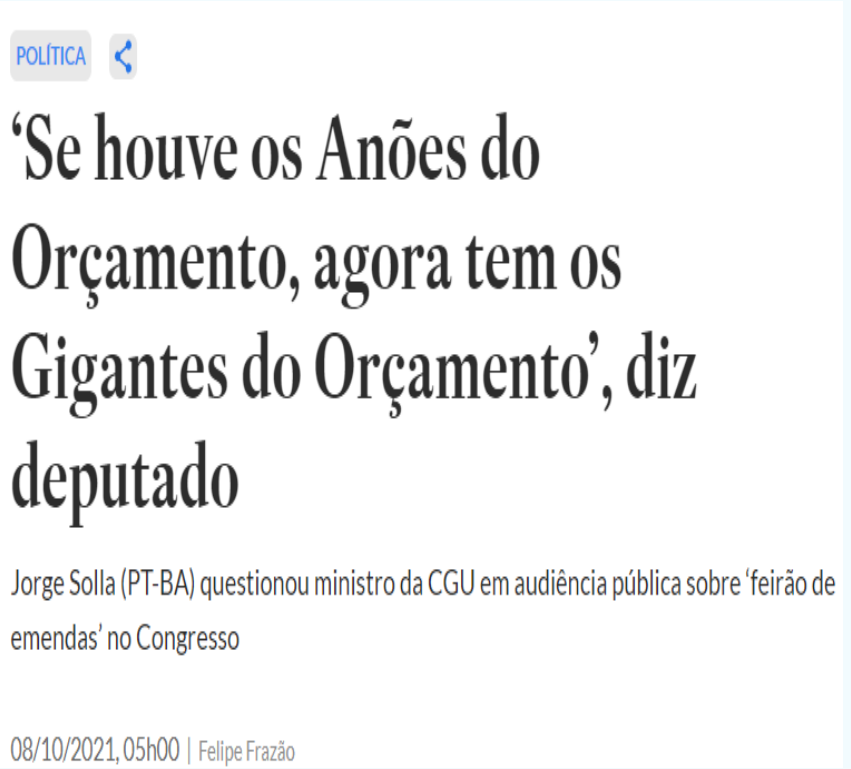
Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Brasília, janeiro de 1994

- **Falhas recalcitrantes e recomendações não acatadas afastam a tese de que a descentralização decisória do ciclo orçamentário federal, na forma de emendas parlamentares impositivas (individuais ou de bancada), bem como na forma de emendas de comissão, seria meio ontologicamente capaz de democratizar sua destinação.**
- **Muito antes pelo contrário, o risco que antevemos é o de apropriação privada do interesse público, porque sequer fortalecemos suficientemente o planejamento que ordena prioridades legítimas, tampouco estruturamos qualitativamente as instituições de controle que atestariam o alcance efetivo dos resultados planejados a custos razoáveis.**

Execução privada de dinheiro público

(fuga para o regime pré-1988)



POLÍTICA

‘Se houve os Anões do Orçamento, agora tem os Gigantes do Orçamento’, diz deputado

Jorge Solla (PT-BA) questionou ministro da CGU em audiência pública sobre 'feirão de emendas' no Congresso

08/10/2021, 05h00 | Felipe Frazão

https://www.estadao.com.br/politica/se-houve-os-anoes-do-orcamento-agora-tem-os-gigantes-do-orcamento-diz-deputado/

É preciso buscar conferir interpretação conforme ao art. 29 da Lei 13.019/2014

Em relação às indicações das emendas parlamentares que, na prática, quase esgotam antecipadamente o percurso da sua execução, sugerimos conferir interpretação conforme ao artigo 29 da Lei 13.019/2014, de modo a obrigar o cumprimento dos seguintes comandos legais:

I- obediência ao artigo 72 da Lei 14.133/2021, para que haja processo de motivação/demonstração de economicidade da contratação direta decorrente da emenda parlamentar, em consonância com o artigo 37, XXI da Constituição;

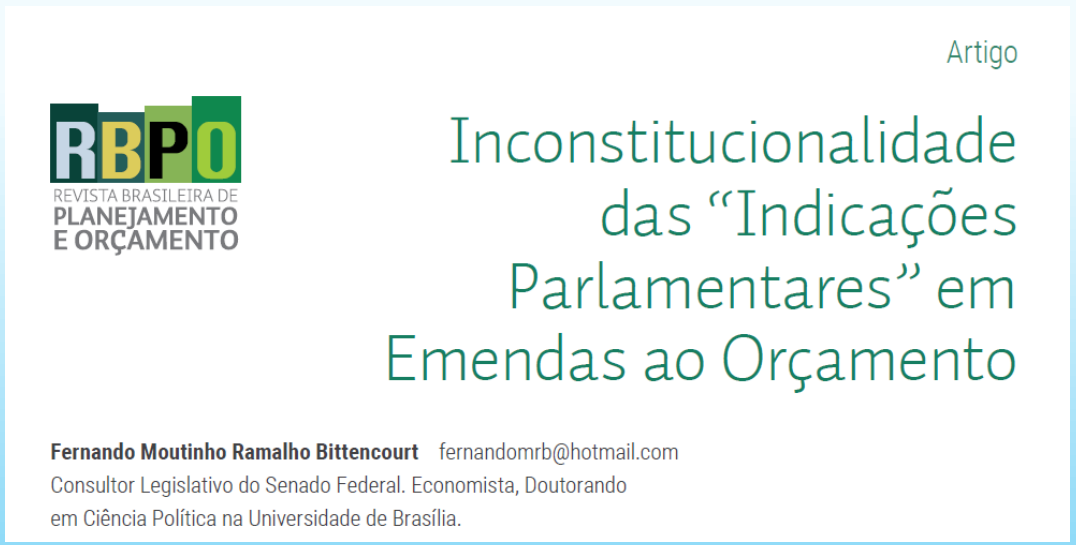
II – vinculação substantiva, por exemplo, ao artigo 10 da Lei 13.005/2014 (que regulamenta o art. 214 da CF/1988), ao artigo 36 da Lei 8.080/1990 e ao artigo 30 da Lei Complementar 141/2012 (que regulamentam o art. 198, §3º da CF). Tais normas definem parâmetros obrigatórios de aderência aos instrumentos de planejamento setorial dos recursos vinculados à educação e à saúde, respectivamente;

III – ônus de provar o regular emprego dos recursos públicos conforme o art. 70, parágrafo único da CF/1988, o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e artigo 2^0, parágrafo único da Lei 12.257/2011, de modo a obrigar as entidades beneficiárias da emenda parlamentar a prestarem contas dos recursos recebidos.

Indicações parlamentares em emendas ao orçamento: uma forma anômala e inconstitucional de ordenação de despesas

A indicação pragmática do percurso da emenda parlamentar opera como uma típica atividade de execução orçamentária.
Nisso também há consideráveis impactos sobre o princípio federativo (dada a tendência de captura da agenda do ente municipal).
Há o risco de o parlamentar se tornar uma espécie anômala de ordenador de despesas, que escolhe o objeto detido da ação governamental e até mesmo promove a adjudicação direta do objeto, discriminando o CNPJ da entidade beneficiária, o que, a rigor, ofende o art. 37, XXI da CF.

https://assecor.org.br/download/106/artigos/14500/inconstitucionalidade-das-indicacoes-parlamentares-em-emendas-ao-orcamento.pdf

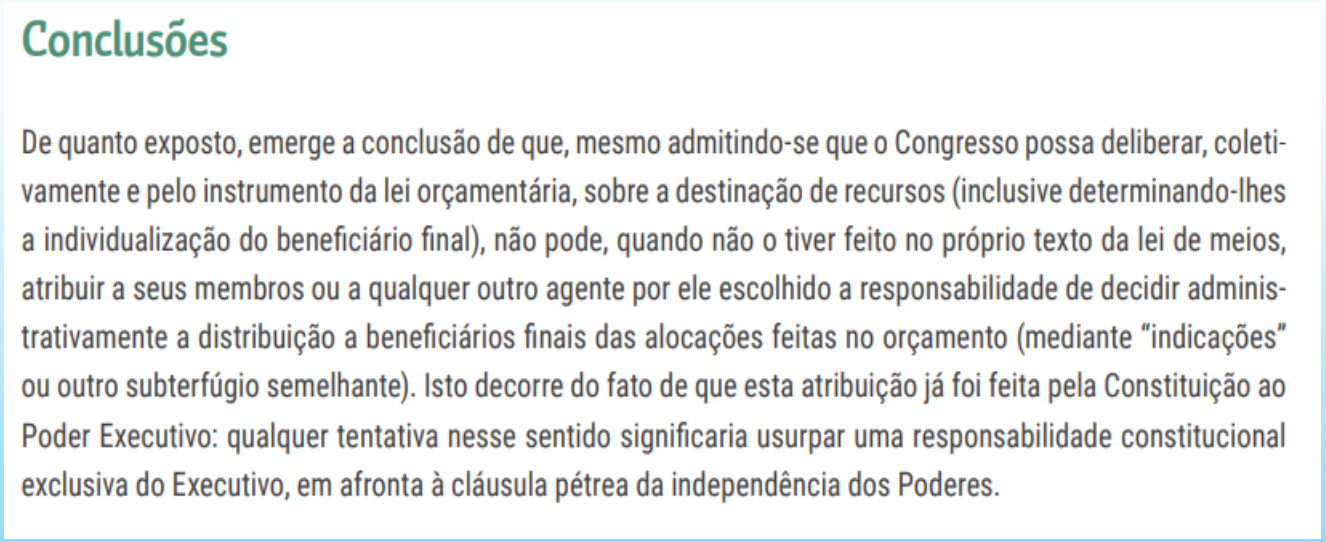


Artigo

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Inconstitucionalidade das "Indicações Parlamentares" em Emendas ao Orçamento

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt fernandomrb@hotmail.com
Consultor Legislativo do Senado Federal. Economista, Doutorando em Ciência Política na Universidade de Brasília.



Conclusões

De quanto exposto, emerge a conclusão de que, mesmo admitindo-se que o Congresso possa deliberar, coletivamente e pelo instrumento da lei orçamentária, sobre a destinação de recursos (inclusive determinando-lhes a individualização do beneficiário final), não pode, quando não o tiver feito no próprio texto da lei de meios, atribuir a seus membros ou a qualquer outro agente por ele escolhido a responsabilidade de decidir administrativamente a distribuição a beneficiários finais das alocações feitas no orçamento (mediante "indicações" ou outro subterfúgio semelhante). Isto decorre do fato de que esta atribuição já foi feita pela Constituição ao Poder Executivo: qualquer tentativa nesse sentido significaria usurpar uma responsabilidade constitucional exclusiva do Executivo, em afronta à cláusula pétrea da independência dos Poderes.

CONTAS À VISTA

Bônus e ônus da ordenação de despesa oriunda de emenda parlamentar

- André Alexandre Neves da Silva
- Élida Graziane Pinto

6 de agosto de 2024, 9h17

Política

Diluir custos, terceirizar responsabilidades e concentrar ganhos é estratégia racional de maximização de utilidade dos que privilegiam o interesse próprio antes e acima de qualquer variável coletiva. Em se tratando das emendas parlamentares à lei orçamentária, é incontroversa a tendência cada vez maior de segregação entre os bônus político-eleitorais e eventuais vantagens econômico-financeiras, de um lado, e os ônus de sujeição a contingenciamento, controle e responsabilização, de outro.

Nessa seara tem havido, cada vez mais, a fragmentação das funções de deliberar sobre a consecução de uma despesa e de por ela prestar contas. Quem escolhe detida e estruturalmente o percurso do gasto não é responsabilizado por isso, porque há diversas rotas de fuga ao regime jurídico administrativo e, em especial, há terceiros interpostos entre a livre alocação pretendida pelo titular da emenda parlamentar e o controle da sua execução orçamentária.

Usualmente quem assume a competência decisória orçamentária nuclear é a figura do ordenador de despesas. À luz do §1º do artigo 80 do Decreto-Lei 200/1967, "*ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda*".

Tamanho poder decisório do ordenador de despesa, em regra, deveria atrair uma correlata imputação de restrições e consequências, caso fosse verificado qualquer desvio ou mau emprego no manejo de tal competência. Aliás, esse é o sentido do artigo 90 do já citado DL 200: "*responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.*"

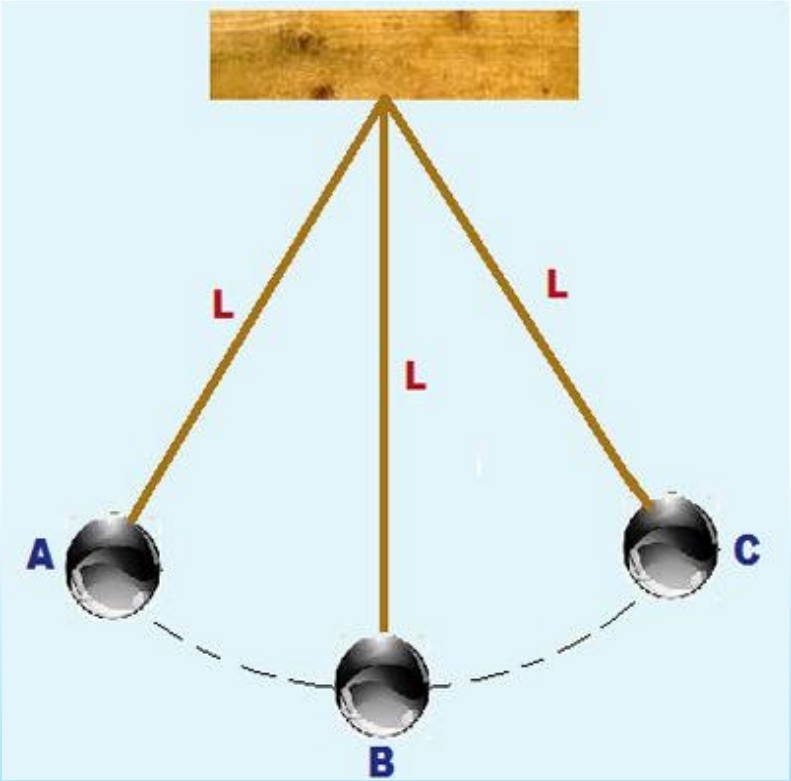
Nesse ensejo, talvez caiba revisitar a fragmentação entre quem delibera o destino das emendas parlamentares e que é responsabilizado pela sua aplicação, reputando, de fato e de direito, o parlamentar como seu verdadeiro ordenador de despesa para os devidos fins fiscalizatórios.

Caso seja mantido o fracionamento da peça orçamentária em quotas individuais como tem sido feito, é fundamental que os responsáveis assumam todas as consequências decorrentes de seus atos. Logo, se se identificar que a aplicação de verba proveniente de emenda orçamentária se revelou um ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, restando estabelecido o nexo de causalidade entre a conduta do autor da emenda e o resultado danoso, compete às instâncias competentes de controle responsabilizá-lo.

A complexidade do orçamento público não se equaliza democraticamente nos extremos

- Legislativo
- Meios
- Formal
- Controle
- Impositivo
- Estático
- Emendas parlamentares

(Anões do Orçamento, "Orçamento Secreto" etc)



- Executivo
- Fins
- Material
- Planejamento
- Autorizativo
- Dinâmico
- Contingenciamento

("Cofre das graças e poder da desgraça", Victor Nunes Leal, 2012, p. 178)

Planejamento, governança orçamentária e emendas parlamentares: como conciliar racionalidade técnica, participação social e legitimidade política

Postado em 2024-03-28

Leandro Freitas Couto
José Celso Cardoso Jr.

Nesta perspectiva, a adoção de dinâmicas participativas para apoiar os processos de alocação das emendas parlamentares, em linha com programações prioritárias do governo, seria uma inovação com potencial de desencadear situações do tipo ganha-ganha. Com essa lógica, o poder executivo, promotor do processo, seria um dos beneficiados, ao lado dos parlamentares que alocassem seus recursos nas prioridades indicadas pela população. Da mesma forma, o poder local, muitas vezes o responsável direto pela implementação dos projetos e mais próximo da população, também ganharia politicamente, ao lado da própria população beneficiada. Para tanto, mecanismos de mobilização presencial precisariam estar lado a lado com instrumentos que viabilizem a votação por plataformas digitais. O fortalecimento da democracia direta no país não deve ser negligenciado, em um contexto de grande polarização política.

Esse processo de qualificação das emendas parlamentares significaria a recuperação de espaço do Poder Executivo no orçamento público sem afrontar ou reduzir o espaço do Poder Legislativo. Para tanto, é necessário reconhecer a centralidade técnica e política do planejamento governamental, considerando a formação da agenda, a definição de prioridades, a articulação política - parlamentar e federativa - e a promoção da participação social. A chave é a criação de processos cooperativos entre os poderes e interfederativo, em torno de agendas que dialoguem com as necessidades concretas e prementes da população.

Sua instituição deve ser gradual e constante, acompanhando o processo de reconstrução das capacidades estatais em planejamento e execução das políticas públicas. Após um grande período de fragilização das estruturas organizacionais, dos processos e dos instrumentos de planejamento, tendo o parlamento assumido o papel de definidor de prioridades do orçamento público, os desafios para a retomada do protagonismo do Governo são múltiplos num arranjo orçamentário bastante diferente do que existia há uma década. A mudança para melhor do quadro institucional atual requer experimentalismo e inovação, ousadia e transformação.

Sociedade que não planeja aceita qualquer resultado...

Ideal seria condicionar as emendas parlamentares a algum parâmetro legítimo de ordenação das prioridades para aquele município (ou, para determinado bairro/zona eleitoral, no caso de grandes municípios).
Programas de duração continuada, despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento, obras já em andamento etc, tecnicamente, já estariam em primeiro plano.
Tal esforço de identificação das prioridades locais poderia ajudar a direcionar as emendas parlamentares ao PLOA, em termos de diagnóstico do que a população mais necessita.

https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/263

InvestSUS PAINÉIS

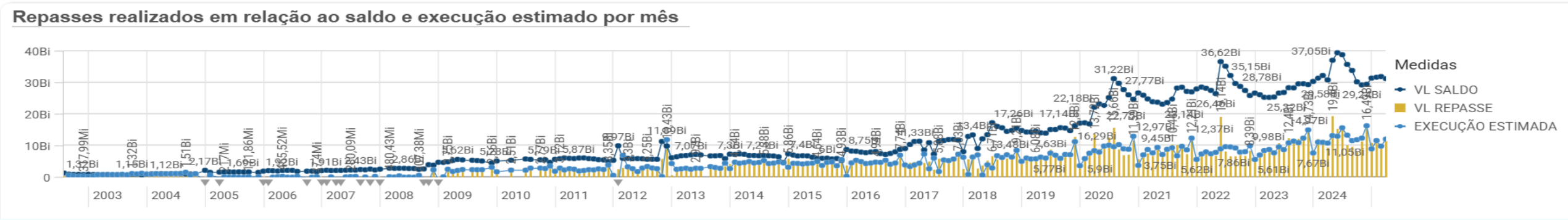
FNS Fundo Nacional de Saúde

Saldos de Repasses

Saldo Fundos Públicos de Saúde

Saldo Fundos Públicos de Saúde | Saldo Plataforma Transferegov

Nenhuma seleção aplicada



Há risco de afronta ao pacto federativo: os gestores municipais e estaduais deixam de ter capacidade de definir o que é prioridade no respectivo território, enquanto o cumprimento planejado das pactuações celebradas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite – CIT (governança federativa do SUS) perde espaço para o pagamento de emendas, computadas no piso em ASPS.

Emendas parlamentares alocadas no âmbito do SUS, por vezes, geram um elevado empoçamento de recursos sem uso tempestivo e adequado.

Tal circunstância desestrutura a política pública e impossibilita o planejamento de médio prazo, até porque sequer há garantia de continuidade de financiamento apenas mediante emendas parlamentares.

https://investsuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Saldos/CGIN_Painel_Saldos.html#GUIA_01



Entidades não se sentem obrigadas a prestar contas, diz presidente da CPI das OSS

ESTADÃO conteúdo

Luiz Vassallo

04/06/2019 16h40

O presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Sociais de Saúde, deputado estadual Edmir Chedid (DEM), afirmou, na segunda-feira, 3, o relatório da Receita Federal sobre uma das maiores prestadoras de serviço do Estado de São Paulo reforça "questões graves" reveladas em 2018 pelo colegiado, que aprovou relatório final e encerrou as atividades com recomendações de mudanças na legislação e investigações.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.688 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI
ADV.(A/S)	: RAFAEL MARTINS ESTORILIO E OUTRO(A/S)
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

DECISÃO:

7) que, no **prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data:**

a. a **CGU** realize auditoria de todos os repasses de "emendas PIX" em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e

b. as **ONGs e demais entidades do terceiro setor** informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de "emendas PIX" recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos;

8) que seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais ("emendas PIX") em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária.

Noutro giro, diante dos limites temporais da ADI 7064, cabe pensar em um horizonte potencial para 2026 que não passe pela quebra dos pisos sociais...

1. Revisão das regras fiscais para excepcionar o regime jurídico de algumas despesas em relação ao limite de gastos e do resultado primário, a exemplo de: precatórios, investimentos necessários ao enfrentamento da emergência climática, complementação federal ao Fundeb, capitalização de empresas estatais etc.

2. Emendas parlamentares deveriam ficar adstritas aos limites atuais e serem alocadas em investimentos previstos no PPA, em diálogo com o planejamento setorial das políticas públicas (centralidade do plano de trabalho).

Contas públicas **Fatia maior**

Legislativo usa espaço de cortes e adiciona R$ 11,5 bi a emendas

Parlamentares utilizam cortes no Bolsa Família e na Lei Aldir Blanc para aumentar fundos para seus projetos

DANIEL WETERMAN
BRASÍLIA

Além da Desvinculação de Receitas da União (DRU), as medidas que mais cortaram gastos e abriram espaço para outras despesas no Orçamento de 2025 foram os cortes no Bolsa Família e na Lei Aldir Blanc, depois da aprovação do pacote fiscal. Juntas, essas três medidas somariam uma folga de aproximadamente R$ 21 bilhões. Também a aplicação da nova regra de limite para o crescimento do salário mínimo permitiu que as despesas de aposentadorias e outros benefícios crescessem menos.

Por outro lado, o Legislativo consumiu parte desse espaço com outros gastos. Entre os mais representativos, os parlamentares aumentaram em R$ 11,5 bilhões o dinheiro destinado às emendas (que atingiram R$ 50,4 bilhões), colocaram mais R$ 8 bilhões na Previdência Social e acrescentaram R$ 3 bilhões para o Auxílio Gás, que foi incluído no Orçamento sem a previsão de recursos suficientes.

A conta com o espaço fiscal total criado pelo pacote de cortes ainda não foi apresentada depois da aprovação do Orçamento. A diferença verificada entre o valor das receitas livres e o espaço fiscal efetivo decorrente da DRU ocorre porque nem toda receita livre resulta em redução de gastos.

O que realmente abre espaço fiscal, diz o economista e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Camillo Bassi, é quando a despesa que estava sendo custeada e que foi cortada é discricionária (não obrigatória) e primária – ou seja, com efeito real sobre o resultado primário (diferença entre receitas e despesas, sem contar as despesas com juros).

CORTES E BLOQUEIOS. O Orçamento foi aprovado com um superávit primário de R$ 15 bilhões, mas, conforme apontam os especialistas, as receitas foram "infladas", e várias despesas não foram incluídas com os valores necessários, como o Pé-de-Meia, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais da reforma tributária e os aumentos projetados para os benefícios previdenciários. Os ajustes deverão ser feitos ao longo do ano e podem levar a novos cortes e bloqueios.

O analista João Pedro Leme, da Tendências Consultoria, observa que, antes mesmo da aprovação do Orçamento, com o governo autorizado a executar apenas uma parte dos gastos, as despesas já estavam subestimadas, o crescimento das receitas se desacelerou e os gastos com Previdência e Benefício de Prestação Continuada (BPC) voltaram a crescer fortemente, e vão continuar pressionando as contas do governo.

"A DRU é um instrumento sutil, mas foi a medida do pacote fiscal com o efeito mais profícuo e isso vai se perpetuar. Mas a DRU foi subestimada no Orçamento de 2025"
Camilo Bassi
Pesquisador do Ipea

Fora isso, o reajuste dos servidores públicos, que ainda não está em vigor, passará a valer após a sanção do Orçamento com efeitos retroativos, aumentando a pressão na ponta das despesas. "Apesar dos pontos positivos, como a atualização da grade de parâmetros, a inclusão do Auxílio Gás e o espaço fiscal que foi criado com a revisão do Bolsa Família, o superávit ainda não parece provável", afirma o consultor.

"Teve a revisão de algumas despesas que estavam subestimadas no Orçamento, mas francamente a revisão para cima das receitas eu ainda não consegui entender", observou Bassi.

A maior economia com a DRU foi gerada com cortes no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), abastecido com recursos públicos e voltado ao financiamento de projetos em empresas, e em receitas patrimoniais, que os próprios órgãos federais arrecadam.

Só o FNDCT foi reduzido em R$ 2,9 bilhões, abrindo espaço fiscal efetivo de R$ 2,3 bilhões. Em 2021, uma lei protegeu o fundo de bloqueios no Orçamento, o que garantiu a liberação das verbas, mas o financiamento acabou virando um problema para o equilíbrio das contas públicas. Por isso, a desvinculação era estratégica para a equipe econômica.

O impacto da medida poderia ter sido ainda maior. Outros R$ 2,9 bilhões em receitas do FNDCT também foram desvinculadas, mas o Congresso acabou usando a parte que ficou livre para custear as mesmas despesas, neutralizando os efeitos.

Além disso, o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), que banca os bônus dos funcionários da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, foi protegido.

A DRU deveria ainda desvincular R$ 2,45 bilhões em receitas do Fundaf e abrir um espaço fiscal de R$ 685 milhões, mas só gerou R$ 285 milhões em receitas livres e não abriu nenhum espaço fiscal.

O Fundo Aeronáutico, por sua vez, deveria gerar R$ 557 milhões em receitas livres e abrir um espaço fiscal R$ 373 milhões, mas foi poupado e não liberou nada. ●

Metade do espaço aberto no Orçamento do governo é destinada para pagamento de emendas

estadao.com.br/economia/metade-do-espaco-aberto-no-orcamento-do-governo-e-destinada-para-pagamento-de-emendas/

Notícia

Economia

Gastos e mudanças na Constituição mostram que Poder Executivo acaba tendo que pagar 'pedágio' liberando recursos de parlamentares quando consegue espaço no Orçamento para gastos não obrigatórios como investimentos



Por Daniel Weterman
07/07/2024 | 03h00Atualização: 07/07/2024 | 08h21

BRASÍLIA – Metade do que o governo conseguiu de espaço extra para gastar na última década foi usada para pagar **emendas parlamentares**. As despesas do Orçamento da União e o histórico de mudanças na **Constituição** mostram que, a cada folga orçamentária que o Executivo negociou com o**Congresso**, teve que pagar um "pedágio" para as indicações dos congressistas entre 2015 e 2023. Em 2024, a previsão segue a mesma tendência.

Na ausência dos pisos em saúde e educação, do Fundeb e outras proteções orçamentárias aos direitos fundamentais, não há garantia de que haveria maior qualidade do gasto público, porque a margem fiscal aberta tende a ser ocupada por emendas parlamentares desatentas ao planejamento sectorial das políticas públicas



SAO PAULO, SP - 29.JUN.2023 - CONSTITUIÇÃO PARA ILUSTRÍSSIMA - Trabalho de Carolina Daffara para Ilustríssima sobre o poema "A Constituição; as regras fiscais", de Élida Graziane Pinto (Foto: Carolina Daffara/Folhapress) Carolina Daffara/Carolina Daffara

Obrigada!

As emendas parlamentares e a sustentabilidade fiscal

Felipe Salto

Supremo Tribunal Federal, 27 de junho de 2025

Audiência pública – “ADI 7688, ADI 7695 e ADI 7697”

Emendas parlamentares: três tipos de problemas

1) falta de transparência no uso dos recursos públicos;
2) ineficiência na alocação dos recursos públicos; e
3) enorme dificuldade à execução da política fiscal.

- Em que pese a importância dos dois primeiros problemas, o terceiro requer ***enfrentamento mais imediato*** *e será enfatizado nesta exposição.*

- Esse problema explica-se pelo significativo aumento das emendas parlamentares nos últimos anos.

O aumento das emendas parlamentares

- De acordo com o SIGA-Brasil, a execução das emendas (valores pagos somados aos restos a pagar pagos) passou de uma média abaixo de R$ 5 bilhões, no biênio 2016-2017, para R$ 40 bilhões, em 2024, aumento de cerca de 700%.

- No Orçamento de 2025, após o decreto de contingenciamento, as despesas discricionárias estão orçadas em R$ 189,9 bilhões, enquanto as emendas estão em R$ 43,3 bilhões ou 22,8% do total.

- IMPORTANTE: esses números se referem apenas às emendas formais. Há informações de interferência na execução de outra parcela das despesas discricionárias (classificadas como RP-2).

Entre o risco do *shutdown* e o descumprimento das regras fiscais

- ***Como chegamos a esse dilema?***

1) As despesas obrigatórias cresceram e comprimiram as discricionárias, que já se aproximam de 1,5% do PIB, nível historicamente muito baixo.
2) A volta da regra dos pisos da saúde e da educação, em 2024, e o brutal aumento das emendas parlamentares criam a categoria das "discricionárias obrigatórias".
3) Excluindo-se essa parcela, as discricionárias restantes estão em cerca de 0,7% do PIB para 2025.
4) A execução abaixo desse percentual inviabiliza o mínimo de custeio e investimento para o funcionamento da máquina pública, o que tende a levar ao descumprimento ou abandono das regras fiscais.

Regras fiscais e a sustentabilidade da dívida pública

- Sustentabilidade da dívida pública é um preceito constitucional:

Art. 165

.....

§ 2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública...

Art. 163 Lei Complementar disporá sobre:

.....

VIII – sustentabilidade da dívida pública, especificando:

.....

Esse último dispositivo origina a Lei Complementar nº 200, de 2023, que usa as regras fiscais de limite de despesa e de resultado primário para garantir a sustentabilidade da dívida pública.

Qual a importância da sustentabilidade da dívida?

- Garante a estabilidade macroeconômica do país, condição necessária para o crescimento econômico sustentável.

- Sem a percepção da sustentabilidade da dívida, os juros e a incerteza inibem o investimento no aumento da capacidade produtiva e tecnológica.

- Como alcançar? Lei Complementar nº 200/2023

Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico....

Art. 2º ...

§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)....

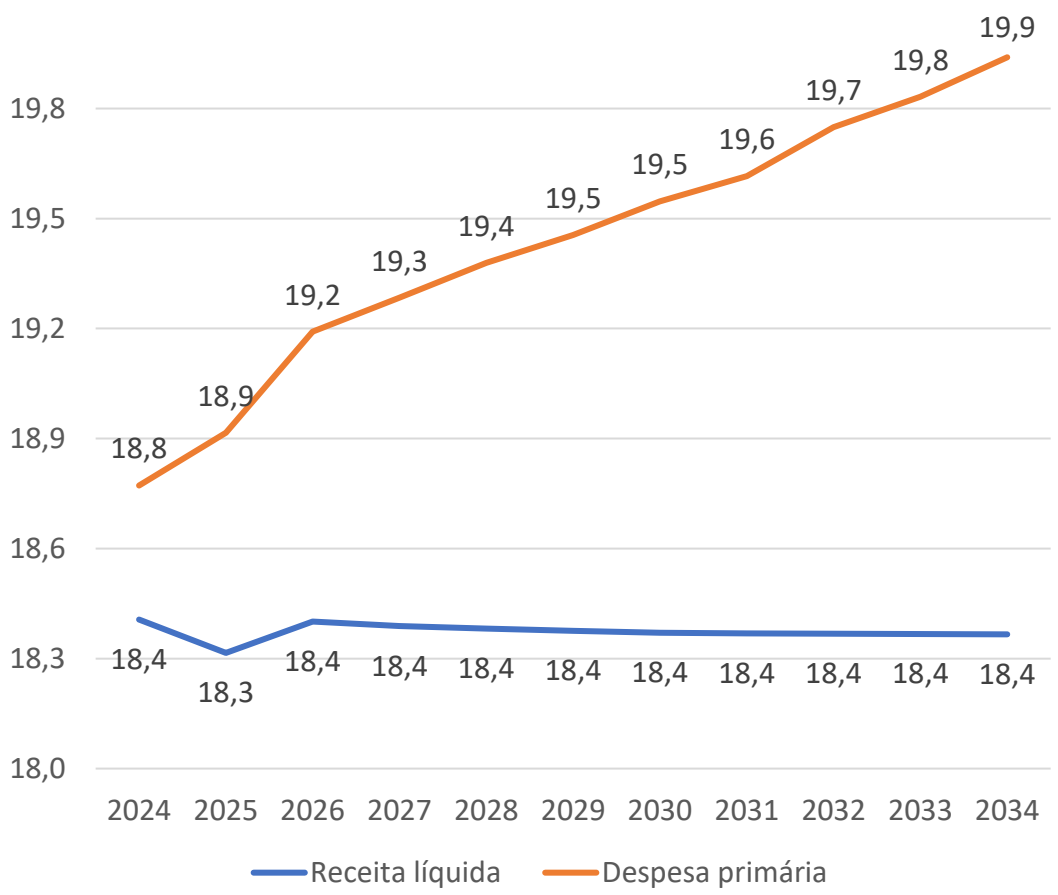
Emendas parlamentares e a sustentabilidade da dívida

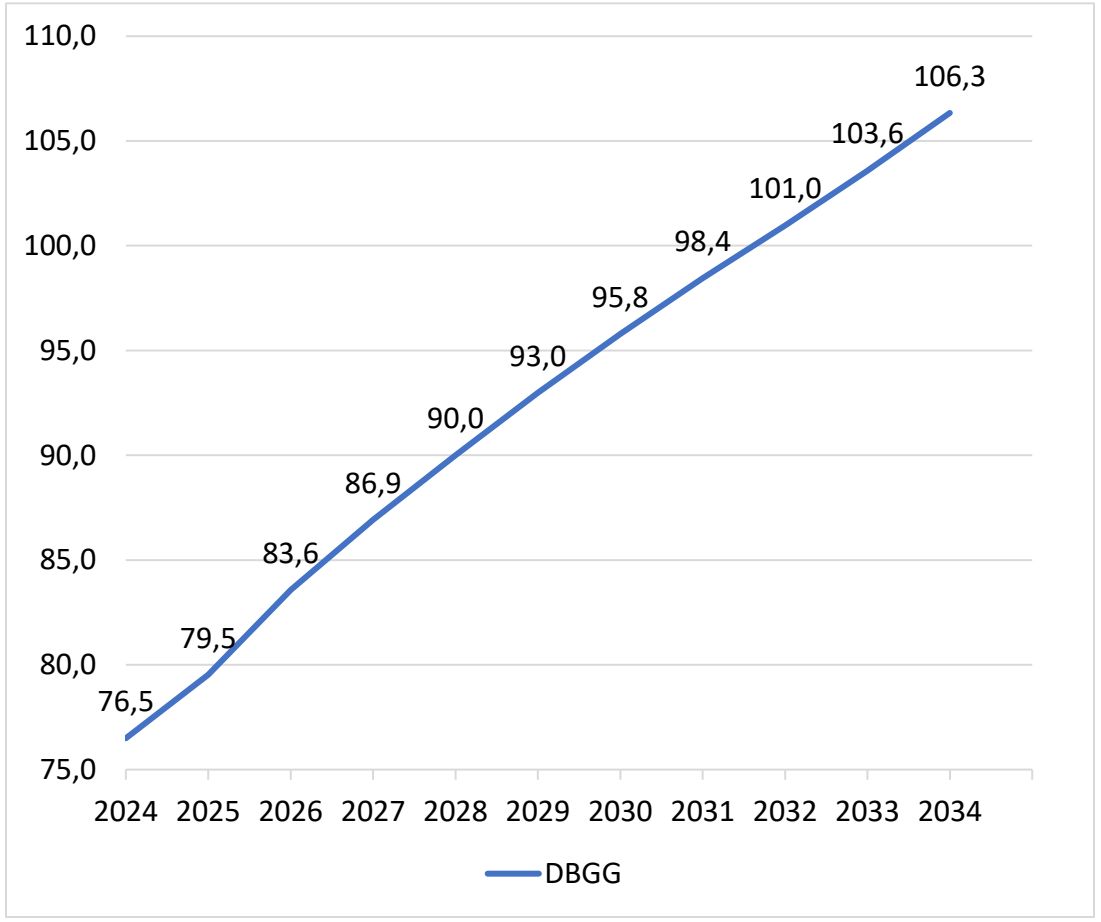
- Em um contexto de discricionárias decrescentes e pisos da saúde e da educação vinculados à receita, o elevado montante de emendas diminui a margem para o corte de discricionárias livres, instrumento para se alcançar metas fiscais capazes de garantir a **estabilidade da dívida**.

- A estabilidade da dívida pública requer um **superávit primário** de pelo menos 2% do PIB, mas, de acordo com nossas projeções, teremos déficit de 0,6% e 0,8% do PIB, neste e no próximo ano, respectivamente.

- Sem medidas de ajuste fiscal, entre as quais o significativo corte de emendas parlamentares, o déficit crescerá ainda mais e, com ele, a dívida pública.

Nossas projeções de déficit e dívida (se nada for feito) - % PIB





Não adianta alterar as regras de correção das emendas, é preciso cortá-las significativamente

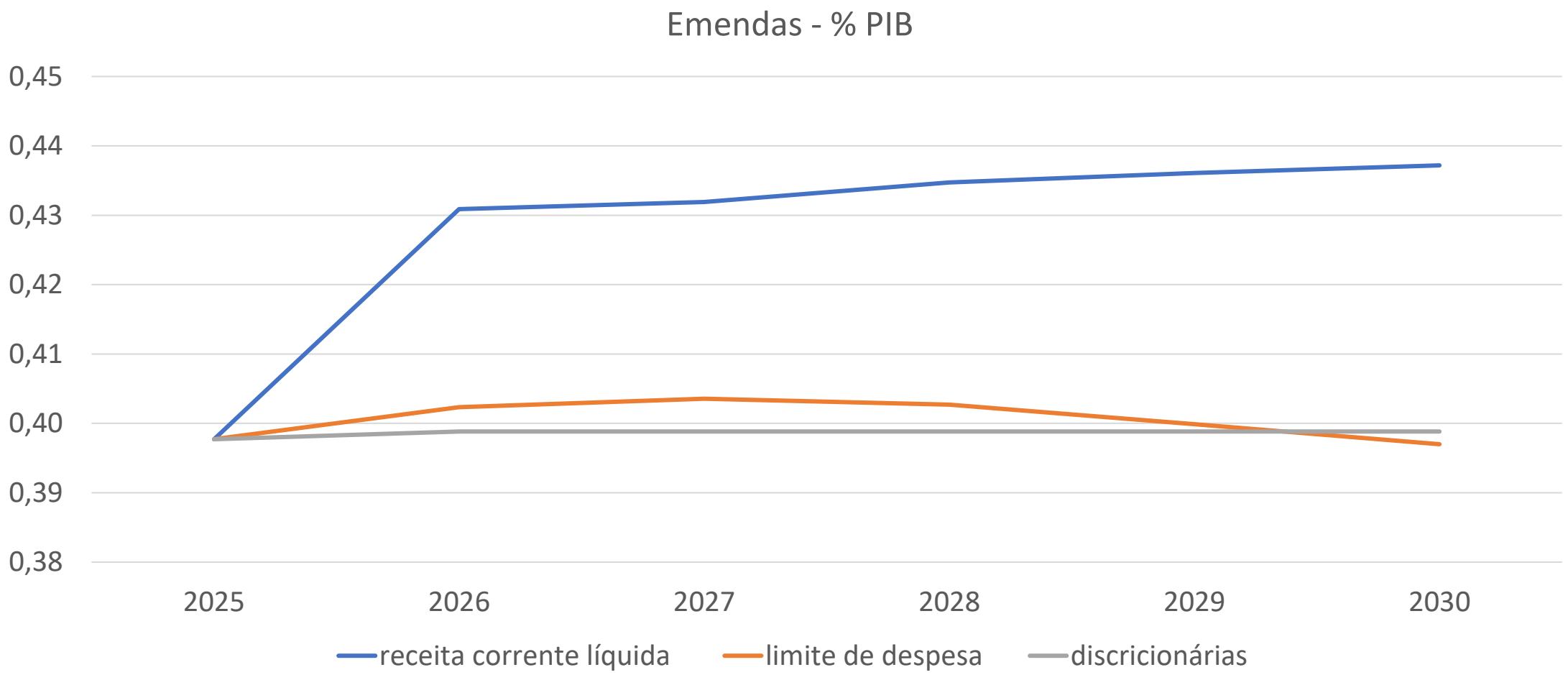
- As emendas chegaram a um patamar muito alto, de cerca de R$ 50 bilhões orçados em 2025. Não adianta alterar as regras de correção desse valor, pois a base é muito elevada.

- Corrigir de acordo com o limite de despesa ou com base nas discricionárias seria melhor do que a correção pela receita corrente líquida, mas com efeito lento ao longo do tempo.

Regras que corrigem o tamanho das emendas

	Constituição Federal		LC 210/2024	
	regra	dispositivo	regra	dispositivo
Fase de aprovação do orçamento				
individual	2% da RCL_{t-2}	art. 166, § 9º	correção pela regra do limite	art. 11, § 4º, I
bancada	não trata	não trata	correção pela regra do limite	art. 11, § 4º, I
comissão	não trata	não trata	correção pelo IPCA	art. 11, § 4º, II
Fase de execução do orçamento				
individual	2% da RCL_{t-2}	art. 166, § 11º	não trata	não trata
bancada	1% da RCL_{t-1}	art. 166, § 12º	não trata	não trata
comissão	não trata	não trata	não trata	não trata

Evolução das emendas com distintas regras



A previsão constitucional para emendar o Orçamento

Art. 166. ...

.....

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - **examinar e emitir parecer** sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - **examinar e emitir parecer** sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º **As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer**, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso**:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - **indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

As emendas e a separação dos Poderes

- As emendas inviabilizam a gestão fiscal fundamentada no princípio constitucional da sustentabilidade da dívida e interferem na alocação da reduzida parcela não obrigatória do Orçamento.

- Logo, as emendas, no seu formato e tamanho atuais, bem como os dispositivos que balizaram esse sistema, ferem a cláusula pétrea da separação dos Poderes.

Art. 60.....

§ 4º Não será objetivo de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....

III – a separação dos Poderes;

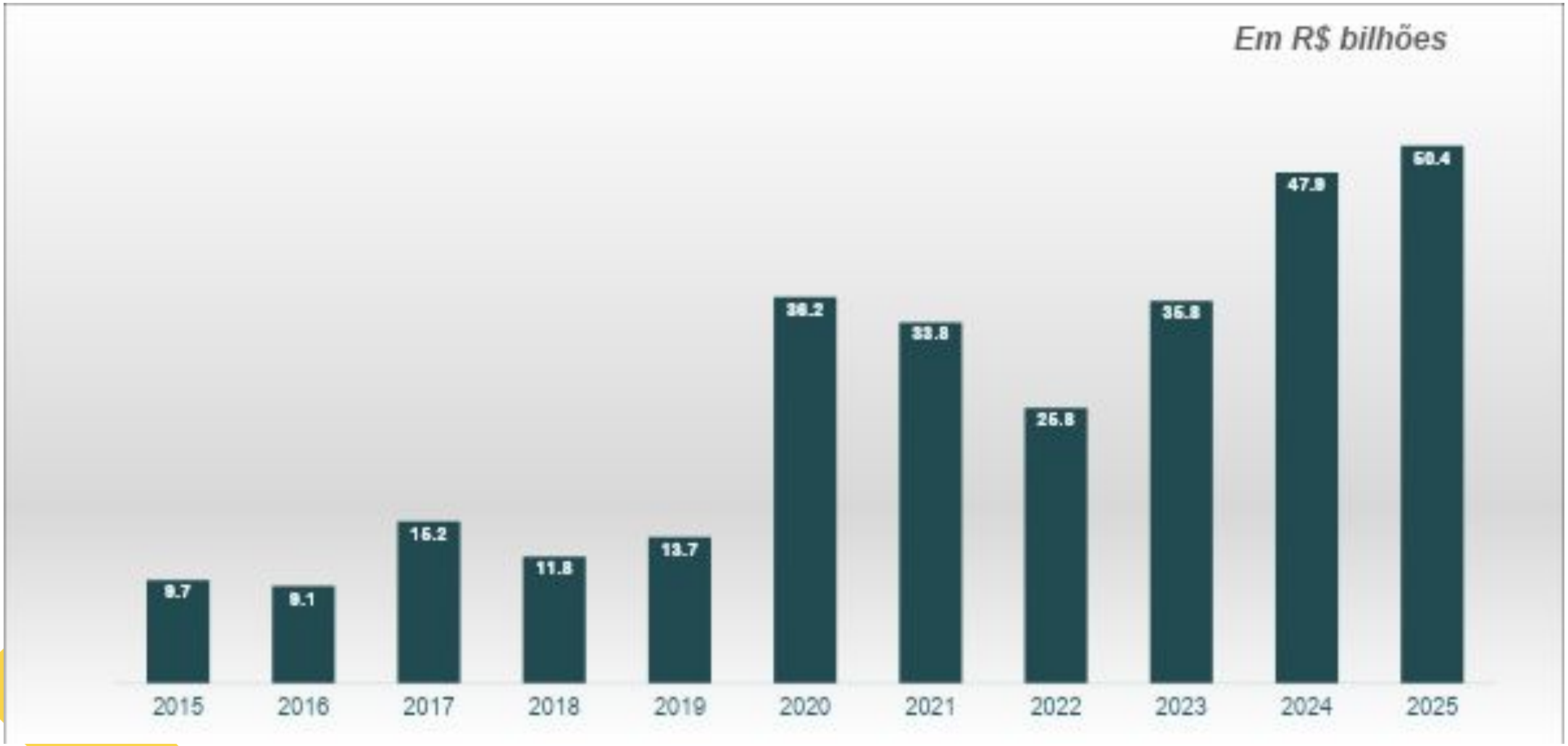
Emendas orçamentárias e prioridades do planejamento público

Helder Rebouças

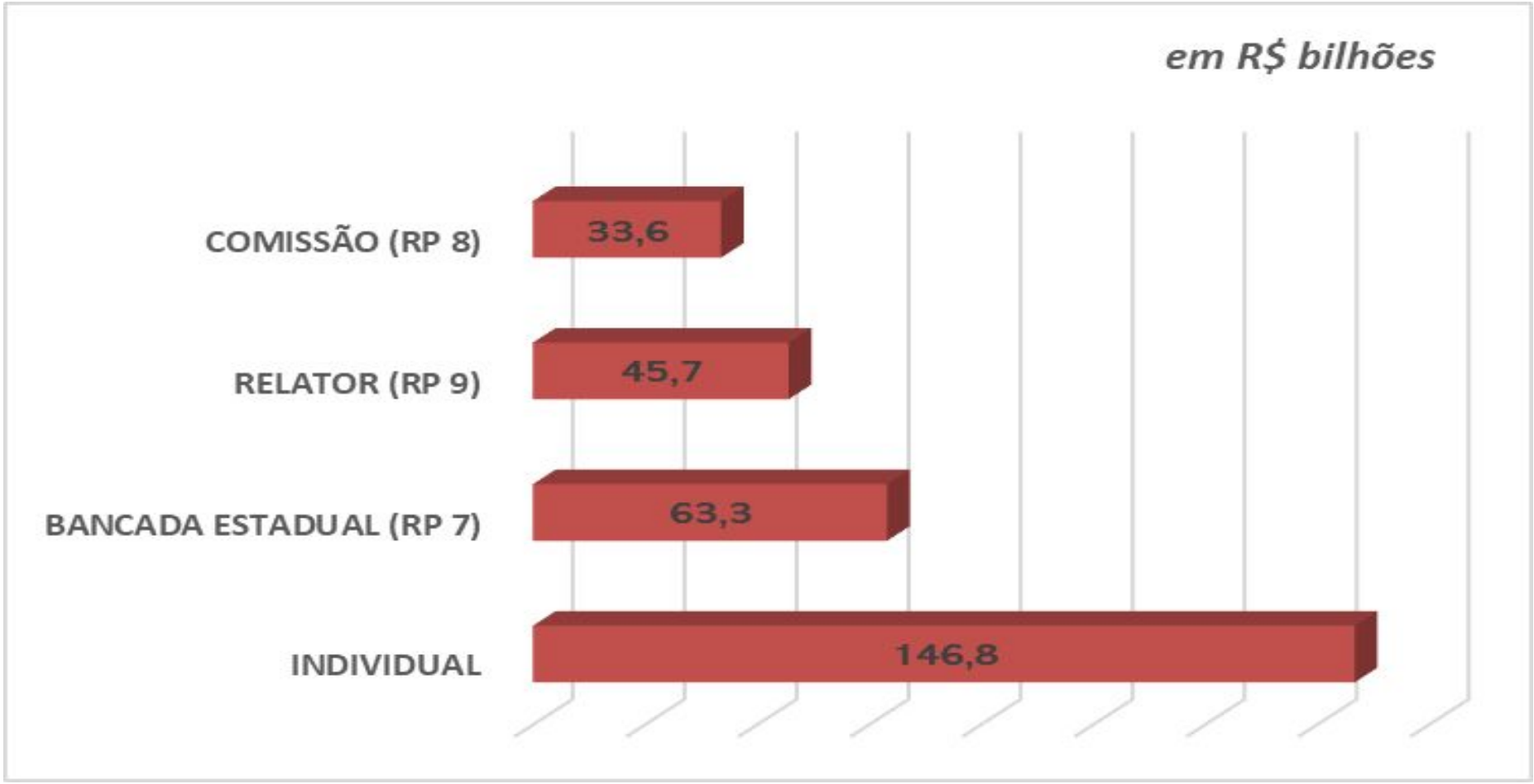
Objetivos da apresentação

1. **Averiguar a aderência das emendas orçamentárias às prioridades do planejamento governamental**
2. **Identificar causas de eventuais descasamentos entre as emendas e as prioridades governamentais**
3. **Apresentar proposta de aperfeiçoamento na alocação de recursos das emendas parlamentares**

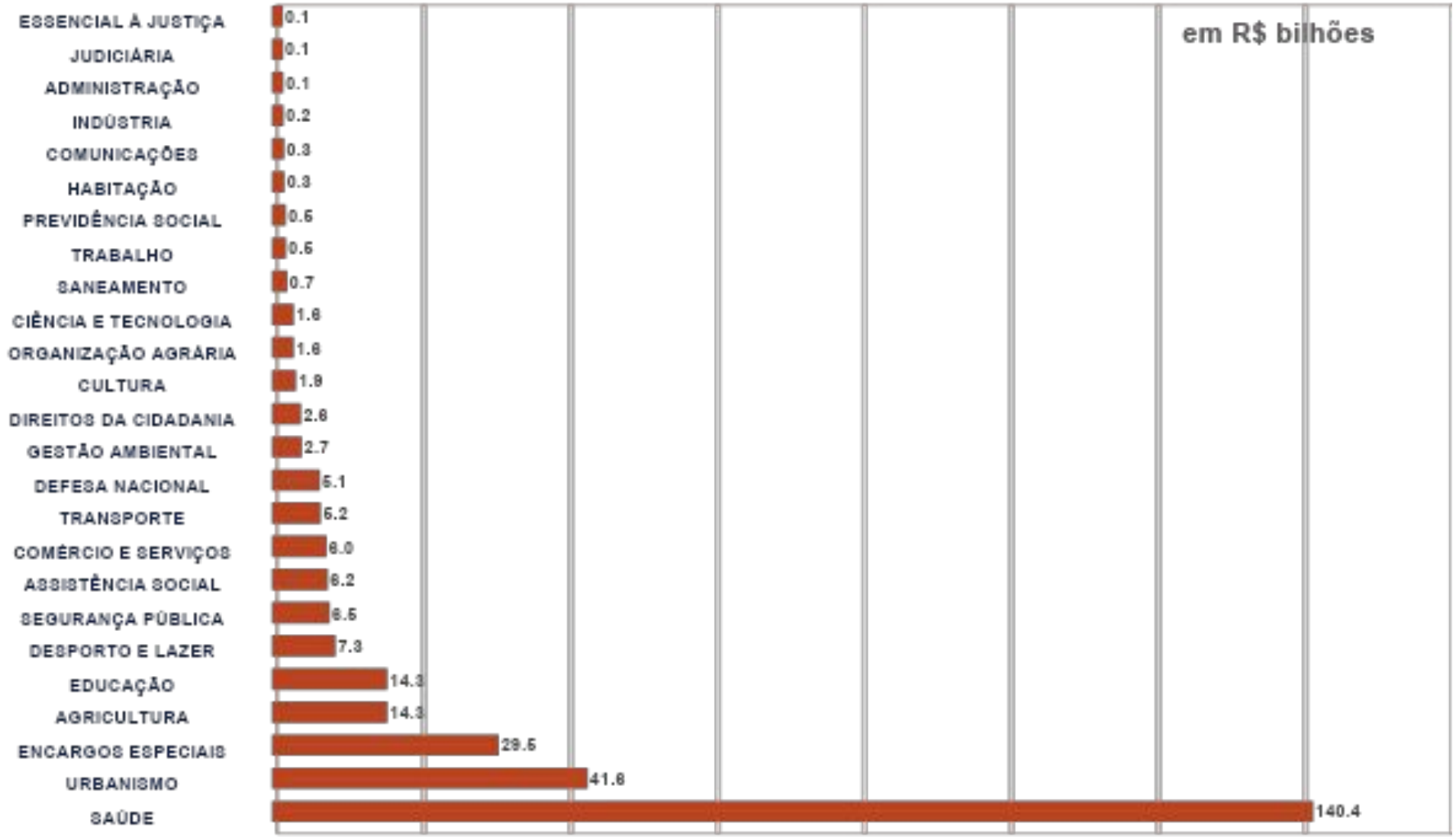
Emendas ao Orçamento 2015-2025



Emendas 2015-2025: por autor



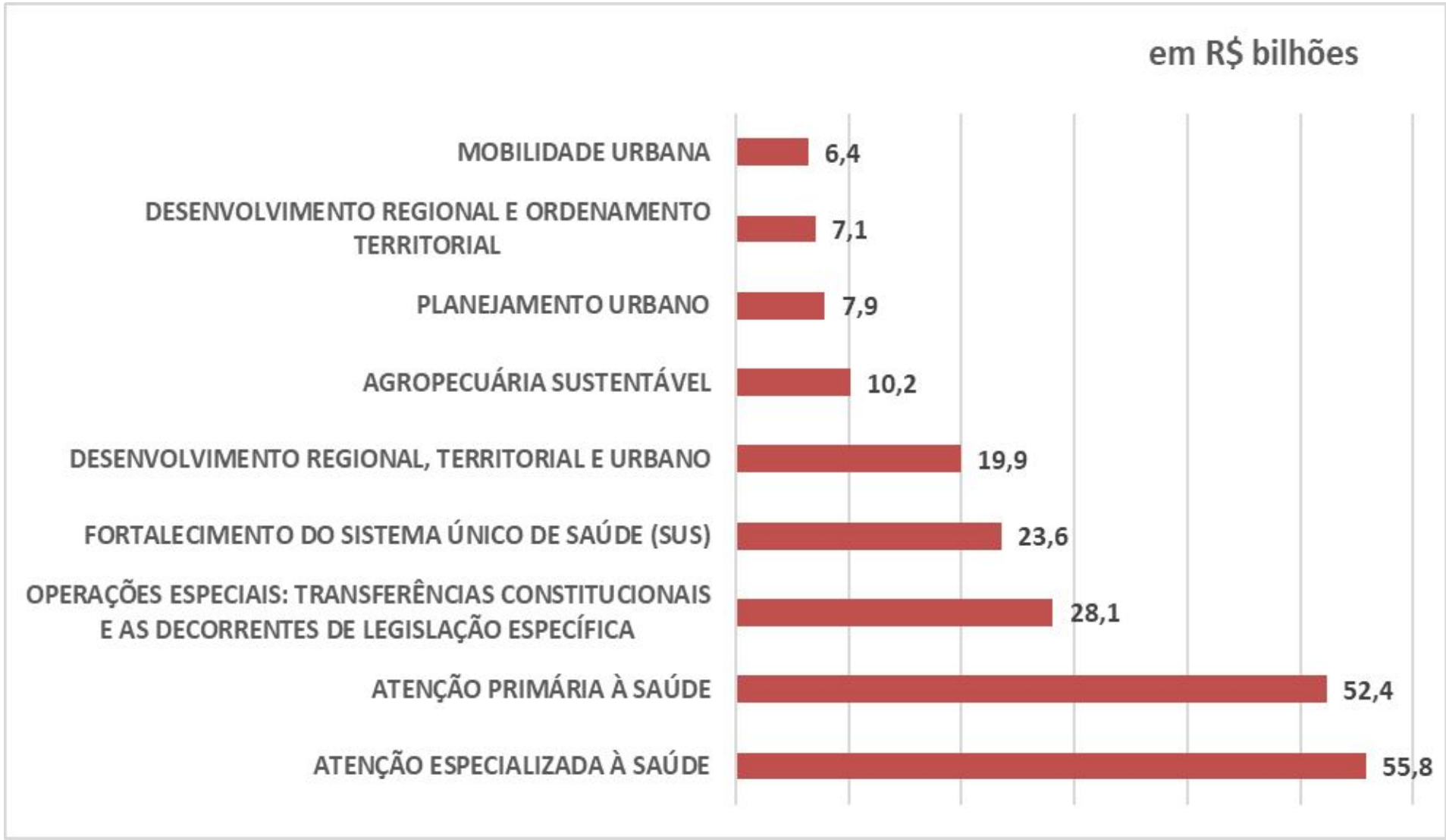
Emendas 2015-2025: por função



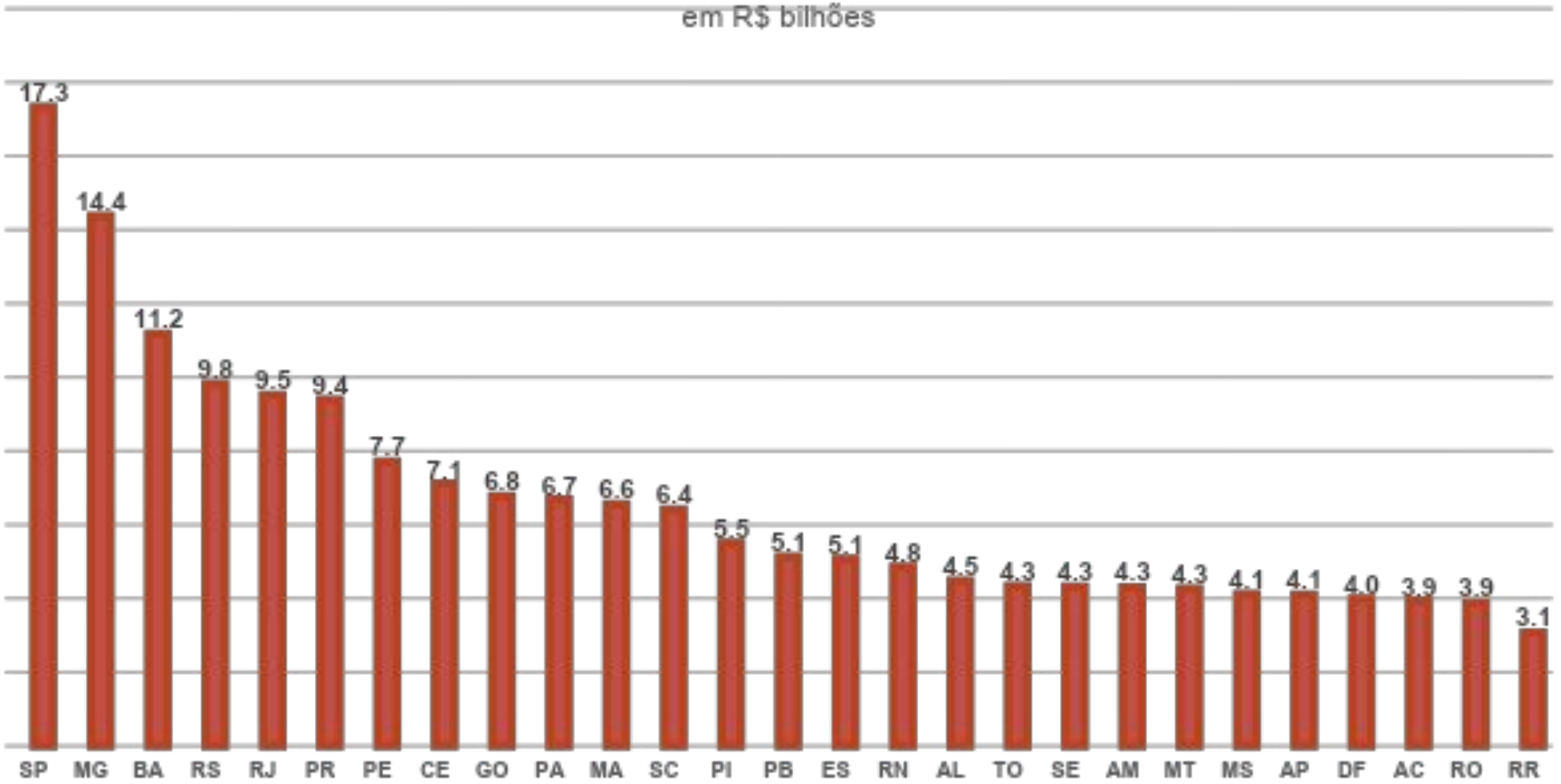
Emendas 2015-2025: por tipo de despesa



Emendas 2015-2025: top 10 dos Programas

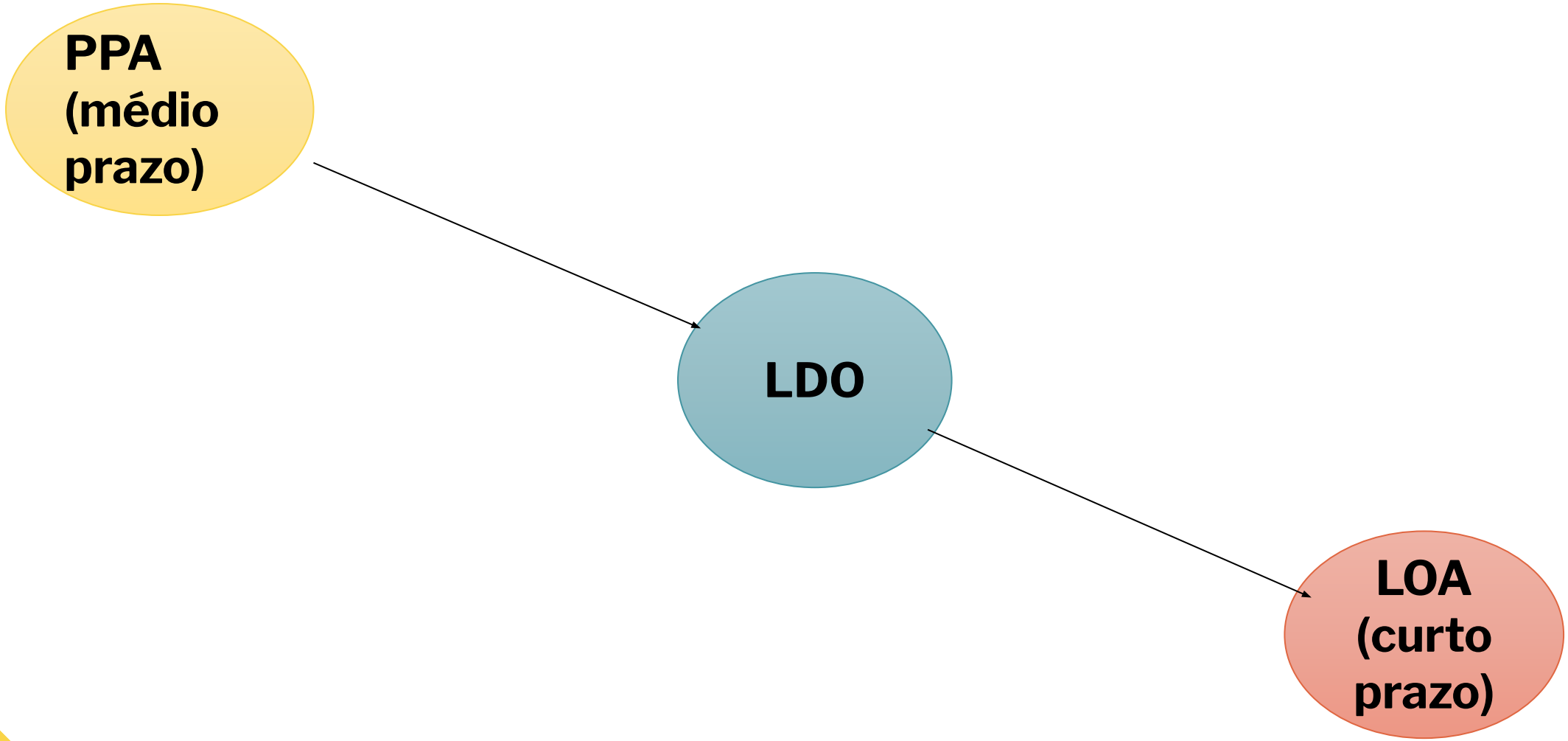


Emendas 2015-2025, por Estados





AS EMENDAS AO ORÇAMENTO SEGUEM CRITÉRIOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO?


PPA
(médio
prazo)
LDO
LOA
(curto
prazo)

Emendas e Prioridades



Art. 167 .....

§ 3º **As emendas ao projeto de lei do orçamento anual** ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso**:

I - sejam compatíveis com **o plano plurianual** e **com a lei de diretrizes orçamentárias**;

.....

Prioridades do PPA – Lei nº 14.802/2024

1. Combate à fome e redução das desigualdades
2. Educação básica
3. Saúde: atenção primária e especializada
4. Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda
5. Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática
6. Novo PAC

Prioridades da LDO 2025

Novo PAC e PPPs

Anexo do PPA

LDO 2025 – Lei nº 15.080/2024

art. 4º As **prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2025**, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, **são aquelas a que se refere o art. 76 desta Lei**, **as estabelecidas no Anexo VI da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, e as ações constantes do Anexo VIII desta Lei**, e devem ser consideradas, **em caráter indicativo**, durante a elaboração, a aprovação e a exe

Vetado

Impedimentos de ordem técnica

Art. 166.....



.....

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Impedimentos de ordem técnica

Há 27 hipóteses de impedimentos de ordem técnicos

Lei Complementar nº 210/2024

Art. 10.....

.....

VII - incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

.....

Acórdão 2704/2019 TCU - Plenário

- ✔ **Não existe levantamento prévio de necessidades para subsidiar a destinação de recursos das emendas parlamentares**

- ✔ **A pulverização dos recursos para pequenos projetos tende a acarretar maiores custos operacionais, em relação a projetos mais estruturantes**

Considerações finais

- **Constituição determina expressamente compatibilidade das emendas com PPA e LDO**
- **PPA traz as prioridades de médio prazo, mas precisam ser detalhadas anualmente pela LDO**
- **Executivo envia LDO generalista e ambígua quanto às prioridades (inclusive com caráter indicativo)**
- **Com prioridades "frouxas", não há sinalização clara do Executivo para a alocação de recursos das emendas**
- **Sem prioridades claras, o exame de compatibilidade das emendas resta prejudicado (problema constitucional)**
- **Não se trata, portanto, apenas de reduzir volume das emendas, mas de alocação conforme prioridades**
- **Executivo tem autorização constitucional e legal para avaliar mérito das emendas**

Propostas

- **Projeto de LDO enviado pelo Executivo deverá conter detalhamento das prioridades e respectivas metas dos programas, em nível de Ministérios, Estados e Municípios**
- **Executivo incluirá no Projeto da LDO Banco de projetos estruturantes dos Estados e municípios para orientar emendas (articulação interfederativa)**
- **Projeto da LDO estabelecerá um "piso" a ser alocado nos programas prioritários (diálogo institucional)**
- **Parecer da CMO na LOA deve tratar especificamente do atendimento das prioridades**
- **Retirar caráter indicativo das prioridades da LDO (planejamento é determinante)**

Helder Rebouças

helderm.reboucas@gmail.c

linkedin.com/in/helder-rebouças-b9142



Supremo Tribunal Federal
Audiência Pública: Ministro Flávio Dino
Brasília, 27 de junho de 2025

Emendas parlamentares: é assim em todo lugar?

Helio Tollini e Marcos Mendes
Especialistas em Finanças Públicas

Contexto

- Desde 2011, a Presidente Dilma vinha resistindo às demandas da classe política quanto a aumentar o pagamento de emendas, que na época correspondia a 0,4% da RCL anual e eram apenas autorizativas
- Em 2013, o Congresso reagiu à ameaça de reduzir o pagamento das emendas, e tornou obrigatório o pagamento, a partir de 2014, das emendas individuais em valor correspondente a 1,2% da RCL do ano anterior (em 2023, aumentado para 2% da RCL)
- Em 2015, o Congresso tornou obrigatório o pagamento, a partir de 2016, das emendas de bancadas em 0,6% da RCL (em 2019, aumentado para 1% da RCL)
- Em 2019, para evitar tentativas de impeachment, o Presidente Bolsonaro cedeu às exigências do Congresso e, a partir de 2020, o pagamento de emendas deu um salto por intermédio das emendas de Relator (que ocultavam o autor político da emenda)
- Em 2022, o STF proibiu as emendas de Relator. Em 2023 o CN as substituiu pelas emendas de Comissão (sem o autor político da emenda), que em 2025 tiveram o valor fixado em R$ 20 bi (1,2% da RCL) [R$ 11,5 bi (0,7% da RCL) reajustáveis pela inflação]

Emendas parlamentares: é assim em todo lugar?

- **Seleção dos países a serem comparados**
  - Boas práticas: filtro OCDE
  - Similaridade: presidencialistas e latinos (~~Colômbia~~)
  - Relevância

- **Entrevistas e questionário**
  - Técnicos governamentais diretamente envolvidos ou com elevado grau de conhecimento sobre a participação dos parlamentos no processo orçamentário

- **Fatores que impactam a influência dos legislativos no orçamento**
  - Sistemas de governo e eleitoral
  - Nível de desenvolvimento e grau de descentralização
  - Período de alterações legislativas com impacto fiscal
  - Layout da lei orçamentária (grau de detalhe da emenda)

Perguntas formuladas com base em características observadas no processo orçamentário brasileiro

- O parlamento pode emendar o projeto de lei orçamentária?
- O parlamento pode aumentar a estimativa da receita orçamentária?
- O parlamento pode aumentar a despesa sem a concordância do executivo?
- O parlamento pode cortar despesa obrigatória?
- O poder executivo é obrigado a reservar recursos para financiar emendas?
- O parlamentar pode apresentar emendas individualmente?
- Existe uma cota financeira predefinida para emendas de cada parlamentar?
- O parlamento intervém durante a execução da lei orçamentária?
- Qual o valor das emendas aprovadas como percentual da despesa discricionária?

Três características somente são observadas no processo orçamentário do legislativo brasileiro

- **Brasil**:
  - Em 1996, foi introduzida uma cota financeira para emendas de cada parlamentar
  - Em 1999, o Poder Executivo foi obrigado a reservar recursos para as emendas
  - Desde ~2015, o Congresso intervém durante a execução da lei orçamentária (as mais de 6 mil emendas aprovadas atingem mais de 30 mil beneficiários)

Alemanha	Austrália	Canadá	Chile	Coreia do Sul	Espanha	EUA	França	Itália	México	Portugal
NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Duas características somente são observadas nos processos orçamentários dos legislativos de Brasil e EUA

- **Brasil e EUA**:
  - O congresso pode aumentar a estimativa da receita orçamentária (durante a discussão das despesas orçamentárias)
  - O congresso pode aumentar a despesa orçamentária sem a concordância do poder executivo

Alemanha	Austrália	Canadá	Chile	Coreia do Sul	Espanha	EUA	França	Itália	México	Portugal
NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO, na prática	NÃO (apenas antes)	SIM	NÃO (apenas antes)	NÃO	NÃO (apenas antes)	NÃO, na prática
NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO, na prática	NÃO	NÃO	NÃO

Três características são observadas em parte dos países membros da OCDE

- O parlamento pode emendar o projeto de lei orçamentária?
- O parlamento pode cortar despesa obrigatória?
- O parlamentar pode apresentar emendas individualmente?

Alemanha	Austrália	Canadá	Chile	Coreia do Sul	Espanha	EUA	França	Itália	México	Portugal
SIM	NÃO	NÃO	SIM, mas só para reduzir despesas	SIM, mas só para reduzir despesas	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
NÃO	SIM, na teoria	NÃO	NÃO	SIM. No último ciclo reduziu a previsão de pagamento de juros da dívida	SIM. As despesas obrigatórias não são identificadas como tal no orçamento	NÃO. A não ser que altere a legislação que estabelece a despesa	NÃO	NÃO. A não ser que altere a legislação que estabelece a despesa	NÃO	N.A.
NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM, desde que apoiadas por 50 parlamentares	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM, mas negociação é via partidos	NÃO

Qual o valor das emendas aprovadas à despesa como proporção das despesas discricionárias

- **Brasil**:
  - Quase todas as emendas apresentadas são aprovadas (~0,47% do PIB)
  - Quase todas as emendas aprovadas são "*pork barrel*" ou ONGs
  - Discricionárias: 22,6% em 2024; 27% na lei orçamentária de 2025

Alemanha	Austrália	Canadá	Chile	Coreia do Sul	Espanha	EUA	França	Itália	México	Portugal
9%, sem aumento da despesa total, pois toda emenda precisa ser compensada com redução de outras despesas (0,05% do PIB)	0	0	0	4,4%, sem aumento da despesa total, pois toda emenda precisa ser compensada com redução de outras despesas	< 1%, sem aumento da despesa total, pois toda emenda precisa ser compensada com redução de outras despesas	Emendas que enviam recursos para comunidades locais são limitadas a 1% da despesa discricionária (0,06% do PIB)	< 1%, requerendo medidas compensatórias de redução de despesa ou aumento de receita	0,01% (0,05% do PIB)	1%, mas pode chegar até 5% se for governo minoritário (<0,3% do PIB)	N. A.

Conclusões

- O Congresso brasileiro pode intervir na formulação (e execução!) da lei orçamentária e transferir recursos federais para governos subnacionais e ONGs num grau muito superior ao observado nos países membros da OCDE
  - Com a exceção dos EUA, em todos os demais países estudados o processo orçamentário é amplamente controlado pelo Poder Executivo
  - Das nove características, três inexistem nos outros países e duas apenas nos EUA
  - As quatro características restantes apresentam grande discrepância entre o que ocorre no parlamento brasileiro e naqueles dos demais países
- O processo brasileiro tem se mostrado negativo tanto para o equilíbrio fiscal quanto para a qualidade das despesas públicas (dissociação das políticas públicas; desperdício, corrupção)
- Economia política tem desequilibrado a balança de poder em favor do Legislativo e governos subnacionais: debate na mídia é intenso; intervenção do STF (Min. Dino)
- Não será simples convergir para o padrão internacional: uma crise econômica aguda pode ser oportunidade para reforma

Audiência Pública – STF

Tema: Emendas Impositivas

PAULA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO DA MATA
OBSERVATÓRIO PARA A QUALIDADE DA LEI / LEGISLAB – UFMG

27/06/2025

UFMG UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PRPG PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROEX PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO
LEGISLab TECNOLOGIA SOCIAL
CAPES

Contextualização: *como chegamos até aqui?*

TÍTULO DA TESE: “DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO: as emendas parlamentares sob a perspectiva da racionalidade legislativa”

Orientação: Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares
Coorientação: Profa. Dra. Élida Graziane Pinto

TESE DE DOUTORADO
Pós Graduação em Direito da UFMG
Ano: 2025

O objetivo da tese é, sem a pretensão de esgotar o assunto ou oferecer soluções prontas, demonstrar como a **JUSTIFICATIVA das emendas parlamentares** pode se tornar essencial para a construção de leis orçamentárias mais racionais e alinhadas ao interesse público.

ESTUDO EMPÍRICO:

- Discussões e documentos extraídos do PLOA 2024;
- Foram analisadas 67 emendas individuais, que totalizam R$1.760.193.762,00;
- Justificativas apresentadas de forma genérica, vaga e pouco específica.

Exemplo:
Valor da emenda: R$67.134.850,00
Justificativa: *"Essa emenda visa atender despesas relativas ao Programa de Atenção Primária dos Municípios (trecho extraído que contem nome do Estado)"*

Quais despesas? Quais municípios? De que forma será distribuído? Para qual finalidade? Com base em quais dados ou elementos? Há necessidade de aplicação do recurso?

RACIONALIDADE LEGISLATIVA: é a busca por uma fundamentação e adequação dos parâmetros estabelecidos quando relacionados ao desenvolvimento e aprovação de leis

Discricionariedade limitada no campo orçamentário: deve-se buscar a definição de critérios que sejam essenciais ao processo legislativo orçamentário e que se cumpram, independentemente da argumentação utilizada no campo legislativo, sob pena ferir os objetivos fundamentais da Constituição Federal.

Legalismo forte (ou forte legalismo), de Wintgens: situações em que a racionalidade legislativa deve se relacionar com o conceito de soberania, de forma que a legalidade se apresenta como uma condição necessária para a existência e o sentido do direito.

Devido Processo Legislativo Orçamentário

Deve ser compreendido como um **conjunto de regras e princípios que garantam decisões baseadas em critérios técnicos, legais e constitucionais**, assegurando que os recursos públicos sejam alocados de forma fundamentada, **com base em dados técnicos e nas reais necessidades da sociedade.**

O sexto aspecto de transparência fiscal :

Os cinco aspectos da Transparência Fiscal (Gilmar Ferreira Mendes e Celso de Barros Correia Neto):

- Participação Social na elaboração da lei orçamentária;
- Clareza na formulação das leis orçamentárias;
- Sinceridade, completude e precisão na fixação das estimativas e objetivos orçamentários;
- Ampla divulgação dos documentos orçamentários;
- Transparência na execução do orçamento e na divulgação dos dados.

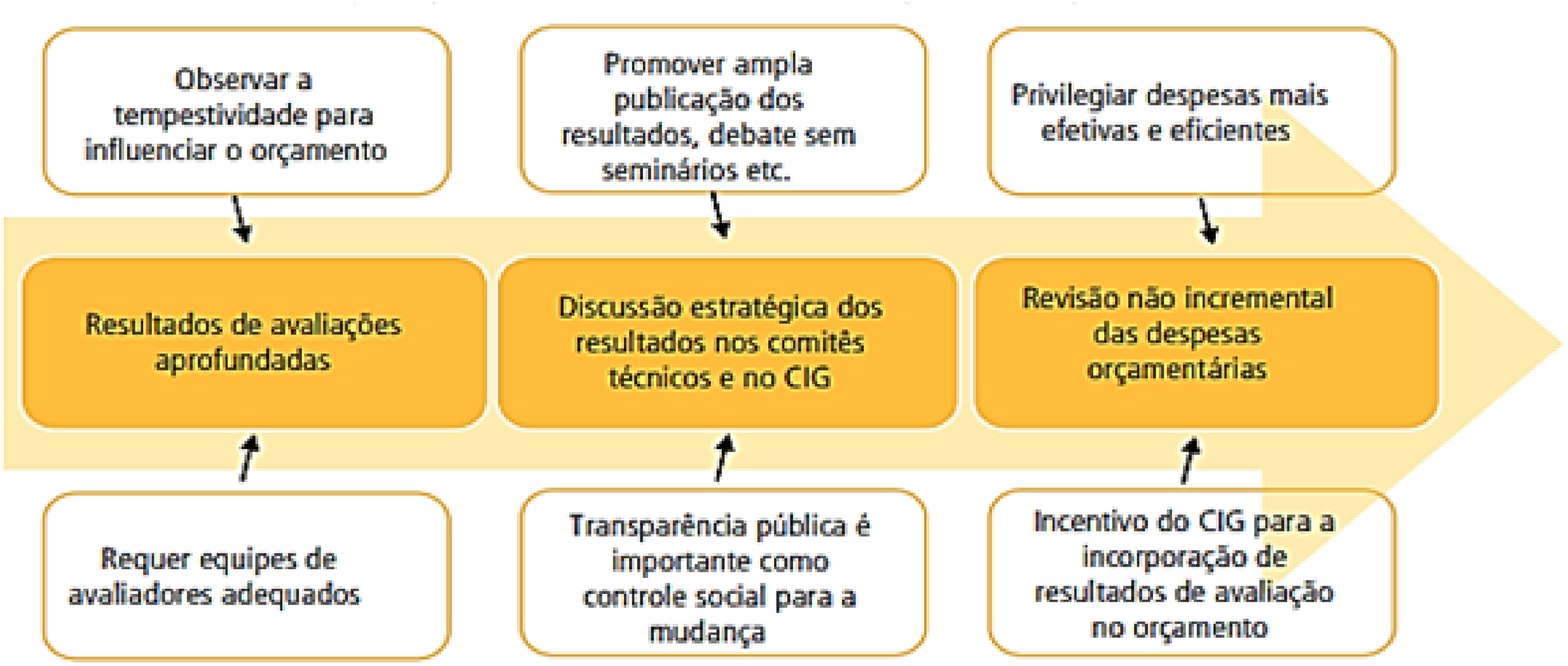
O sexto aspecto da transparência fiscal: a definição da finalidade da emenda parlamentar.

Possibilidade de rastrear e comparar a finalidade das emendas parlamentares, no momento tanto da sua elaboração como da sua avaliação. É a exigência de motivação das emendas parlamentares.

Adoção dos instrumentos avaliativos na definição das finalidades das emendas parlamentares

Art. 37, § 16º, CF:
Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, **devem realizar avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

Art. 165, §16º, CF:
As leis de que trata este artigo **devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



Fonte: AVALIAÇÃO de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: IPEA, 2018. v. 2, p. 42

Categorias de análise para identificar a abordagem metódica das emendas parlamentares

CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA IDENTIFICAR A ABORDAGEM METÓDICA DAS EMENDAS PARLAMENTARES	
1ª categoria:	**Análise da situação existente**: **1.a)** a emenda identificou a realidade social existente na área/programa em que os recursos pretendem ser aplicados? **1.b)** Indicou se houve evolução no planejamento estatal naquela área? Se sim, apresentou dados estatísticos?
2ª categoria:	**Determinação ou clarificação dos objetivos:** **2.a)** a emenda identificou quais são os objetivos pretendem ser alcançados? **2.b)** os afetados pela intervenção do legislador e os interesses que pedem a alocação de recursos foram identificados?
3ª categoria	**Definição do problema:** **3.a)** a emenda apresentou o problema que irá, supostamente, resolver com a alocação do recurso? **3.b)** houve a apresentação da situação real e a situação desejada?
4ª categoria	**Identificação dos meios ou instrumentos:** **4.a)** foram identificados os meios ou os instrumentos que podem ser utilizados para resolver o problema?
5ª categoria	**Avaliação prospectiva:** **5.a)** a emenda identificou a realização de uma avaliação prospectiva dos efeitos potenciais da alocação do recurso? **5.b)** houve a apresentação de resultados esperados ou desejados?
6ª categoria	**Redação da legislação:** **6.a)** a redação da emenda, leva em consideração o contexto normativo e orçamentário?
7ª categoria	**Implementação da legislação**: **7.a)** a emenda apresenta mecanismos de monitoramento e controle dos recursos alocados? **7.b)** os órgãos e as autoridades responsáveis pela execução dessas emendas foram destacados na sua justificativa?
8ª categoria	**Avaliação retrospectiva:** **8.a)** a emenda prevê mecanismos de avaliação legislativa, os quais pretendem identificar e avaliar os seus efeitos reais na área em que o recurso foi alocado? **8.b)** a emenda prevê a possibilidade de sua adaptação a partir das avaliações dos efeitos realizadas (processo de aprendizagem repetitivo)?

Quadro elaborado com base nas 10 etapas da abordagem metódica de Luzius Mader.

(In: Avaliação prospectiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores? Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n. 42/43, p. 177-191, jan./jun. 2006. p. 182-184)

Proposições:

1: A devida justificativa das emendas é etapa indispensável para a definição do PLANO DE TRABALHO:

- **Todo plano de trabalho pressupõe um diagnóstico** e a justificativa adequada deve estar fundamentada nesse diagnóstico.
- **Fragilidade das emendas parlamentares**: ausência de diagnóstico.
- A justificativa não pode ser baseada em previsões genéricas. **É preciso exigir que o Parlamentar se aproxime de alguma referência de levantamento de dados** (critérios racionais de construção da legislação, avaliação de políticas públicas, ressalvas dos órgãos de controle; demandas judiciais; demandas reprimidas da sociedade; etc).

- **É preciso evidenciar a NECESSIDADE da emenda parlamentar!**

Proposições:

2: Exigência do cumprimento da RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN:

CAPÍTULO XIV
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE EMENDAS
Art. 147. As emendas conterão os elementos necessários à identificação das programações incluídas ou alteradas, **com a devida justificação**.(...)

3: Impedimento de ordem legal e técnica:

- A "justificativa indevida" das emendas parlamentares deve ser reconhecida como hipótese de impedimento, legal ou técnico, hábil a afastar a obrigatoriedade da execução das programações orçamentárias.

- Atecnia legislativa.

- Desrespeito ao DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO!

A exigência de explicitação das finalidades das emendas parlamentares é essencial para **garantir decisões alocativas racionais, eficientes e devidamente justificadas**, funcionando como instrumento de **legitimação do processo legislativo orçamentário**.

A adoção de uma **abordagem metodológica na formulação** e execução orçamentária contribui para uma gestão mais transparente e alinhada às necessidades da sociedade.

Afinal, **o orçamento deve ser um instrumento de concretização de direitos e de promoção do desenvolvimento social**, e não apenas um mecanismo formal de distribuição de recursos.

Obrigada!

paulacarolina.azevedo@gmail.com

UFMG UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PRPG PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

PROEX PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO

LEGISLab TECNOLOGIA SOCIAL

CAPES

Emendas ao orçamento: situação atual e visão de futuro

Audiência Pública

Supremo Tribunal Federal (STF)

Brasília, 27 de junho de 2025

Paulo Bijos

Esclarecimento preliminar

Emendas orçamentárias

Instituto das Emendas

Instrumento democrático e legítimo de:

- **Freios e contrapesos** entre Poderes
- **Representação política**
  (parlamentares e suas bases eleitorais)

Desenho Institucional

- O **modelo atual** contém fragilidades
- Situação presente e **visão de futuro**

Pontos controvertidos

Despacho convocatório desta AP

✓ Questões gerais

I) Constitucionalidade da obrigatoriedade da execução (impositividade) de emendas parlamentares "individuais" e "de bancada", em face da cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III)1 , bem como do sistema presidencialista (art. 76 da CF);

⇒ **Impositividade e sistema presidencialista**

II) Cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput, da CF), da economicidade (art. 70 da CF) e do planejamento na alocação orçamentária (arts. 165 e seguintes) por meio de emendas impositivas ("individuais" e "de bancada"), analisando os resultados em obras, bens e serviços públicos (art. 165, § 10), notadamente na Saúde;

⇒ **Impositividade e qualidade do gasto**

III) Compatibilidade com a Constituição do atual montante e do crescimento das emendas impositivas, bem como possíveis parâmetros jurídicos de redução, à luz das experiências internacionais; e

IV) Atendimento, pelas emendas parlamentares, às regras de responsabilidade fiscal previstas nos arts. 167 e 167-A da Constituição, dentre outros.

⇒ **Montante das emendas e responsabilidade fiscal**

Pontos controvertidos

Despacho convocatório desta AP

✓ Questões específicas

Qualidade do Gasto

Exemplo de fragilidade
Emendas "Pix"

II) Cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput, da CF), da economicidade (art. 70 da CF) e do planejamento na alocação orçamentária (arts. 165 e seguintes) por meio de emendas impositivas ("individuais" e "de bancada"), analisando os resultados em obras, bens e serviços públicos (art. 165, § 10), notadamente na Saúde;

O caso das emendas “Pix”

Fragilidades do modelo atual

Em adição aos preceitos constitucionais:

Planejamento orçamentário

Doutrina

Princípio orçamentário da **programação**

Lei 4.320/1964

A Lei do Orçamento deve **especificar** a despesa e **evidenciar** o **programa de trabalho** do governo (art. 2º)

Emendas “Pix” (individuais)

Dotações genéricas: “doações” da União aos demais entes **sem prévia programação** durante sua inclusão no orçamento federal

Impositividade é fator agravante

Análise integrada dos pontos controvertidos

Abordagem neoinstitucionalista

Regras do Jogo → **Estruturam Incentivos** → **Influenciam Resultados**



"As **instituições** são as **regras do jogo** em uma sociedade [...] estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos".

(NORTH, 2018, p. 13, grifo nosso).

Regras do jogo para emendas

Análise normativa

Exemplo: Emendas individuais

Regras

- **594 decisores** (513 + 81)
- **Quota ($) garantida** para todos, independentemente da situação fiscal e orçamentária do País

Impactos previsíveis

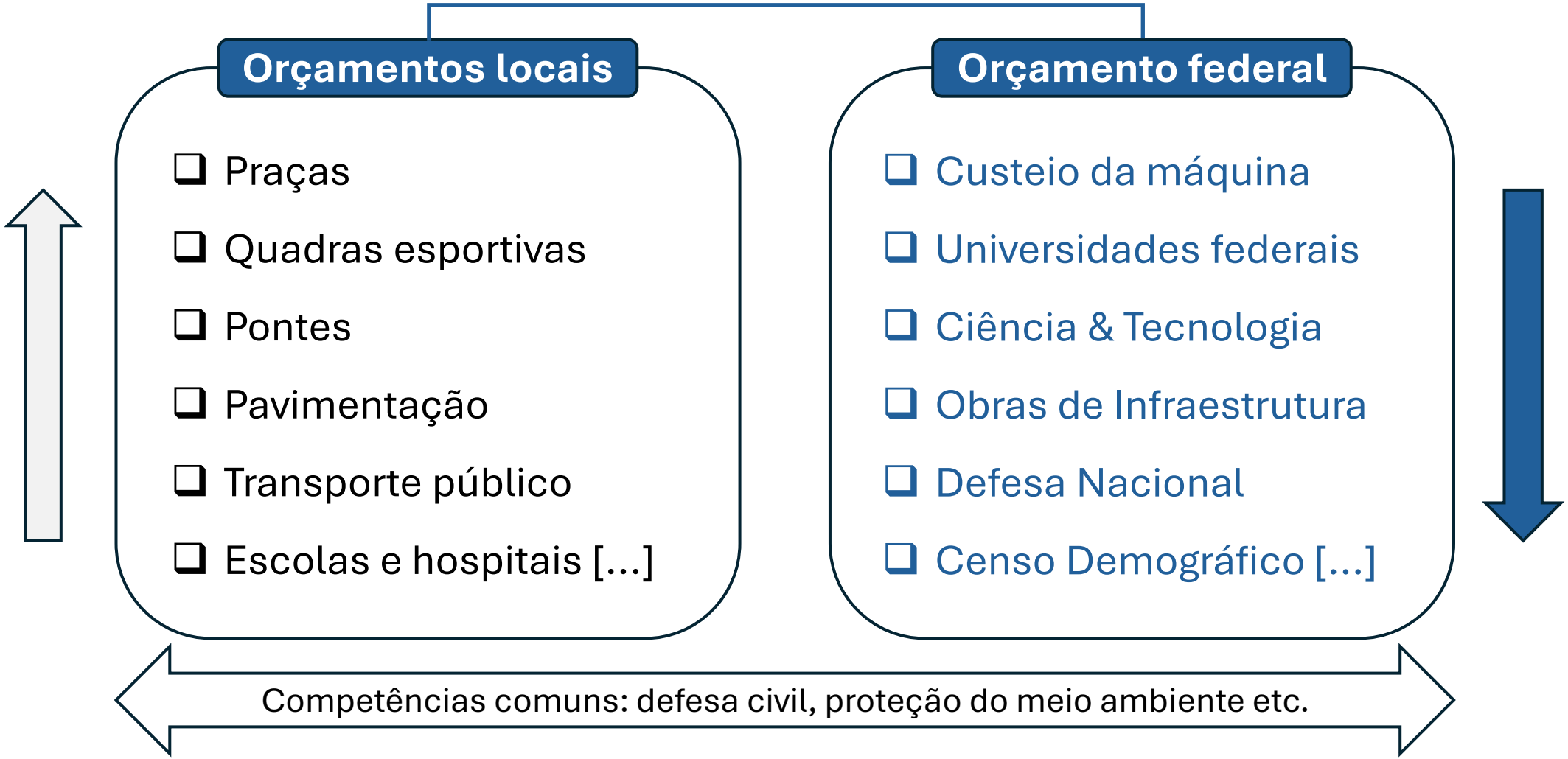
- **Fragmentação** decisória
- **Pulverização** de recursos
- Ênfase em **demandas locais** (em detrimento das nacionais)
- **Desincentivo:**

(i) Ao escrutínio do **orçamento como um todo**

(ii) À **aprovação de reformas** voltadas ao equilíbrio das contas públicas

Demandas locais x nacionais

Custos de Oportunidade



Emendas ao orçamento

Abordagem institucionalista

Qual o caminho?

✓ **Quais são os incentivos desejáveis?**

1. **Fragmentação** decisória e **pulverização** de recursos
2. **Coordenação** entre pleitos **locais**
3. **Conexão** com políticas públicas **nacionais**
4. **Especialização** temática
5. **Rigidez** orçamentária

Proposta de Mudança

Grupo de trabalho organizado pelo ex-**Presidente Rodrigo Maia** (2021)

Encaminhamento: **fortalecimento das comissões temáticas** como o grande lócus de coordenação e formulação de emendas

Tipos de emendas	Instância		
	Colegiada	Especializada	Alcance nacional
Inviduais (RP 6)	**Não**	**Não**	**Não**
Bancadas estaduais (RP7)	**Sim**	**Não**	**Não**
Comissões temáticas (RP 8)	**Sim**	**Sim**	**Sim**

Comissões Temáticas

Filtro natural para as emendas

Questão: Não seria coerente e desejável que **emendas** ao orçamento do **Ministério da Educação**, por exemplo, fossem examinadas e decididas pelas **Comissões de Educação**?

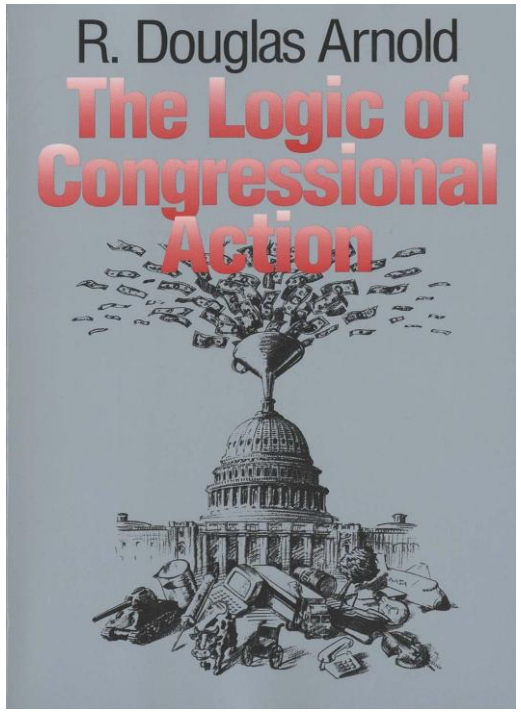
- ✓ **Maior conexão com planejamento setorial**

  Exemplo: Plano Nacional de Educação (decenal)

Definição de **critérios** alocativos a serem observados tanto pelo **Poder Executivo** como pelo **Poder Legislativo**

"O sistema de comissões é o principal veículo para **coletar e analisar informações**".

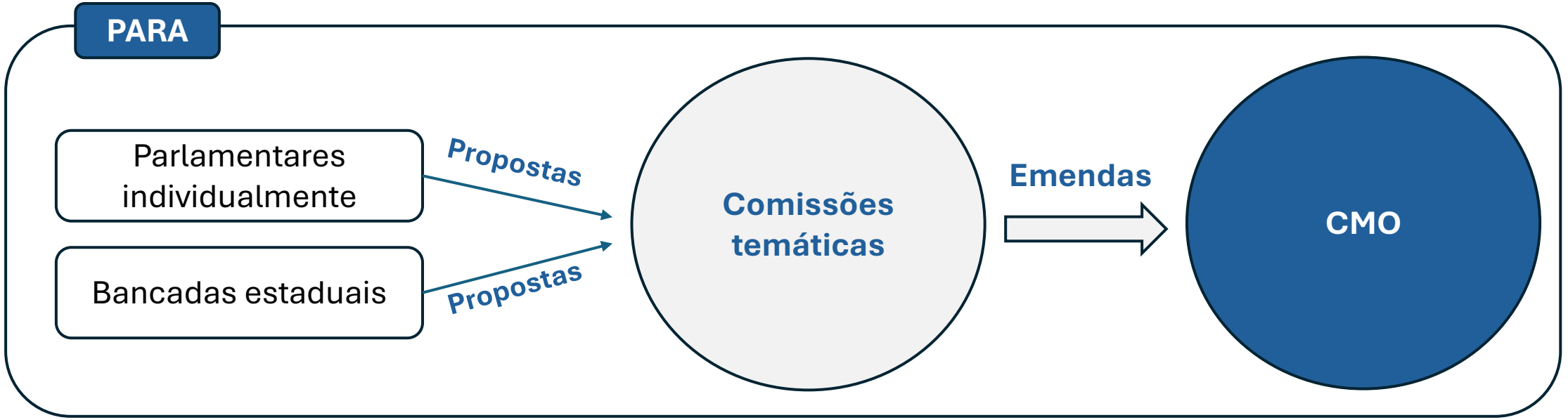
(ARNOLD, 1990, p. 85, tradução e grifo nosso).



Síntese da Mudança Proposta



1. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.



Virtudes do novo modelo proposto

Para emendas ao orçamento

Fortalecimento da Governança Legislativa Orçamentária

1. Menor **fragmentação** decisória e **pulverização** de recursos
2. Melhor **coordenação** entre pleitos locais
3. Maior conexão com **políticas públicas nacionais**
4. Aumento da **especialização temática**
5. Mitigação da **rigidez** orçamentária

Componente fiscal

Montante das emendas

Limite máximo como % de discricionárias

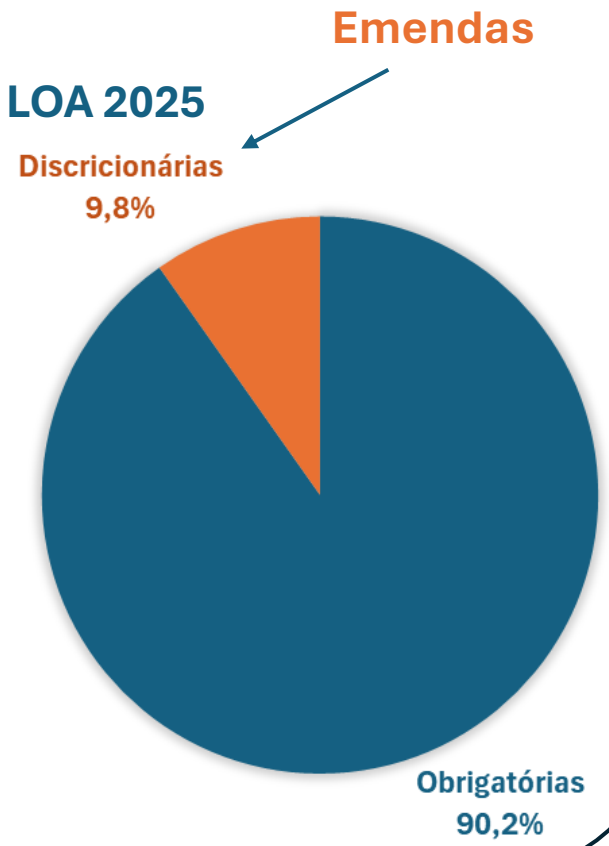
PEC dos Deputados Júlio Lopes, Kim Kataguiri e Pedro Paulo

✓ Novo sistema de incentivos

- Quanto maior a parcela discricionária, maior o espaço para emendas
- Logo, maior o incentivo para o Legislativo controlar o crescimento de despesas obrigatórias

✓ Cálculo "vertical"

(% intra-ano)



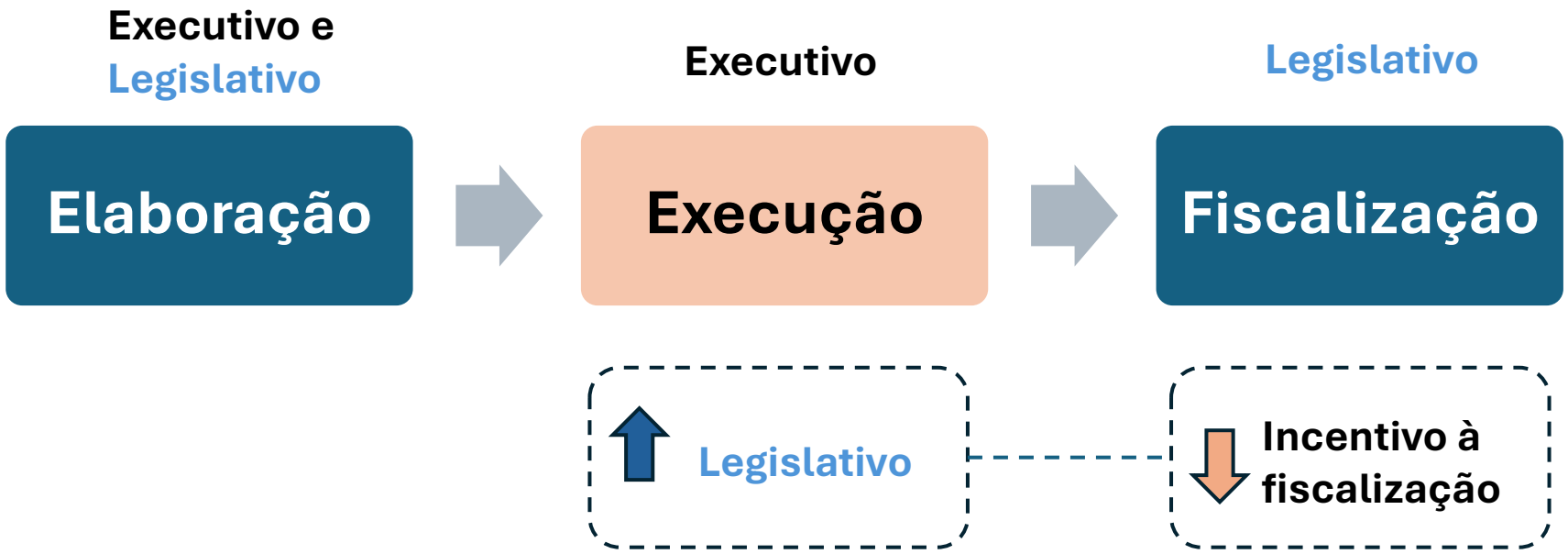
Obrigado

Anexos

Emendas ao orçamento

Análise normativa

✓ **Relações causais** (regras do jogo)



Orçamentação por desempenho $\Delta \$ = \Delta R$

Exemplo do que se pode programar

Emendas "Pix"

- **LOA 2025: R$ 7,3 bilhões**
- **Quais são as entregas previamente programadas?**
- **Quais diagnósticos fundamentam esse valor?**

Impositividade é fator agravante

Cisternas

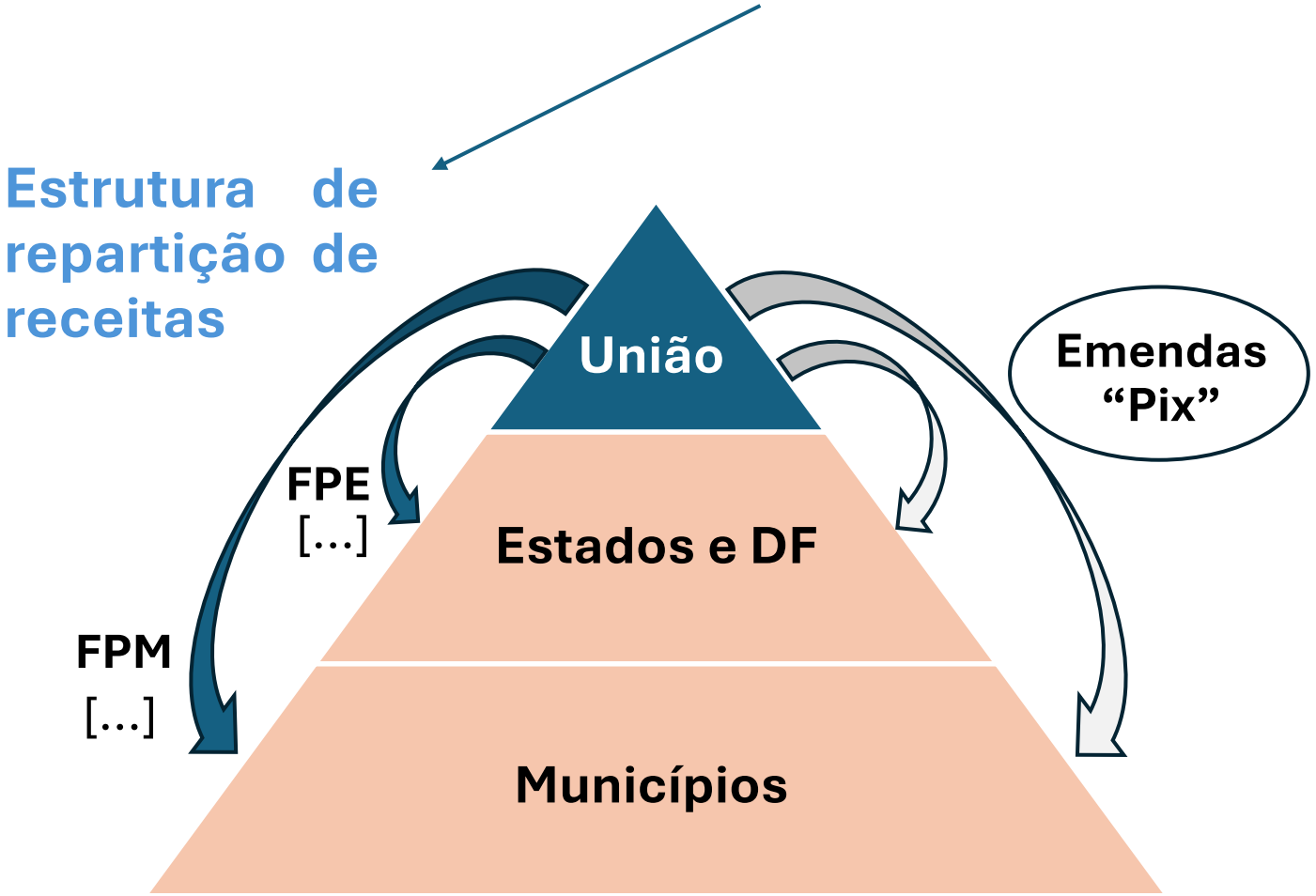
- **LOA 2025: R$ 347 milhões**
  - ✓ **Entrega**: cerca de **46.000 cisternas**



Ação 8948 – "Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural"

Custo de Oportunidade

Exemplo do que se poderia revisar



Transferegov.br

Emendas

Diretoria de Transferências e Parcerias da União | DTPAR

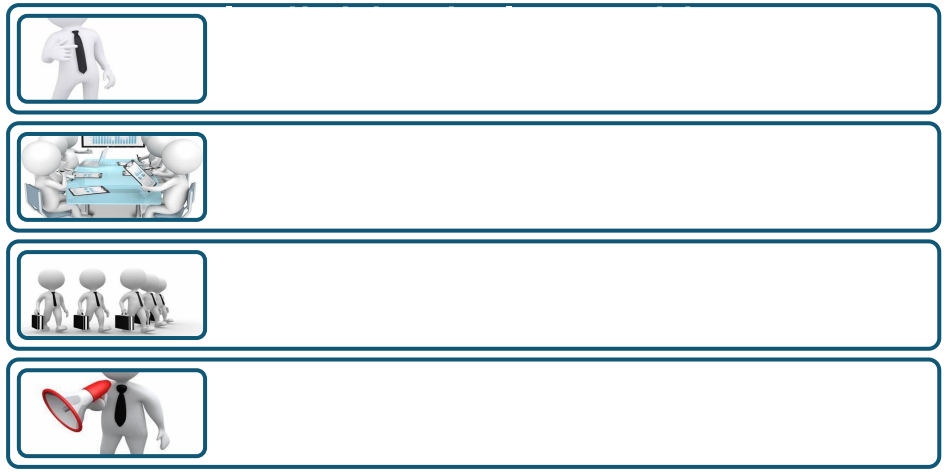
Secretaria de Gestão e Inovação

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Reporte sobre:

Todos os tipos de Emenda



Todos os Parceiros

- Estados
- Municípios
- Consórcios
- Sociedade Civil

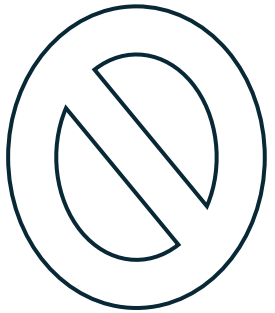
Transferegov.br

Estados | Municípios | Consórcios | Sociedade Civil

2020 a 2022

- Congresso enviou indicações à CGU
- Lista publicada no Portal da Transparência
- Ministério Setorial coleta o dado da indicação no portal e informa no empenho ou na ordem bancária
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis

2025



* Ordem de Pagamento da Parceria – OPP – a ordem de pagamento ao fornecedor é efetuada pelo Transferegov.br

2020 a 2022

Portal da Transparência

gov.br Portal da Transparência
Controladoria-Geral da União

Órgãos de Governo | Acesso à Informação | Legislação | Acessibilidade | A+ A-

a) Apoiamentos/Solicitações: Emendas de Comissão - RP8 (Exercício 2024 - Ratificação)

Descrição: Relação de parlamentares apoiadores/solicitantes identificados por emenda e número de empenho para fins de integração na consulta do Portal da Transparência. Arquivos individualizados por comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, exercício 2024, após ratificação por parte das respectivas comissões. Dados oriundos do Poder Legislativo (Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN), complementados nos termos do Ofício n. 79/2025/ADVCD e estruturados no formato definido pela seção 1 do Plano de Trabalho Conjunto no âmbito da ADPF 854.
Data de Referência: 8 de maio de 2025 (CAPADR, CDU, CINDRE, CSAUDE, CESPO e CTUR), 4 de abril (CCOM, CCJC, CDHMIR, CREDN, CMULHER) e 2 de abril (CAS, CDR, CI, CRE)
Periodicidade de Atualização: Não se Aplica (Envio Único)

CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Comunicação (CCOM): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CINDRE): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Saúde (CSAUDE): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão dos Direitos da Mulher (CMULHER): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão do Esporte (CESPO): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Turismo (CTUR): Arquivo | Ata de Reunião

SENADO FEDERAL

Informação nos Documentos Orçamentários

Principal ▸ Consultar Pré-Instrumento/Instrumento

Consultar Pré-instrumento/Instrumento

46000 - MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Instrumento 959532

Tipo de Documento	TV	Situação SIAFI			
UG/Gestão *	201013/00001	Data Emissão *	24/06/2025		
Número Interno Concedente					
Dados UG Pagadora					
Gestão					
Banco		Agência		Conta-Corrente	
SIAFI					
Emitente do Documento de Origem *	211013	Gestão	1		
Número do Documento de Origem	959532	Data da Emissão do Documento de Origem *	29/05/2025		
Valor do Documento Hábil *	900.000,00				
Observação	Para atendimento ao solicitado no Ofício 001/25 do Senador Machado de Assis				
Fonte de Recursos					
Vinc. Pagamento		Taxa de Câmbio			
Data da Valorização		Categoria de Gastos			
Inscrição 2	959532	Ident. Transf.			
Nota Empenho	2025NE001075	UG do Documento de Referência*	251013		
Outras Informações					
Valor do Compromisso		Data de Vencimento			
Natureza de Despesa Detalhada		Mês PF			

Conta Específica

Dados Bancários

Banco	CAIXA ECONOMICA FEDERAL		
Agência	0782-0	Conta	0030020564
Situação	Conta Regularizada	Data da Última Modificação	16/02/2024 00:00:00
Descrição	A instituição bancária informou a regularização da conta do instrumento e a mesma está pronta para ser movimentada.		

OPP – Ordem de Pagamento da Parceria

Extrato

Ano Pagamento

Pagamentos | OBTV Convenente

Nº Instrum...	Data Pag.	Nº Mov. Financei...	Nº DL	Tipo Pagamento	CNPJ/CPF Fornecedor	Nome Favorecido	Pagamento
952902	23/08/2024	8980325	21070	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	0186638800017O	META MOVEIS DE METAIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	9.800,00
952902	19/08/2024	8970830	019674	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	04576769000103	HCENTER COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	59.960,00
952902	19/08/2024	8970840	02060	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	14278789000151	CARLOS EDUARDO MAIA EQUIPAMENTOS MEDICO HOSPITALAR	215.000,00
952902	05/08/2024	8944663	000020743	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	71631238000163	INTER-CTI COMERCIO E SERVICOS LTDA	98.790,00
Totais							**383.550,00**



Estados | Municípios | Consórcios | Sociedade Civil

2024

- Congresso enviou indicações à CGU
- Lista publicada no Portal da Transparência
- Ministério Setorial coleta o dado da indicação no portal e informa no empenho ou na ordem bancária
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis

2025

- Congresso deve Informar **Parlamentar Proponente**
- Setorial divulga o programa já com a informação do parlamentar proponente
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis
- Destinados à área de saúde - Atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelas comissões.

2024

Portal da Transparência

gov.br Portal da Transparência
Controladoria-Geral da União

Órgãos de Governo | Acesso à Informação | Legislação | Acessibilidade | A+ A-

a) Apoiamentos/Solicitações: Emendas de Comissão - RP8 (Exercício 2024 - Ratificação)

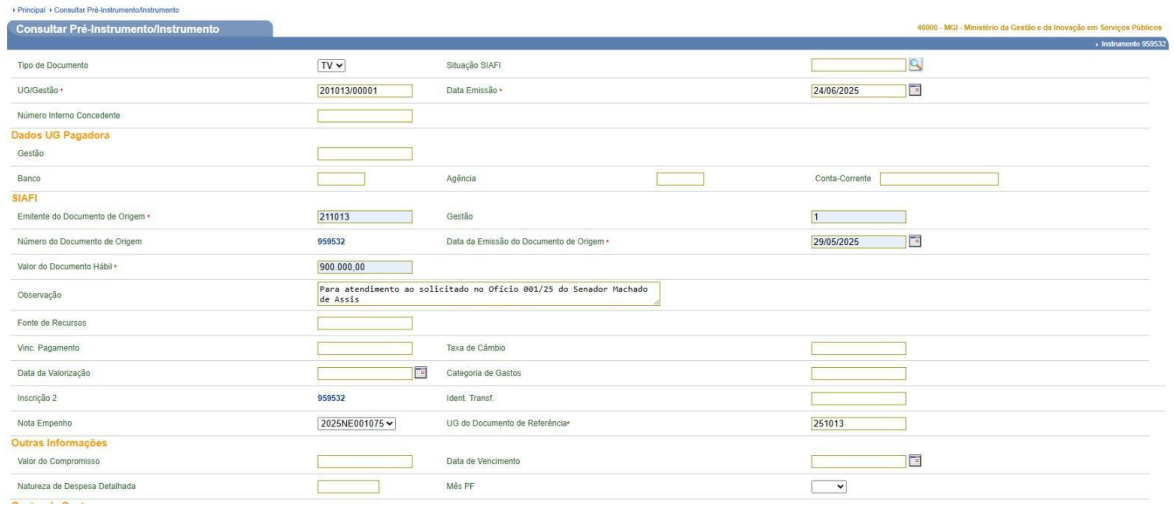
Descrição: Relação de parlamentares apoiadores/solicitantes identificados por emenda e número de empenho para fins de integração na consulta do Portal da Transparência. Arquivos individualizados por comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, exercício 2024, após ratificação por parte das respectivas comissões. Dados oriundos do Poder Legislativo (Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN), complementados nos termos do Ofício n. 79/2025/ADVCD e estruturados no formato definido pela seção 1 do Plano de Trabalho Conjunto no âmbito da ADPF 854.
Data de Referência: 8 de maio de 2025 (CAPADR, CDU, CINDRE, CSAUDE, CESPO e CTUR), 4 de abril (CCOM, CCJC, CDHMIR, CREDN, CMULHER) e 2 de abril (CAS, CDR, CI, CRE)
Periodicidade de Atualização: Não se Aplica (Envio Único)

CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Comunicação (CCOM): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CINDRE): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Saúde (CSAUDE): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão dos Direitos da Mulher (CMULHER): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão do Esporte (CESPO): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Turismo (CTUR): Arquivo | Ata de Reunião

SENADO FEDERAL

Informação nos Documentos Orçamentários



Conta Específica

Dados Bancários

Banco	CAIXA ECONOMICA FEDERAL		
Agência	0782-0	Conta	0030020564
Situação	Conta Regularizada	Data da Última Modificação	16/02/2024 00:00:00
Descrição	A instituição bancária informou a regularização da conta do instrumento e a mesma está pronta para ser movimentada.		

OPP – Ordem de Pagamento da Parceria

Extrato

Ano Pagamento

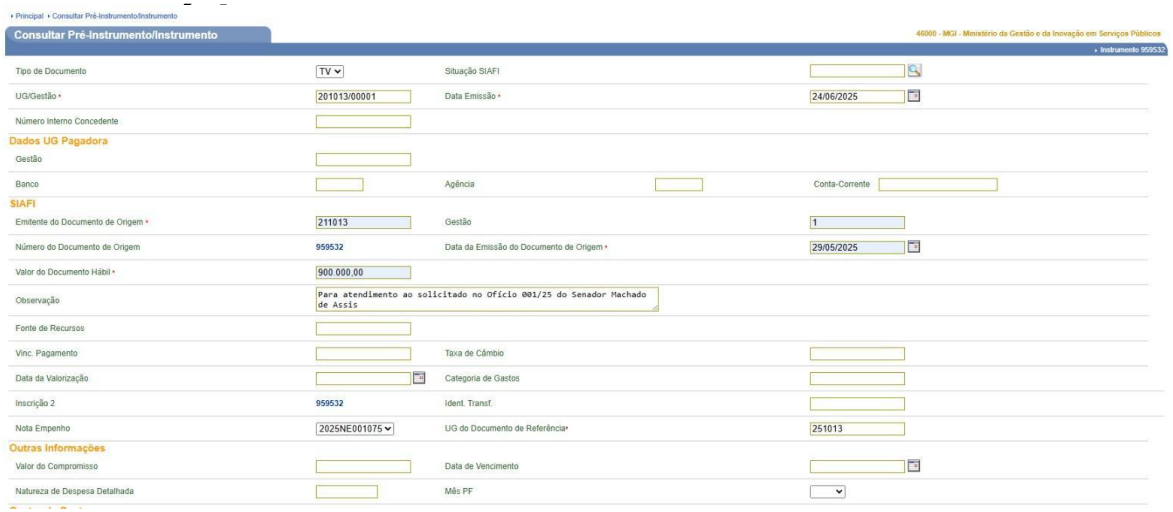
Pagamentos | OBTV Convenente

Nº Instrum...	Data Pag.	Nº Mov. Financei...	Nº DL	Tipo Pagamento	CNPJ/CPF Fornecedor	Nome Favorecido	Pagamento
952902	23/08/2024	8980325	21070	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	01866388000170	META MOVEIS DE METAIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	9.800,00
952902	19/08/2024	8970830	019674	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	04576769000103	HCENTER COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	59.960,00
952902	19/08/2024	8970840	02060	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	14278789000151	CARLOS EDUARDO MAIA EQUIPAMENTOS MEDICO HOSPITALAR	215.000,00
952902	05/08/2024	8944663	000020743	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	71631238000163	INTER-CTI COMERCIO E SERVICOS LTDA	98.790,00
Totais							383.550,00

Informação do Parlamentar Proponente na divulgação do Programa



Informação automática nos Documentos O



Conta Específica

Dados Bancários

Banco	CAIXA ECONOMICA FEDERAL		
Agência	0782-0	Conta	0030020564
Situação	Conta Regularizada	Data da Última Modificação	16/02/2024 00:00:00
Descrição	A instituição bancária informou a regularização da conta do instrumento e a mesma está pronta para ser movimentada.		

OPP – Ordem de Pagamento da Parceria

Extrato

Ano Pagamento

Pagamentos | OBTV Convenente

Nº Instrum...	Data Pag.	Nº Mov. Financei...	Nº DL	Tipo Pagamento	CNPJ/CPF Fornecedor	Nome Favorecido	Pagamento
952902	23/08/2024	8980325	21070	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	01866388000170	META MOVEIS DE METAIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	9.800,00
952902	19/08/2024	8970830	019674	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	04576769000103	HCENTER COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	59.960,00
952902	19/08/2024	8970840	02060	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	14278789000151	CARLOS EDUARDO MAIA EQUIPAMENTOS MEDICO HOSPITALAR	215.000,00
952902	05/08/2024	8944663	000020743	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	71631238000163	INTER-CTI COMERCIO E SERVICOS LTDA	98.790,00
Totais							383.550,00



Estados | Municípios | Consórcios | Sociedade Civil

2024

- Congresso enviou indicações à CGU
- Lista publicada no Portal da Transparência
- Ministério Setorial coleta o dado da indicação no portal e informa no empenho ou na ordem bancária
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis

2025

- Escolha entre Ações Prioritárias/Projetos Estruturantes
- Lista divulgada no Obrasgov.br ou na LDO
- Congresso deve Informar **Parlamentar Proponente**
- Setorial divulga o programa já com a informação do parlamentar proponente
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis
- Destinados à área de saúde - Atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelas comissões.

2024

Portal da Transparência

gov.br Portal da Transparência
Controladoria-Geral da União

Órgãos de Governo | Acesso à Informação | Legislação | Acessibilidade | A+ A-

a) Apoiamentos/Solicitações: Emendas de Comissão - RP8 (Exercício 2024 - Ratificação)

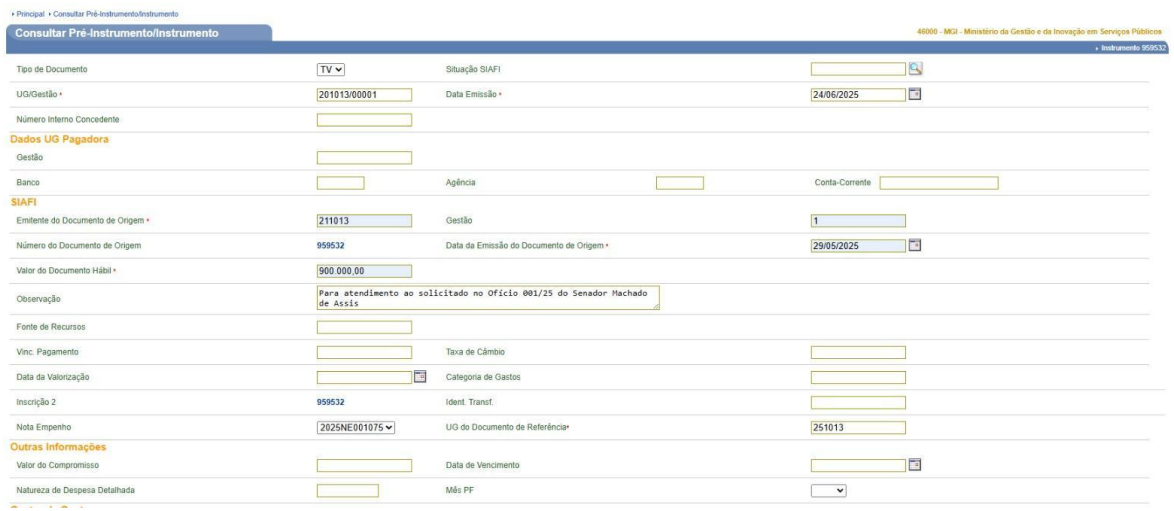
Descrição: Relação de parlamentares apoiadores/solicitantes identificados por emenda e número de empenho para fins de integração na consulta do Portal da Transparência. Arquivos individualizados por comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, exercício 2024, após ratificação por parte das respectivas comissões. Dados oriundos do Poder Legislativo (Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN), complementados nos termos do Ofício n. 79/2025/ADVCD e estruturados no formato definido pela seção 1 do Plano de Trabalho Conjunto no âmbito da ADPF 854.
Data de Referência: 8 de maio de 2025 (CAPADR, CDU, CINDRE, CSAUDE, CESPO e CTUR), 4 de abril (CCOM, CCJC, CDHMIR, CREDN, CMULHER) e 2 de abril (CAS, CDR, CI, CRE)
Periodicidade de Atualização: Não se Aplica (Envio Único)

CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Comunicação (CCOM): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CINDRE): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Saúde (CSAUDE): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão dos Direitos da Mulher (CMULHER): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão do Esporte (CESPO): Arquivo | Ata de Reunião
- Comissão de Turismo (CTUR): Arquivo | Ata de Reunião

SENADO FEDERAL

Informação nos Documentos Orçamentários



Conta Específica

Dados Bancários

Banco	CAIXA ECONOMICA FEDERAL		
Agência	0782-0	Conta	0030020564
Situação	Conta Regularizada	Data da Última Modificação	16/02/2024 00:00:00
Descrição	A instituição bancária informou a regularização da conta do instrumento e a mesma está pronta para ser movimentada.		

OPP – Ordem de Pagamento da Parceria

Extrato

Ano Pagamento

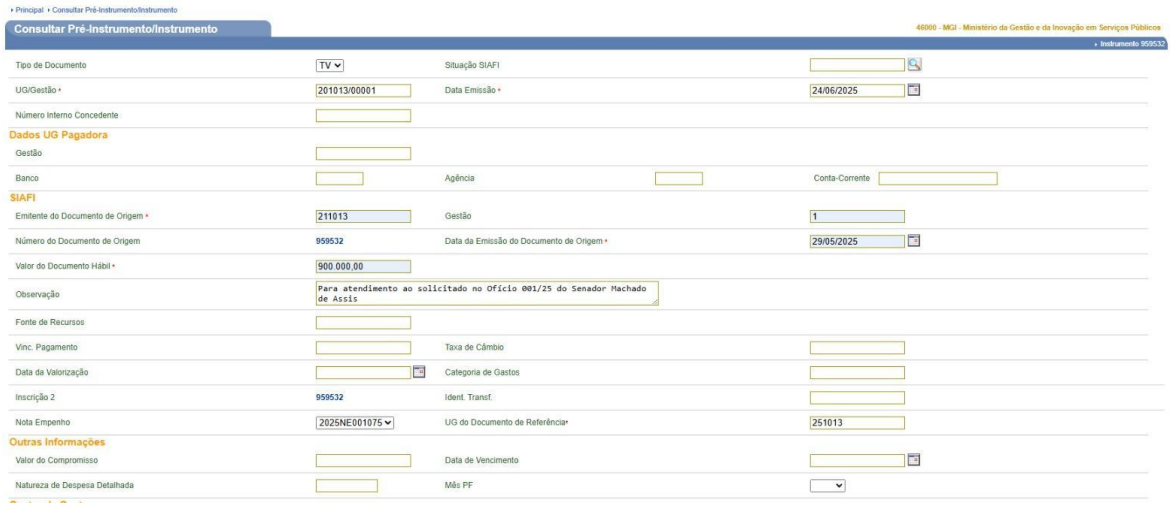
Pagamentos | OBTV Convenente

Nº Instrum...	Data Pag.	Nº Mov. Financei...	Nº DL	Tipo Pagamento	CNPJ/CPF Fornecedor	Nome Favorecido	Pagamento
952902	23/08/2024	8980325	21070	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	01866388000170	META MOVEIS DE METAIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	9.800,00
952902	19/08/2024	8970830	019674	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	04576769000103	HCENTER COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	59.960,00
952902	19/08/2024	8970840	02060	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	14278789000151	CARLOS EDUARDO MAIA EQUIPAMENTOS MEDICO HOSPITALAR	215.000,00
952902	05/08/2024	8944663	000020743	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	71631238000163	INTER-CTI COMERCIO E SERVICOS LTDA	98.790,00
Totais							383.550,00

Informação do Parlamentar Proponente na divulgação do Programa



Informação automática nos Documentos C



Conta Específica

Dados Bancários

Banco	CAIXA ECONOMICA FEDERAL		
Agência	0782-0	Conta	0030020564
Situação	Conta Regularizada	Data da Última Modificação	16/02/2024 00:00:00
Descrição	A instituição bancária informou a regularização da conta do instrumento e a mesma está pronta para ser movimentada.		

OPP – Ordem de Pagamento da Parceria

Extrato

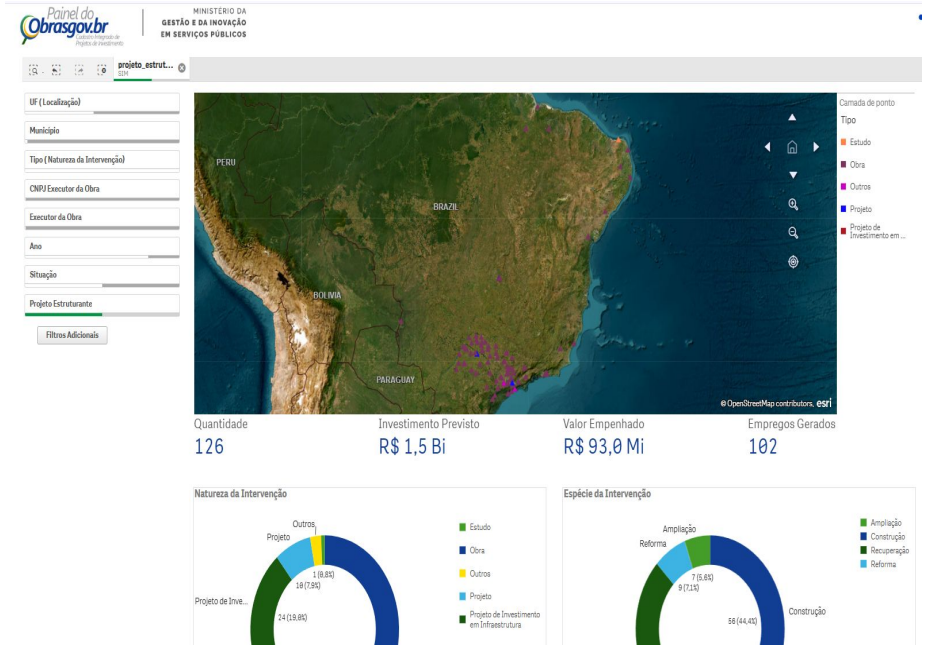
Ano Pagamento

Pagamentos | OBTV Convenente

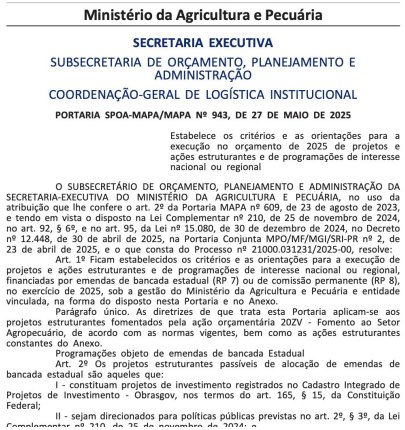
Nº Instrum...	Data Pag.	Nº Mov. Financei...	Nº DL	Tipo Pagamento	CNPJ/CPF Fornecedor	Nome Favorecido	Pagamento
952902	23/08/2024	8980325	21070	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	01866388000170	META MOVEIS DE METAIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	9.800,00
952902	19/08/2024	8970830	019674	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	04576769000103	HCENTER COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	59.960,00
952902	19/08/2024	8970840	02060	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	14278789000151	CARLOS EDUARDO MAIA EQUIPAMENTOS MEDICO HOSPITALAR	215.000,00
952902	05/08/2024	8944663	000020743	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	71631238000163	INTER-CTI COMERCIO E SERVICOS LTDA	98.790,00
Totais							383.550,00

Divulgação dos Projetos Estruturantes do Governo

Obrasgov



Portaria Setorial



Ministério da Agricultura e Pecuária

SECRETARIA EXECUTIVA

SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

COORDENAÇÃO-GERAL DE LOGÍSTICA INSTITUCIONAL

PORTARIA SPOA-MAPA/MAPA Nº 943, DE 27 DE MAIO DE 2025

Estabelece os critérios e as orientações para a execução no orçamento de 2025 de projetos e ações estruturantes e de programações de interesse nacional ou regional

O SUBSECRETÁRIO DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 2º da Portaria MAPA nº 609, de 23 de agosto de 2023, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, no art. 92, § 6º, e no art. 95, da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, no Decreto nº 12.448, de 30 de abril de 2025, na Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025, e o que consta do Processo nº 21000.031231/2025-00, resolve:

Art. 1º Ficam estabelecidos os critérios e as orientações para a execução de projetos e ações estruturantes e de programações de interesse nacional ou regional, financiadas por emendas de bancada estadual (RP 7) ou de comissão permanente (RP 8), no exercício de 2025, sob a gestão do Ministério da Agricultura e Pecuária e entidade vinculada, na forma do disposto nesta Portaria e no Anexo.

Parágrafo único. As diretrizes de que trata esta Portaria aplicam-se aos projetos estruturantes fomentados pela ação orçamentária 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário, de acordo com as normas vigentes, bem como as ações estruturantes constantes do Anexo.

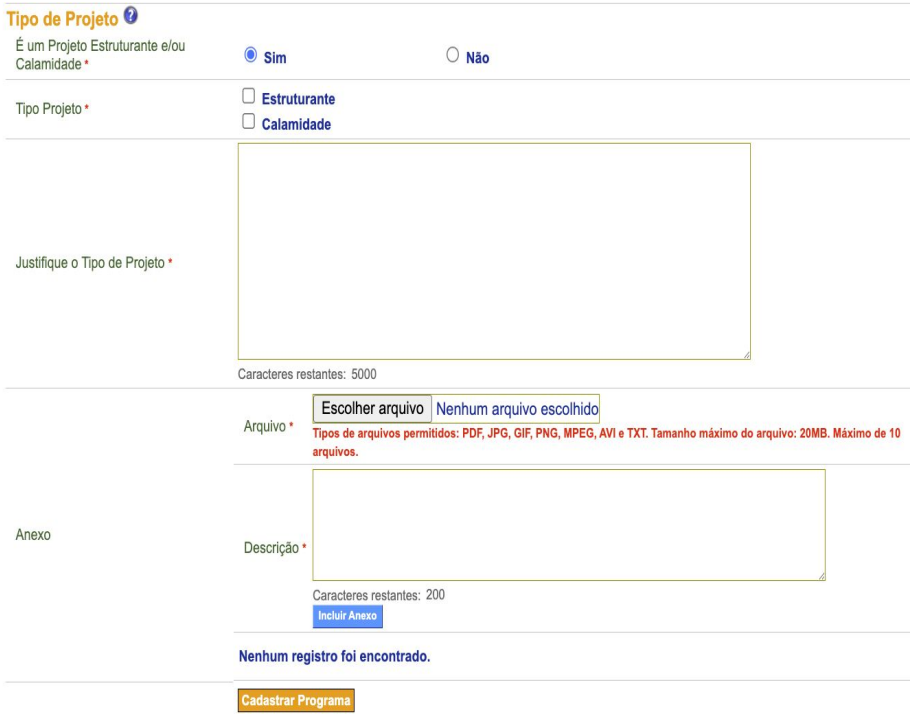
Programações objeto de emendas de bancada Estadual

Art. 2º Os projetos estruturantes passíveis de alocação de emendas de bancada estadual são aqueles que:

I - constituam projetos de investimento registrados no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - Obrasgov, nos termos do art. 165, § 15, da Constituição Federal;

II - sejam direcionados para políticas públicas previstas no art. 2º, § 3º, da Lei

Vinculação da emenda ao Projeto Estruturante



Tipo de Projeto

É um Projeto Estruturante e/ou Calamidade * — Sim / Não

Tipo Projeto * — Estruturante / Calamidade

Justifique o Tipo de Projeto *

Caracteres restantes: 5000

Anexo

Arquivo * — Escolher arquivo | Nenhum arquivo escolhido

Tipos de arquivos permitidos: PDF, JPG, GIF, PNG, MPEG, AVI e TXT. Tamanho máximo do arquivo: 20MB. Máximo de 10 arquivos.

Descrição *

Caracteres restantes: 200

Incluir Anexo

Nenhum registro foi encontrado.

Cadastrar Programa



*Com Finalidade Definida

Estados | Municípios | Consórcios | Sociedade Civil

2024

- Os programas e portal da transparência já disponibilizam os dados do parlamentar
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis

2025

- Setorial divulga o programa já com a informação do parlamentar
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis
- Destinados à área de saúde - Atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelas comissões.

2024 2025

Portal da Transparência

Emenda Parlamentar

Painel Gráfico | Origem dos Dados

Autor/Emenda ABILIO BRUNINI / EMENDA 2	**Tipo de Emenda** Emenda Individual - Transferências com Finalidade Definida	**Localidade da Emenda** MÚLTIPLO	**Ano da Emenda** 2024	**Código da Emenda** 202442900002
Valor da Emenda (Empenhado) R$ 4.903.003,00	**Valor da Emenda (Liquidado)** R$ 253.705,00		**Valor da Emenda (Pago)** R$ 253.705,00	
Valor Restos a Pagar Inscritos R$ 8.999.298,00	**Valor Restos a Pagar Cancelados** R$ 0,00		**Valor Restos a Pagar Pagos** R$ 299.298,00	

DOCUMENTOS RELACIONADOS

Informação automática nos Documentos Orçamentários

Principal › Consultar Pré-Instrumento/Instrumento

Consultar Pré-Instrumento/Instrumento

46000 - MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Instrumento 959532

Tipo de Documento	TV	Situação SIAFI	
UG/Gestão *	201013/00001	Data Emissão *	24/06/2025
Número Interno Concedente			
Dados UG Pagadora			
Gestão			
Banco		Agência	Conta-Corrente
SIAFI			
Emitente do Documento de Origem *	211013	Gestão	1
Número do Documento de Origem	959532	Data da Emissão do Documento de Origem *	29/05/2025
Valor do Documento Hábil *	900.000,00		
Observação	Para atendimento ao solicitado no Ofício 001/25 do Senador Machado de Assis		
Fonte de Recursos			
Vinc. Pagamento		Taxa de Câmbio	
Data da Valorização		Categoria de Gastos	
Inscrição 2	959532	Ident. Transf.	
Nota Empenho	2025NE001075	UG do Documento de Referência*	251013
Outras Informações			
Valor do Compromisso		Data de Vencimento	
Natureza de Despesa Detalhada		Mês PF	

Conta Específica

Dados Bancários

Banco	CAIXA ECONOMICA FEDERAL		
Agência	0782-0	Conta	0030020564
Situação	Conta Regularizada	Data da Última Modificação	16/02/2024 00:00:00
Descrição	A instituição bancária informou a regularização da conta do instrumento e a mesma está pronta para ser movimentada.		

OPP – Ordem de Pagamento da Parceria

Extrato

Ano Pagamento

Pagamentos | OBTV Convenente

Nº Instrum...	Data Pag.	Nº Mov. Financei...	Nº DL	Tipo Pagamento	CNPJ/CPF Fornecedor	Nome Favorecido	Pagamento
952902	23/08/2024	8980325	21070	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	01866388000170	META MOVEIS DE METAIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	9.800,00
952902	19/08/2024	8970830	019674	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	04576769000103	HCENTER COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	59.960,00
952902	19/08/2024	8970840	02060	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	14278789000151	CARLOS EDUARDO MAIA EQUIPAMENTOS MEDICO HOSPITALAR	215.000,00
952902	05/08/2024	8944663	000020743	PAGAMENTO A FAVORECIDO COM OBTV	71631238000163	INTER-CTI COMERCIO E SERVICOS LTDA	98.790,00
Totais							**383.550,00**

Estados

Municípios

*Especiais

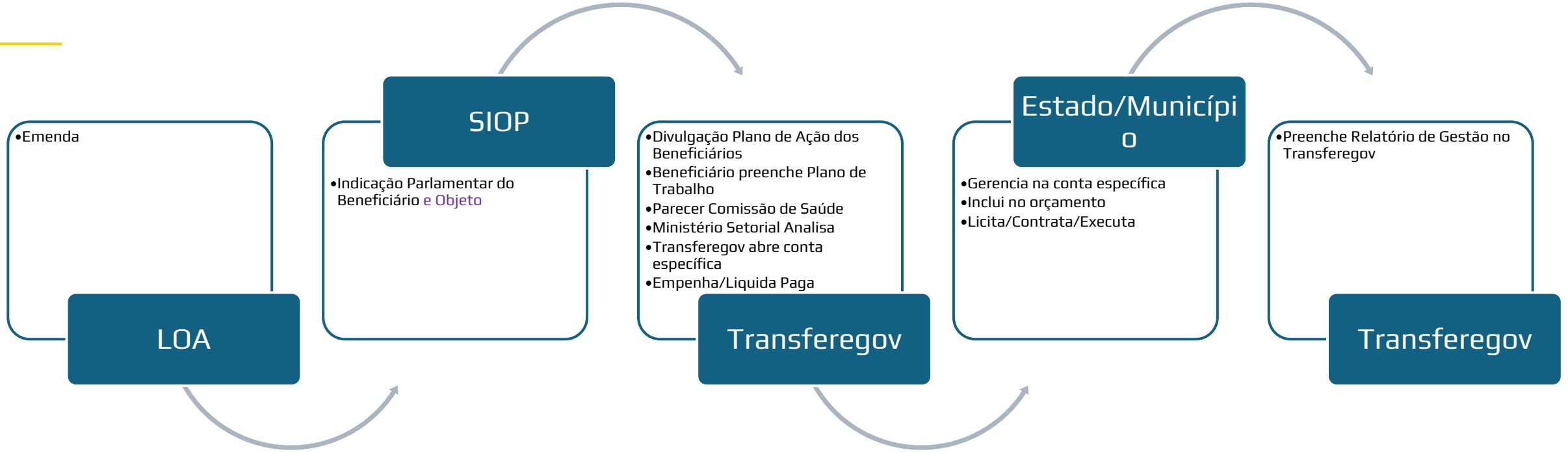
2020 a 2024

- Aberta conta anual, com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras**, além dos dados abertos no sistema e painéis
- Preenchimento do plano de trabalho
- Análise do plano de trabalho pelo setorial
- Preenchimento do relatório de Gestão até 30/6 do ano seguinte ao recebimento

** BB totalmente integrado; CAIXA na fase de disponibilização de API; BNB fase de testes. Iniciado o desenvolvimento da Ordem de Pagamento da Parceria

2025

- Parlamentar indica objeto no SIOP
- Setorial divulga o programa já com a informação do parlamentar
- Aberta conta específica com disponibilização de extrato bancário e movimentações financeiras, operando com OPP* e com dados abertos no sistema e painéis
- Destinados à área de saúde - Atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelas comissões.



Transferências Especiais 2025

Indicação Parlamentar com objeto

Divulgação Beneficiários

Aceite Beneficiário

Plano de Trabalho

Análise Setorial do plano de trabalho

Emp/ Liqui/ Pag

Relatório de Gestão (obrigatório)

2025 +

● Etapa Alterada

● Atividades novas

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: **0903-003204 / 2020**
Programa: **0903**
Situação: **Cliente**
Beneficiário: **92.453.802/0001-75 - MUNICIPIO DE AUREA (RS)**
Emenda Parlamentar: **202028640001-JERÔNIMO GOERGEN**

Dados Básicos | Dados Orçamentários | Plano de Trabalho | Análises | Relatório Gestão

Total de Custeio Emenda R$ 0,00 + Total de Investimento Emenda R$ 150.000,00 = Total do Plano de Ação Emenda R$ 150.000,00
Período de Execução: 13 meses 01/01/2025 - 01/02/2026

Dados Básicos

Situação: Aprovado

Os recursos do Plano de Ação foram indicados no orçamento próprio do Beneficiário? (Obrigatório) (•) Sim ( ) Não

Classificação Orçamentária de Despesa (Obrigatório)
0501154520058L111 - 4.4.90.51.00.00.00 - Obras e instalações

Caracteres restantes: 4938

Execução Orçamentária

[x] Declaro que os recursos do plano de ação não serão utilizados para despesa de pessoal e serviço da dívida.

Prazo de Execução em meses (Obrigatório): 13

Data fim prevista: 25/07/2025

Histórico de Alterações do Prazo de Execução

Responsável	Data/Hora	Prazo (Meses)	Justificativa	Detalhamento da Justificativa
75053497087	23/12/2024 16:37	13		

Dados do Executor

Total da Emenda Disponível: R$ 0,00
Total de Custeio da Emenda Disponível: R$ 0,00
Total de Investimento da Emenda Disponível: R$ 0,00

Lista de Executores

Executor	Objeto	Valor Custeio	Valor Investimento	Ações
92.453.802/0001-75 - MUNICIPIO DE AUREA	Pavimentação do tipo calçamento com Pedra Irregulares de Basalto em trecho da Rua Porto Alegre	R$ 0,00	R$ 150.000,00	

Anexos

Lista de Anexos

Descrição do Arquivo	Nome do Arquivo	Ações
Lei Crédito Especial	Comprovante Classificação Orçamentaria.pdf	

Histórico

Histórico do Plano de Trabalho

Responsável	Data/Hora	Situação
02104829105	23/04/2025 17:01	Aprovado

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Plano de Ação: **0903-003204 / 2020**
Programa: **0903**
Situação: **Cadastrado**
Beneficiário: **92.453.802/0001-75 - MUNICIPIO DE AUREA (RS)**
Emenda Parlamentar: **202028640001-JERÔNIMO GOERGEN**

Dados Básicos | Dados Orçamentários | Plano de Trabalho | Análises | Relatório Gestão

Executor

Executor
92.453.802/0001-75 - MUNICIPIO DE AUREA

Objeto de Execução (Obrigatório)
Pavimentação do tipo calçamento com Pedra Irregulares de Basalto em trecho da Rua Porto Alegre

Texto com detalhamento do objeto a ser atendido.
Caracteres restantes: **4906**

Finalidades

Tipo	Ações
15-Urbanismo / 451-Infraestrutura Urbana	

Lista de Anexos - Finalidade

Descrição do Arquivo	Nome do Arquivo	Ações
Nenhum item encontrado		

Metas do Executor

Valor Total da Emenda: R$ 150.000,00
Valor de Custeio da Emenda Disponível: R$ 0,00
Valor de Investimento da Emenda Disponível: R$ 0,00
Valor Total da Emenda no Executor: R$ 150.000,00
Valor Total de Custeio da Emenda no Executor: R$ 0,00
Valor Total de Investimento da Emenda no Executor: R$ 150.000,00

Lista de Metas

Meta	Descrição	Unidade	Quantidade	Meses Previstos	Ações
Meta 1	Pavimentação do tipo calçamento com Pedras Irregulares de Basalto em parte da Rua Porto Alegre, no perímetro urbano do município de Áurea	M2	3075	13	

Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendimento de Aplicação	Doações
Custeio	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
Investimento	R$ 150.000,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00

Dados Bancários

Banco (Obrigatório): 104 - Caixa Econômica Federal
Agência (Obrigatório): 0470-7 | ERECHIM
Conta: 6672017-5
Situação da Conta: Conta Ativa

Histórico de Dados Bancários do Executor

Responsável	Data/Hora	Banco	Agência	Conta	Data de Abertura
Nenhum item encontrado					

Dados dos Conselhos locais ou instâncias de controle social

Lista de Conselhos locais ou instâncias de controle social

Email	Ações
cmaurea@yahoo.com.br	

Lista de Notificações aos Conselhos locais ou instâncias de controle social

Responsável	Data/Hora	Endereço Eletrônico
473.355.720-53 - GILMAR CARLOS MUSTEFAGA	25/02/2025 09:44	cmaurea@yahoo.com.br
750.534.970-87 - ANTONIO JORGE SLUSSAREK	30/12/2024 16:53	cmaurea@yahoo.com.br
750.534.970-87 - ANTONIO JORGE SLUSSAREK	23/12/2024 16:37	cmaurea@yahoo.com.br

Voltar ao Plano de Trabalho

gov.br

Atualizado em 22/06/2025

Início | Programas | Planos de Ação | Execução Orçamentária/Financeira | Gestão Financeira | Relatório de Gestão | Consulta Personalizada

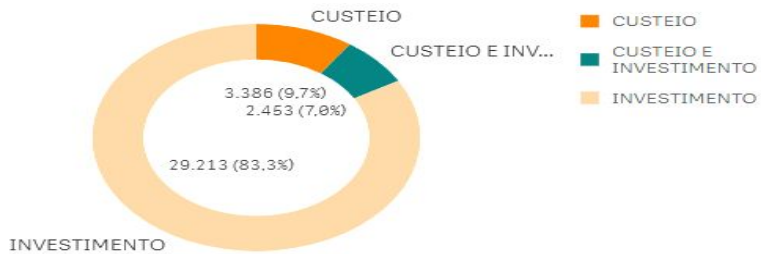
Especiais | MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS | Rede de Parcerias

Nenhuma seleção aplicada | Seleções

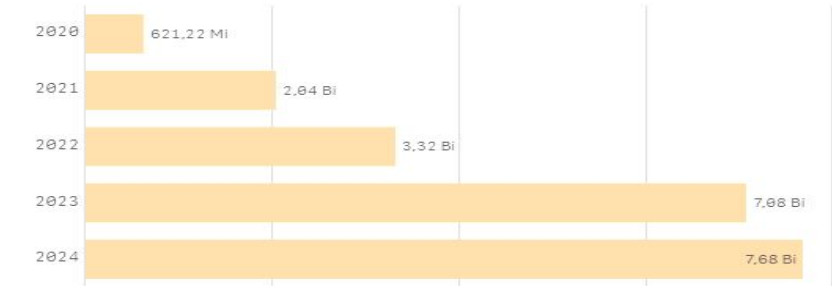
- Ano Plano Ação
- Código Plano Ação
- Categoria Despesa Plano Ação
- Situação Plano Ação
- Nome Parlamentar Emenda
- Número Emenda
- UF Beneficiário
- Município Beneficiário
- Nome Beneficiário
- CNPJ Beneficiário
- Situação Plano Trabalho
- Natureza Jurídica
- Órgão Responsável Análise
- Possui Análise Pendente
- Órgão Análise Pendente

Quantidade Indicações de Em...	Valor Total Plano de Ação	Valor Empenhado	Valor Liberado
35.052	21,28 Bi	20,74 Bi	20,74 Bi

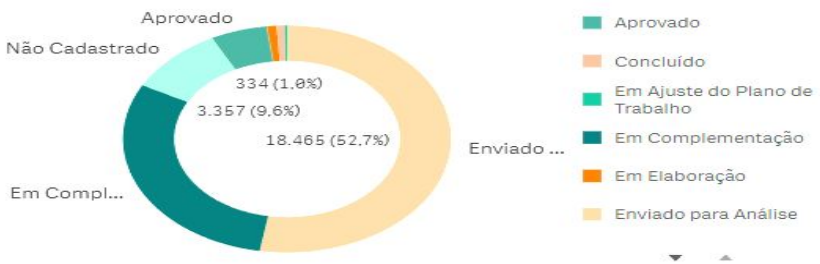
Quantidade de Planos de Ação por Categoria Despesa



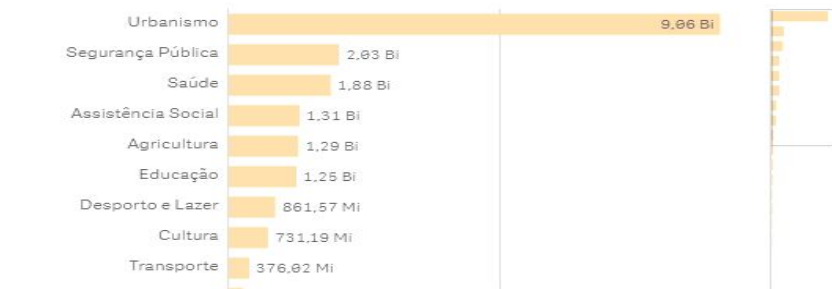
Valor Liberado por Ano da Emenda



Quantidade de Planos de Trabalho por Situação



Valor Liberado por Área de Atuação



Planos de Ação e Planos de Trabalho

Planos de Ação	Beneficiários Impedidos	Situação Por Faixa Populacional	Situação Por UF	Situação Por Município	Análises	Análises Pendentes

Números das Transferências Especiais

R$ 20,74 Bi

34.367 Planos cientes

Ano	Quantidade	Valor	% Preenchido	Não Cadastrado/Em elaboração/Concluído
2024	10.771	7.68 Bi	97,8%	2,2%
2023	9.075	7.08 Bi	88,3%	11,7%
2022	8.221	3.32 Bi	86,7%	13,3%
2021	4.671	2.04 Bi	87,3 %	12,7%
2020	1.629	621.2 Mi	84,0%	16,0%

Média de 90,50% de preenchimento

2020 - 2024

Cenário 25/06/2025

Transferegov.br

Internalização Fundo a Fundo

Diretoria de Transferências e Parcerias da União | DTPAR

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Decisão

III) Quanto às transferências fundo a fundo, por exemplo na Saúde, observo que o TCU propôs, em reunião técnica do dia 21/08/2024, que haja determinação para "que ***o Executivo promova a migração para o Transferegov., em especial a operacionalização dos dados fundo a fundo****, em prazo a ser determinando pelo Relator, assegurando ao TCU e à CGU o acesso em tempo real a todos os dados referentes à emenda e à transferência."*

4). Sobre o ponto, ***DETERMINO ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) a apresentação, no prazo de 30 dias, de Plano de Ação, a ser executado em no máximo 180 (cento e oitenta) dias****, com pleno atendimento aos requisitos de transparência e rastreabilidade. Além disso, em face de sugestão constante no Relatório Técnico*

11), DETERMINO a obrigatoriedade do depósito, manutenção e gestão dos valores transferidos em contas-correntes bancárias específicas, individualizadas por transferência e por emenda parlamentar. Esta ordem, neste momento, tem efeitos ex nunc, incidindo sobre repasses futuros ou já efetuados e ainda em execução." (grifo nosso)

Plano de Ação



Cumprido no prazo

Ação	Responsável	Prazo em dias	Parceiros Envolvidos
1 Mobilização com os ministérios setoriais que operam a modalidade fundo a fundo	MGI	Em até 30	MS; MDS; MJ; MT; CGU; TCU
2 Apresentação e Capacitação sobre módulo no Transferegov.br	MGI	Em até 60	MS; MDS; MJ; MT; CGU; TCU; SERPRO
3 Módulo Programa	MGI	Em até 30 dias	SERPRO; MF; Bancos
4 Módulo Proposta - Disponibilização de API recebimento de propostas	MGI	Em até 50 dias	MS; MDS; SERPRO
5 Módulo Proposta - Edição de Propostas	MGI	Em até 70 dias	SERPRO; MF; MS; Bancos
6 Módulo Siafi - Funcionalidades Orçamentárias - Empenho (NE)	MGI/MF	Em até 100	SERPRO; MF; MS
7 Módulo Proposta -Funcionalidade Celebração - Portaria	MGI	Em até 120 dias	SERPRO; MF; MS
8 Módulo Siafi - Funcionalidades Orçamentárias - Documento Hábil	MGI/MF	Em até 150	SERPRO; MF; MS
9 Módulo Siafi - Funcionalidades Orçamentárias - Ordem de Pagamento Módulo Proposta - Ajustes na funcionalidade Celebração - Portaria	MGI	Em até 180 dias	SERPRO; MF; MS; Bancos

Plano de Ação para Internalização do Fundo a Fundo

Processo de Emendas e Análise de Políticas



Plano de Ação para Internalização do Fundo a Fundo

Processo de Rastreabilidade e Transparência no Transferegov

SIGTV

InvestSUS

API



Programa Divulgado
- Proposta Aprovada
- Vinculada os dados orçamentários (RPs)

Conta Bancária
- Abertura de conta
- Possibilidade de cadastro de conta pré existente

Orçamento
- Empenho
- Liquidação
- Pagamento

Celebração
- Registro da Portaria
- Assinatura

Acompanhamento
- Extrato Bancário com movimentações
- Acesso Livre
- Painéis Gerenciais
- API/Dpwnload de dados

Portal da Transparência

Rede de Parcerias

Obrigada!

Diretoria de Transferências e Parcerias da União | DTPAR
Secretaria de Gestão e Inovação | SEGES

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Supremo Tribunal Federal

Relator Ministro Flávio Dino

Emendas Parlamentares: ADIs 7688, 7695 e 7697
Audiência Pública em 27/06/2025

Fernando Facury Scaff
Professor Titular de Direito Financeiro da USP e Advogado

O pêndulo político

ANTES DA EC 86:

- Os membros do Poder Legislativo dependiam do Poder Executivo para a realização das despesas que destinava com recursos públicos.
- O Poder Executivo ficava com a *chave do cofre.*
- Isso gerava enorme descontentamento entre deputados e senadores, que ficavam com o *pires na mão* pedindo a liberação desses valores.
- O Poder Executivo usava esse modelo financeiro para aprovar os projetos de lei de seu interesse no Congresso.

APÓS A EC 86, seguiram-se as EC 100, 102, 105 e 126, que criaram diferentes tipos de Emendas Parlamentares *Impositivas* - EPI:

- ✓ EPI individuais com transferência direta (emendas PIX)
- ✓ EPI individuais com finalidade definida;
- ✓ EPI de bancada
- ✓ EPI de comissão
- ✓ EPI de liderança
- ✓ 2% da Receita Corrente Líquida da União para as Emendas Individuais e de 1% para as de Bancada.
- *Consequência*: Mudança do pêndulo politico, com o Poder Legislativo assumindo diretamente o controle financeiro do espaço orçamentário discricionário.

Aspectos jurídicos

- Não se pode voltar a deixar o Legislativo nas mãos do Executivo.
- A chave dos cofres públicos deve estar no Legislativo, que tem o dever de destinar e controlar a despesa pública, mas isso deve ocorrer no interesse geral da sociedade, e não no interesse particular de cada parlamentar.
- Com o desenho atual, as emendas parlamentares têm sido usadas para interesses eleitorais particulares, que podem ou não estar em conformidade com o interesse geral da sociedade.
- O atual sistema infringe (ao menos) três princípios constitucionais:
  - Princípio Republicano
  - Princípio Democrático
  - Princípio da Separação de Poderes

Infringência ao Princípio Republicano

- Infringência ao Princípio Republicano
  - Os recursos públicos passaram a “ter dono*”,* pois *o que era público se tornou privado*. Exemplo: discurso de um Reitor agradecendo aos deputados que dirigiram verbas de emendas para aquela Universidade Federal. Isso é replicado nas demais esferas federativas.
  - Baixa *transparência* da origem, do destino e da aplicação dos recursos. Não se sabe ao certo como o plano de aplicação dos recursos é executado.
  - Desrespeito ao planejamento da ação governamental, pois a lógica política parlamentar é *microjurídica,* isto é, individualizada pela busca de votos. É insuficiente estabelecer que o valor deva ser gasto em saúde; é necessário que seja realizado de conformidade com o planejado de forma *macrojurídica* para realização de políticas *públicas* de saúde. Exemplos: construção de um hospital em uma cidade sem verbas para sua manutenção; destinação de verbas para reforma de um posto de saúde, embora faltem recursos para políticas de vacinação.

Infringência ao Princípio Democrático

- Infringência ao Princípio Democrático
  - Viola a *paridade de armas eleitoral*, reduzindo a possibilidade de renovação do Congresso. Os *com-mandato* recebem recursos para sua reeleição (*além* dos fundos eleitorais), enquanto os *sem-mandato* não possuem a mesma fonte de recursos *públicos*, que se tornaram *eleitoralmente privativos*.
  - Isso deturpa a democracia, acarretando muitas vezes uma espécie de renovação meramente *simbólica*, pois *endógena* ao mesmo grupo político.

Infringência ao Princípio da Separação de Poderes

- Infringência ao Princípio da Separação de Poderes
  - A função administrativa, que inclui a execução financeira e orçamentária, é atribuída primordialmente ao Poder Executivo, mas está sendo exercida pelo Poder Legislativo, cuja função primordial é a legislativa.
  - A despesa é diretamente determinada pelo Legislativo, mas este não responde pela qualidade do gasto e nem por seus eventuais desvios, com a responsabilidade ficando a cargo do Executivo.
  - Na prática, foi instituído o *parlamentarismo financeiro* no presidencialismo brasileiro.

Um dos caminhos jurídicos para decidir o impasse: *Interpretação Conforme a Constituição*

- Para solucionar juridicamente o problema atual, *sem retornar ao sistema anterior*, deve-se aplicar o mecanismo jurídico da *Interpretação Conforme a Constituição*.

- As emendas parlamentares *são constitucionais*, desde que interpretadas como sendo *financeiramente* subordinadas:
  - Ao Princípio Republicano;
  - Ao Princípio Democrático e
  - Ao Princípio da Separação de Poderes.

- Para tanto, as *emendas parlamentares* devem ser vinculadas às *finalidades* do planejamento governamental para as políticas públicas estabelecidas pelo *Executivo*, permanecendo sua execução impositiva, reforçando as dotações orçamentárias dos programas já existentes na Lei Orçamentária.

Não basta a vinculação *quantitativa*; é necessário que os recursos sejam agregados à *finalidade* estabelecida

- No texto atual há inclusão apenas do montante das Emendas Parlamentares nas políticas públicas, mas sem vinculação às suas metas e objetivos finalísticos, como consta, por exemplo:

Art. 166 -

- §9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.
- §10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no §9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

– A interpretação conforme a Constituição, fazendo prevalecer os Princípios mencionados, implica em vincular as emendas parlamentares às metas e objetivos finalísticos das políticas públicas do Executivo, *além* daqueles meramente *quantitativos*. Reforça *o caixa* (quantidade de dinheiro) da política pública consoante as finalidades (objetivos) estabelecidas.

Base constitucional para o uso da *Interpretação Conforme a Constituição*

- Exemplos de normas que vinculam as emendas parlamentares às finalidades das políticas públicas:
  - Art. 165 –

    §4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados **em consonância** com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

    §5º A lei orçamentária anual compreenderá:

    I - o orçamento fiscal ...;

    II - o orçamento de investimento ...;

    III - o orçamento da seguridade social ....

    §7º Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo, **compatibilizados** com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.
  - Art. 166 -

    §3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

    I - sejam **compatíveis** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

    §4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não** poderão ser aprovadas quando **incompatíveis** com o plano plurianual.

Apertada síntese desta exposição:

Interpretar o Direito é um exercício de prudência = juris+prudência

- As emendas parlamentares podem ser constitucionais, *desde que interpretadas conforme a Constituição*, isto é, vinculadas às *finalidades* estabelecidas nas políticas públicas estabelecidas pelo Poder Executivo, *não apenas* sob o aspecto quantitativo. Isso ocorre por meio da programação financeira vinculada ao PPA + LDO + LOA.

- É preciso observar a *finalidade* (objetivo) das políticas públicas estabelecidas pelo Executivo, às quais as emendas parlamentares apenas agregarão *valor* (maior quantidade de dinheiro).

- A compatibilidade dessa vinculação será verificada pelo Poder Executivo, passível de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.

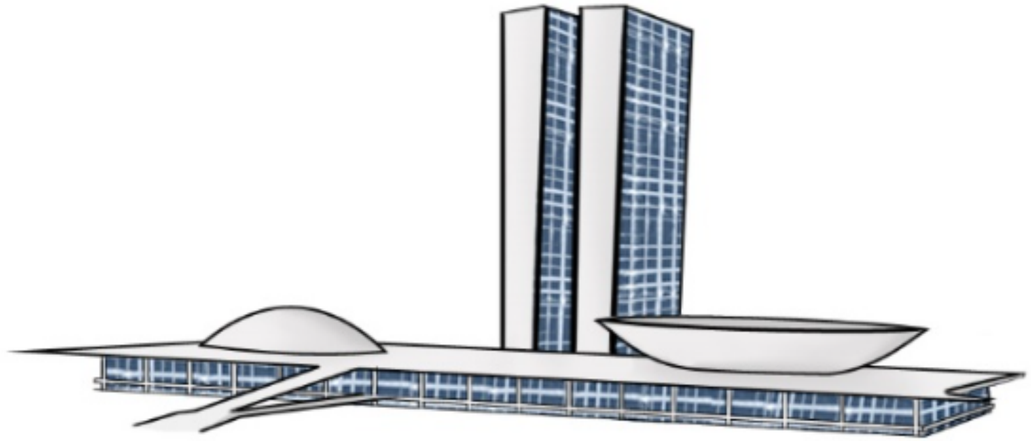
- *Na prática*: O Poder Executivo apresenta as políticas públicas na LOA e as emendas parlamentares somente serão consideradas constitucionais se estiverem aderentes às suas finalidades, e tão somente agregarão recursos financeiros a elas.

AUDIÊNCIA PÚBLICA

ADI 7688, ADI 7695 e ADI 7697

Dra. Gabrielle Tatith Pereira

Advogada-Geral do Senado Federal



PONTOS CONTROVERTIDOS

1) Constitucionalidade da **obrigatoriedade da execução (impositividade)** de emendas parlamentares individuais e de bancada em face da cláusula pétrea da **separação dos poderes** e do **sistema presidencialista**.

2) Cumprimento dos princípios constitucionais da **eficiência**, da **economicidade** e do **planejamento** na alocação orçamentária por meio de emendas impositivas, analisando os resultados em **obras, bens e serviços públicos**, notadamente na **saúde**.

3) Compatibilidade com a Constituição do **atual montante** e do **crescimento** das **emendas impositivas**, bem como possíveis parâmetros jurídicos de redução, à luz das experiências internacionais.

4) Atendimento, pelas emendas parlamentares, **às regras de responsabilidade fiscal** previstas nos arts. 167 e 167-A da Constituição, dentre outros.

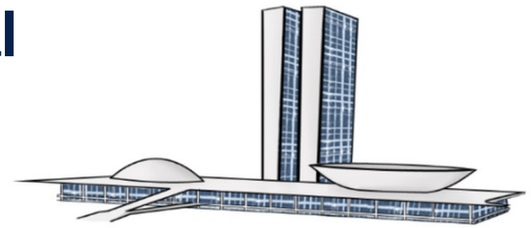


ANÁLISE

1) Constitucionalidade da **obrigatoriedade da execução (impositividade)** de emendas parlamentares individuais e de bancada em face da cláusula pétrea da **separação dos poderes** e do **sistema presidencialista:**

- **Disputa** entre PE e PL nas **decisões alocativas -** orçamento está vinculado ao sistema político

- Separação de poderes - **alternância** entre **cooperação** e **tensão**
  mecanismos de **controle recíproco**
  modificação do **desenho constitucional**

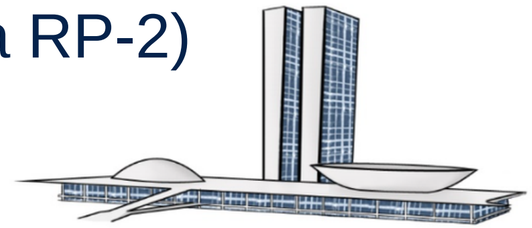


ANÁLISE

- Presidencialismo de **coalizão** - processo **eleitoral**
  distribuição de **ministérios** e cargos
  formulação da **agenda** de governo

Gestão da coalizão

- Constituição de **1988** - funções do PE e do PL em **matéria orçamentária**
  aprimoramento dos marcos regulatórios
  criação RP 6 e RP 7 (em substituição a RP-2)
  transparência e **rastreabilidade**



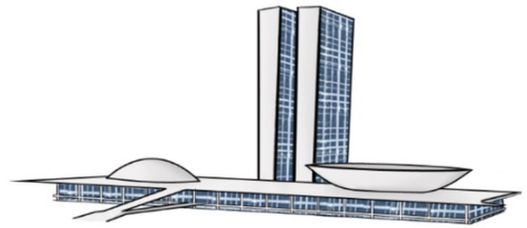
ANÁLISE

- **Impositividade** - tratamento **igualitário** entre **estados** e **parlamentares**
  democratização da alocação de recursos pelo PL
  preservação do **direito das minorias parlamentares**
  não elimina a **discricionariedade** do PE

↑

Obrigatoriedade de execução de todas as programações orçamentárias
Art. 165, § 10, CF (EC n. 100/2019)

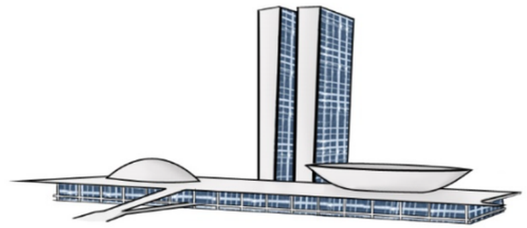
planejamento + **eficiência**



ANÁLISE

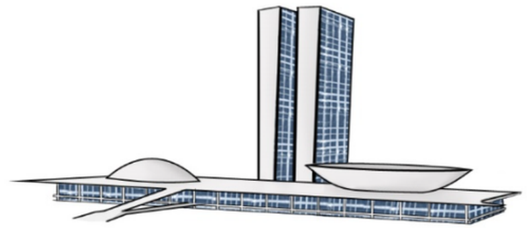
2) Cumprimento dos princípios constitucionais da **eficiência**, da **economicidade** e do **planejamento** na alocação orçamentária por meio de emendas impositivas, analisando os resultados em **obras, bens e serviços públicos**, notadamente na **saúde.**

- Evolução do orçamento público - **especialização** funcional
  equilíbrio fiscal e **política macroeconômica**
  princípios e objetivos orientadores
  indispensabilidade da **legitimidade democrática**

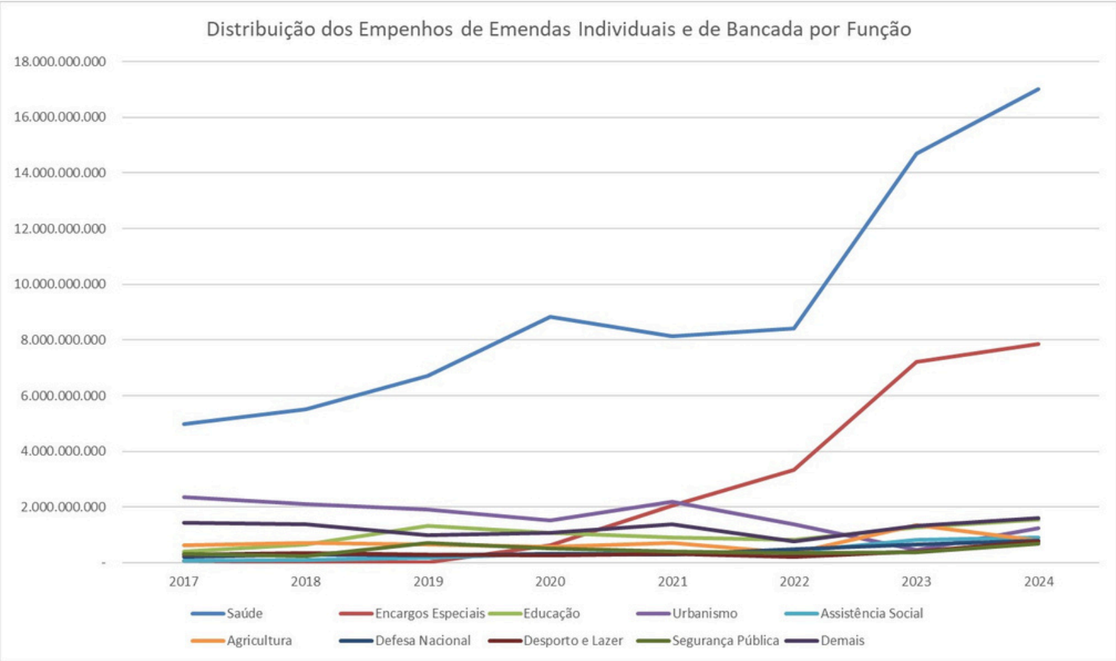


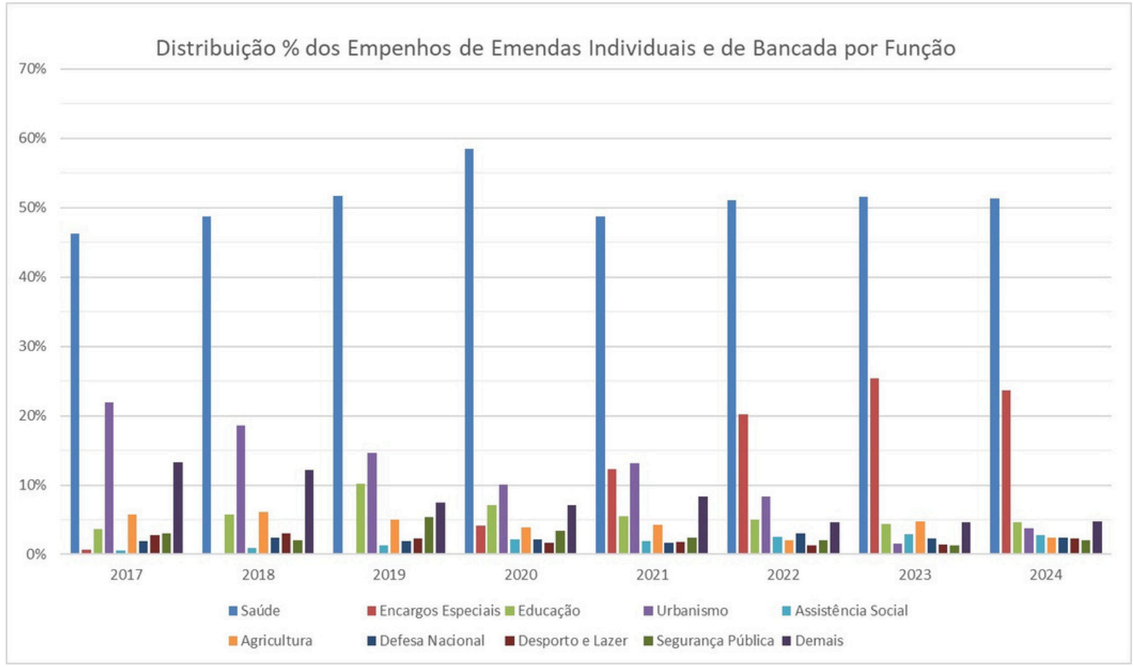
ANÁLISE

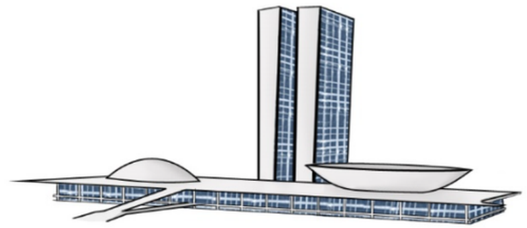
- Emendas e resultados - forma legítima de **representação política**
  redução das **desigualdades** e da **pobreza**
  promoção de **desenvolvimento econômico e social**
  atendimento dos **municípios mais pobres**
  emprego de recursos em **áreas prioritárias (saúde)**
  normal funcionamento da **democracia**
  ausência de relação direta entre **emendas** e **voto**



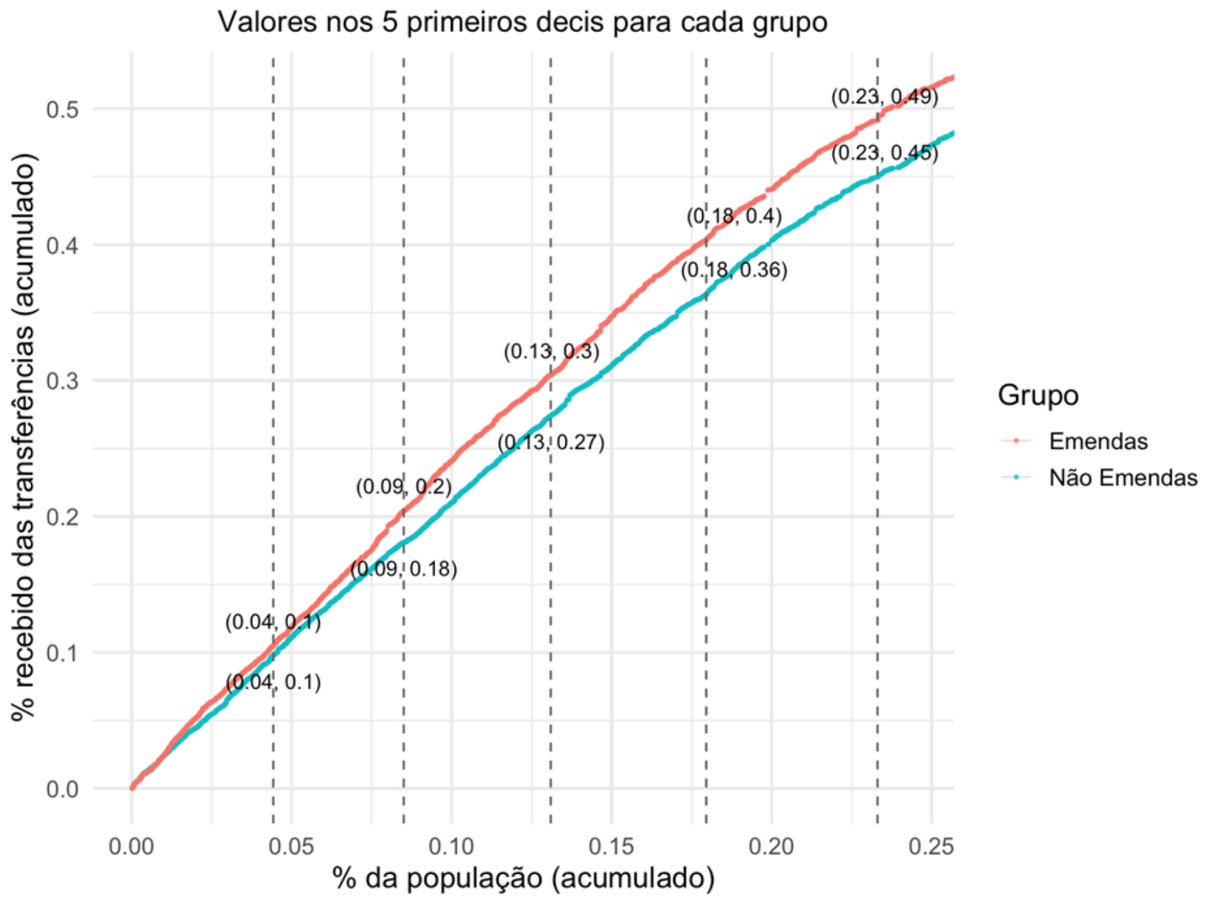
ANÁLISE


Distribuição dos Empenhos de Emendas Individuais e de Bancada por Função
18.000.000.000
16.000.000.000
14.000.000.000
12.000.000.000
10.000.000.000
8.000.000.000
6.000.000.000
4.000.000.000
2.000.000.000
-
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
Saúde
Encargos Especiais
Educação
Urbanismo
Assistência Social
Agricultura
Defesa Nacional
Desporto e Lazer
Segurança Pública
Demais


Distribuição % dos Empenhos de Emendas Individuais e de Bancada por Função
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
Saúde
Encargos Especiais
Educação
Urbanismo
Assistência Social
Agricultura
Defesa Nacional
Desporto e Lazer
Segurança Pública
Demais



ANÁLISE

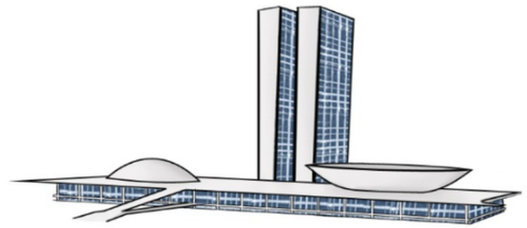


Municípios com menor IDH

Emendas (RP 6 e 7)

Não emendas

Transferências



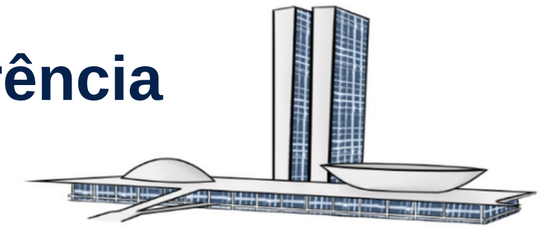
ANÁLISE

3) Compatibilidade com a Constituição do **atual montante** e do **crescimento** das **emendas impositivas**, bem como possíveis parâmetros jurídicos de redução, à luz das experiências internacionais.

- **Montante** das emendas - **% da RCL** (Receita Corrente Líquida)
  critério **objetivo**
  dificuldades na adoção de **outros parâmetros**

despesa obrigatória X **despesa discricionária**

redução do % RCL afeta a **transparência**



ANÁLISE

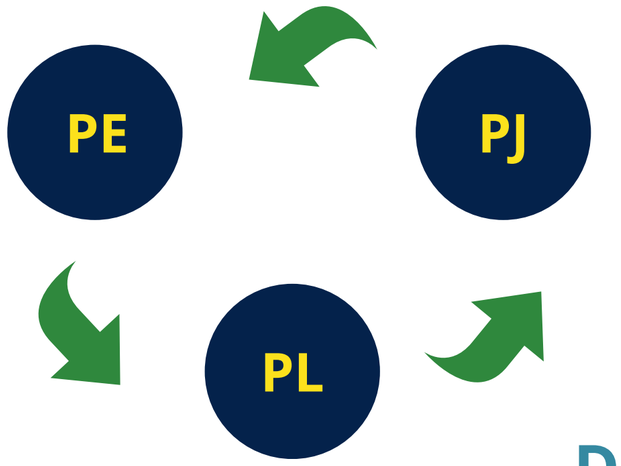
- **Crescimento** das emendas - **LC n. 210/2024**

  limites de crescimento

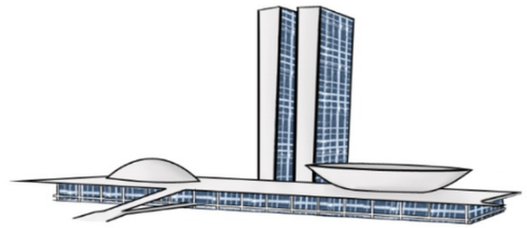
  responsabilidade fiscal e **separação de poderes**

  novo arcabouço fiscal

  decisão judicial na ADPF 854



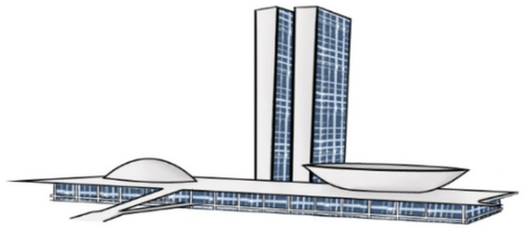
Diálogos institucionais



ANÁLISE

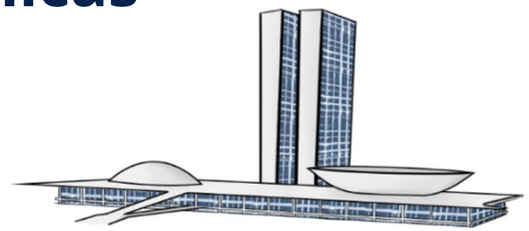
4) Atendimento, pelas emendas parlamentares, **às regras de responsabilidade fiscal** previstas nos arts. 167 e 167-A da Constituição, dentre outros.

- Responsabilidade fiscal - compatibilidade com **PPA, LDO e LRF**
  impedimentos de ordem técnica
  contingenciamento
  ações **prioritárias** definidas pelo PE
  projetos e ações **estruturantes**
  obras **inacabadas**



CONCLUSÕES

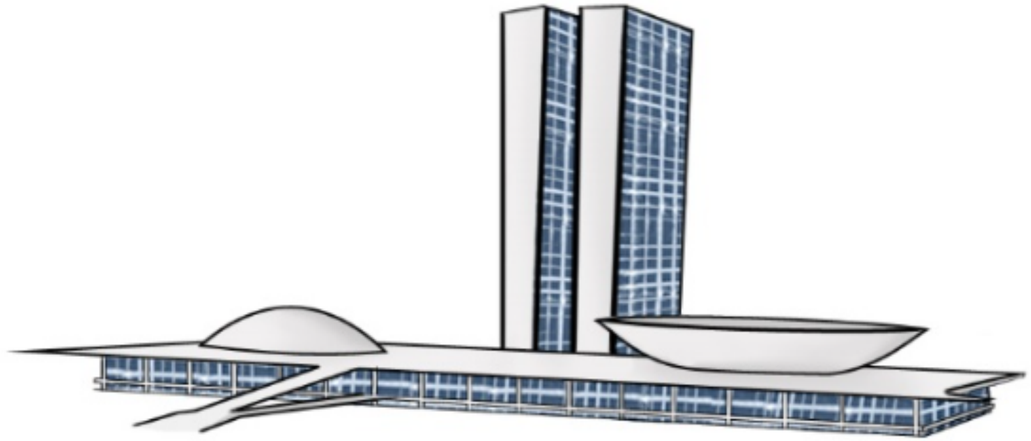
- **Legitimidade** democrática da **alocação de recursos pelo Parlamento**
- Papel central do **orçamento** na **relação entre os poderes**
- Garantia de **governabilidade** - presidencialismo de coalizão
- **Compatibilidade** das emendas impositivas com a **Constituição**
- Aumento da **transparência** e **rastreabilidade** (RP-6 e RP-7)
- Tratamento **igualitário** entre **entes federados** e **parlamentares**
- Efetiva entrega de **obras, bens e serviços** à população dos **municípios de menor IDH**, notadamente na área da saúde
- **Planejamento** e **coordenação** na execução de **políticas públicas**
- **Responsabilidade fiscal**
- Processo constante de **aprimoramento**



AUDIÊNCIA PÚBLICA

ADI 7688, ADI 7695 e ADI 7697

Muito obrigada!





Laboratório de Eleições,
Partidos e Política Comparada

OBSERVATÓRIO DO CONHECIMENTO

Pork is Policy?
Entre o Teorema da Descentralização e a Tragédia dos Comuns

Mayra Goulart

Professora de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCS). Coordenadora do Laboratório de Partidos Eleições e Política Comparada (LAPPCOM) e do Observatório do Conhecimento.

Laboratório de Eleições,
Partidos e Política Comparada

OBSERVATÓRIO DO CONHECIMENTO

Ferramentas Analíticas para a Disputa entre os Poderes: Uma reflexão a partir do Orçamento do Conhecimento

Site do Lappcom

Site do Observatório

Herança Histórica e Arranjo Institucional Pré-1988

Desde a colonização, o poder político no Brasil foi dominado por **elites locais com forte influência territorial**, mas sem articulação em torno de um projeto nacional.

- Mesmo após a independência e a centralização formal do Estado, a autonomia prática dessas oligarquias persistiu, condicionando a formação do Estado a pactos entre **centro e periferia**.

- Durante o Império e a Primeira República, a governabilidade baseava-se na acomodação das elites regionais (ex.: Política dos Governadores).

- A Constituição de 1946 manteve esse desequilíbrio em prol das oligarquias: Congresso com poder para alterar o orçamento sem limites (art. 66).

A Constituição de 1988: Fundamentos do Arranjo Político-Institucional

Presidencialismo forte:

- amplos poderes de iniciativa, veto e execução.

Sistema federativo cooperativo:

- diretrizes nacionais com execução descentralizada.

Multipartidarismo:

- proliferação de partidos sem cláusula de desempenho.

Sistema proporcional de lista aberta:

- personalismo, competição intrapartidária e vínculos locais.

Diagnósticos sobre o Sistema Político Brasileiro

Diagnóstico 1: A Fragilidade do Pacto Federativo

- Federalismo formalmente cooperativo, mas assimétrico na prática:
  - União concentra tributos (IR, IPI, contribuições sociais).
  - Estados e municípios dependem fortemente de transferências (33% e 65%).
  - A descentralização constitucional é esvaziada por centralização financeira.

Diagnóstico 2: Ingovernabilidade e risco de paralisia decisória

- Fragmentação partidária e sistema eleitoral personalizado dificultam a formação de maiorias estáveis.

Diagnósticos sobre o Sistema Político Brasileiro

Diagnóstico 3: Presidencialismo de Coalizão

- Estratégia para assegurar governabilidade em ambiente fragmentado: Coalizões amplas e heterogêneas mediadas pelo Executivo federal.
- Instrumentos / Caixa de ferramentas do Executivo: distribuição de cargos, controle do orçamento, relatorias e poder de agenda (MPs e vetos).

Diagnóstico 4: Estruturas de centralização do Poder Legislativo

- Protagonismo de líderes partidários, presidentes de comissões e das casas legislativas => compensam parcialmente a fragilidade do legislativo
- A governabilidade passa a depender da negociação direta com essas lideranças parlamentares.

O Contexto Atual: Reconfiguração do Arranjo Político

Existe um esvaziamento da “caixa de ferramentas” do Executivo:

- Emendas impositivas e orçamentos paralelos (FEFC).

Além disso, também existe um reordenamento do poder no Congresso:

- Lideranças legislativas concentram poder orçamentário na dinâmica governativa e eleitoral.

Quadro Analítico: Fundamentos Teóricos em Disputa

Teoria da Escolha Pública (Buchanan & Tullock, 1962):

- Parlamentares atuam como maximizadores de votos, o que pode levar à alocação ineficiente de recursos públicos em função de interesses particulares, e não coletivos.

Tragédia dos Comuns e Dilema do Prisioneiro:

- A fragmentação do orçamento entre múltiplos parlamentares gera incentivos à competição descoordenada, com prejuízo à racionalidade técnica e à articulação de políticas públicas integradas.

Clientelismo x Conexão Eleitoral (Mayhew, 1974):

- As emendas parlamentares funcionam como mecanismo de visibilidade e prestação de contas, permitindo aos legisladores sinalizar entregas concretas ao eleitorado e reforçar sua reputação política.

Quadro Analítico: Fundamentos Teóricos em Disputa

Pork is Policy (Bertholini et al., 2018):

- A alocação de recursos para obras e serviços locais não é mero clientelismo, mas parte da dinâmica legítima de inclusão política e de articulação entre Estado e território, especialmente em contextos de baixa densidade institucional.

Federalismo Fiscal / Teorema da Descentralização (Oates, 2008):

- A descentralização das decisões orçamentárias tende a produzir alocação mais eficiente de recursos públicos, pois os entes locais estão mais próximos das necessidades da população.

Agilidade e Desburocratização (Barbosa, 2025):

- As transferências especiais (emendas PIX) operam fora dos mecanismos burocráticos tradicionais, viabilizando repasses rápidos, especialmente úteis para pequenos municípios com menor capacidade de execução.

Alterações Legais nas Emendas Parlamentares e o Esgotamento do Poder de Contingenciamento do Executivo

Expansão da Impositividade

- **EC 86/2015:** Instituiu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, vinculando-as a **1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União.**
  - Metade desse valor deve ser destinado à saúde.
- **EC 100/2019:** Tornou obrigatórias também as emendas de bancada estadual, reforçando a rigidez do orçamento público.

Crescimento progressivo do montante:

- Somando emendas individuais e de bancada, as emendas parlamentares impositivas superam 2% da RCL, reduzindo a margem discricionária do Executivo na formulação e execução das políticas públicas.

Redução do Poder de Contingenciamento

Antes das reformas:

- O Executivo podia contingenciar (bloquear) parte do orçamento, inclusive as emendas parlamentares, utilizando esse poder como instrumento de negociação política e ajuste fiscal.

Depois da EC 86 e da EC 100:

- O Executivo passou a ser obrigado a executar as emendas impositivas integralmente, ficando proibido de contingenciar mesmo diante de frustrações de receita.

Decisão do STF (2020, ADI 5658):

- Confirmou a obrigatoriedade da execução integral das emendas impositivas mesmo em cenário de restrição fiscal, enfraquecendo ainda mais o poder discricionário do Executivo.

Redução do Poder de Contingenciamento

Antes das reformas:

- O Executivo podia contingenciar (bloquear) parte do orçamento, inclusive as emendas parlamentares, utilizando esse poder como instrumento de negociação política e ajuste fiscal.

Depois da EC 86 e da EC 100:

- O Executivo passou a ser obrigado a executar as emendas impositivas integralmente, ficando proibido de contingenciar mesmo diante de frustrações de receita.

Decisão do STF (2020, ADI 5658):

- Estabeleceu que, em casos de frustração de receita, o Executivo pode aplicar contingenciamentos proporcionais e justificados, desde que fundados em critérios técnicos e transparentes, preservando certo grau de discricionariedade fiscal.

Escalonamento das Emendas Parlamentares por Governo (2014–2023)

Dilma Rousseff (2014–2016)

- Valor médio anual: R$ 9,96 bilhões

Michel Temer (2016–2018)

- Valor médio anual: R$ 13,15 bilhões
- Aumento de 32% em relação ao período Dilma

Jair Bolsonaro (2019–2022)

- Valor médio anual: R$ 30,9 bilhões
- Aumento de 135% em relação ao período Temer
- Ponto máximo em 2022: R$ 38,8 bilhões

Luiz Inácio Lula da Silva (2023)

- Valor total: R$ 36,2 bilhões
- Leve retração de 6,7% em relação a 2022, mas patamar mantido

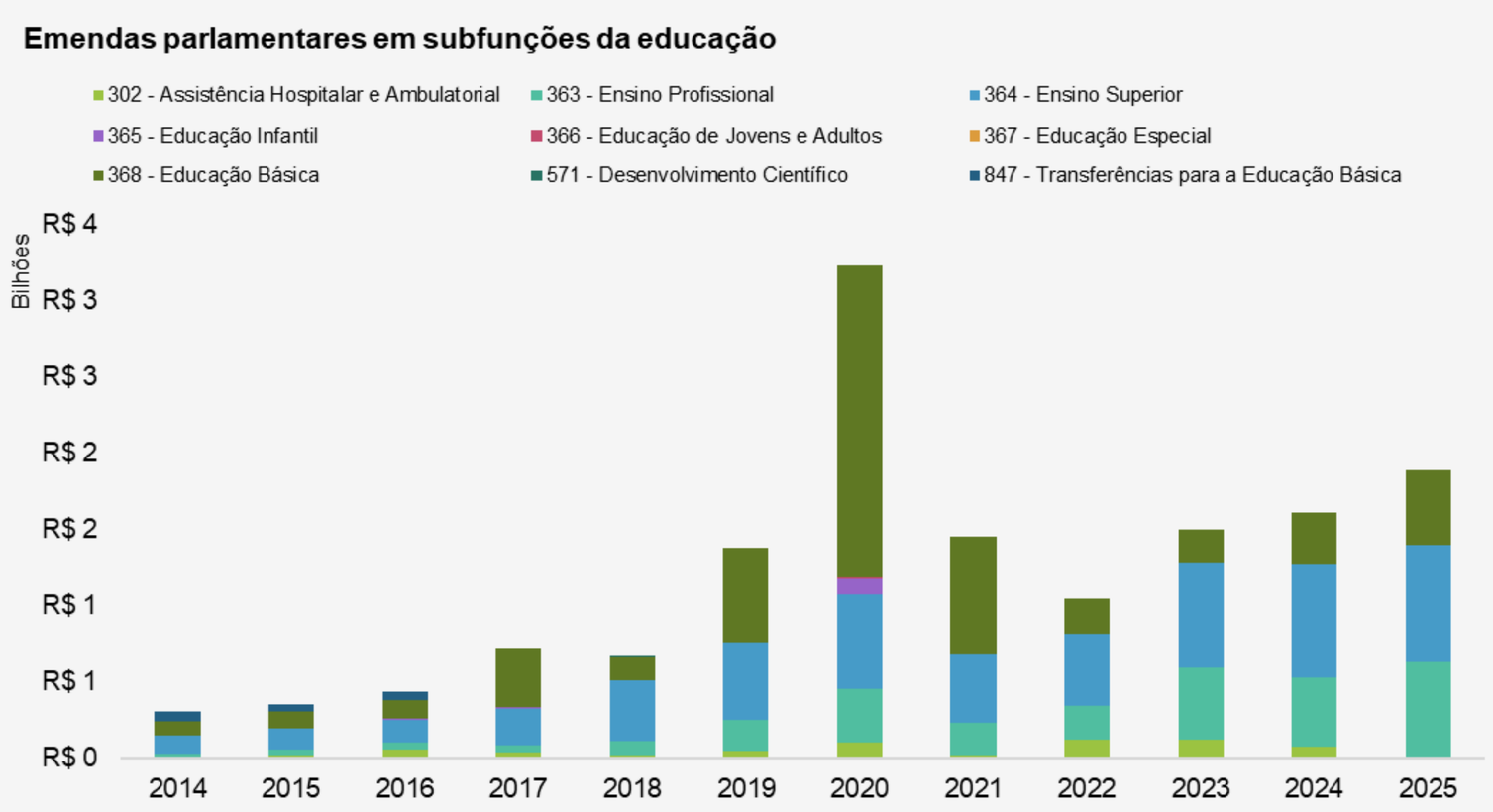
Estudo de Caso: O Orçamento do Conhecimento

As emendas parlamentares como vetor de financiamento educacional

O campo da educação tem sido crescente beneficiário de emendas parlamentares.

Segundo o relatório do Observatório do Conhecimento (2025), **42% das emendas no campo da educação foram destinadas às instituições de ensino superior.**

O uso de emendas tem reforçado desigualdades regionais, com concentração em estados do Sul e Sudeste, e baixa alocação nas regiões Norte e Centro-Oeste



Federalismo e desigualdade na alocação das emendas

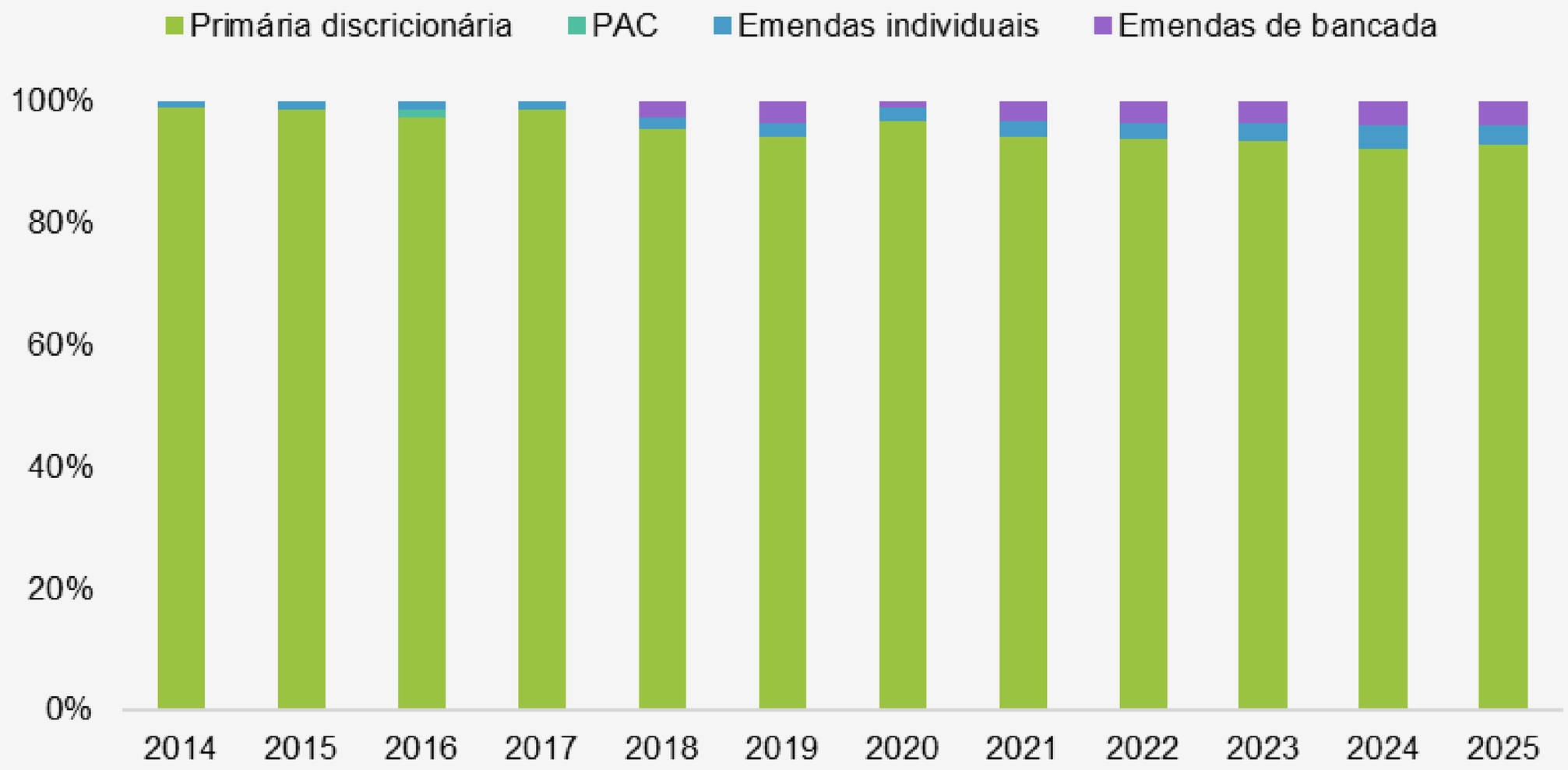
A lógica de alocação reforça a crítica da literatura à assimetria do federalismo brasileiro (Diagnóstico 1).

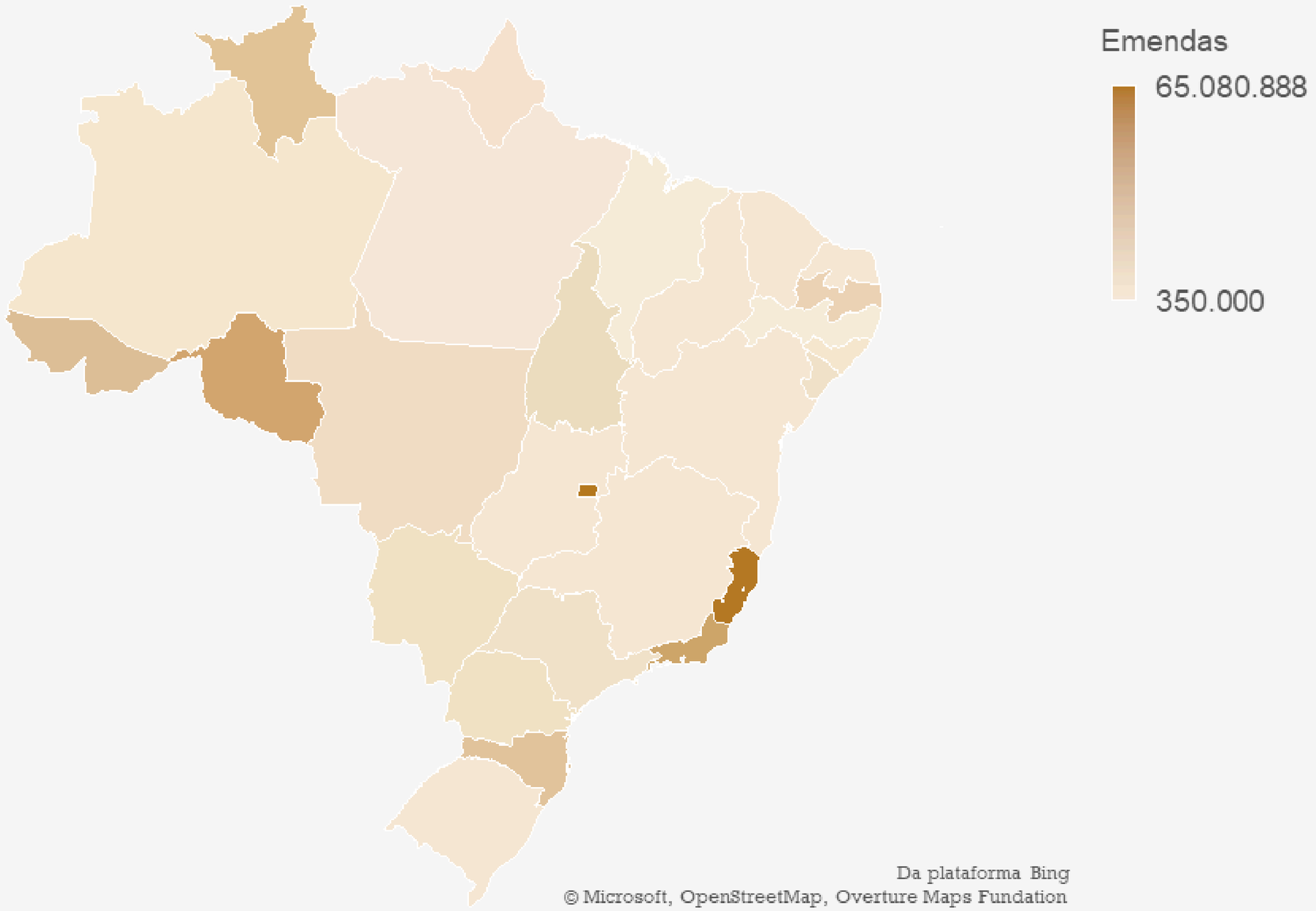
- Exemplo: Em 2023, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro responderam por 46% do total das emendas em educação.
- Estados como Roraima e Acre receberam menos de 1% no mesmo ano.

As emendas parlamentares na educação funcionam como **mecanismo de conexão eleitoral** (Mayhew, 1974), permitindo que os parlamentares sinalizem entregas concretas, mesmo em áreas técnicas como C&T. Isso reforça a tese de que "pork is policy" (Bertholini et al., 2018): **a alocação de recursos cumpre função simbólica e de inclusão territorial.**

Contudo, **prevalecem tensões estruturais**: ações pontuais (obras, equipamentos) são favorecidas, sem articulação com o planejamento sistêmico (PNE, FNDCT), comprometendo a eficiência e a equidade (Teoria da Escolha Pública, Tragédia dos Comuns).

Composição do orçamento das Universidades Federais
Em percentual (%)




Emendas
65.080.888
350.000
Da plataforma Bing
© Microsoft, OpenStreetMap, Overture Maps Fundation

Esta breve análise revela uma **mudança significativa na composição e distribuição dos recursos destinados às Universidades Federais.** Alguns fatores são cruciais:

1. A crescente participação das emendas parlamentares, sobretudo a partir de 2018, **evidencia com preocupação o cenário de desfinanciamento da educação pública superior**, introduzindo **maior dependência de alocações de recursos em atividades de custeio pontuais com baixa previsibilidade;**
2. Além disso, ainda se observa que as emendas não são distribuídas de forma equitativa entre as **subfunções da educação ou entre os estados**, suscitando **disparidades que geram desigualdades entre instituições e impedem que o desenvolvimento de atividades do ensino, pesquisa e extensão sejam feitos de forma equitativa** pelo território nacional.

- Isso, além de acentuar disparidades regionais, também é representativo da perda de autonomia da gestão financeira, que está condicionada ao baixo e insuficiente financiamento apenas de ações cruciais para o funcionamento da instituição.

Recomendações e dilemas:

- Transparência e controle social: Necessidade de padronizar marcadores orçamentários e ampliar o acesso a dados desagregados.
- Equidade federativa: Propostas para vincular parte das emendas à correção de desigualdades regionais.
- Planejamento e articulação: Sugestão de integração com metas do PNE e planos estaduais/setoriais.

Contrastes Setoriais e Implicações Políticas:

A análise dos padrões de alocação das emendas parlamentares revela que o federalismo brasileiro funciona de forma assimétrica, mas não uniforme:

- Em setores como educação, observa-se um viés concentrador, em que grandes estados com bancadas numerosas (como SP, RJ e MG);
- Em contrapartida, no setor da saúde, estudo recente indica um comportamento redistributivo. Segundo Barbosa et al. (2025), as emendas parlamentares individuais destinadas à saúde entre 2015 e 2020 beneficiaram majoritariamente os estados das regiões Norte e Nordeste, especialmente em municípios com baixos indicadores de saúde e escassez de infraestrutura hospitalar, como forma de compensar desigualdades regionais históricas.

Esses achados indicam que a **atuação parlamentar oscila entre a busca por visibilidade política local (conexão eleitoral) e respostas a demandas sociais relevantes (responsividade)**, em linha com os marcos teóricos discutidos:

- Pork is Policy → alocação localizada como forma legítima de inclusão territorial.
- Teorema da Descentralização → maior proximidade pode gerar alocação eficiente, mas depende do setor e da capacidade local.
- Escolha Pública → incentivos eleitorais nem sempre resultam em políticas redistributivas.

Assim, **as emendas parlamentares não são, por si só, nem exclusivamente clientelistas nem necessariamente redistributivas.** Sua lógica depende da interação entre incentivos institucionais, capacidades territoriais e regras setoriais.

Visite o site do **Observatório do Conhecimento e do Lappcom** e leia o relatório completo em:



Laboratório de Eleições,
Partidos e Política Comparada

