



## **Câmara dos Deputados**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**Estudo Técnico nº 06/2023**

# **EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conof/CD - Consultores designados (\*)

(\*) Eugênio Greggianin, Dayson P. Almeida, Mário Gurgel, Tiago M. A. Almeida

© 2023 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas Comissões.



## **SUMÁRIO**

I – INTRODUÇÃO .....	3
II - CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS .....	3
III - O PAPEL DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS .....	8
IV - INDICAÇÕES DE BENEFICIÁRIOS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	10
V - PODER-DEVER DO EXECUTIVO DE VERIFICAR A COMPATIBILIDADE DAS PROGRAMAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
VI - EMENDAS INDIVIDUAIS.....	16
VII - EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL.....	22
VIII - EMENDAS DE COMISSÃO.....	26
IX - EMENDAS DE RELATOR.....	27
X - DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES POR HABITANTE - LOA 2022 .....	32
XI - PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	49
ANEXOS.....	54

## **I – INTRODUÇÃO**

1. **Solicitação de Trabalho**<sup>1</sup>. Trata-se de solicitação de trabalho para que seja realizado um estudo contendo uma análise geral da legislação vigente e das práticas relacionadas às várias modalidades de emendas orçamentárias e seus respectivos papéis no atendimento de políticas públicas que dependem de transferências discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade da União, destacando-se suas principais **características e eventuais deficiências e fragilidades**. Particularmente, são examinadas as **transferências especiais** (emendas individuais) e a situação das **emendas de relator** após a decisão do STF. Foi solicitado também que fossem apresentados, sempre que pertinentes, **dados quantitativos** mostrando o efeito das emendas na distribuição de recursos aos demais entes, identificando eventuais distorções quanto à sua aderência a **critérios populacionais ou sócio econômicos**.
2. Em relação aos dados quantitativos, a análise foi concentrada nos valores de empenhos<sup>2</sup> por município (e por habitante) realizados com base em programações que veiculam transferências discricionárias incluídas ou acrescidas por emendas na LOA 2022.

## **II - CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS**

3. **Participação do Poder Legislativo na apreciação do projeto de lei orçamentária. Normas Regimentais.** A Constituição de 1988 (CF, art. 166) devolveu ao Congresso Nacional (regimento comum) a prerrogativa da apresentação e da aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária, desde que identificadas as fontes de financiamento (anulação de outras despesas) e que as programações incluídas sejam compatíveis com o PPA e com a LDO.
4. As normas regimentais que regem a apreciação do orçamento foram consolidadas na Resolução nº 1-2006/CN vigente. O conjunto de regras e procedimentos internos que regulam o processo de elaboração do orçamento da União tenta solucionar, de forma democrática e tempestiva, os conflitos naturais que decorrem dos diversos interesses manifestados na disputa por recursos orçamentários, com a participação de diversos atores políticos: Poder Executivo, Poder Legislativo (partidos, parlamentares, bancadas, comissões, etc.), representantes de entes da federação e outros.
5. **Constitucionalização da matéria orçamentária e financeira.** Desde a Constituição de 1988, o Legislativo ampliou bastante sua presença no orçamento, coordenando o debate político do gasto público e criando vários mecanismos de controle e transparência da gestão orçamentária e financeira. Conflitos de ordem econômico-fiscal, crises afetas ao processo de apreciação do orçamento e questões políticas relacionadas à execução orçamentária (orçamento impositivo) repercutiram nas mudanças havidas na legislação que define prerrogativas de cada um dos atores políticos. Parte da disciplina, antes concentrada nas resoluções internas do Congresso Nacional, foi inserida na

---

<sup>1</sup> Solicitação de trabalho 415/2023 da **Deputada ADRIANA VENTURA - NOVO-SP**.

<sup>2</sup> Dados do Tesouro Gerencial.

Constituição<sup>3</sup>, além de várias inclusões nas leis de diretrizes orçamentárias<sup>4</sup>. Apesar dos avanços em termos da participação do Legislativo no orçamento ainda persistem deficiências no processo decisório, como será analisado, observando-se que eventuais aperfeiçoamentos deparar-se-ão com um contexto normativo de maior complexidade e grau de rigidez formal.

6. **Emendas e programações orçamentárias.** As intervenções do Legislativo na proposta orçamentária dependem, necessariamente, da aprovação de emendas ao orçamento da União, as quais promovem a inclusão de novas programações orçamentárias ou a alteração dos valores<sup>5</sup> daquelas que já constam do projeto encaminhado pelo Poder Executivo. As programações<sup>6</sup> nem sempre identificam a localização específica do gasto. Uma única programação pode atender inúmeros empenhos, direcionados a diversos municípios. Ressalte-se que as emendas, na condição de despesas discricionárias, encontram-se igualmente submetidas ao conjunto de condições (compatibilidade com os planos e com a LDO) e de regras fiscais (resultado primário, teto, etc.) que estruturam e delimitam a elaboração e a execução da lei orçamentária.
7. As emendas encontram-se tipificadas em (i) **individuais**, quando sua apresentação depende da vontade de um único parlamentar, ou (ii) **coletivas** - oriundas de bancadas estaduais ou comissões permanentes das casas legislativas -, quando devem ser previamente aprovadas pelo respectivo colegiado. As emendas *impositivas* (de execução obrigatória) são aprovadas com base em montantes predeterminados. Cabe aos relatores setoriais e geral a apreciação das demais emendas, ou seja, examinar e atribuir valor a cada uma, além da tarefa de organizar e sistematizar (erro ou omissão), por meio das **emendas de relator**, o substitutivo que consolida o projeto de lei com as alterações decorrentes das emendas aprovadas. As emendas individuais e coletivas alteram apenas despesas discricionárias<sup>7</sup>, salvo comprovado erro ou omissão na estimativa das despesas obrigatórias<sup>8</sup> (emendas de relator).
8. **Modelo de emendamento.** A intervenção do Legislativo na peça orçamentária, na vigência da Constituição de 1988, foi se alterando ao longo do tempo, a partir da concepção de que as emendas, em seu conjunto, deveriam propiciar um atendimento amplo e estruturado às necessidades do país.

---

<sup>3</sup> A exemplo das emendas constitucionais que alteraram o art. 166 e que incluíram o art. 166-A na Constituição.

<sup>4</sup> A exemplo das reservas específicas e dos classificadores de emendas, das emendas na área da saúde, das alterações de elementos classificatórios, do regime de execução obrigatória das programações incluídas por emendas, do cronograma e das indicações de beneficiários durante a execução, etc.

<sup>5</sup> As emendas à programação orçamentária podem ser de acréscimo ou de cancelamento.

<sup>6</sup> O orçamento público está organizado em programas de trabalho, com informações qualitativas (ações orçamentárias e localizador) e quantitativas (físicas ou financeiras). A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues. A dimensão financeira estima o montante necessário de acordo com uma série de classificadores. (Manual Técnico do Orçamento 2023)

<sup>7</sup> Vide art. 76 da LDO 2023 e determinações do parecer preliminar.

<sup>8</sup> As despesas obrigatórias decorrem diretamente de norma constitucional/legal anterior que cria obrigação (de pagar) da União com pessoas físicas ou jurídicas. Gera direitos e pretensões individualizadas, com encargos líquidos e certos (dívidas, indenizações, precatórios, etc.) que autorizam execução forçada (<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>). Vide art. 76 da LDO 2023 e determinações do parecer preliminar.

9. Em um primeiro momento, a participação do legislativo se limitava ao atendimento de demandas específicas dos municípios mediante as chamadas emendas individuais, ou seja, emendas deferidas a cada um dos congressistas (Deputados e Senadores).
10. Em seguida, ante a percepção de que sua atuação precisava contemplar iniciativas de médio e longo-prazo, estratégicas ou com caráter nacional, foram introduzidos dois tipos de emendas de autoria coletiva. O atendimento de projetos estruturantes de interesse dos estados/DF, ficaria a cargo das respectivas bancadas estaduais. Por sua vez, o atendimento das **políticas públicas** nacionais e setoriais, baseadas em critérios que vão além dos interesses geograficamente concentrados, caberia às comissões temáticas de ambas as Casas.
11. Esse modelo conceitual, que combinava emendas individuais, de bancada e de comissão com funções complementares, fora delineado desde a Resolução 2/1995, do Congresso Nacional. Segundo o grau de focalização das prioridades, vislumbrava-se a destinação de emendas de comissão para prioridades nacionais; a destinação de emendas de bancada para prioridades de interesse estadual; e finalmente, a destinação de emendas individuais para o atendimento de demandas locais, com caráter suplementar.
12. Na prática, esse regramento implicava que a intervenção do Legislativo passaria a se organizar em camadas superpostas, haja visto que não há, e nem poderia haver, uma separação clara e incontroversa entre prioridades nacionais, estaduais e locais. Todas as emendas, portanto, em alguma medida desempenhariam um papel no âmbito de uma ou mais políticas públicas, com a sinergia entre os diferentes tipos de emenda variando de acordo com a área a ser atendida.
13. **Política pública**, de acordo com o inciso V do art. 2º da lei nº 13.971/2019, que instituiu o plano plurianual da União vigente, é o “conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento”. São atendidas, de modo especial, pelos programas finalísticos, ou seja, um conjunto ações suficientes para enfrentar um **problema de natureza pública**<sup>9</sup>, com diretrizes, objetivos e metas<sup>10</sup>.
14. Esse modelo teórico de atendimento das demandas, contudo, sofreu alterações práticas ao longo do tempo, seja quanto ao objeto das emendas coletivas, ou pelo uso das emendas de relator do tipo RP 9, aspectos que serão analisados mais adiante.
15. O **Gráfico 1** ilustra a evolução dos montantes atribuídos a cada uma das principais categorias de emendas, em termos correntes (nominais), da forma como constaram da lei orçamentária anual (LOA) aprovada.

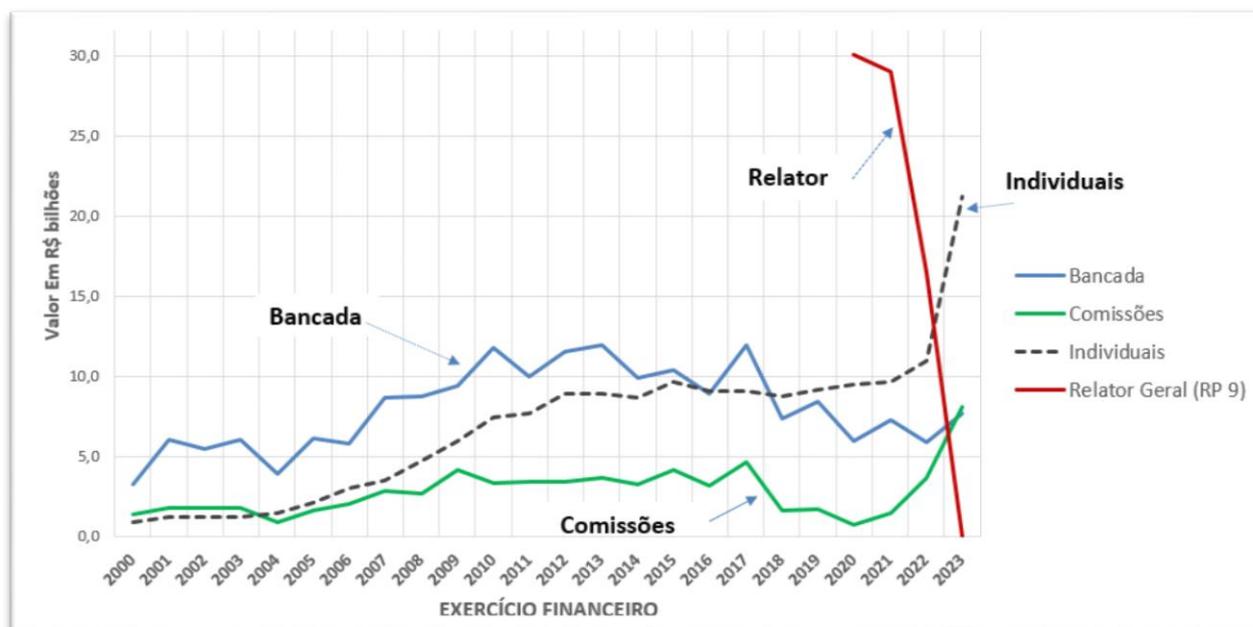
---

<sup>9</sup> SECCHI, LEONARDO (2016). Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.

<sup>10</sup> Inciso XII do art. 2º da lei do plano plurianual.

**Gráfico 1 – Evolução dos montantes por tipo de emenda (valor autorizado na LOA)**

Em R\$ bilhões (valor constante)



16. **Atratividade e prevalência das demandas municipais.** A atratividade e a prevalência do atendimento das demandas municipais e locais, quando cotejados com aqueles decorrentes da alocação de recursos em projetos estruturantes, ou voltados a políticas públicas universais, ajuda a explicar a permanência e o aumento em magnitude das emendas individuais ao longo do tempo. E também o direcionamento, durante a execução, de parte significativa das programações genéricas incluídas pelas emendas coletivas e de relator para demandas locais<sup>11</sup>. A aprovação e o acompanhamento da execução das emendas é uma atividade política relevante no âmbito dos gabinetes parlamentares<sup>12</sup>.
17. As demandas locais influenciam o destino final do conjunto das programações incluídas pelo Legislativo. Afetam igualmente algumas programações orçamentárias genéricas cuja execução encontra-se a cargo do Poder Executivo (RP2). De acordo com o § 2º do art. 1º da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023, às dotações RP 2, “não se aplicam

<sup>11</sup> Almeida (O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares, 2021) cita pesquisa conduzida por Ames, Pereira e Rennó (Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política, 2011), segundo a qual 64% dos eleitores entrevistados prefere que o deputado auxilie seu município, ao passo que apenas 31% espera uma atuação voltada a interesses nacionais. Nesse contexto, considerando que a destinação de recursos federais via emendas parlamentares é uma das principais maneiras de atender à referida demanda, os congressistas consideram que tais emendas proporcionam elevado dividendo eleitoral, configurando-se em elemento central para suas respectivas estratégias políticas.

<sup>12</sup> Vide Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados. Emendas Orçamentárias: importância para os municípios (...). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/et16.pdf>

quaisquer tipos de indicações de beneficiários ou ordem de prioridades por seus autores, bem como não se aplica quaisquer obrigatoriedades de o Órgão Setorial instruir eventual remanejamento demandado pelos autores”.

18. A **tabela 1** mostra que, em 2022, do total de recursos empenhados à conta de emendas e transferidos aos demais entes e entidades, cerca de 77% foram destinados aos municípios, seja por emendas individuais, de bancada estadual, de comissões ou de relator geral.

**Tabela 1. LOA 2022 - Empenhado – Transferências versus Tipos de Emendas (RP)**

Valor empenhado 2022 (em R\$ bilhões)

Modalidade de Aplicação	Individuais RP 6	Bancada RP 7	Comissão RP 8	Relator RP 9	Total	% / Total
Transferência a Municípios	8,8	2,8	0,2	7,7	19,5	76,5%
Transferência a Estados/DF	0,8	1,5	0,0	0,5	2,7	10,7%
Transferência a Entidades Privadas	0,6	0,1	0,0	0,1	0,8	3,0%
<b>Subtotal Transferências</b>	<b>10,1</b>	<b>4,4</b>	<b>0,3</b>	<b>8,3</b>	<b>23,0</b>	<b>90,2%</b>
Demais (aplicação direta e outras)	0,6	1,4	0,1	0,4	2,5	9,8%
<b>Total Geral</b>	<b>10,7</b>	<b>5,8</b>	<b>0,3</b>	<b>8,6</b>	<b>25,5</b>	<b>100,0%</b>
<b>% Total</b>	<b>88%</b>	<b>38%</b>	<b>2%</b>	<b>72%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Siop/consulta livre. 20/06/2023

Obs. Não foram considerados os recursos aportados pelas bancadas com classificador RP2<sup>13</sup>.

19. A transferência de recursos para os entes federativos deve representar, de modo geral, mecanismo voltado a “viabilizar o melhor desempenho dos entes governamentais (...) [o que as torna] essenciais para suprir a lacuna entre a capacidade e a necessidade de se proverem serviços públicos **de modo uniforme** para todos os cidadãos” (Marciniuk, Bugarin e Ferreira, 2020, p. 265)<sup>14</sup> (**grifamos**).
20. **Aumento dos recursos destinados às emendas versus transferências à conta de programações do Executivo.** Como visto na **tabela 1**, as emendas, seja qual for o tipo, destinam-se, de forma preponderante, ao atendimento de ações que serão executadas mediante transferências a municípios, estados e entidades privadas.
21. A **tabela 2** mostra a ampliação da participação das emendas no volume de recursos da União transferidos para execução descentralizada, desde 2017 (transferências discricionárias - modalidades de aplicação sob execução dos estados/DF, municípios e entidades privadas). Foram segregadas, de um lado, as transferências à conta das programações usuais que dependem de escolha do Executivo (RP2 e RP3<sup>15</sup>). E de outro lado, aquelas que têm como origem emendas (identificadas como RP6, RP7, RP8 e RP9). Em 2022, por exemplo, o valor *empenhado* à conta de transferências

<sup>13</sup> O Identificador de Resultado Primário - RP é usado, nestes casos, para identificar as programações incluídas ou acrescidas pelas várias modalidades de emendas. Além disso, o RP 0 é usado para identificar despesas financeiras; o RP 1 despesas obrigatórias; e o RP 2 despesas discricionárias. As emendas (RP 6, 7, 8 e 9) são despesas discricionárias incluídas no Legislativo. Algumas emendas de bancada estadual podem estar classificadas como RP 2.

<sup>14</sup> Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel Legislativo Federal. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 50, n. 2. 2020.

<sup>15</sup> Transferências (discricionárias) das programações do extinto PAC (RP 3).

discricionárias com origem em emendas foi de R\$ 23,0 bilhões, enquanto que, no mesmo ano, a fatia orçamentária à disposição do Executivo para tais transferências alcançou apenas R\$ 20,6 bilhões.

**Tabela 2- Transferências Discricionárias - Executivo versus Emendas**

ANO	Em R\$ bilhões						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Transferências Executivo (RP 2 e PAC)</b>	<b>18,0</b>	<b>17,7</b>	<b>22,2</b>	<b>40,0</b>	<b>10,1</b>	<b>20,6</b>	<b>30,8</b>
<b>Transferências Emendas (RP 6,7,8 e 9)</b>	<b>9,6</b>	<b>9,5</b>	<b>11,4</b>	<b>24,2</b>	<b>29,0</b>	<b>23,0</b>	<b>32,1</b>
Emendas Individuais (RP 6)	6,7	7,7	7,9	8,4	8,7	10,1	19,7
Emendas de Bancada Estadual (RP 7)	2,8	1,9	3,6	4,8	5,5	4,4	5,7
Emendas de Comissão (RP 8)	-	-	-	0,3	0,0	0,3	6,7
Emendas de Relator Geral (RP9)	-	-	-	10,7	14,8	8,3	0,0
<b>Total</b>	<b>27,5</b>	<b>27,2</b>	<b>33,7</b>	<b>64,3</b>	<b>39,1</b>	<b>43,6</b>	<b>62,9</b>

Fonte: Siop/consulta livre: 06/07/2023. 2017 a 2022, valores empenhados. 2023, valor autorizado.

22. Um exame mais detalhado das transferências a cargo do Executivo, no entanto, indica que, apesar de classificadas como discricionárias, parcela significativa possui rigidez na alocação, visto que são vinculadas. São exemplos na LOA 2022: as despesas com a rede Sarah<sup>16</sup> de hospitais (R\$ 1,25 bilhão); as relativas à manutenção de contratos de gestão com Organizações Sociais<sup>17</sup> (R\$ 1,02 bilhão); as despesas com saúde indígena<sup>18</sup> (R\$ 0,78 bilhão); a assistência financeira em caráter emergencial<sup>19</sup> para auxílio ao custeio da gratuidade das pessoas idosas no transporte público (R\$ 2,46 bilhões); e as transferências relativas a ações de resposta a desastres<sup>20</sup> (R\$ 0,76 bilhão). Portanto, o Legislativo tornou-se o principal ator na distribuição das transferências discricionárias aos demais entes.
23. O crescimento dos valores transferidos aos demais entes sinaliza a importância de se aprofundar a análise acerca do papel e da efetividade dessas transferências quanto ao propósito de redução das desigualdades sociais e regionais, melhorando a eficiência e a qualidade do gasto público.

### **III - O PAPEL DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS**

24. A atuação do Legislativo e do Executivo, poderes constituídos responsáveis pela aprovação e execução do orçamento público, encontra-se naturalmente submetida aos preceitos constitucionais

<sup>16</sup> Ação 6148 - Assistência Médica Qualificada e Gratuita a Todos os Níveis da População e Desenvolvimento de Atividades Educacionais e de Pesquisa no Campo da Saúde – Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação.

<sup>17</sup> Ação 212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)

<sup>18</sup> Ação 20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena.

<sup>19</sup> Decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados, reconhecida no art. 120 do ADCT.

<sup>20</sup> Ação 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil

inscritos na Carta Magna de 1988. De acordo com o inciso III do art. 3º da Constituição Federal, um dos objetivos fundamentais da União é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Ademais, o § 7º do art. 165 da CF, determina que os orçamentos, “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”. A Constituição contempla ainda diversos princípios e diretrizes que estruturam o conjunto de políticas públicas.

25. Dentro do princípio republicano de que todos os cidadãos são iguais, a distribuição de despesas públicas de caráter universal deve necessariamente prover um atendimento isonômico, equitativo e proporcional às necessidades. A redução das desigualdades sociais e regionais, portanto, não é uma escolha ou faculdade, mas um dever a cargo dos poderes, uma diretriz geral que fundamenta a atividade financeira do Estado.
26. Cabe à União, em especial, fomentar a cooperação federativa e adotar políticas públicas alinhadas com os citados princípios. É dever do Estado o planejamento e avaliação das ações nas diferentes áreas de atuação, identificando-se uma matriz de indicadores sócio econômicos, com fórmulas e critérios que possam balizar ou priorizar a alocação de recursos públicos nas áreas mais carentes do território nacional.
27. No que se refere, em particular, às alocações de recursos oriundas de emendas parlamentares, o Tribunal de Contas da União direcionou a seguinte recomendação ao Congresso Nacional (Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário - Auditoria integrada acerca da eficiência e efetividade da aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas):
  - 9.5. recomendar à Mesa do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que avaliem a possibilidade de:
    - 9.5.1. promoverem modificações legislativas que entenderem pertinentes para que **a divisão dos recursos para as emendas parlamentares atenda ao objetivo fundamental da República de “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (...); (grifo nosso)**
28. **Crítérios de distribuição dos recursos do orçamento.** No que tange às **despesas obrigatórias**, a fórmula de distribuição de recursos para a população decorre da legislação permanente. Nestes casos, a verificação do atendimento do princípio constitucional de redução das desigualdades depende de se garantir, na elaboração das leis, que os critérios tenham aderência com os indicadores socioeconômicos de referência.
29. A situação é mais complexa, no entanto, quando se tratam de **transferências discricionárias**, onde existe maior liberdade de escolha dos beneficiários, o que inclui a conveniência e oportunidade. Ademais, não há como garantir, sem algum esforço de coordenação, que o resultado das múltiplas escolhas individuais seja aderente às necessidades públicas, podendo haver redundâncias e omissões, por exemplo.
30. A ausência ou deficiência de parâmetros para escolha e indicação dos beneficiários abre caminho para a concentração de poder decisório, seja no âmbito do Poder Executivo, ou nos autores de emendas. Esse aspecto reforça a importância de políticas públicas balizadoras das decisões, que devem conter diagnóstico dos problemas, diretrizes e prioridades, requisitos e critérios gerais de elegibilidade que possibilitem classificar e selecionar as propostas.

31. A distribuição deve ser compatível com os planos e programas pré-concebidos. Contudo, tais instrumentos costumam ser genéricos, revelando-se insuficientes para orientar uma seleção de prioridades ou servir de guia com vistas a garantir a convergência das escolhas com as políticas públicas.

#### IV - INDICAÇÕES DE BENEFICIÁRIOS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

32. **Segregação das funções legislativas e administrativas.** Notadamente após o orçamento impositivo<sup>21</sup>, o autor da emenda passou a acumular formalmente algumas funções e prerrogativas administrativas durante a fase de execução das respectivas programações, a exemplo da indicação dos valores por beneficiário, da ordem de prioridade em caso de contingenciamento, além da possibilidade de determinar remanejamentos e da faculdade de autorizar alterações de elementos da programação incluídas por emendas.
33. As programações (ações e localizador) incluídas por emendas na lei orçamentária, na maior parte das vezes, são genéricas e não informam exatamente o município ou a entidade que será beneficiada, ficando assim na dependência de *indicações* durante a execução. Em tal contexto, permite-se ajustes posteriores nas preferências políticas materializadas no curso do processo legislativo orçamentário, quando da aprovação da emenda parlamentar.
34. No caso das emendas individuais – RP6, a formalização das indicações é feita pelos respectivos autores em sistema informatizado público - Siop<sup>22</sup>, que serve também para o cadastramento, indicação de prioridades e a gestão das propostas pelos proponentes (entes e entidades).
35. Tal procedimento, já na fase de execução orçamentária, **não deve ser considerado estritamente vinculante, sob risco de ser considerado inconstitucional**<sup>23</sup>. De fato, o princípio da separação dos poderes - erigido à categoria de cláusula pétreia pela Constituição de 1988 - não permite que o Congresso Nacional interfira nos atos de interpretação e implementação dos mandamentos legais chancelados pela própria instituição, mediante o devido processo legislativo.
36. A participação do Poder Legislativo no processo decisório de alocação dos recursos públicos encerra-se com a edição da lei orçamentária. Alterações nas escolhas legislativas são possíveis, desde que respeitado o processo constitucional de alteração da lei<sup>24</sup>. Não se vislumbra, do ponto de vista jurídico, espaço para que os congressistas, diretamente, tomem parte na execução da despesa pública, como ocorre sob os auspícios de diversos procedimentos administrativos que requerem a participação

<sup>21</sup> Vide a Portaria Interministerial 40/2014, da Secretaria de Relações Institucionais. Além dos atos infra legais, ver também as prerrogativas dadas ao **autor da emenda** no art. 4º do texto da lei orçamentária, e art. 79 da LDO 2023.

<sup>22</sup> Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop. Os respectivos autores recebem código de acesso ao sistema para, em momento próprio, durante a execução, inserir as referidas indicações. Portanto, no modelo vigente para emendas individuais, a escolha dos beneficiários depende da vontade exclusiva e autônoma dos respectivos autores.

<sup>23</sup> No mesmo sentido: Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. Inconstitucionalidade das “Indicações Parlamentares” em Emendas ao Orçamento. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 12. 2022).

<sup>24</sup> Para uma exposição mais detalhada do argumento, ver: *United States Supreme Court*. Bowsler v. Synar, 478 U.S. 714. 1986.

formal do autor da emenda, seja nas indicações ou nos remanejamentos e troca de elementos classificatórios aos moldes do que tem sido conferido nos textos das leis orçamentárias.

37. A atribuição e o exercício de funções executivas por parte de representantes do Congresso fragilizam a relevante função constitucional de controle externo a cargo do Poder Legislativo. Ao tomar parte na execução da lei, o Legislativo despe-se da necessária independência que deve caracterizar a relação entre controlador e controlado, corolário do princípio de segregação de funções. Portanto, a sistemática que delega aos membros do parlamento prerrogativas durante a execução orçamentária - incorporadas em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias<sup>25</sup> - traz consigo efeitos deletérios do ponto de vista da doutrina de separação dos poderes da República e demais preceitos constitucionais.
38. **Dever de execução, Indicações e Impedimentos.** O dever de execução previsto na Constituição se refere às “programações orçamentárias”, ou seja, o programa de trabalho da forma como consta da lei orçamentária aprovada (art. 165, §10 e art. 166, § 12). O dever de executar essas programações não subsiste quando identificado **impedimento** pelo gestor (art. 165, §10 e art. 166, § 14), ou mesmo em caso de necessidade de contingenciamento proporcional.
39. Especificamente quanto à verificação dos impedimentos, a redação original da EC nº 86/2015 trouxe mais elementos que ajudam sua compreensão: a) procedimento de natureza técnica que ocorre na fase de empenho da despesa de execução obrigatória; b) necessidade de ser justificado; c) abre a possibilidade, dentro do cronograma de execução, de remanejamento dos valores da programação impedida.
40. A maior parte das programações incluídas na lei orçamentária não especificam o município beneficiado - a exemplo de “infraestrutura urbana nos municípios do estado “x” - o que, teoricamente, possibilitaria o atendimento pelo Executivo de quaisquer municípios. Diante disso, e dentro da ideia de tratamento isonômico dos *parlamentares*, passou-se a regulamentar sistemática, com respectivo cronograma, pela qual é aberta a oportunidade aos agentes políticos responsáveis pela iniciativa da emenda (autores) para que possam, através das “indicações” - proposição que, a rigor, não deve ter caráter estritamente vinculante<sup>26</sup> -, promover a escolha dos beneficiários das programações da LOA, além de remanejamento nos valores.
41. A par disso, estabeleceu-se a ideia de que o “orçamento impositivo” - compromisso de entrega de bens e serviços atinentes ao programa de trabalho que consta da lei orçamentária - ensejaria uma ampla delegação de prerrogativas formais ao autor durante a execução orçamentária. De tal forma que a ausência do autor, que passou a ser considerada impedimento técnico, tem o condão de inviabilizar a execução das programações da forma que constam da lei orçamentária. Isso cria uma

---

<sup>25</sup> A LDO para 2023 (Lei 14.436/2022), por exemplo, traz o seguinte comando:

“Art. 79. A execução das programações das emendas **deverá observar** as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas: (...)”

§ 2º A falta da indicação prevista no caput ou a desconformidade com relação ao § 1º **configura impedimento técnico para execução** da programação” (grifamos).

<sup>26</sup> As “indicações”, no processo legislativo, **não possuem caráter vinculante**. Com efeito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 113) e o Regimento Interno do Senado (art. 224) conceituam “indicações” como proposições através das quais o parlamentar ou a comissão “sugere” a outro Poder a adoção de providência ou a realização de ato administrativo ou de gestão. **(Grifo nosso)**

- espécie de condição suspensiva, na medida em que a execução dependerá da vontade do autor da emenda.
42. A propósito, o art. 79 da LDO 2023 ampliou o mecanismo das indicações, prevendo que a execução deverá observar as indicações de beneficiários<sup>27</sup> não apenas no caso das emendas impositivas, mas também para as demais emendas de comissão e de relator geral<sup>28</sup>. O PLDO 2024 (art. 81), por sua vez, explicitou essa possibilidade apenas para as emendas individuais. Para as emendas de bancada estadual, prevê que o Poder Executivo regulará os procedimentos e os prazos de avaliação e divulgação de impedimentos.
43. O orçamento impositivo das emendas deve ser compreendido dentro do princípio geral previsto no § 10 do art. 165 da CF, pelo qual a administração tem o dever de executar **as programações orçamentárias** (discricionárias), adotando-se “os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Trata-se de obrigação de fazer, ou seja, de entregar o bem ou serviço previsto no programa de trabalho. O empenho e o pagamento<sup>29</sup> se justificam como etapas necessárias a esse propósito. O conceito é aplicável aos programas finalísticos, com objetivos e metas voltadas ao enfrentamento de um problema da sociedade (política pública).
44. **Critérios de execução equitativa das programações.** Especificamente quanto ao **orçamento impositivo das emendas**, o § 11 do art. 166, ao afirmar a obrigação de execução das programações oriundas de emendas, acrescenta que essa execução deve observar “os critérios para a execução equitativa da programação **definidos na lei complementar** prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A<sup>30</sup> deste artigo<sup>31</sup>.”
45. **Lei Complementar.** Weder de Oliveira<sup>32</sup> adverte que a disciplina acerca dos critérios para execução equitativa deveria constar em lei complementar, e não na LDO. De acordo com essa visão, o conteúdo da LDO, como lei reforçada rígida, deveria ficar adstrito ao objeto de sua reserva, sob risco de inconstitucionalidade. Ou seja, a LDO não deve dispor sobre matérias a ela não expressamente designadas na CF.
46. O que se pretende salientar é que a obrigatoriedade de execução, seja das programações orçamentárias específicas ou de indicações à conta de programações genéricas, **não deve ser considerada absoluta**, diante do risco de engessamento de quaisquer tentativas de harmonização e

---

<sup>27</sup> A execução das programações das emendas **deverá observar** as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas (...)

<sup>28</sup> Dispositivo vetado. Depois, o veto foi derrubado. Contudo, os fundamentos do dispositivo foram atingidos pela decisão do STF, que proibiu tanto a apresentação de emendas de relator (exceto erro ou omissão), como a indicação de beneficiários durante a execução.

<sup>29</sup> O art. 68 do Decreto 93.872/86 resguarda os restos a pagar inscritos, ainda que na condição de não processados e que não forem liquidados.

<sup>30</sup> 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

<sup>31</sup> De acordo com o § 19 do art. 165: “Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Grifo nosso)”.

<sup>32</sup> Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade – retomando as origens / Weder de Oliveira (pág. 298, 342, 350, 357, 364)

convergência da escolha dos beneficiários com as necessidades e as políticas públicas. As indicações não são imunes à verificação abrangente dos impedimentos técnicos.

47. **Programações orçamentárias genéricas.** Tratando-se de transferências voluntárias, nos casos em que a LOA não identifica explicitamente a localidade beneficiada (*i.e.*, quando o subtítulo é estadual ou nacional), prevê o art. 92 da LDO 2023 **a obrigatoriedade de o Executivo divulgar previamente os critérios (gerais ou específicos)** utilizados na distribuição, os quais devem ser compatíveis com os indicadores de políticas públicas.

LDO 2023 (...)

Art. 92. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2023, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos **critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública**, demonstrando o cumprimento do disposto no § 6º<sup>33</sup> do art. 89 .

48. Portanto, quaisquer que sejam as transferências discricionárias, decorrentes de emendas ou não, específicas ou genéricas (suscetíveis de indicação de beneficiário), é do Executivo, em última instância, o poder-dever de conciliar a execução das programações e indicações com a legislação vigente, devendo comprovar perante os órgãos de controle que a execução, observadas as especificidades de cada política pública, é compatível com o princípio constitucional de redução das desigualdades do país.

## **V - PODER-DEVER DO EXECUTIVO DE VERIFICAR A COMPATIBILIDADE DAS PROGRAMAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

49. **Verificação dos impedimentos.** Conforme argumentado, a possibilidade de indicação de beneficiários e valores não deve implicar atendimento automático por parte dos órgãos de execução, já que não afastam o dever do Executivo, como previsto na Constituição e nas LDOs, de verificar todas as hipóteses de “impedimentos técnicos” das programações<sup>34</sup> e, por consequência, das indicações.
50. A respeito disso, a LDO 2023 evidencia que a verificação de impedimentos deve ser feita de forma substancial, examinando-se a compatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação e com os planos e programas:

Art. 72. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.

<sup>33</sup> Art. 89, § 6º As transferências voluntárias priorizarão os entes com os menores indicadores socioeconômicos.

<sup>34</sup> De acordo com o § 13 do art. 166 da CF, “ As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo (emendas individuais e de bancada impositivas) não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”.

§ 1º O dever de execução das programações estabelecido no § 10 do art. 165 e no § 11 do art. 166 da Constituição não impõe a execução de despesa no caso de impedimento de ordem técnica.

§ 2º São consideradas **hipóteses de impedimentos de ordem técnica**, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal:

I - a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário;

II - a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;

III - a não comprovação, por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando a cargo do empreendimento após a sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção;

IV - a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros sejam suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

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

VI - a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo; e

VII - os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro. **(Grifo nosso) (...)**

Art. 79 (...)

§ 1º **As indicações deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública** a ser atendida e, sempre que possível, observar a população e o índice de desenvolvimento humano – IDH do ente da Federação, bem como os critérios próprios de cada política pública. **(Grifo nosso)**

51. A verificação dos impedimentos, no entanto, nem sempre ocorre da forma desejável. De acordo com a Controladoria-Geral da União, **“A análise técnica de emendas individuais concentra-se em aspectos formais do plano de trabalho, não considerando as especificidades da localidade (público-alvo)”**<sup>35</sup>. Para citado órgão de controle interno, **“em caso de indicação do localizador do gasto pelo parlamentar, a análise realizada pelos órgãos setoriais sobre a existência de impedimento de ordem técnica das emendas deveria apurar se a população-alvo é elegível**, com base em indicadores socioeconômicos específicos às peculiaridades de cada ação orçamentária”. **(Grifo nosso)**. A Controladoria-Geral da União prossegue, em seu relatório, mencionando posicionamento convergente do Tribunal de Contas da União:

Nesse contexto, **o Tribunal de Contas da União – TCU, no Relatório TC 019.806/2014-0, defende que é preciso desenvolver estratégias que permitam conferir às transferências voluntárias a capacidade de selecionar os municípios com maiores necessidades por desenvolvimento humano.**

Assim, para determinação do valor a ser transferido, é importante que sejam consideradas as necessidades de desenvolvimento socioeconômico de cada localidade tais como índices de desenvolvimento humano, características da população, carências estruturais, fomento a setores, eliminação de gargalos econômicos, entre outros. **(Grifo nosso)**

<sup>35</sup> Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação de Eficiência na Alocação de Recursos por meio de Emendas Parlamentares. Exercício de 2019. Brasília, fev. 2019.

52. Nesse contexto, a CGU atesta, entretanto, que “praticamente inexistem ocorrências de impedimento de ordem técnica em razão do não enquadramento do beneficiário à população elegível”. Assim, conclui a Controladoria: **“Os critérios utilizados para análise de impedimento de ordem técnica nas emendas individuais não são suficientes para garantir a efetividade na alocação dos recursos públicos”**.
53. **Convergência das emendas com as políticas públicas.** Diante do exposto, não pode, portanto, o Executivo se eximir de estabelecer, para cada área de governo, as diretrizes, condições de admissibilidade e critérios hábeis a garantir que a aplicação dos recursos veiculados pelas emendas seja compatível com os planos e programas pertinentes, bem como com o propósito constitucional de redução das desigualdades. O impedimento técnico pode e deve ser oposto, de forma justificada, quando objeto da emenda ou os valores indicados são claramente incompatíveis com um determinado quadro de necessidade e prioridades públicas.
54. Por exemplo, na área de educação, a Resolução nº 03, de 29/04/2020, estabeleceu os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do terceiro ciclo do Plano de Ações Articuladas – PAR.
55. Contudo, no sentido contrário ao entendimento dos órgãos de controle interno e externo, o § 5º do art. 3º da referida Resolução assim dispõe:
- Art. 3º (...)  
§ 5º Os critérios elencados neste artigo não se aplicam aos entes federados beneficiados com recursos provenientes de emendas parlamentares individuais e de bancada, haja vista que o orçamento previsto em Lei é de caráter obrigatório e impositivo.
56. O dever de execução das programações orçamentárias, seja qual for a origem, não se reveste de caráter absoluto. A própria Constituição Federal (art. 165) esclarece que a obrigação se subordina ao cumprimento dos demais dispositivos (e princípios) constitucionais, e não subsiste nos casos de impedimentos de ordem técnica. Assim, ao editar regramentos como o acima transcrito, o Poder Executivo, a pretexto de atender o caráter impositivo das programações oriundas de emendas, negligencia-se de sua responsabilidade de examinar a compatibilidade de parcela significativa das escolhas alocativas inscritas na lei orçamentária. Cria-se, assim, um regime de segregação em que algumas transferências discricionárias devem obedecer a um conjunto de critérios de elegibilidade, enquanto outras (provenientes de emendas parlamentares) passam ao largo de tais mecanismos de orientação do gasto público.
57. A propósito, o Tribunal de Contas da União tem registrado, de modo consistente e em diversas oportunidades, preocupações relacionadas à fragmentação e à dissociação do gasto oriundo de emendas parlamentares em relação ao planejamento setorial das políticas públicas<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> A esse exemplo, ver: Acórdão 544/2016-TCU-Plenário, Acórdão 1.163/2016-Plenário, Acórdão 344/2019-TCU-Plenário, Acórdão 1.826/2022-TCU-Plenário, entre outros).

## **VI - EMENDAS INDIVIDUAIS**

58. **Limites às emendas individuais.** Exceto nos anos iniciais após a Constituição de 1988<sup>37</sup>, as emendas individuais sempre foram limitadas, seja em quantidade de proposições, seja em montante orçamentário (agregado e por parlamentar). Os limites orçamentários eram fixados no parecer preliminar, na LDO ou na CF<sup>38</sup>. Observados os montantes por parlamentar, e atendidos os requisitos formais de admissibilidade, a aprovação das emendas individuais no Legislativo ocorre de forma praticamente automática, sem discussões acerca do mérito, conveniência ou oportunidade do conjunto de gastos patrocinado pela emenda.
59. A existência de limites regimentais e de regras de partilha justificam-se: (i) **do ponto de vista fiscal**, para evitar que a demanda praticamente ilimitada de recursos por parte dos municípios comprometa as disponibilidades da União; (ii) **do ponto de vista da gestão e coordenação das políticas públicas**, de modo a viabilizar o atendimento das demais necessidades; (iii) **do ponto de vista político**, para fins de atendimento isonômico ao conjunto de congressistas.
60. **Crescimento das emendas individuais.** Após o programa de estabilidade fiscal e a maior destinação de recursos às emendas coletivas, o percentual foi sendo reduzido. Em 2003 chegou a 0,5% da RCL, recuperando-se nos anos seguintes até alcançar, em 2010, cerca de 1,5% da RCL. Depois de um período de elevado contingenciamento, com taxas de execução decrescentes, foi aprovada a EC nº 86, de 2015, que estabeleceu o dever de execução (orçamento impositivo<sup>39</sup>) das programações incluídas/acrescidas por emendas individuais, exceto no caso de impedimentos técnicos, em montante de 1,2% da RCL<sup>40</sup>. Mais recentemente, a EC nº 126/2022 elevou esse valor a 2% da RCL<sup>41</sup>.
61. **EC nº 126/2022.** A EC 126/2022 alterou o texto permanente do art. 166 da CF para estabelecer, no que interessa ao presente estudo, que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária devem ser aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da RCL, sendo a metade para ações e serviços públicos

<sup>37</sup> Não havia inicialmente restrições ao número e ao montante de emendas individuais.

<sup>38</sup> Após a CPI do orçamento, a Resolução nº 02/1995-CN limitou o quantitativo a dez emendas por parlamentar, sendo que atualmente esse número é de vinte e cinco emendas. Depois da EC nº 86/2015 (orçamento impositivo das emendas individuais), o limite passou a constar da Constituição (art. 166, § 9º), que determina também a necessidade de o atendimento ser isonômico.

<sup>39</sup> Ainda que, do ponto de vista regimental, as emendas coletivas já tenham sido consideradas prioritárias, foram as emendas individuais as programações eleitas pela EC nº 86, de 2015, como o objeto do modelo impositivo, o que atesta sua predominância na preferência política.

<sup>40</sup> Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, as emendas individuais passaram a ter um tratamento diferenciado das demais emendas, com garantia de execução das suas programações em determinado valor. Depois, a Emenda Constitucional nº 100 estendeu essa prerrogativa às emendas de bancada estadual. As emendas de comissão e de relator não têm montante determinado pela Constituição. Por algum tempo, as emendas coletivas contaram com maior prestígio e maior montante de recursos. Porém, especialmente após 2013, os valores autorizados e empenhados em favor das emendas coletivas foram drasticamente reduzidos.

<sup>41</sup> O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevê, atualmente, que a partir do exercício financeiro de 2024 a aprovação e a execução das emendas individuais corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2023, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Esse método de correção dos montantes, contudo, será revogado em caso de aprovação do novo arcabouço fiscal (PLP nº 93/2023). A sanção deste projeto implicará a revogação de dispositivos constitucionais que afastarão as atuais formas de cálculo dos limites relativos a emendas impositivas (art. 111-A do ADCT e art. 3º da EC nº 100/2019), retornando-se ao percentual da RCL para apuração dos montantes de execução obrigatória.

de saúde. Ademais, de acordo com o § 9º-A, dos 2% totais, 1,55% caberá às emendas de deputados e 0,45% às de senadores. Abandonou-se a ideia de limite isonômico entre deputados e senadores.

62. **Papel das emendas nas transferências voluntárias.** Dada sua grande capilaridade (a identificação do município atendido ocorre quase sempre na execução<sup>42</sup>), as transferências voluntárias ou discricionárias para outros entes, das quais as emendas individuais se tornaram o principal instrumento, têm sido reconhecidas em geral por possuírem um papel próprio na identificação, seleção e na alocação de recursos destinados a solucionar problemas locais. Do ponto de vista político, auxiliam a coordenação do governo central.
63. Enquanto viabilizadoras de transferências aos entes subnacionais, as emendas possibilitam a oferta de bens públicos locais ajustados à demanda de cada comunidade - o que, segundo a teoria econômica, aproxima a provisão de bens públicos do nível eficiente<sup>43</sup>.
64. Ademais, sob o prisma da democracia representativa, os eleitos devem ser responsivos aos interesses dos eleitores (TROMBORG e SCHWINDT-BAYER, 2019)<sup>44</sup>. Nesse sentido:

se a demanda dos eleitores está voltada a projetos locais e estes são entregues via emendas parlamentares ao orçamento, referidas proposições instrumentalizam o regular funcionamento das instituições democráticas, indicando que o sistema de representação é responsivo aos anseios dos cidadãos (BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018<sup>45</sup> *apud* ALMEIDA, 2021<sup>46</sup>).

65. De fato, os parlamentares em geral conhecem as necessidades locais e tem grande interesse no atendimento de sua base. Em municípios pequenos, especialmente, os gabinetes suprem em boa parte as limitações técnicas locais. O desafio é garantir que o conjunto de intervenções locais a partir das emendas individuais (cujo papel, teoricamente, deveria ser supletivo e subsidiário) e das demais emendas não se afaste das necessidades da população em geral. Assim, a execução do orçamento público, sejam de programações originadas do Executivo ou de emendas, deve se mostrar eficaz e efetiva em termos de enfrentamento dos problemas de ordem pública.
66. **Tratamento isonômico no atendimento dos municípios.** Em que pese a grande cobertura propiciada pelas emendas no conjunto de municípios do país, a distribuição final não segue propriamente critérios populacionais ou isonômicos. Primeiramente, pelo fato de as necessidades e demandas municipais serem distintas. Ademais, o montante destinado por estado/DF por conta de emendas individuais é proporcional ao número de representantes, o que reproduz, na distribuição dos

---

<sup>42</sup> A especificação do município apenas na execução orçamentária (via SIOP) permite maior flexibilidade ao parlamentar autor da emenda. De outro lado, reduz a transparência da peça orçamentária.

<sup>43</sup> Nesse sentido, o Teorema da Descentralização: “Na ausência de economias de escala, a oferta descentralizada de bens públicos proporcionará bem-estar superior ao advindo da provisão centralizada desses bens”. OATES, Wallace E. *On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions*. *National Tax Journal*, Washington, D. C., v. 61, n. 2, p. 313-334, June 2008.

<sup>44</sup> TROMBORG, Mathias W.; SCHWINDT-BAYER, Leslie A. *Constituent demand and district-focused legislative representation*. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa City, v. 44, n. 1, p. 35-64, Feb. 2019.

<sup>45</sup> BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. *Pork is policy: dissipative inclusion at the local level*. *Governance*, Oxford, v. 31, p. 701-720, Oct. 2018.

<sup>46</sup> Almeida, Dayson. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 34. 2021.

recursos, as idiossincrasias decorrentes da existência de um limite mínimo (8) e de um teto (70) na proporcionalidade populacional no número de parlamentares (Lei complementar nº 78/93).

67. **Transferências a entidades privadas**<sup>47</sup>. A utilização de emendas individuais para transferências a entidades privadas sempre foi cercada de cautelas na legislação pátria. A LDO, por exemplo, contempla várias disposições a respeito. Contudo, a lei 13.019/2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, trouxe a seguinte disposição, em seu art. 29: “os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público”. Portanto, em sentido contrário à regra geral de realização do chamamento público, estabelecida pela própria norma, os termos relacionados a recursos oriundos de emenda parlamentar não experimentam referido processo concorrencial. A ausência de chamamento público configura um regime de exceção que deveria se restringir a casos restritos, materialmente justificáveis, e não somente pelo fato de a programação ter sido incluída por iniciativa parlamentar. A falta de critérios públicos na escolha da entidade pode, inclusive, criar questionamentos aos autores das emendas, como no caso de eventual responsabilização se a entidade tiver uma atuação irregular.
68. **Transferências Especiais**. De acordo com o art. 166-A da Constituição Federal, as emendas individuais poderão alocar recursos<sup>48</sup> aos entes subnacionais por meio de transferência especial (sem finalidade definida) ou de transferência com finalidade definida (consta do instrumento de pactuação - convênio ou congêneres). As transferências especiais caracterizam-se como doações patrimoniais de recursos da União diretamente para os cofres do ente beneficiário (estado ou município). Não existe instrumento de pactuação, identificação do problema público a ser resolvido, população-alvo, plano de trabalho, nem cronograma de entrega do bem ou serviço à sociedade. Enquanto que nas transferências voluntárias usuais a “cooperação” entre a União e demais entes resulta em uma ação de competência comum, nas transferências especiais exige-se apenas que sejam executadas em área de competência privativa do Município. De acordo com o art. 166-A, cabe ao ente beneficiado aplicar tais recursos em programações finalísticas do Poder Executivo local, pelo menos 70% em despesas de capital (exceto encargos referentes ao serviço da dívida).
69. A escolha do município beneficiado com as transferências especiais é feita pelo autor da respectiva emenda individual, o que ocorre, na maior parte das vezes, durante a execução, por meio das indicações. Os recursos transferidos da União para os municípios pertencerão ao ente federado desde o ato da efetiva transferência. Não requer verificação cadastral (Cauc, Cadin). Sem finalidade definida, são categorizadas como “operações especiais”<sup>49</sup>, ou seja, despesas que “não contribuem

<sup>47</sup> Em 2022 foram empenhados R\$ 574,8 milhões em favor de entidades privadas, com origem em emendas individuais, destacando-se aquelas a cargo dos Ministérios da Saúde (R\$ 253,6 milhões), Desenvolvimento e Assistência Social (R\$ 143,1 milhões), Turismo (R\$ 70 milhões) e Direitos Humanos (R\$ 50,4 milhões).

<sup>48</sup> É vedada a utilização dos recursos repassados para pagamento de pessoal, encargos sociais e encargos ao serviço da dívida. Esses recursos não integrarão a receita do Estado/DF e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e do endividamento do ente federado.

<sup>49</sup> As “operações especiais” não constam do PPA. Deverá ser indicado, além da Modalidade de Aplicação, o GND. Uma única emenda (programação), tal como ocorre nas transferências comuns, pode comportar MA 30 – Estados e 40 – Municípios. O art. 166-A, § 2º, I da CF não prevê transferências especiais para consórcio. As transferências especiais serão apresentadas na seguinte programação: UO 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia. Programação: 28.845.0903.0EC2.XXXX – Transferências Especiais. A distribuição de emendas entre beneficiários deverá observar, por autor, a destinação mínima de 70% para GND 4 e GND 5 (Art. 166-A, § 5º CF).

para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo no âmbito da União”. Delas “não resulta um produto e não é gerada contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”<sup>50</sup>. Operações especiais sequer constam do PPA, pois não integram um programa finalístico, não comportam metas ou produtos. A **tabela 3** ilustra o crescimento das emendas individuais destinadas às transferências especiais.

**Tabela 3 - Transferências Especiais (Ação: 0EC2)**

<b>Exercício</b>	<b>Valor (em R\$ bilhões)</b>
2020	0,62
2021	2,04
2022	3,32
2023	7,02

Fonte: Siop/Consulta Livre - 2020 a 2022: Empenhado; 2023: Dotação Atual. 27/06/2023.

70. **Histórico.** A EC nº 105/2019, que incluiu o art. 166-A na Constituição (transferências especiais), foi aprovada em um contexto de insatisfação dos parlamentares com a demora e o nível de exigências<sup>51</sup> na celebração e execução dos convênios. Antes disso, alguns dispositivos incluídos nas LDOs tentavam simplificar procedimentos de execução dos convênios para obras de pequeno valor.
71. Na proposta original da EC nº 105/2019, as emendas individuais poderiam alocar recursos diretamente no FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Desde cedo se percebeu não se tratar propriamente de repartição de receita, mas de doação em dinheiro da União aos municípios. O instituto da doação é caracterizado pela transferência da titularidade patrimonial para terceiro, com ou sem encargos. Na administração pública, por exemplo, é comum a doação de materiais, sob certas condições (ex. material ocioso, inservível, etc.). O art. 17 da Lei 8.666/93 prevê a doação de bens móveis “exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica”. As doações devem observar os princípios licitatórios conhecidos, destacando-se a igualdade e isonomia, a impessoalidade e o interesse público.
72. Não é exigido para as doações veiculadas pelas dotações alocadas nas transferências especiais a aprovação de leis autorizativas específicas, de modo que a mera previsão de recursos na lei orçamentária substitui a norma legal autorizativa e o instrumento de cooperação.
73. A liquidação e pagamento dos valores empenhados à conta das transferências especiais mostra apenas que as disponibilidades da União foram transferidas ao caixa do município. Não há prestação de contas à União<sup>52</sup>. Inexiste garantia para a União de que os recursos foram ou serão de fato aplicados (comprovação de uma entrega local de um bem ou serviço).
74. **Princípio Federativo.** O princípio federativo da CF pressupõe a igualdade jurídica dos entes da federação em face da União. Trata-se de uma igualdade isonômica, ou seja, admite-se o tratamento

<sup>50</sup> Art. 5º da LDO 2023.

<sup>51</sup> A exemplo daquelas do CAUC - Cadastro Único (adimplência, aplicação dos recursos mínimos na saúde e educação, prestação de contas, etc.)

<sup>52</sup> A Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023 assim dispõe: art. 27: “os entes federativos poderão registrar na plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado”.

- diferenciado dos municípios, desde que baseado em critério discriminador fundamentado e proporcional.
75. Por óbvio, critérios populacionais ou outro indicador específico, quando previstos na legislação vigente (despesas obrigatórias), justificam por si só o tratamento diferenciado.
76. No caso das transferências voluntárias usuais, mesmo inexistente critério distributivo na legislação, ainda assim será possível avaliar - tratando-se de programações finalísticas e da existência de instrumento de pactuação - se o tratamento diferenciado é justificável no contexto dos planos e programas e das respectivas políticas públicas. Isso porque a existência de um programa temático com finalidade definida, identificando-se o problema público, a ação orçamentária, o plano de trabalho, o cronograma e demais requisitos no instrumento de convênio ou congêneres possibilitam que se verifique, prévia e concretamente, a oportunidade e a conveniência, ou seja, o interesse público em determinada transferência voluntária.
77. No caso dos convênios usuais, permite-se o necessário controle político e social de todos esses elementos, inclusive quanto aos valores aprovados e conveniados. Nas transferências com **finalidade definida**, pode-se questionar, por exemplo, as razões pelas quais um determinado município, ainda que semelhante a outro, tenha recebido “n” vezes mais recursos do que o segundo<sup>53</sup>, e se a programação atende o conjunto de disposições do PPA e da LDO. **Esse controle político não é possível nas transferências especiais**, inviável qualquer avaliação de equidade no atendimento dos entes da federação sob o prisma da avaliação setorial da política pública governamental.
78. Fica evidente, portanto, a fragilidade e a desordem jurídica nos princípios republicanos provocados pelas “transferências especiais”. Os recursos são direcionados aos municípios em montante indicado por cada parlamentar. Não há meios de a sociedade, dos órgãos do Executivo ou de controle identificarem, *a priori*, as razões concretas desse atendimento. A anomalia do instituto, portanto, reside no fato de que a falta de transparência acerca do destino dos recursos inviabiliza a verificação do interesse público.
79. As transferências especiais distanciam-se, ademais, do princípio da especificação ou discriminação orçamentária que, em essência, busca garantir que as programações contempladas na LOA tenham um nível de detalhamento que permita à sociedade controlar o destino e o uso dos recursos públicos. A materialização das transferências especiais em ação orçamentária homônima afronta o mandamento inscrito no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual “É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada” (**grifamos**). A falta de especificação torna impossível o controle orçamentário prévio feito com base nos custos unitários (padrões).
80. A descaracterização da finalidade das “transferências especiais” impede a verificação concreta do *interesse público* no contexto dos princípios da República. Diante disso, o instituto das transferências especiais **pode vir a ser considerado atentatório ao pacto federativo brasileiro**, princípio constitucional alçado à condição de núcleo intangível. Da forma como se encontram, coloca-se em

---

<sup>53</sup> O programa e o plano de trabalho, por exemplo, podem esclarecer que o primeiro município tem necessidade de uma obra pública específica e peculiar (ação de defesa civil) que não existe no segundo. Essa verificação não é possível nas transferências especiais, primeiro pelo fato de que o programa de trabalho que consta da lei orçamentária nada diz, segundo pelo fato de inexistir convênio.

risco o princípio que demanda a necessária transparência para que o povo, titular do poder, possa exercer adequadamente o controle social sobre seus representantes políticos.

81. **Tentativa de regulação das transferências especiais.** Para mitigar a falta de transparência quanto ao objeto das programações veiculadas por transferência especial, a LDO 2023 (art. 81) e o PLDO 2024 (art. 81) preveem a necessidade de o Poder Executivo do ente beneficiado comunicar ao respectivo Poder Legislativo, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade. Ademais, de acordo com o § 3º do mesmo artigo, os entes beneficiários de transferências especiais deverão necessariamente utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021) para o registro das contratações públicas realizadas, o que possibilitará melhor acompanhamento da execução local dessas transferências. Outras regras necessárias à operacionalização da execução orçamentária referente poderão ser editadas pelo Poder Executivo federal. Esse aspecto encontra-se parcialmente mitigado pelas exigências recentes da administração federal. O Comunicado nº 13/2023, que estabeleceu o cronograma para execução das emendas individuais RP6 na modalidade transferência especial - Orçamento 2023 - 1º ciclo, passou a considerar hipótese de impedimento técnico “IV - não indicação da área da política pública e da programação orçamentária constante da lei orçamentária do ente beneficiado na qual o recurso será aplicado”;
82. **Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais.** Em recente relatório<sup>54</sup>, a Controladoria-Geral da União registrou as constatações de auditoria sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios.
83. Segundo o órgão, foram constatadas inconsistências relacionadas ao descumprimento do art. 166-A da Constituição Federal de 1988 no que se refere: (a) à utilização de recursos de transferência especial para pagamento de pessoal; (b) descumprimento do art. 24 da Lei nº 13.019/2014 por direcionamento dos recursos por parlamentar e à Organização da Sociedade Civil (OSC) sem chamamento público; (c) descumprimento dos princípios da eficiência administrativa e do interesse público por não utilização dos recursos; (c) utilização da fonte de recursos divergente do código estabelecido no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019; (d) impossibilidade de acompanhamento efetivo pelos órgãos de controle e pela sociedade da execução dos recursos; e (e) falhas nas aquisições de bens e serviços com recursos oriundos de transferências especiais.
84. **Perspectivas.** Existem propostas de extensão do instituto das transferências especiais para as emendas de bancada estadual<sup>55</sup>, o que aprofundará os problemas inerentes já referidos. Entende-se, diante do exposto, aconselhável restringir as transferências especiais aos casos emergenciais ou de calamidade pública, ou seja, apenas naquelas situações fáticas onde a urgência justifica a postergação dos mecanismos republicanos de controle. Paralelamente, cabe resgatar e aperfeiçoar as propostas de

<sup>54</sup> Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação: Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais. Exercício de 2022. Brasília, 2022.

<sup>55</sup> A LDO 2022 (Lei 14.194, de 2021), por exemplo, permitia que as emendas de bancada estadual seguissem as duas modalidades de execução - transferências especiais ou transferências com finalidade específica - mas o dispositivo foi vetado pelo presidente da República e o veto foi mantido. O tema, inclusive, foi levado à apreciação do Supremo Tribunal Federal (ADI 6786), e está pendente de deliberação na corte suprema. A disposição também constou da LDO 2021, tendo sido vetada.

agilização dos convênios, especialmente daqueles de pequeno valor, passíveis de serem executados no mesmo exercício financeiro.

85. **Emendas na área da saúde.** Em decorrência de características peculiares da área da saúde, a pertinência e a aprovação de emendas parlamentares requer um exame mais detido, não somente pela sua importância relativa em função do volume de recursos envolvido - o art. 166, § 9º da CF exige que metade do percentual das emendas individuais seja destinado às ações e serviços públicos de saúde - mas especialmente por alterarem o critério de destinação de ações que estruturam o financiamento do custeio do Sistema Único de Saúde, cujo atendimento é universal. Fato que, por si só, é indicativo de que as emendas deveriam ter um caráter apenas supletivo e complementar, ou acessório à política pública, ao menos na área de custeio.
86. Como esclarece Santos (2019)<sup>56</sup>, é essencial a existência de parâmetros de equidade na distribuição de recursos da saúde a fim de não serem criadas assimetrias na organização do SUS e, tampouco, serem desrespeitadas políticas e necessidades da população. Nesse sentido, o art. 17 e o art. 22 da LC 141, de 2012, preveem a aplicação equitativa de recursos dessa natureza obrigatória como forma de reduzir disparidades regionais na saúde prevista expressamente no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.
87. Por esse motivo, as transferências federais na área de saúde devem obedecer negociações junto aos gestores do SUS (cf. §1º do art. 17 da LC 141/12), as quais, por sua vez, devem buscar privilegiar critérios que considerem simultaneamente: a promoção da equidade federativa sanitária, com o atendimento de necessidades de saúde em razão de características socioeconômicas, demográficas, geográficas e epidemiológicas; o financiamento das redes de serviços locais de saúde; e o desempenho dos serviços de saúde do ano anterior.
88. Entretanto, o financiamento do Sistema a partir de emendas, especialmente no que diz respeito ao custeio, pode não atender tais aspectos uma vez que o modelo de execução a partir de indicação não garante uma distribuição proporcional entre todos os entes federados.

## **VII - EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL**

89. **Breve Histórico.** Como dito, nos primeiros anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, só existiam emendas individuais ao orçamento, como é a tradição do processo legislativo, onde cada congressista é um agente político legitimado. A Resolução nº 01/1993-CN estendeu para alguns colegiados a capacidade de ser parte do processo orçamentário, atribuindo-se ao mesmos a iniciativa de apresentar emendas, como é o caso das comissões, das bancadas estaduais<sup>57</sup> e, durante certo tempo, dos partidos políticos<sup>58</sup>. Ao contrário das emendas individuais, não existiam inicialmente<sup>59</sup> montantes ou limites para as emendas coletivas.

---

<sup>56</sup> SANTOS, L. O impacto das emendas parlamentares impositivas no SUS. Consultor Jurídico, 19 fev. 2019.

<sup>57</sup> O formato das emendas de bancada era diferente do atual. Podiam ser propostas por parlamentares que representassem um terço da bancada estadual, com no mínimo cinco subscritores, cada qual podendo encabeçar até três emendas.

<sup>58</sup> Posteriormente extintas.

<sup>59</sup> A CF limitou as emendas de bancada estadual impositivas (RP 7).

90. A Resolução nº 2, de 1995-CN, aperfeiçoou o desejado caráter coletivo das emendas de bancada estadual, passando a exigir votação de toda a bancada. Foram extintas as emendas de partido e criadas as emendas de bancada regional, que, mais tarde, também foram extintas. As emendas coletivas passaram a ser consideradas prioritárias em relação às individuais.
91. As emendas de bancada estadual experimentaram grande prestígio, dada sua relevância na definição de projetos e empreendimentos estruturantes em cada estado, especialmente no período de 1996 a 2000. Eram objeto de intenso debate durante a fase de apreciação do projeto de lei orçamentária, com a presença constante de governadores e secretários de estado/DF na sede do Congresso Nacional.
92. No período de 2000 a 2015, o montante destinado (vide **Gráfico 1**) às emendas de bancada estadual superou o das emendas individuais. Contudo, as taxas de execução mostraram-se decrescentes, chegando a quase zero em 2013.
93. **Perda do caráter estruturante das emendas de bancada estadual.** Paralelamente à baixa execução observou-se uma mudança paulatina do objeto dessas proposições, as quais passaram a veicular ações genéricas passíveis de divisão ou partilhamento durante a execução. A prática foi proibida pela Resolução nº 01-2006/CN, que exigiu caráter estruturante das obras e empreendimentos contemplados pelas emendas de bancada. Mesmo assim, boa parte das emendas de bancada passou a contemplar ações que podem ser desdobradas em inúmeras indicações de beneficiários, configurando-se, materialmente, como uma forma de ampliação das cotas individuais. Ademais, a própria Resolução admite<sup>60</sup> programações que possibilitam a distribuição para todo o estado de recursos de **custeio** (GND 3) ou a **aquisição de equipamentos** (GND 4), uma vez que a Resolução limita apenas “obras”. A CMO admite também ações que permitem múltiplas obras, desde que formem um plano integrado circunscrito em um município, região metropolitana ou RIDE.
94. A **tabela 4** evidencia o atual afastamento do objeto das emendas de bancada estadual do modelo original de sua destinação, qual seja, estritamente para obras e projetos estruturantes. As emendas ao PLOA 2023, tomado como exemplo, foram segregadas em grupos, diferenciando-se as programações estritamente destinadas às obras estruturantes das demais. O levantamento indica que tais empreendimentos recebem apenas cerca de 10% dos recursos totais das emendas de bancada estadual.

**Tabela 4 - Emendas de Bancada (RP 7) - PLOA 2023 <sup>(1)</sup> - Obras estruturantes x Demais Programações (Investimento e Custeio Predominante) <sup>(2)</sup>**

<sup>60</sup> Vide relatórios anuais elaborados pelo CAE - Comitê de Análise de Admissibilidade, e aprovados pela CMO, contendo as diretrizes e orientações para a apresentação de emendas.

Emendas por finalidade	Obras Estruturantes			Demais Programações - Investimento Predominante			Demais Programações - Custeio Predominante		
	Qt. Emendas	Autógrafo		Qt.	Autógrafo		Qt.	Autógrafo	
		R\$ milhões	% estruturante		R\$ milhões	% genérica		R\$ milhões	% Custeio
Mato Grosso do Sul	4	122,9	43%	7	102,0	36%	3	60,0	21%
Espírito Santo	3	85,6	30%	10	152,7	54%	2	46,6	16%
Rio Grande do Norte	5	80,0	28%	6	74,1	26%	4	130,8	46%
Rondônia	5	73,6	26%	8	170,5	60%	1	40,8	14%
Rio Grande do Sul	12	72,6	25%	3	83,5	29%	2	128,8	45%
Pernambuco	6	43,1	15%	5	97,0	34%	4	144,9	51%
Paraíba	6	38,8	14%	7	100,3	35%	2	145,8	51%
Sergipe	3	29,4	10%	6	60,9	21%	6	194,6	68%
Amapá	2	27,3	10%	7	111,2	39%	6	146,4	51%
Santa Catarina	5	26,5	9%	7	55,2	19%	3	203,2	71%
Rio de Janeiro	4	21,8	8%	6	51,6	18%	8	211,5	74%
Piauí	1	14,0	5%	4	19,0	7%	3	251,9	88%
Amazonas	2	13,0	5%	1	24,9	9%	9	247,0	87%
Acre	2	11,5	4%	6	67,9	24%	6	205,5	72%
Goiás	1	10,5	4%	7	155,8	55%	7	118,6	42%
Bahia	7	6,2	2%	5	180,8	63%	5	97,9	34%
Mato Grosso	1	5,0	2%	9	221,6	78%	2	58,3	20%
Alagoas	1	3,7	1%	8	135,0	47%	6	146,2	51%
Pará	1	3,0	1%	9	36,7	13%	2	245,2	86%
Ceará	1	2,0	1%	6	34,3	12%	4	248,6	87%
Maranhão	4	1,0	0%	6	37,0	13%	6	246,9	87%
Paraná	1	1,0	0%	8	212,5	75%	1	71,4	25%
Minas Gerais		-	0%	4	85,5	30%	2	199,4	70%
Roraima		-	0%	12	254,1	89%	2	30,8	11%
São Paulo		-	0%	7	69,5	24%	5	215,4	76%
Tocantins		-	0%	9	130,7	46%	6	154,2	54%
Distrito Federal		-	0%	7	222,0	78%	4	62,9	22%
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>692,5</b>	<b>9%</b>	<b>180</b>	<b>2.946,1</b>	<b>38%</b>	<b>111</b>	<b>4.053,4</b>	<b>53%</b>

Obs. (1). Foram destinados um total de R\$ 7,7 bilhões para atendimento das emendas de Bancada de Execução Obrigatória (RP7), o que resultou R\$ 284,9 milhões por bancada;

(2) Considerou-se como “demais programações” o conjunto de ações e subtítulos descritos de natureza genérica, passíveis de partilhamento durante a execução orçamentária. As demais programações com investimento predominante correspondem àquelas adstritas a um município, região metropolitana ou RIDE, ou aquelas destinadas a equipamentos no âmbito do estado/DF.

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 23/06/2023.

95. Diga-se, a propósito, que, nas bancadas que contam com menor número de parlamentares, a quantidade de emendas que pode ser apresentada pelo colegiado supera a de parlamentares do estado.

96. **Necessidade de continuidade dos investimentos.** A determinação de que as obras iniciadas pelas bancadas estaduais devem ter continuidade, o que já constava da Resolução nº 1, de 2006-CN (art. 47), foi inserida no § 20<sup>61</sup> do art. 166 da Constituição. Ressalvado impedimento técnico, a bancada

<sup>61</sup> Art. 166 (...) § 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo (emendas de bancada estadual), quando versarem sobre o início de investimento com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já

- estadual deve garantir, via apresentação de emendas ao orçamento em cada ano, o fluxo de recursos necessário para garantir que investimentos iniciados possam ser concluídos<sup>62</sup>. Paralelamente, o § 15 do art. 165 prevê um cadastro de projetos que pode subsidiar a elaboração e execução das emendas de bancada, além de mapear as prioridades por estado. Até o momento, a disposição constitucional teve eficácia limitada, dado o esvaziamento das obras estruturantes incluídas por bancadas.
97. A ampliação do instituto da transferência especial para emendas de bancadas representa um risco em termos de perda de transparência e acirramento da tendência da pulverização dos recursos em detrimento dos projetos estruturantes.
98. **Critério de distribuição dos valores às bancadas.** O montante total destinado às emendas de bancada estadual encontra-se definido no § 12 do art. 166 da Constituição, e equivale a 1% da RCL realizada no exercício anterior. Essas programações são identificadas com o identificador RP 7. Não consta da Constituição ou da LDO o critério de distribuição do valor entre as bancadas para as emendas impositivas - RP 7.
99. O critério de repartição dos recursos entre as emendas de bancada estadual impositivas não foi explicitado na Resolução nº 01/2006-CN, sendo definida no parecer preliminar de cada lei orçamentária, que tem adotado uma distribuição igualitária<sup>63</sup> por estado/DF. As emendas de bancadas estaduais não impositivas (RP2) continuam seguindo o critério citado da Resolução nº 1/2006-CN<sup>64</sup>.
100. A título ilustrativo, o **Anexo 1** mostra o resultado da simulação da repartição do valor destinado no orçamento 2023 para as emendas de bancada estadual (RP 7) segundo vários indicadores. A utilização de qualquer critério que leve em conta a população, ponderada ou não por indicador sócio econômico (a exemplo do inverso da renda *per capita*), tenderá a reduzir o montante destinado aos estados menos populosos. Deve-se alertar, no entanto, que qualquer simulação é uma visão simplificada da questão distributiva no âmbito federativo. Os critérios, a rigor, deveriam levar em conta as especificidades de cada política pública, especialmente quanto à necessidade de projetos estruturantes. O critério demográfico, devidamente ponderado pelo inverso da renda *per capita* (ou pelo IDH médio), justifica-se, em especial, na distribuição de recursos de cunho notadamente social.
101. **Emendas de bancada estadual RP 2.** O § 12 do art. 166 da Constituição diz que a garantia de execução se aplica às “programações incluídas por **todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares**”. Como a Constituição não explicitou o limite para a “apresentação” de emendas de bancada, o entendimento da Comissão Mista de Orçamento tem sido o de admitir emendas de bancada estadual não impositivas, para além da garantia de execução, marcadas com o identificador comum das programações discricionárias (RP 2).

---

tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

<sup>62</sup> Salvo nos casos em que já constem do PLOA recursos suficientes para a conclusão da obra/etapa útil do projeto.

<sup>63</sup> Ver Instruções Normativas 01 e 02/2021-CMO.

<sup>64</sup> Mix de parâmetros previstos no art. 57, § 1º da Resolução nº 1/2006-CN.

## VIII - EMENDAS DE COMISSÃO

102. A Resolução nº 2/1996-CN previa que as Comissões poderiam apresentar até cinco emendas, dentro de sua competência regimental que, em geral, é ampla e não guarda relação com a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal. Várias comissões podiam apresentar emendas para uma mesma área de governo, ao passo que outras áreas não eram albergadas, em termos de competência regimental, por qualquer outra Comissão.
103. É digno de nota o fato de o texto da Resolução nº 01/2006-CN ter promovido uma correlação entre a competência regimental das Comissões e as áreas afetas da administração pública (órgãos e subáreas temáticas) - correlação essa que orientaria, doravante, o exame de admissibilidade das emendas apresentadas por cada órgão colegiado. O quantitativo de emendas de comissão passou a depender da quantidade de subáreas temáticas sob seu escopo, sendo no mínimo quatro e no máximo oito emendas.
104. Contudo, a Resolução nº 3/2015-CN promoveu o retorno ao modelo anterior, acabando com as subáreas temáticas e estabelecendo um limite por comissão de 4 emendas de apropriação e 4 de remanejamento. Assim, por exemplo, na LOA 2023, alguns órgãos (Ministérios do Desenvolvimento, da Defesa, da Justiça e Segurança Pública), receberam 7 ou mais emendas, enquanto outros órgãos não recebem emendas.
105. Diante da importância das comissões, já houve tentativa de prestigiar sua participação no processo orçamentário, atribuindo-se lhes as seguintes funções: (i) emitir parecer prévio da matéria de sua competência para servir de subsídio ao respectivo Relator Setorial; (ii) indicar, no parecer preliminar, os programas prioritários para emendamento; (iii) escolher o relator setorial do projeto de lei orçamentária dentre os membros da CMO que integram, ao mesmo tempo, uma comissão temática correlata.
106. Os relatores setoriais recebem recursos para o atendimento das emendas de comissão (e de bancada estadual do tipo RP 2) de forma proporcional ao quantitativo de emendas por setor, um valor relativamente reduzido. Por exemplo, na LOA 2023, o valor por emenda foi de apenas R\$ 1,83 milhão. De outra parte, o Relator Geral pode destinar quantias muito superiores, a depender dos recursos que dispõem. Não existe uma regra no Parecer Preliminar para esse atendimento, o que pode gerar grandes diferenças.
107. A disposição regimental mais relevante em termos de qualificação do papel das emendas de comissão consta do art. 44 da Resolução nº 1/2006 - CN, a qual reservou a tais órgãos colegiados a inclusão de programações cujos critérios de aplicação estivessem amparados em políticas públicas nacionais ou setoriais, nos seguintes termos:

Resolução nº 1/2006-CN

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

- I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;
- II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;
- III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva

**política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional. (Grifo nosso).**

108. Apesar da previsão regimental, tais iniciativas ainda não produziram os efeitos esperados. Os montantes destinados às emendas de comissão são tradicionalmente reduzidos. Quando autorizadas<sup>65</sup>, acabam em grande parte podendo ser utilizadas como uma forma de ampliação das demandas individuais, ou seja, partilhadas durante a execução, não seguindo um critério mais objetivo.

109. Particularmente em 2023, em decorrência da EC nº 126/2022, os valores das emendas de comissão foram sensivelmente majorados, porém concentrados em algumas comissões, ressaltando-se que 86,6% do atendimento destinou-se a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR - Senado, como exemplificado na **tabela 5**.

**Tabela 5 - Emendas de Comissões (RP 8) e as respectivas programações que receberam maior quantidade de recursos no PLOA 2023**

<b>Ação + Subtítulo</b>	<b>Autor</b>	<b>Autógrafo (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>
Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária – Nacional	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR - Senado	3.001,0	34,3%
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado - Nacional	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR - Senado	3.001,0	34,3%
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística - Nacional	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR - Senado	400,0	4,6%
Demais	Demais	1.173,4	13,4%
<b>Total</b>		<b>7.575,4</b>	<b>86,6%</b>

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 23/06/2023.

110. Deve ser ressaltado que a própria Comissão Mista de Orçamento passou a poder apresentar emendas, que, depois de apreciadas pelos relatores, serão votadas no próprio colegiado.

## **IX - EMENDAS DE RELATOR**

111. **O papel das emendas de relator.** A função primordial dos relatores setoriais e geral consiste em apreciar (analisar e atribuir valores) as emendas apresentadas pelos parlamentares, bancadas e comissões. As emendas de relator foram historicamente limitadas a casos específicos, em cumprimento à disciplina regimental interna, pelas seguintes razões básicas: a) para prevenir conflito de interesses<sup>66</sup>, ou seja, evitar que se concentre no mesmo agente político o poder de iniciativa e o de alocar recursos; e, b) para impedir que o relator pudesse contornar os limites isonômicos (cotas) destinados às emendas individuais.

112. De outra parte, sempre foi considerado intrínseco ao papel da relatoria ajustar a programação com vistas à **organização e sistematização da peça orçamentária**, o que inclui ajustes técnicos diversos.

<sup>65</sup> Houve veto integral das emendas de comissão ao PLOA 2021 aprovadas pelo Congresso.

<sup>66</sup> A CPI do Orçamento, em particular, fez várias recomendações no sentido de limitar o poder do Relator Geral no orçamento.

Também foram sendo admitidas autorizações, no parecer preliminar ao PLOA, para que o relator propusesse acréscimos de recursos de abrangência nacional, consideradas “meritórias”, ou seja, não passíveis de indicação política de beneficiários durante a execução<sup>67</sup>. Exemplos dessas autorizações incluem as despesas da previdência alocadas para viabilizar a correção do salário mínimo, as despesas com reajuste de pessoal, o aumento ou a equalização do piso da saúde - MAC, os aportes para o atendimento da lei Kandir, projetos específicos na área da Defesa, etc.

113. **O Parecer Preliminar.** As autorizações para a apresentação das emendas de relator eram feitas com base nas especificações do parecer preliminar ao PLOA, nos termos do art. 144:

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

**III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares. (Grifo nosso)**

114. Com o tempo, o parecer preliminar começou a incluir algumas autorizações para que o relator geral pudesse incluir programações passíveis de divisão e indicação de beneficiários durante a execução do orçamento. Para diferenciar tais programações das restantes, estas foram classificadas, a partir da LOA 2020, com o identificador de resultado primário RP 9<sup>68</sup>.

115. Mais tarde, a Resolução nº 2/2021 alterou o art. 53 da Resolução nº 01/2006-CN, para incluir o inciso IV que previa especificamente a possibilidade do relator **incluir ou acrescentar programações** por emendas de autoria própria:

**Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:**

I - determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática;

II - definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária;

III - estabelecer a programação prioritária passível de ser objeto de emendas coletivas. (Revogado pela Resolução nº 3, de 2015)

**IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2021). Conteúdo afastado pela decisão do STF. (Grifo nosso)**

<sup>67</sup> O Parecer Preliminar ao PLOA para 2011 autorizou o Relator Geral a incluir investimentos relacionados à Copa do Mundo. No Plenário do Congresso Nacional, no entanto, tais emendas de relator tiveram que ser retiradas do texto do relatório

<sup>68</sup> As programações incluídas por emendas de relator por conta de ajustes técnicos diversos continuaram a ser classificadas como do tipo RP2 (ou RP 0, se a despesa é financeira; ou RP 1, se é obrigatória).

116. Em 2022, a Resolução nº 1/2022-CN incluiu também a possibilidade de o Relator-Geral realizar **indicações para** execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, nos seguintes termos:

Art. 69-A. O Relator-Geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas exclusivamente de indicações cadastradas por parlamentares, as quais podem ser fundamentadas em demandas apresentadas por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil. (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2022). **Conteúdo afastado pela decisão do STF. (Grifo nosso)**

117. **As ações de controle de constitucionalidade.** A inclusão de valores elevados por meio de emendas de relator do tipo RP 9, ou seja, despesas discricionárias passíveis de indicação de beneficiários durante a execução, foi acompanhada de grande **controvérsia política e jurídica**<sup>69</sup>, ora relacionadas à transparência na identificação dos beneficiários finais, ou também aos reflexos que tal fenômeno provoca sobre a divisão do poder político orçamentário.

118. As ações de controle de constitucionalidade (ADPFs 850, 851, 854 e 1014) pediram, em suma, diante da alegada violação de preceitos constitucionais (publicidade, impessoalidade, separação de poderes, eficiência, isonomia, etc.), a transparência nos procedimentos e a observância de critérios constitucionais na definição dos entes beneficiários do orçamento público, o que foi objeto de decisão do STF.

119. Nesse contexto, a já mencionada Resolução nº 2/2021 (arts. 53 e 69-A) foi uma medida inicial para tentar apaziguar a questão. Nela, restou expressa a autorização ao Relator-Geral para apresentação de emendas do tipo RP 9, fixando-se um **limite orçamentário**, igual à soma do montante das emendas individuais e de bancada impositivas. Ademais, foram fixados **procedimentos para a formalização dos pedidos, baseados em solicitações**, seja de origem parlamentar, do ente federativo interessado ou mesmo de qualquer cidadão.

120. Posteriormente, com a proximidade do julgamento do mérito das ADPFs no STF, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 3, de 2022-CN, com novas alterações. As medidas, no entanto, não foram suficientes para encerrar a lide, e o STF acabou por julgar procedentes pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, com repercussões no processo orçamentário.

121. **A decisão do STF.** O Plenário do STF, em sua decisão<sup>70</sup>, assim deliberou:

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, (i) assentou o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o

<sup>69</sup> O STF, em 9/11/2021, deferiu pedido cautelar determinando ao CN a divulgação dos documentos relativos às demandas de recursos das emendas RP 9, além de suspender a execução (decisão depois revertida).

<sup>70</sup> Nos termos do **voto da Ministra Rosa Weber** (Presidente e Relatora), vencidos, em parte, nos termos dos votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora. Plenário, 19.12.2022.

Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para:

(a) **declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União;**

(b) declarar a **inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021<sup>71</sup> e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021<sup>72</sup>[3];**

(c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), **vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários** realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 **orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral** do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021<sup>73</sup>);

(d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, **a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas**, assim como a **identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários**, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias. **(Grifo nosso)**

Tudo nos termos do **voto da Ministra Rosa Weber** (Presidente e **Relatora**) (...).

122. Do voto da Ministra (item iii) constou, como tese (enunciado prescritivo): **“As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões**, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de

<sup>71</sup> Procedimentos para a indicação dos beneficiários finais das emendas de relator.

<sup>72</sup> Art. 53. O Parecer Preliminar poderá: (...)

IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. (...)

Art. 69-A. O Relator-Geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, (...)

<sup>73</sup> Art. 2º. As solicitações que justificaram as emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual encaminhadas ao Poder Executivo federal serão recebidas pelo Ministério competente para tratar o tema da programação incluída ou modificada na lei orçamentária anual.

§ 1º As informações de que trata o **caput não vinculam a execução das programações**. **(Grifo nosso)**.

criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”. (**Grifo nosso**)

123. As decisões do STF têm eficácia e efeito vinculante relativamente aos órgãos do Poder Público.
124. Quanto às “práticas orçamentárias viabilizadoras do orçamento secreto consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral” vedadas pelo STF, as mesmas podem ser desdobradas em duas etapas do processo orçamentário:
- a) durante a apreciação da LOA: restrições à apresentação de emendas de relator com o propósito de incluir programação ou acrescer valores a programações constantes do projeto apresentado pelo Poder Executivo; e,
  - b) durante a execução da LOA: restrição ou ineficácia (perda do caráter vinculante) de eventuais “indicações” de beneficiários (municípios ou entidades) de programações incluídas por emendas de relator, baseadas ou não em solicitações de parlamentares ou terceiros.
125. De fato, a declaração de inconstitucionalidade do inteiro teor da Resolução nº 2/2021 afastou (i) a autorização prevista no art. 53, IV da Resolução nº 1/2006-CN<sup>74</sup> que permitia ao relator-geral apresentar **emendas** com o propósito de incluir programação ou acrescer valores a programações do projeto, bem como (ii) a possibilidade de serem **realizadas indicações** (oriundas de solicitações) para execução dessas programações (art. 69-A<sup>75</sup> da Res. nº 1/2006-CN). **Entende-se, pelo mesmo fundamento, que ficou prejudicado o inteiro teor da Resolução nº 3/2022.**
126. A execução dos restos a pagar das dotações já aprovadas (LOA 2021 e 2022), incluídas por emendas de relator, deve observar o item (c) da decisão. Diante do afastamento do caráter vinculante das indicações já formuladas pelo Relator-Geral antes da decisão do STF, a execução dessas programações encontra-se a cargo dos Ministros de Estado, que serão responsáveis pela aferição da

---

<sup>74</sup> Art. 53. O Parecer Preliminar poderá: (...)

I - determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática;

II - definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária;

(III) - Revogado pela Resolução nº 3, de 2015.

(IV) - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2021 - dispositivo afastado pelo STF)

<sup>75</sup> Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2021 - dispositivo afastado pelo STF).

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

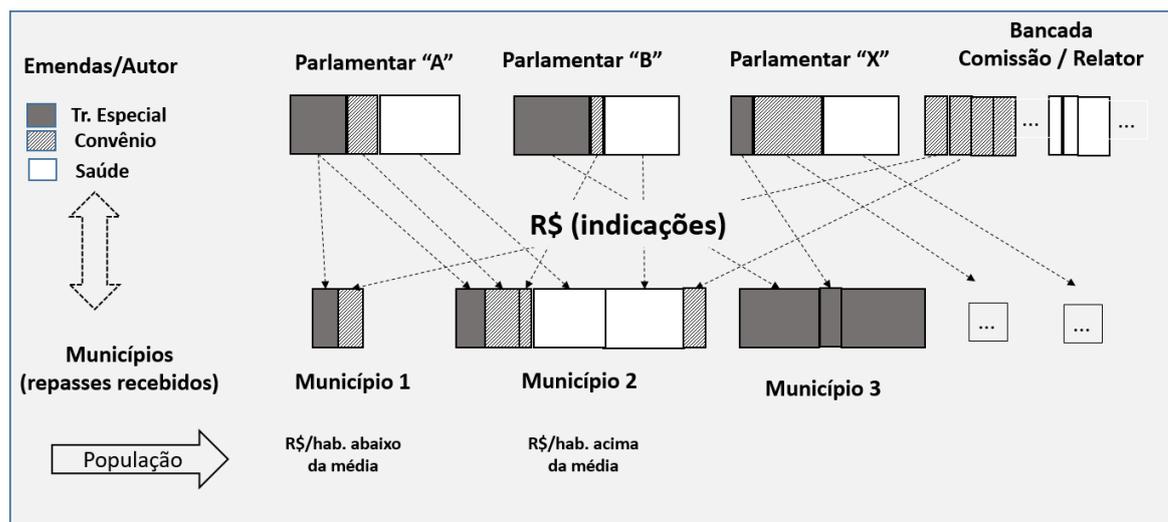
§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida. (Grifo nosso). (Redação dada pela Resolução nº 1, de 2022).

conformidade das referidas programações com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas de governo.

## X - DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES POR HABITANTE - LOA 2022

127. Observou-se nos itens anteriores que a carência de um quadro organizado de necessidades públicas, com balizas e critérios de elegibilidade que oriente e coordene as escolhas de beneficiários poderia gerar distorções no resultado final em termos de aderência com critérios populacionais associados a políticas públicas, em confronto com os princípios orientadores da igualdade e equidade.
128. A presente análise pretende verificar se existem **indícios** de conflito do atual processo de distribuição dos recursos orçamentários decorrentes de emendas com os princípios constitucionais que exigem tratamento isonômico entre os entes da federação e redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, será examinada a existência de divergências quanto ao **valor empenhado por habitante** dentro do universo de municípios brasileiros em situação similar.
129. As discrepâncias decorrem do fato de que os valores empenhados por município se encontram na dependência de diferentes agentes políticos, o que dificulta a coordenação das escolhas. Assim, dois municípios do mesmo estado, ainda que com necessidades teoricamente semelhantes, podem receber valores diversos.
130. O modelo de distribuição atual busca assegurar a isonomia entre os autores das emendas, de modo que os resultados em termos de valor empenhado/município não são previsíveis, pois resultam de diversas combinações que, inclusive, são alteradas de um ano para outro. Ademais, as transferências podem ser destinadas à área da saúde, às demais áreas (convênios) ou na forma de “transferência especial” (sem finalidade definida).
131. Para exemplificar os dois lados da questão - autor da emenda *versus* municípios atendidos -, a **figura 1** mostra uma situação em que o município 1 recebe parte dos repasses do parlamentar “A” e outra parte de alguma emenda coletiva/relator. Observe-se que os empenhos podem estar relacionados a uma ação na área da saúde, uma transferência especial ou demais convênios. No caso ilustrado, nenhuma indicação parlamentar foi feita ao município 1 na área da saúde, ficando assim abaixo da média/habitante de outro município semelhante. De outra parte, o município 2, de porte equivalente, recebe repasses acima da média, com recursos de emendas dos parlamentares “A” e “B”, e também da emenda coletiva/relator. De qualquer modo, seria possível verificar, pela análise dos convênios e repasses realizados em benefício do município 2, se existem razões para o tratamento diferenciado em relação ao município 1. Exceto quanto ao valor correspondente às transferências especiais, como vimos, já que nesses casos o objeto não é especificado. A figura mostra ainda o caso do município 3 que recebe apenas transferências especiais.

**Fig. 1 - Transferências - Repasses de emendas *versus* tratamento isonômico dos Municípios**



Elab. Conof/CD.

132. **Dados analisados.** Os dados foram extraídos do Tesouro Gerencial e correspondem aos **valores empenhados da LOA 2022** a partir de **transferências discricionárias** de recursos por emendas (RP 6, 7, 8 e 9). Em alguns relatórios, foram consideradas também as transferências com origem nas programações discricionárias a cargo do Executivo (RP 2<sup>76</sup>).
133. Considerou-se como município beneficiado pela transferência aquele correspondente à localização do **favorecido (ente ou entidade) pela nota de empenho** emitida em 2022<sup>77</sup>. A análise limitou-se às transferências de recursos da União para execução pelos estados (MA 30, 31 e 32), municípios (MA 40, 41 e 42) e entidades privadas (MA 50), conforme já indicado na **tabela 1**. A população e PIB correspondem à estimativa do IBGE em 01/07/2021. Os dados de IDH são aqueles de 2010.
134. Para melhor comparação das médias de atendimento dos municípios, em algumas tabelas os dados populacionais foram segregados por faixas e classes de IDH.
135. **Empenhos por Ministério.** As transferências discricionárias da União aos demais entes e entidades por conta de emendas encontram-se a cargo de diversas pastas, destacando-se o Ministério da Saúde, o que é justificado pela vinculação constitucional - que exige ao menos metade das emendas individuais - e o Ministério da Fazenda, este último em virtude das “transferências especiais”. A **tabela 6** indica a repartição por órgão do montante empenhado de R\$ 22,966 bilhões em 2022.

<sup>76</sup> Inclui as emendas de bancada estadual do tipo RP2.

<sup>77</sup> Nas transferências a estados foi considerado o município sede da capital.

**Tabela 6- LOA 2022 - Emendas - Transferências por Ministério**

Valor Empenhado (Em R\$ milhões)

Órgão Superior/Ministério	Individuais - RP 6	Bancada Estadual - RP 7	Comissão - RP 8	Relator - RP 9	Total Geral
Ministério da Saúde	5.716,2	2.601,4	101,7	6.356,2	14.775,5
Ministério da Fazenda	3.320,6		2,1		3.322,7
Min. Des. e Assist. Social, Fam. e Combate Fome	410,6	191,8	62,2	1.120,7	1.785,3
Minist. da Integr. e do Desenvol. Regional	194,6	592,4	85,1	511,6	1.383,7
Ministério do Turismo	133,2	18,8	2,1	47,7	201,8
Ministério da Agricultura e Pecuária	84,4	242,1	0,0	22,4	348,9
Ministério dos Direitos Humanos E Cidadania	62,8				62,8
Ministério da Justiça e Segurança Pública	61,0	212,5			273,5
Ministério da Educação	60,5	77,2		146,8	284,4
Minist. do Meio Ambiente e Mudança do Clima	19,7				19,7
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	16,1	10,8			26,9
Ministério da Defesa	1,4	391,7		72,8	465,8
Ministério do Trabalho E Emprego	1,2				1,2
Ministério das Comunicações	1,1				1,1
Ministério dos Transportes	0,6	12,0			12,6
<b>Total Geral</b>	<b>10.084,1</b>	<b>4.350,5</b>	<b>253,2</b>	<b>8.278,1</b>	<b>22.966,0</b>

Fonte: Tesouro Gerencial.

136. **Empenhos por ação orçamentária.** A **tabela 7** mostra a distribuição das transferências discricionárias aos demais entes e entidades, com origem em emendas, entre as principais ações orçamentárias, ordenadas em ordem decrescente de montante.

**Tabela 7- LOA 2022 - Emendas - Transferências por Ação Orçamentária**

Valor Empenhado (Em R\$ milhões)

Ação orçamentária	Individuais - RP 6	Bancada Estadual - RP 7	Comissão - RP 8	Relator - RP 9	Total Geral
<b>2E89</b> - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	2.962,2	1.092,0	101,7	3.983,8	8.139,7
<b>2E90</b> - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	1.564,9	1.303,1		2.221,1	5.089,0
<b>0EC2</b> - Transferências Especiais	3.317,0				3.317,0
<b>219G</b> - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	209,7	125,9		937,1	1.272,7
<b>8535</b> - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	601,7	194,3		24,6	820,6

Valor Empenhado (Em R\$ milhões)

Ação orçamentária	Individuais - RP 6	Bancada Estadual - RP 7	Comissão - RP 8	Relator - RP 9	Total Geral
<b>00T1</b> - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	113,5	283,3	85,1	287,9	769,8
<b>8581</b> - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	518,9	12,1		124,2	655,2
<b>00SX</b> - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	56,2	265,4		180,8	502,3
<b>1211</b> - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	1,4	391,7		72,8	465,8
<b>20ZV</b> - Fomento ao Setor Agropecuário	73,3	232,2	0,0	1,1	306,6
<b>21BM</b> - Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade	43,8	203,7			247,4
<b>20JP</b> - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	101,6	36,1		84,6	222,3
<b>00SL</b> - Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	41,5	19,4	62,2	99,1	222,2
<b>20RP</b> - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	25,2	35,1		146,8	207,1
<b>10V0</b> - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	45,9	18,8		47,7	112,4
Demais ações	407,2	137,6	4,1	66,7	615,7
<b>Total</b>	<b>10.084,1</b>	<b>4.350,5</b>	<b>253,2</b>	<b>8.278,1</b>	<b>22.966,0</b>

Fonte: Tesouro Gerencial

137. **Transferências para o conjunto de municípios de cada estado/DF.** A Tabela 8 mostra os valores empenhados em favor do conjunto de municípios de cada estado/DF, bem como a relação entre o valor empenhado por conta de emendas com a população de cada estado/DF. Como já comentado, no caso das emendas individuais, a existência de um número mínimo de representantes de cada unidade da federação faz com que os montantes *per capita* destinados aos estados menos populosos, notadamente para aqueles da região Norte e Nordeste, sejam maiores do que a média. Ademais, o montante de emendas de bancada estadual é igual para todas as UFs<sup>78</sup>, independentemente da população. O maior valor por habitante é explicado também pelo efeito das emendas de relator em 2022. As emendas coletivas e de relator também influem nos valores/habitante.

**Tabela 8 - LOA 2022 - Emendas - Transferências/UF - R\$/habitante**

Valor Empenhado (Em R\$ milhões)							
UF	População	Individuais - RP 6	Bancada Estadual - RP 7	Comissão - RP 8	Relator - RP 9	Total Emendas	R\$/hab
RR	652.713	181,2	189,8	-	129,4	500,5	767
AP	877.613	191,3	195,3	-	87,8	474,4	541
AC	906.876	183,5	172,8	-	63,3	419,7	463
TO	1.607.363	186,5	103,2	2,1	163,2	455,0	283
PI	3.289.290	230,0	211,6	20,3	357,1	818,9	249
RO	1.815.278	179,7	109,4	-	139,6	428,6	236

<sup>78</sup> Na tabela não constam as aplicações diretas.

Valor Empenhado (Em R\$ milhões)

UF	População	Individuais - RP 6	Bancada Estadual - RP 7	Comissão - RP 8	Relator - RP 9	Total Emendas	R\$/hab
AL	3.365.351	195,9	181,4	2,6	393,4	773,3	230
AM	4.269.995	179,9	196,9	-	444,5	821,4	192
MA	7.153.262	372,3	182,0	3,1	722,5	1.279,9	179
PB	4.059.905	260,4	136,1	21,3	294,6	712,4	175
SE	2.338.474	186,5	82,7	1,6	139,4	410,2	175
MT	3.567.234	193,3	171,1	2,2	187,5	554,1	155
MS	2.839.188	190,7	121,7	2,2	86,9	401,5	141
RN	3.560.903	180,4	153,5	9,6	112,1	455,6	128
ES	4.108.508	222,3	118,4	34,0	96,1	470,8	115
BA	14.985.284	733,0	91,9	33,8	801,8	1.660,5	111
CE	9.240.580	452,2	205,9	13,0	340,3	1.011,3	109
PA	8.777.124	338,7	195,7	4,5	368,5	907,4	103
PE	9.674.793	447,1	107,7	8,6	418,9	982,3	102
GO	7.206.589	380,4	125,6	19,0	201,5	726,5	101
PR	11.597.484	581,7	205,3	26,7	345,3	1.158,9	100
SC	7.338.473	332,7	197,7	3,0	161,1	694,5	95
DF	3.094.325	155,2	103,9	-	20,5	279,6	90
RJ	17.463.349	706,5	125,7	13,1	700,5	1.545,7	89
RS	11.466.630	597,0	168,5	1,9	237,4	1.004,8	88
MG	21.411.923	936,9	216,3	9,7	666,3	1.829,3	85
SP	46.649.132	1.288,7	280,6	20,9	598,6	2.188,9	47
<b>TOTAL</b>	<b>213.317.639</b>	<b>10.084,1</b>	<b>4.350,5</b>	<b>253,2</b>	<b>8.278,1</b>	<b>22.966,0</b>	<b>108</b>

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE

138. O gráfico 2 ilustra a distribuição dos recursos por habitante de cada estado/DF.

**Gráfico 2 – Transferências aos demais entes por Emendas**



139. **Abrangência das emendas. Municípios atendidos.** As emendas individuais, em particular, **atendem de forma ampla o território nacional.** De acordo com a **tabela 9**, as 4.619 emendas individuais do universo pesquisado atenderam 5.374 municípios, ou seja, cerca de 96,4% do total de municípios. As emendas em seu conjunto, excluindo-se as duplicidades, atenderam 5.536

municípios, praticamente a totalidade dos entes da federação. Apenas 34 dos 5.570 municípios do Brasil não receberam transferências discricionárias ou voluntárias<sup>79</sup>.

**Tabela 9 - LOA 2022 - Emendas - Quantidade de Municípios Atendidos**

Tipo de Autoria	Número Emendas	Qtde de Municípios Atendidos	Valor Empenhado (Em R\$ milhões)
Individuais (RP 6)	4.619	5.374	10.084,1
Bancada (RP 7)	223	2.607	4.350,5
Comissão (RP 8)	11	222	253,2
Relator (RP 9)	19	2.237	8.278,1
<b>Total de Municípios Atendidos*</b>	<b>4.872</b>	<b>5.536</b>	<b>22.966,0</b>

\* Removidas duplicidades.

Fonte: Tesouro Gerencial

140. A quantidade de municípios beneficiários de notas de empenho por conta das emendas de bancada estadual RP 7 (2.607 municípios) e de relator (2.237 municípios) é um indicativo de que veiculam programações partilháveis.

141. **Desigualdade no valor empenhado por habitante de cada município.** Ao analisarmos o valor empenhado por habitante de cada município é possível constatar grandes diferenças em termos de valor empenhado por habitante. O valor máximo atingiu R\$ 3.323 por habitante, diante de uma média equivalente a R\$ 107,66 por habitante. A **tabela 10** ilustra um extrato dos maiores valores por habitante, que explicita a predominância de pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste.

**Tabela 10 - LOA 2022 - Emendas - Total/habitante - Maiores valores por habitante**

Valor Empenhado (Em R\$ milhões)

Município	UF	População	Individuais - RP 6	Bancada - RP 7	Comissão - RP 8	Relator - RP 9	Total Emendas	R\$/Habitante
Normandia	RR	11.772	15,05	21,06		3,00	39,12	3.323
Pracuuba	AP	5.370	4,54	2,40		9,20	16,14	3.005
Iracema	RR	12.637	13,52	13,94		8,27	35,74	2.828
Barra D'alcântara	PI	3.953	7,47	0,45		2,07	9,99	2.527
São Luiz	RR	8.232	20,04	0,70			20,73	2.519
Japurá	AM	1.755	0,80	1,70		1,50	4,00	2.279
São João Da Baliza	RR	8.492	2,34	13,23		3,00	18,57	2.187
Itaubal	AP	5.730	8,21			3,70	11,91	2.079
Olho D'água do Casado	AL	9.507	3,51	15,63		0,50	19,64	2.066
Barra de São Miguel	AL	8.434	6,44	8,23		2,16	16,84	1.996
Caroebe	RR	10.595	12,96	0,35		7,63	20,94	1.976
Campinas do Sul	RS	5.422	0,60	9,14		0,33	10,08	1.859
Solidão	PE	6.034	1,22			9,95	11,17	1.851
Alto Alegre	RR	15.249	9,84	15,80		1,10	26,73	1.753
Itamarati	AM	7.777	4,33			8,86	13,19	1.696
Uiramutã	RR	11.014	5,03	12,16		0,96	18,14	1.647
Crixás Do Tocantins	TO	1.749	1,96	0,41		0,48	2,85	1.629
Estrela Do Norte	GO	3.253	4,52	0,15		0,60	5,27	1.620

<sup>79</sup> Incluem-se as transferências especiais. Não foram excluídos os valores recebidos por meio de programações voluntárias a cargo do Executivo (RP 2), nem as aplicações diretas da União.

Bituruna	PR	16.411	14,04	0,14		12,30	26,49	1.614
Bonfim	RR	12.701	11,23	6,62		2,46	20,30	1.599
Jundiá	AL	4.119	5,40	1,13			6,53	1.585
Campos Verdes	GO	1.526	1,46	0,60		0,35	2,41	1.580
Rancho Queimado	SC	2.897	2,68	0,34		1,33	4,35	1.500
Canta	RR	19.257	8,77	19,20			27,97	1.453
Talismã	TO	2.831	3,35	0,69			4,04	1.428
Araguainha	MT	909	0,60			0,66	1,26	1.391
Serra do Navio	AP	5.577	4,20			3,30	7,50	1.346
Mucajaí	RR	18.482	9,37	14,33		0,40	24,10	1.304

Fonte: Tesouro Gerencial. **IBGE**

142. De outra parte, a **tabela 11** mostra os 34 municípios que não receberam recursos empenhados de emendas em 2022.

**Tabela 11 - LOA 2022 - Municípios que não receberam emendas (empenhos)**

Município	UF	População
Silveirânia	MG	2.267
Ibituruna	MG	3.003
Alvarenga	MG	3.783
Governador Eugênio Barros	MA	14.703
Marcos Parente	PI	4.546
Nazaré do Piauí	PI	7.307
São João do Arraial	PI	8.085
São José do Peixe	PI	3.737
Catarina	CE	21.041
Choró	CE	13.608
Tarrafas	CE	8.555
Borborema	PB	5.311
Duas Estradas	PB	3.569
Pirpirituba	PB	10.590
Fernando de Noronha	PE	3.140
Barreiras	BA	158.432
Brejoândia	BA	10.675
São Gonçalo dos Campos	BA	38.315
Acaiaca	MG	3.995
Descoberto	MG	5.044
Jesuânia	MG	4.774
Lagoa dos Patos	MG	4.062
Maripá de Minas	MG	3.000
Olaria	MG	1.694
Passabém	MG	1.619
Santa Rita do Itueto	MG	5.426
Santo Antônio do Grama	MG	3.861
São Sebastião do Rio Verde	MG	2.259
Senhora de Oliveira	MG	5.786
Seritinga	MG	1.857

Município	UF	População
Volta Grande	MG	5.270
Buritizal	SP	4.547
Taiúva	SP	5.562
Nova Alvorada	RS	3.698

Fonte: Tesouro Gerencial. **IBGE**

143. As discrepâncias quanto ao valor empenhado por habitante também podem ser constatadas se for selecionada determinada ação orçamentária, ou grupo de ações orçamentárias, como exemplificado na **tabela 12**.

**Tabela 12 - LOA 2022 - Emendas - Atendimento por Ação Orçamentária**

Ação orçamentária	Empenhado (R\$ milhões)	Nº Municípios	Média por habitante	Máximo / habitante
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	8.139,7	5.388	40,8	1.140
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	5.089,0	2.281	30,4	734
0EC2 - Transferências Especiais	3.317,0	4.085	18,4	2.205
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1.272,7	2.189	8,7	1.140
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	820,6	1.011	7,2	818
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	769,8	571	26,2	1.612
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	655,2	1.733	6,1	593
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	502,3	292	38,7	1.686
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	465,8	137	69,9	2.123
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	306,6	416	10,6	811
21BM - Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade	247,4	59	4,9	38
20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	222,3	144	3,8	243
00SL - Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	222,2	343	5,7	462
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	207,1	337	4,9	1.567
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	112,4	112	7,7	710
<b>Demais Ações</b>	615,7			
<b>Total Geral</b>	<b>22.966,0</b>			

Fonte: Tesouro Gerencial. **IBGE**

144. **Proporção das emendas em relação ao FPM de cada Município.** Em muitos municípios, o valor empenhado total por conta das emendas, como mostrado na **tabela 13**, supera os recursos recebidos por conta do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Para cada um desses casos deve-se

examinar se existe causa que justifique esse montante, ou seja, em que medida as discrepâncias são explicadas pela estrutura de distribuição das emendas individuais e de bancada, ou se decorrem de outras interferências.

**Tabela 13 - LOA 2022 - Emendas *versus* FPM do Município**

Município	UF	População	FPM 2022 (R\$ milhões)	Emendas (R\$ milhões)	% do FPM
Normandia	RR	11.772	6,4	39,1	609%
Iracema	RR	12.637	6,4	35,7	556%
São Luiz	RR	8.232	4,8	20,7	430%
São João da Baliza	RR	8.492	4,8	18,6	386%
Alto Alegre	RR	15.249	8,0	26,7	333%
Caroebe	RR	10.595	6,4	20,9	326%
Bonfim	RR	12.701	6,4	20,3	316%
Canta	RR	19.257	9,6	28,0	290%
Uiramutã	RR	11.014	6,4	18,1	282%
Rorainópolis	RR	31.387	12,8	33,9	264%
Pracuuba	AP	5.370	6,1	16,1	263%
Mucajaí	RR	18.482	9,6	24,1	250%
Itaubal	AP	5.730	6,1	11,9	194%
Caracarái	RR	22.635	9,6	18,1	188%
Tarauacá	AC	43.730	23,9	42,8	179%
Tartarugalzinho	AP	18.217	12,3	21,9	178%
Epitaciolândia	AC	18.979	16,0	24,3	152%
Olho D'água do Casado	AL	9.507	13,4	19,6	147%
Sao Goncalo	RJ	1.098.357	91,6	128,8	141%
Amajari	RR	13.561	6,4	8,8	137%
Vitória do Jari	AP	16.572	10,2	13,9	136%
Amapá	AP	9.265	6,1	8,2	133%
Barra de São Miguel	AL	8.434	13,4	16,8	126%
Serra do Navio	AP	5.577	6,1	7,5	122%
Bituruna	PR	16.411	22,0	26,5	121%
Manoel Urbano	AC	9.701	8,0	9,4	118%
Careiro	AM	38.820	29,3	34,5	118%
São Paulo	SP	12.396.372	442,1	510,9	116%
Oiapoque	AP	28.534	14,3	16,4	114%
Santana	AP	124.808	34,8	39,7	114%
Duque de Caxias	RJ	929.449	91,6	103,9	113%
Brasília	DF	3.094.325	252,6	279,6	111%
Ouro Preto do Oeste	RO	35.445	27,0	29,2	108%
Calcoene	AP	11.493	8,2	8,8	108%
Acrelândia	AC	15.721	13,3	14,3	107%
Silves	AM	9.289	9,8	10,4	107%
Barretos	SP	123.546	67,1	71,1	106%
Autazes	AM	41.005	29,3	30,6	104%
Cuiabá	MT	623.614	227,4	237,2	104%
Itamarati	AM	7.777	12,8	13,2	103%
Novo Oriente	CE	28.737	30,2	30,5	101%
São João De Meriti	RJ	473.385	91,6	92,4	101%

Fonte: Tesouro Gerencial. **IBGE**

145. O tratamento diferenciado de municípios que se encontram em condições similares é ainda mais problemático na modalidade de “transferência especial”. Como visto, nesses casos a programação é indefinida, não existe plano de trabalho. Não há como se verificar custos unitários, tampouco o interesse público e as razões do tratamento desigual.

146. **Estruturação dos dados por faixa populacional e por IDH.** Até esse ponto, a análise dos valores empenhados por habitante não levou em conta qualquer indicador socioeconômico. Para superar essa limitação, os municípios foram classificados e segregados. Primeiro, de acordo com a **faixa populacional** do município<sup>80</sup>: (a) Até 5.000 habitantes; (b) Entre 5.000 e abaixo de 10.000 habitantes; (c) Entre 10.000 e abaixo de 20.000 habitantes; (d) Entre 20.000 e abaixo de 50.000 habitantes; (e) Acima de 50.000 habitantes. E também segundo o **Índice de Desenvolvimento Humano - IDH** do município (referência 2010), da seguinte forma: (a) Menor do que 0,600; (b) Igual ou maior do que 0,600 e menor do que 0,750; (c) Maior ou igual a 0,750.

147. A **tabela 14** mostra os valores empenhados em 2022 (todas emendas) segundo a faixa de população do município e de acordo com as classes de IDH adotadas. Os dados mostram que **as emendas destinam maior montante per capita para municípios menores**. Por exemplo, municípios de até 5.000 habitantes e com IDH menor do que 0,600 receberam uma média de valor empenhado de R\$ 379 por habitante, sendo que a média verificada nos municípios acima de 50.000 habitantes foi de R\$ 161 por habitante.

**Tabela 14 - LOA 2022 - Emendas - Faixa Populacional versus IDH dos Municípios**

FAIXA POPULACIONAL MUNICÍPIOS	IDH Menor do que 0,600			IDH Entre 0,600 e menor do que 0,750			IDH Maior ou igual a 0,750		
	R\$ milhões	População x 1.000	R\$/ habitante	R\$ milhões	População x 1.000	R\$/ habitante	R\$ milhões	População x 1.000	R\$/ habitante
I - Abaixo de 5.000 habitantes	289,6	765	R\$ 379	934,1	3.144	R\$ 297	74,6	275	R\$ 271
II - Entre 5.000 e abaixo de 10.000 habitantes	695,1	2.435	R\$ 285	1.300,3	5.740	R\$ 227	70,7	402	R\$ 176
III - Entre 10.000 e abaixo de 20.000 habitantes	1.658,4	6.896	R\$ 240	1.983,5	11.221	R\$ 177	95,1	744	R\$ 128
IV - Entre 20.000 e abaixo de 50.000 habitantes	1.881,4	9.661	R\$ 195	2.793,4	20.577	R\$ 136	321,8	3.935	R\$ 82
V - Igual ou acima de 50.000 habitantes	585,1	3.628	R\$ 161	5.131,9	55.419	R\$ 93	5.151,1	88.475	R\$ 58
<b>Total</b>	<b>5.109,7</b>	<b>23.385</b>	<b>R\$ 218</b>	<b>12.143,0</b>	<b>96.101</b>	<b>R\$ 126</b>	<b>5.752,5</b>	<b>93.831</b>	<b>R\$ 61</b>

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE

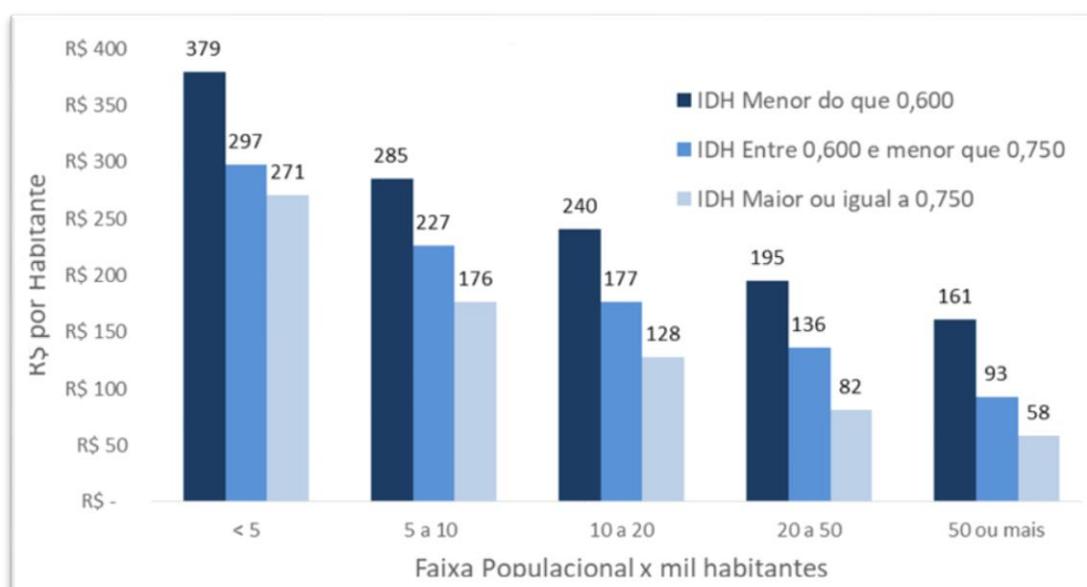
<sup>80</sup> De acordo com a população apurada pelo IBGE - 2021.

148. Apesar da discrepância identificada em relação ao critério populacional, verifica-se que, dentro de uma mesma faixa populacional, os empenhos por habitante em favor de municípios com menor IDH superam, na média, aqueles com maior IDH.

149. **Municípios com menor IDH recebem, em média, valores maiores por habitante.** O gráfico 3 indica que municípios com menor IDH (primeira coluna de cada faixa), dentro da mesma faixa populacional, recebem, em média, valores maiores por habitante. Por exemplo, na faixa de até 5.000 habitantes, os municípios com menor IDH receberam em média R\$ 379, enquanto que os municípios com maior IDH receberam em média R\$ 271/habitante.

150. O **Gráfico 3** ilustra os valores mostrados na tabela anterior.

**Gráfico 3 – Transferências Municípios – R\$/hab. – Faixa Populacional x IDH**



151. Os resultados devem levar em conta que cerca de 90 % dos municípios com IDH menor do que 0,600 encontram-se nas regiões Norte e Nordeste, conforme indicado na **tabela 15**. Desta forma, o número proporcionalmente maior de parlamentares por habitante nas unidades com menor população dessas regiões explica o maior montante de transferências *per capita*. Ademais, mesmo tomando-se o universo de municípios de *cada UF*, também foi constatado, na maioria dos casos, que os valores empenhados por habitante por conta de emendas são, **na média**, maiores no conjunto de municípios de menor IDH. Contudo, o comportamento das médias não afasta as discrepâncias internas (ver itens seguintes)

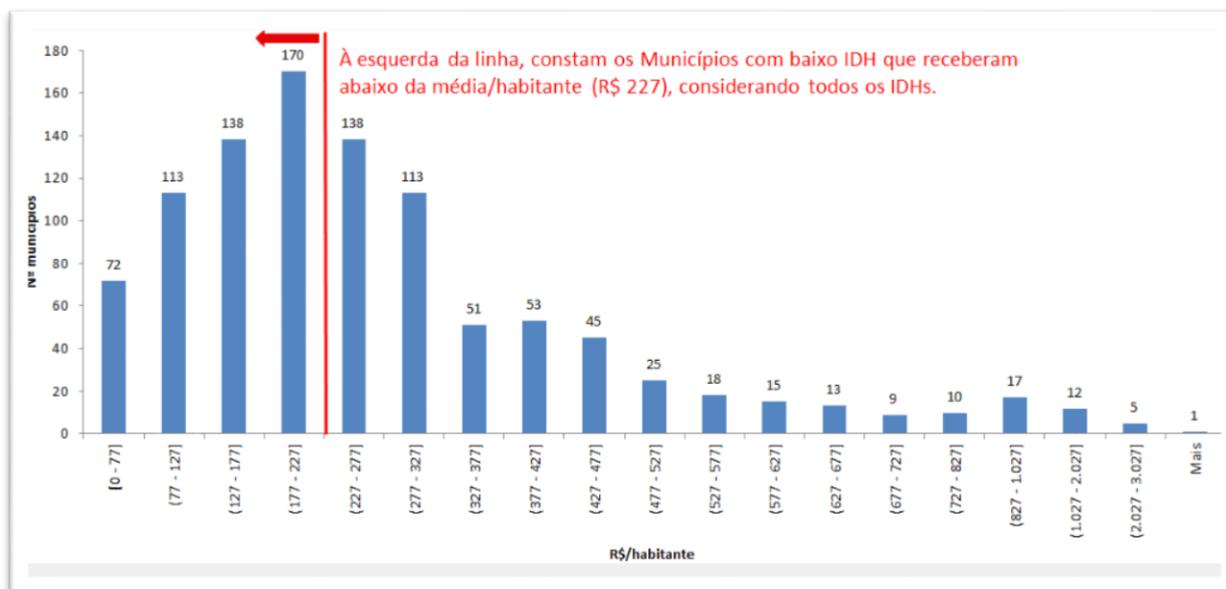
**Tabela 15 - Número de Municípios por Região, UF e Faixa de IDH**

<b>Região / UF</b>	<b>IDH &lt; 0,600</b>	<b>0,600 ≤ IDH ≤ 0,750</b>	<b>IDH &gt; 0,750</b>	<b>Total</b>
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>10</b>	<b>439</b>	<b>18</b>	<b>467</b>
DF			1	1
GO	3	236	7	246
MS	4	72	3	79
MT	3	131	7	141
<b>NORDESTE</b>	<b>1.113</b>	<b>670</b>	<b>11</b>	<b>1.794</b>
AL	88	14		102
BA	263	152	2	417
CE	49	134	1	184
MA	158	58	1	217
PB	152	70	1	223
PE	108	75	2	185
PI	182	41	1	224
RN	70	95	2	167
SE	43	31	1	75
<b>NORTE</b>	<b>198</b>	<b>246</b>	<b>6</b>	<b>450</b>
AC	13	9		22
AM	47	15		62
AP	3	13		16
PA	96	47	1	144
RO	9	43		52
RR	5	9	1	15
TO	25	110	4	139
<b>SUDESTE</b>	<b>73</b>	<b>1.305</b>	<b>290</b>	<b>1.668</b>
ES		74	4	78
MG	73	739	41	853
RJ		82	10	92
SP		410	235	645
<b>SUL</b>	<b>5</b>	<b>945</b>	<b>241</b>	<b>1.191</b>
PR	4	363	32	399
RS	1	390	106	497
SC		192	103	295
<b>Total Geral</b>	<b>1.399</b>	<b>3.605</b>	<b>566</b>	<b>5.570</b>

Fonte: IBGE

152. **Indícios de discrepâncias na distribuição dos valores pelas emendas.** Para uma melhor análise comparativa de eventuais distorções nas médias por habitante foram selecionados, dentre os municípios, **apenas aqueles com até 20.000 habitantes e em condições semelhantes de IDH (menor do que 0,600).**
153. Ao todo, 493 de um total de 1.018 municípios com até 20.000 habitantes e com IDH menor do que 0,600 receberam transferências abaixo da média (R\$ 227 por habitante - todos IDHs), como ilustrado no **Gráfico 4.**

**Gráfico 4 - Municípios com até 20.000 habitantes e IDH menor do que 0,600**



154. A **Tabela 16** exemplifica um extrato dos municípios com IDH menor ou igual a 0,600 que deveriam, teoricamente, receber recursos por habitante **superiores** à média da faixa populacional (R\$277/habitante), mas que não foram contemplados ou receberam empenhos inferiores à média do grupo. Os municípios concentram-se, notadamente, nas regiões Norte e Nordeste.

**Tabela 16 - LOA 2022 - Emendas - Municípios de até 20.000 hab. e IDH menor do que 0,600**  
**Municípios com menor relação de valores empenhados/habitante**

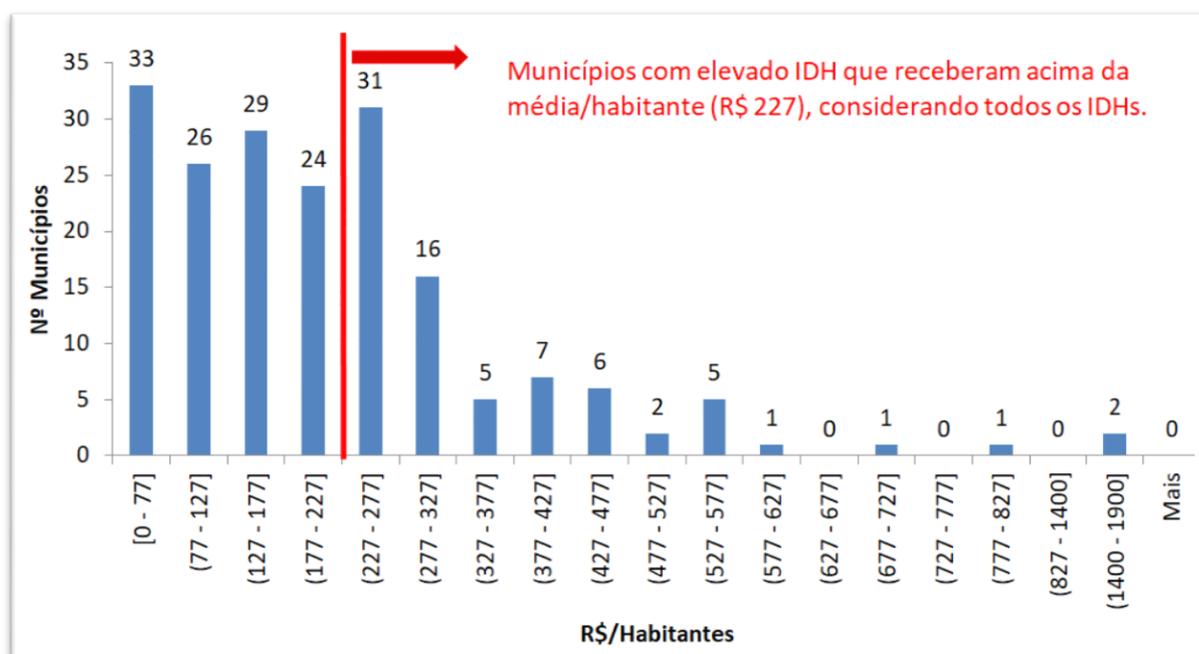
Município	UF	População	Total Emendas (R\$x mil)	R\$/habitante
Alvarenga	MG	3.783		0
Borborema	PB	5.311		0
Brejolândia	BA	10.675		0
Choro	CE	13.608		0
Governador Eugênio Barros	MA	14.703		0
Marcos Parente	PI	4.546		0
Nazaré do Piauí	PI	7.307		0
Pirpirituba	PB	10.590		0
São João do Arraial	PI	8.085		0
São José do Peixe	PI	3.737		0
Tarrafas	CE	8.555		0
Poranga	CE	12.358	100,0	8
Souto Soares	BA	17.118	200,0	12
Marcação	PB	8.746	160,1	18
Santa Cruz do Arari	PA	10.496	200,0	19
Mascote	BA	13.619	277,9	20
Jucuruçu	BA	8.856	181,9	21
Peri Mirim	MA	14.371	305,0	21
Baianópolis	BA	13.979	300,0	21
Mansidão	BA	13.822	300,0	22

Município	UF	População	Total Emendas (R\$x mil)	R\$/habitante
Alvarenga	MG	3.783		0
Porto Do Mangue	RN	6.605	150,0	23
Primavera	PE	15.231	350,0	23
Governador Dix-Sept Rosado	RN	13.115	320,0	24
Santo Antônio do Jacinto	MG	11.570	300,0	26
Joaíma	MG	15.476	425,4	27
São José do Jacuípe	BA	10.546	300,0	28
Presidente Kubitschek	MG	3.000	99,9	33

Fonte: Tesouro Gerencial.

155. De outra parte, foram encontrados 77 de um total de 189 municípios com até 20.000 habitantes e com IDH superior a 0,750, cujo montante de empenhos por habitante superam à média dessa faixa populacional (todos IDHs), que corresponde a R\$ 227 por habitante (todos IDHs).

**Gráfico 5 - Municípios com até 20.000 habitantes e IDH maior do que 0,750**



156. A **tabela 17** apresenta um extrato desses municípios que se concentram, notadamente, nas regiões sul e sudeste. Por se tratar de municípios com maior IDH, esperava-se uma distribuição abaixo da média geral por habitante dos municípios de até 20.000 habitantes (R\$ 227 por habitante).

**Tabela 17 - LOA 2022 - Emendas - Municípios de até 20.000 hab. e IDH maior do que 0,700**  
**Municípios com maior relação de valores empenhados/habitante**

Município	UF	Pop.	Ind. RP 6	Banc. RP 7	Com. RP 8	Relator RP 9	Em. Total (R\$ x mil)	R\$/habitante
Campinas do Sul	RS	5.422	600,0	9.144,2		333,1	10.077,2	1859
Rancho Queimado	SC	2.897	2.679,4	340,0		1.326,6	4.346,0	1500
Santana da Ponte Pensa	SP	1.448	1.083,1			49,1	1.132,3	782
Montauri	RS	1.430	768,2			263,3	1.031,5	721
Lajeado Grande	SC	1.408	300,0	570,3			870,3	618
Peritiba	SC	2.733	157,4	920,0		481,1	1.558,5	570

Município	UF	Pop.	Ind. RP 6	Banc. RP 7	Com. RP 8	Relator RP 9	Em. Total (R\$ x mil)	R\$/habitante
Gabriel Monteiro	SP	2.776	1.359,6			200,0	1.559,6	562
Novo Xingu	RS	1.705	933,8				933,8	548
Santo Antônio Do Planalto	RS	2.018	286,5			812,6	1.099,1	545
Vista Alegre do Prata	RS	1.553	210,0			627,6	837,6	539
Lagoa Dos Três Cantos	RS	1.604	400,0			438,8	838,8	523
Presidente Castello Branco	SC	1.526	450,0	308,6			758,6	497
Boracéia	SP	4.913	1.975,0			300,0	2.275,0	463
Cruzália	SP	2.021	719,8			200,0	919,8	455
Santo Antônio do Palma	RS	2.118	963,8				963,8	455
Rio Fortuna	SC	4.630	400,0	951,8		731,1	2.082,9	450
Monte Belo do Sul	RS	2.514	100,0			988,9	1.088,9	433
Alto Bela Vista	SC	1.915	400,0	180,0		243,9	823,9	430
Santa Rosa de Lima	SC	2.151	472,7	340,0		100,0	912,7	424
Saldanha Marinho	RS	2.596	1.086,0				1.086,0	418
Sebastianópolis do Sul	SP	3.595	1.497,3				1.497,3	416
Colorado	RS	3.088	908,7			350,0	1.258,7	408
São Pedro do Butiá	RS	2.950	1.038,0			100,0	1.138,0	386
Santa Salete	SP	1.558	400,0			199,0	599,0	384
Vila Maria	RS	4.368	1.310,0			336,6	1.646,6	377
Iguaracu	PR	4.475	1.350,0			271,8	1.621,8	362
Taquaral	SP	2.815	831,4			159,1	990,5	352
Salvador das Missões	RS	2.734	760,0			200,0	960,0	351
Iomerê	SC	2.979	999,5				999,5	336
Rio Do Oeste	SC	7.552	1.900,7			600,0	2.500,7	331
Nova Erechim	SC	5.163	1.000,0	398,1		287,3	1.685,4	326
Westfalia	RS	3.046	736,9			238,9	975,7	320
Salto Veloso	SC	4.792	1.119,7	100,0		287,3	1.507,0	314
Colinas	RS	2.466	470,7			300,0	770,7	313
Piratuba	SC	3.637	182,1	834,9		100,0	1.117,0	307
Planalto Alegre	SC	2.907	689,2	200,0		0,0	889,2	306
Vanini	RS	2.130	550,0			100,0	650,0	305
Santa Rita D'oeste	SP	2.476	750,1				750,1	303
Barra Funda	RS	2.563	400,0			370,0	770,0	300
Nova Boa Vista	RS	1.731	219,9			300,0	519,9	300
Luzerna	SC	5.683	300,0	1.061,8		300,0	1.661,8	292
Boa Vista do Buricá	RS	6.712	1.304,2			639,8	1.944,0	290

Fonte: Tesouro Gerencial

157. **As discrepâncias em relação às médias devem ser analisadas caso a caso.** Deve-se ressaltar que uma análise mais aprofundada dos montantes empenhados/habitante requer o exame detalhado do objeto de cada um dos convênios ou congêneres, o que poderá indicar as razões que justificam as diferenças, consideradas as particularidades locais. Por exemplo, quando a transferência se destina a obra de maior porte, deve-se examinar sua relevância. Inclusive dos casos em que o empenho fica concentrado em um único município, apesar de vários outros serem destinatários finais dos bens e serviços. Como reiterado neste estudo, a função de justificar os montantes transferidos com os parâmetros de políticas públicas cabe aos órgãos de coordenação e planejamento no contexto de cada ação orçamentária, sob a supervisão dos órgãos de controle.

158. Essa análise, no entanto, é inviabilizada quando se trata de recursos alocados na ação correspondente às “transferências especiais”. Sendo o objeto desconhecido, não se pode avaliar o interesse público, nem justificar diferenças no tratamento. Os maiores valores empenhados por habitante exclusivamente a conta de **transferências especiais**, nos municípios de até 20.000 habitantes e com IDH maior do que 0,700, encontram-se na **tabela 18**.

**Tabela 18 - LOA 2022 - Emendas - Transferências especiais - Municípios com maior relação valor empenhado/habitante - Apenas Municípios até 20.000 hab., IDH maior do que 0,700**

<b>Município</b>	<b>UF</b>	<b>População</b>	<b>Individuais (RP 6) (R\$ x mil)</b>	<b>R\$/habitante</b>
Rancho Queimado	SC	2.897	2.250,0	777
Presidente Castello Branco	SC	1.526	450,0	295
Vila Maria	RS	4.368	1.130,0	259
São Pedro do Butiá	RS	2.950	690,0	234
Águas de São Pedro	SP	3.588	750,0	209
Santa Salete	SP	1.558	300,0	193
Iguaracu	PR	4.475	800,0	179
Nova Araca	RS	4.890	850,0	174
Santana da Ponte Pensa	SP	1.448	250,0	173
Rio do Oeste	SC	7.552	1.250,7	166
Vanini	RS	2.130	350,0	164
Alto Bela Vista	SC	1.915	300,0	157
Modelo	SC	4.227	650,0	154
Presidente Lucena	RS	2.972	400,0	135
Magda	SP	3.086	400,0	130
Gabriel Monteiro	SP	2.776	350,0	126
Boracéia	SP	4.913	600,0	122
São Domingos	SC	9.422	1.150,0	122
Santo Antônio do Palma	RS	2.118	250,0	118
Novo Xingu	RS	1.705	200,0	117
Westfalia	RS	3.046	350,0	115
Planalto Alegre	SC	2.907	329,7	113
Armazém	SC	8.843	980,0	111
Salvador das Missões	RS	2.734	300,0	110
Santa Rita D'oeste	SP	2.476	250,0	101
Iomerê	SC	2.979	300,0	101
Treviso	SC	4.002	400,0	100
Salto Veloso	SC	4.792	469,7	98
Vista Alegre do Prata	RS	1.553	150,0	97
Indiaporã	SP	3.876	350,0	90
Taquaral	SP	2.815	250,0	89
Ita	SC	6.091	500,0	82
Ivatuba	PR	3.299	270,0	82
Rodeio	SC	11.647	950,0	82
Colorado	RS	3.088	250,0	81
Maracajá	SC	7.461	600,0	80
Rubinéia	SP	3.191	250,0	78
Nova Castilho	SP	1.290	100,0	78
Maripá	PR	5.562	420,0	76
Nova Candelária	RS	2.677	200,0	75
Demais		815.591	23.699,3	29
<b>Total Geral</b>		<b>970.436</b>	<b>44.739,4</b>	<b>46</b>

Fonte: Tesouro Gerencial

159. **As distorções não ocorrem apenas nas emendas, mas também nas programações discricionárias usuais dos ministérios (RP 2).** Para fins exemplificativos, foram comparados os valores transferidos por habitante pelo conjunto de alguns dos ministérios que mais descentralizam recursos (RP2) para execução pelos demais entes, exceto saúde<sup>81</sup>, quais sejam: Ministérios de Integração e Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento e Assistência Social, Agricultura e Turismo. Os valores empenhados por habitante vão de zero a R\$ 2.929/habitante. A **tabela 19** ilustra um extrato dos maiores valores. Deve-se ressaltar, como já referido, que uma análise mais aprofundada deve ser feita por ação orçamentária, com o objeto de cada convênio, o que poderá mostrar razões que justifiquem as diferenças.

**Tabela 19- LOA 2022 - Transferências aos Municípios por programações discricionárias usuais dos ministérios (RP 2) - Municípios com maior relação valores empenhados/habitante**

Município-UF	População	Empenhado (R\$ milhões)	Empenhado/habitante (R\$)
Vitória do Jari – AP	16.572	48,5	2.929
Jangada – MT	8.420	24,6	2.918
São Sebastião do Tocantins – TO	4.898	14,3	2.910
Nazaré – TO	3.772	9,0	2.390
Galinhas – RN	2.903	6,5	2.237
Curral Velho – PB	2.508	5,4	2.172
Iracema – RR	12.637	26,2	2.073
São Félix do Araguaia - MT	11.934	24,2	2.025
Japurá - AM	1.755	3,5	1.975
Normandia - RR	11.772	23,1	1.959
Cariri do Tocantins - TO	4.499	8,1	1.808
Barra de São Miguel - AL	8.434	15,2	1.805
Itamarati - AM	7.777	13,8	1.778
Olho D'água do Casado - AL	9.507	16,4	1.725
Campinas do Sul - RS	5.422	9,1	1.686
União da Serra - RS	1.084	1,7	1.595
São Bento do Tocantins - TO	5.457	8,5	1.561
Mariópolis - PR	6.655	10,3	1.555
Mucajá - RR	18.482	27,1	1.469
Brasília - DF	3.094.325	4.543,4	1.468
Uiramutã - RR	11.014	16,0	1.452
Joca Claudino - PB	2.640	3,8	1.424
Coração de Maria - BA	22.391	31,5	1.407
Nova Ramada - RS	2.195	3,1	1.394
Itaubal - AP	5.730	7,7	1.341
Paranaíta - MT	11.291	15,0	1.328
Caroebe - RR	10.595	13,9	1.312
Macedônia - SP	3.686	4,8	1.295
João Costa - PI	3.003	3,8	1.274
Nova Russas - CE	32.487	39,8	1.224
Grupiara - MG	1.386	1,6	1.173
Santa Fé do Araguaia - TO	7.678	9,0	1.167

Fonte: Tesouro Gerencial

<sup>81</sup> Foi excluído o Ministério da Saúde uma vez que boa parte das transferências discricionárias se relacionam ao atendimento do SUS.

## XI - PRINCIPAIS CONCLUSÕES

160. O estudo atende solicitação de trabalho da Deputada ADRIANA VENTURA – Novo/SP para fins de análise da conformidade das emendas com as políticas públicas, considerando a legislação vigente quanto ao papel do orçamento público na redução das desigualdades sociais e regionais e as atuais práticas orçamentárias, apontando-se os aspectos críticos e alternativas para a superação de eventuais inconsistências.
161. **Papel do Congresso Nacional.** O Congresso Nacional ampliou bastante sua atuação no debate do gasto público após a Constituição de 1988, criando diversos mecanismos de controle e transparência da gestão orçamentária e financeira, além de prover maior grau de realismo à peça orçamentária. De outra parte, novos desafios surgem no processo orçamentário, destacando-se a necessidade de coordenação e convergência do efeito do conjunto das emendas com as políticas públicas nacionais, regionais ou setoriais, dentro do propósito da redução das desigualdades sociais e espaciais. Para além do pragmatismo eleitoral, o esforço de alocação dos recursos orçamentários sob a ótica das políticas públicas executadas pelo governo é uma medida que concretiza princípios constitucionais e promove justiça distributiva no atendimento das demandas da população brasileira.
162. **Crescimento das transferências por emendas.** As transferências discricionárias aos demais entes veiculadas por emendas aumentaram de forma expressiva nos últimos anos, tornando-se o Legislativo o principal ator na distribuição de repasses voluntários aos entes da federação. Sua ação encontra-se fortemente voltada ao atendimento político de demandas municipais/locais, viabilizado diretamente pelas emendas individuais, ou, indiretamente, pelas demais emendas. Tomando-se por base os valores empenhados em 2022, a quantidade de municípios beneficiados com emendas de bancada estadual RP 7 (2.607 municípios) e de relator (2.237 municípios) é um indicativo de que essas emendas veiculam programações partilhadas durante a execução.
163. **Efetividade do orçamento público na redução das desigualdades sociais e regionais.** A distribuição das transferências discricionárias aos demais entes, provenientes de emendas ou não, deve ser compatível com o objetivo fundamental da República voltado à equidade e redução das desigualdades sociais e regionais.
164. A atuação do Legislativo e do Executivo, poderes constituídos responsáveis pela aprovação e execução do orçamento público, encontra-se submetida a tais preceitos constitucionais. A compatibilização das escolhas com políticas públicas universais exige um esforço conjunto dos poderes de modo a respeitar critérios definidos a partir de indicadores sócio econômicos que reflitam as necessidades da população. A ausência ou deficiência de critérios de elegibilidade abre caminho para a **concentração de poder decisório**, seja no âmbito do Executivo ou no autor da emenda.
165. O “**orçamento impositivo**”, caracterizado pelo dever de execução do programa de trabalho como consta da lei aprovada, deve ser compreendido como uma forma de garantir maior efetividade à discussão democrática do orçamento público. Não deve ser compreendido com uma forma de dispensa de exame detido das programações aprovadas, sobretudo no que diz respeito à sua compatibilidade com as políticas públicas vigentes e com o propósito de redução de desigualdades.
166. **Mecanismo distributivo das emendas.** O processo de escolha e indicação dos entes beneficiados pelas emendas é construído de “baixo para cima”, do particular (pleitos locais) para o geral. Cabe

- aos autores das emendas a consolidação dos pleitos dentro dos limites disponíveis. A despeito de propiciar grande capilaridade e maior autonomia política ao autor da emenda, constata-se, do ponto de vista da federação, uma lacuna quanto à **necessidade de uma coordenação mais abrangente**, com foco nas necessidades de cada município. É dever dos órgãos técnicos setoriais de planejamento e coordenação promover a necessária coerência das indicações com o planejamento estatal em sentido amplo, eivando redundâncias e suprimindo omissões, garantindo um resultado estruturado e compatível com os princípios constitucionais.
167. Os critérios devem levar em conta as políticas e planos nacionais, setoriais e regionais, apoiados com uma matriz de indicadores sócio econômicos para cada área de governo e ação orçamentária, coerente com as necessidades da população-alvo. Por exemplo, na área da saúde, indicadores epidemiológicos, mortalidade, etc. No saneamento, a falta de água, esgoto, etc. Na assistência social, indicadores de pobreza absoluta, etc.
168. **Caráter das Indicações.** Para que as mudanças sugeridas sejam promovidas, as indicações de beneficiários durante a execução orçamentária pelos autores das emendas não devem ser compreendidas como de caráter absoluto. Não devem os órgãos setoriais de execução se eximirem, na etapa dos impedimentos técnicos, de verificar a compatibilidade do conjunto das indicações com os planos e programas. A propósito, o inciso V do § 1º do art. 72 da LDO 2023 prevê, dentre os impedimentos técnicos, “a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação”.
169. **Publicidade e informações sobre os projetos locais.** O processo alocativo orçamentário pode ser aperfeiçoado se os parlamentares e demais agentes políticos decisórios contarem previamente com um maior número de informações e indicadores dos problemas e prioridades dos municípios ou regiões de cada estado/DF, dando-se publicidade aos projetos existentes voltados às áreas mais carentes e prioritárias.
170. **Modelo conceitual das emendas.** O modelo original de emendamento, desde a Resolução nº 2/1996-CN, combinava emendas individuais, de bancada e de comissão com funções complementares segundo uma ordem espacial de prioridades. Vislumbrava-se nas emendas de comissão uma garantia do atendimento de prioridades nacionais, assegurando-se critérios de políticas públicas; a destinação de emendas de bancada para obras estruturantes de interesse estadual; e finalmente, a destinação de emendas individuais para o atendimento de demandas locais, com caráter suplementar.
171. O resgate do modelo conceitual delineado desde a Resolução nº 2/1995-CN - vários tipos de emendas com vocação distinta - requer a retomada do caráter coletivo e dos objetivos típicos das emendas de bancada estadual e de comissões. Com efeito, a utilização dessas programações, durante a execução, como forma de ampliação das cotas individuais tem-se dado em detrimento de investimentos estruturantes e de políticas públicas estruturadas de forma universal.
172. **Emendas Individuais.** Tornaram-se o principal instrumento de descentralização de recursos discricionários aos demais entes. São reconhecidas pela sua capacidade de identificação, seleção e alocação de recursos destinados a solucionar problemas locais.
173. A existência de **limites regimentais e de regras de partilha** justificam-se: (i) do ponto de vista **fiscal**, para evitar que a demanda ilimitada de recursos por parte dos municípios comprometa as disponibilidades da União; (ii) do ponto de vista da **gestão e coordenação**, de modo a evitar que as

- emendas individuais inviabilizem o atendimento das demais necessidades; (iii) do ponto de vista **político**, pela necessidade de se pactuar um atendimento isonômico ao conjunto de congressistas.
174. De acordo com o § 11 do art. 166 da CF, a execução das emendas individuais deve observar critérios para execução equitativa, matéria reservada **à lei complementar** de que trata o art. 165, § 9º. A inexigibilidade do **chamamento público** (art. 29 da Lei nº 13.019/14) apenas para as emendas individuais não se coaduna com os princípios republicanos (igualdade de oportunidade). A ausência de critérios públicos na escolha da entidade pode, inclusive, gerar questionamentos aos autores das emendas e eventual responsabilização em caso de atuação irregular da entidade.
175. **Emenda Individual. Transferência Especial.** Em 2022, foram empenhados R\$ 3,3 bilhões em transferências especiais, com valores variando de zero a R\$ 777/habitante. Desde sua criação, os valores aumentam a cada exercício. As “transferências especiais”, por não possuírem finalidade definida<sup>82</sup>, ausente o programa de trabalho e o instrumento de pactuação, **impedem o exercício, tanto por parte do Poder Legislativo como do Executivo, do controle político necessário para avaliar o interesse público, o mérito e a oportunidade** de cada transferência, bem como as eventuais razões do tratamento diferenciado dado aos entes subnacionais. A falta de especificação torna impossível o controle orçamentário prévio feito com base nos custos unitários (padrões). Tais deficiências podem fazer com que o instituto seja considerado **incompatível com o pacto federativo brasileiro**, princípio constitucional integrante do núcleo intangível da Carta de 1988. A rapidez e eficiência da transferência desses recursos aos cofres municipais não implica necessariamente uma entrega célere de bem ou serviço à população local. Nem é possível saber se e quando isso se dará, uma vez que essas transferências não estão condicionadas a um cronograma pré-aprovado.
176. Por tais razões, o instituto das transferências especiais deveria se restringir apenas aos casos emergenciais ou de calamidade pública, com cronograma anual, ou seja, quando a urgência justifica a postergação do controle. Paralelamente, deve-se **resgatar as propostas de simplificação e agilização dos convênios**, especialmente daqueles de pequeno valor que podem ser executados no mesmo exercício.
177. **Emendas de bancada estadual.** O levantamento feito (tabela 4) evidencia o distanciamento do objeto das emendas de bancada estadual do modelo ideal de sua destinação, qual seja, obras e projetos estruturantes. No PLOA 2023, tais empreendimentos receberam **apenas cerca de 10% dos recursos totais das emendas de bancada estadual**. A quantidade de municípios atendidos pelas emendas de bancada RP 7 (2.607 municípios) é um indicativo de que veiculam programações partilháveis durante a execução, funcionando na prática como uma extensão das emendas individuais.
178. O critério de distribuição atual das emendas de bancada estadual - o mesmo valor para todos os estados/DF-, ao não levar em conta a população beneficiada, nem outro critério sócio econômico, gera discrepâncias. A exemplo da Bahia, que, apesar de abrigar 7 % da população nacional, com renda *per capita* relativamente baixa, recebe apenas 3,7% do total distribuídos para as bancadas.

---

<sup>82</sup> Esse aspecto encontra-se parcialmente mitigado pelas exigências recentes da administração federal, **durante a execução**. O Comunicado nº 13/2023, que estabeleceu o cronograma para execução das emendas individuais RP6 na modalidade transferência especial - Orçamento 2023 - 1º ciclo, passou a considerar hipótese de impedimento técnico “**IV - não indicação da área da política pública e da programação orçamentária constante da lei orçamentária do ente beneficiado na qual o recurso será aplicado**”;

179. **Emendas de comissão.** A vocação regimental das emendas de comissão é a definição de programações cujos critérios de aplicação estivessem estritamente amparados em políticas públicas nacionais ou setoriais. A propósito, o art. 44, inciso II da Resolução nº 1/2006-CN prevê que as emendas deveriam conter, na sua justificação, “elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da **população beneficiada pela respectiva política pública**, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional”.
180. **Emendas de relator.** A proibição quanto ao “uso indevido das emendas do Relator-Geral” limita a apresentação e aprovação de emendas de relator-geral. O STF declarou **inconstitucional o inteiro teor da Resolução nº 2/2021**, o que inclui a autorização prevista no art. 53, IV e o art. 69-A da Resolução nº 1/2006-CN. Entende-se, pelo mesmo fundamento, que ficou **prejudicado o inteiro teor da Resolução nº 3/2022**.
181. Do voto da Ministra relatora (item iii) constou, como tese (enunciado prescritivo): “**As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões**, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”. As restrições alcançam, por analogia, as emendas dos **relatores-setoriais**.
182. **Valores empenhados em 2022 por habitante. Índícios de assimetrias.** O modelo de distribuição atual busca assegurar a isonomia entre os autores das emendas, de modo que os resultados em termos de valor empenhado/município não são previsíveis, pois resultam de diversas combinações que, inclusive, são alteradas de um ano para outro. Ademais, as transferências podem ser feitas na forma de “transferência especial”, ou convênios comuns, ou para a saúde. Para identificar indícios de assimetrias no atendimento da população municipal por meio de emendas foram examinados (dados da STN/Tesouro Gerencial) os valores empenhados da LOA 2022 por tipo de emenda e por município. Adotou-se como indicador de comparabilidade o montante de recursos orçamentários empenhados por habitante do município.
183. **Elevado alcance das emendas.** As emendas em seu conjunto, excluindo-se as duplicidades, possibilitaram em 2022 empenhos para 5.536 municípios, praticamente a maior parte do território brasileiro (cerca de 99 %). Apenas 34 municípios dos 5.570 municípios do Brasil não receberam transferências discricionárias ou voluntárias<sup>83</sup>. Os valores transferidos/habitante, contudo, são bastante díspares, mesmo considerando-se municípios da mesma faixa populacional ou de IDH.
184. **Municípios de estados menos populosos recebem valores/habitante maior do que a média nacional.** A existência de um número mínimo de representantes de cada unidade da federação, e a definição de um mesmo valor de emendas de bancada por estado/DF faz com que os montantes orçamentários por habitante destinados aos municípios dos estados menos populosos - notadamente da região Norte e Nordeste -, sejam maiores do que a média nacional (vide **Gráfico 2**). Essa análise, contudo, deve ser ponderada com outras particularidades, como a renda *per capita*, bem com a necessidade de projetos estruturantes dos estados da federação.
185. **Discrepância no valor empenhado por habitante.** Verifica-se grande discrepância no valor empenhado por habitante dos municípios. O valor máximo atingiu R\$ 3.323 por habitante, diante de

<sup>83</sup> Incluem-se as transferências especiais. Não foram excluídos os valores recebidos por meio de programações voluntárias a cargo do Executivo (RP 2), nem as aplicações diretas da União.

uma média nacional equivalente a cerca de R\$ 107 por habitante. Essas distorções ocorrem também na distribuição dos recursos no âmbito de uma mesma ação orçamentária. Em muitos municípios, o valor empenhado total supera os recursos recebidos por conta do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Os maiores valores/habitante concentram-se em pequenos municípios dos estados menos populosos. Trinta e quatro municípios não receberam recursos (empenho) de emendas. **As distorções em termos de valor empenhado por habitante não ocorrem apenas nas emendas**, mas também nas programações discricionárias usuais dos ministérios (RP 2). A propósito, no que tange à execução de transferências voluntárias genéricas, que não identificam a localidade, consta do art. 92 da LDO 2023 a necessidade de prévia divulgação dos critérios de distribuição compatíveis com indicadores que reflitam a população beneficiada pela respectiva política pública.

186. **Análise das diferenças.** Uma análise mais aprofundada das diferenças requer o exame do objeto de cada um dos convênios ou congêneres, o que poderá indicar **eventuais razões que justificam as diferenças, consideradas as particularidades locais**, a exemplo dos casos em que uma obra de maior porte se mostrou necessária. Existem também situações em que o empenho fica concentrado em um único município, apesar de vários outros serem beneficiários finais dos bens e serviços. Essa análise da conformidade das indicações com as políticas públicas é responsabilidade dos órgãos do poder Executivo, devidamente fiscalizada pelos sistemas de controle interno e externo. No caso das transferências especiais, vide observações anteriores.
187. **Influência do IDH.** O levantamento da distribuição das transferências à conta de emendas (empenhado 2022) indica que municípios com menor IDH, dentro da mesma faixa populacional, recebem, **em média**, valores um pouco maiores por habitante, o que é coerente com o propósito de redução das desigualdades. Os resultados devem levar em conta que cerca de 90 % dos municípios com IDH menor do que 0,600 encontram-se nas regiões Norte e Nordeste.
188. De outra parte, apesar do comportamento das médias, existem **discrepâncias internas**, inclusive dentro do mesmo estado. No âmbito do território nacional, dentro do universo de 1.018 municípios com até 20.000 habitantes, com uma média geral (todos IDHs) de R\$ 272 por habitante, identificou-se que: a) 493 municípios com IDH menor do 0,600 receberam abaixo dessa média, quando teoricamente deveriam receber acima; b) 77 municípios com IDH superior a 0,750 receberam recursos acima da referida média, quando teoricamente deveriam receber abaixo da média.

**ANEXOS**

**ANEXO 1 - SIMULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (RP7) SEGUNDO DIVERSOS CRITÉRIOS**

REGIÃO	UF	CRITÉRIO POPULACIONAL PURO (A)		CRITÉRIO POPULAÇÃO PONDERADA PELO INVERSO DA RENDA PER CAPITA (B)				CRITÉRIO LOA 2023 (C)	SIMULAÇÃO DISTRIBUIÇÃO R\$ 7,69 bilhões (em R\$/habitante) (LOA 2023)			SIMULAÇÃO DIST. R\$ 7,69 bilhões (valores por UF /bancada em R\$ milhões)		
		População (1)	Base 100	Renda per capita (2)	Inverso da RPC (3)	Pop x 1/RPC	Base 100		Parecer Prel. (4)	Crit.(A) Pop.	Crit.(B) Popx1/RPC	Crit.(C) LOA 2023	Crit. (A)	Crit. (B)
NO	AC	906.876	0,4%	1.038	0,0009633	0,0000041	0,6%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 51,5	R\$ 314,1	32,7	46,7	284,9
NE	AL	3.365.351	1,6%	935	0,0010695	0,0000169	2,5%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 57,2	R\$ 84,7	121,3	192,4	284,9
NO	AM	4.269.995	2,0%	965	0,0010362	0,0000207	3,1%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 55,4	R\$ 66,7	154,0	236,5	284,9
NO	AP	877.613	0,4%	1.177	0,0008498	0,0000035	0,5%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 45,4	R\$ 324,6	31,6	39,9	284,9
NE	BA	14.985.284	7,0%	1.010	0,0009901	0,0000696	10,3%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 52,9	R\$ 19,0	540,3	793,0	284,9
NE	CE	9.240.580	4,3%	1.050	0,0009523	0,0000413	6,1%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 50,9	R\$ 30,8	333,2	470,3	284,9
CO	DF	3.094.325	1,5%	2.913	0,0003432	0,0000050	0,7%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 18,3	R\$ 92,1	111,6	56,8	284,9
SE	ES	4.108.508	1,9%	1.723	0,0005804	0,0000112	1,7%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 31,0	R\$ 69,3	148,1	127,5	284,9
CO	GO	7.206.589	3,4%	1.619	0,0006178	0,0000209	3,1%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 33,0	R\$ 39,5	259,9	238,0	284,9
NE	MA	7.153.262	3,4%	814	0,0012289	0,0000412	6,1%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 65,7	R\$ 39,8	257,9	469,8	284,9
SE	MG	21.411.923	10,0%	1.529	0,0006539	0,0000656	9,7%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 34,9	R\$ 13,3	772,1	748,3	284,9
CO	MS	2.839.188	1,3%	1.839	0,0005436	0,0000072	1,1%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 29,1	R\$ 100,3	102,4	82,5	284,9
CO	MT	3.567.234	1,7%	1.674	0,0005972	0,0000100	1,5%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 31,9	R\$ 79,9	128,6	113,9	284,9
NO	PA	8.777.124	4,1%	1.061	0,0009425	0,0000388	5,7%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 50,4	R\$ 32,5	316,5	442,1	284,9
NE	PB	4.059.905	1,9%	1.096	0,0009127	0,0000174	2,6%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 48,8	R\$ 70,2	146,4	198,0	284,9
NE	PE	9.674.793	4,5%	1.110	0,0009010	0,0000409	6,1%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 48,2	R\$ 29,4	348,9	465,9	284,9
NE	PI	3.289.290	1,5%	1.846	0,0005418	0,0000084	1,2%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 29,0	R\$ 86,6	118,6	95,2	284,9
SL	PR	11.597.484	5,4%	1.855	0,0005392	0,0000293	4,3%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 28,8	R\$ 24,6	418,2	334,2	284,9
SE	RJ	17.463.349	8,2%	1.971	0,0005073	0,0000415	6,2%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 27,1	R\$ 16,3	629,7	473,5	284,9
NE	RN	3.560.903	1,7%	1.267	0,0007893	0,0000132	2,0%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 42,2	R\$ 80,0	128,4	150,2	284,9
NO	RO	1.815.278	0,9%	1.365	0,0007324	0,0000062	0,9%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 39,1	R\$ 156,9	65,5	71,1	284,9
NO	RR	652.713	0,3%	1.166	0,0008576	0,0000026	0,4%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 45,8	R\$ 436,5	23,5	29,9	284,9
SL	RS	11.466.630	5,4%	2.087	0,0004792	0,0000258	3,8%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 25,6	R\$ 24,8	413,5	293,7	284,9
SL	SC	7.338.473	3,4%	2.018	0,0004954	0,0000170	2,5%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 26,5	R\$ 38,8	264,6	194,3	284,9
NE	SE	2.338.474	1,1%	1.187	0,0008423	0,0000092	1,4%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 45,0	R\$ 121,8	84,3	105,3	284,9
SE	SP	46.649.132	21,9%	2.148	0,0004655	0,0001018	15,1%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 24,9	R\$ 6,1	1.682,1	1.160,7	284,9
NO	TO	1.607.363	0,8%	1.379	0,0007253	0,0000055	0,8%	3,70%	R\$ 36,1	R\$ 38,8	R\$ 177,2	58,0	62,3	284,9
<b>Total</b>		<b>213.317.639</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.625</b>		<b>0,0006747</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 36,1</b>	R\$ 36,1	R\$ 36,1	<b>7.691,9</b>	<b>7.691,9</b>	<b>7.691,9</b>

Obs.

(1) Estimativa população (1/07/2021) - IBGE

(2) Renda domiciliar per capita (RDPC) da UF fornecida pelo IBGE, relativa ao exercício de 2022;

(3) Critério que pondera a distribuição dos recursos de acordo com o inverso da renda per capita (semelhante ao antigo critério do FPE no Código Tributário Nacional).

(4) Critério adotado no PLOA 2021 para as emendas de bancada estadual impositivas (RP7).

Obs. Total distribuído RP 7 = R\$ 7.691.907.941 (R\$ 284.885.484/bancada)

**Anexo 2- LOA 2023 - Autorizado - Emendas de Comissão (RP 8) por Autor**

<b>Comissão e Casa Autora</b>	<b>LOA 2023 (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>
Desenvolvimento Regional e Turismo - SF	6.483,0	85,6%
Educação, Cultura e Esporte - SF	229,5	3,0%
Serviços de Infraestrutura - SF	150,0	2,0%
Viação e Transportes - CD	106,0	1,4%
Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - Mista	103,3	1,4%
Constituição Justiça e Cidadania- SF	101,5	1,3%
Relações Exteriores e Defesa Nacional - SF	63,2	0,8%
Educação - CD	54,0	0,7%
Cultura - CD	43,8	0,6%
Esporte - CD	40,4	0,5%
Senado do Futuro - SF	18,8	0,2%
Assuntos Sociais - SF	18,4	0,2%
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CD	12,5	0,2%
Agricultura e Reforma Agrária - SF	12,2	0,2%
Trabalho, Administração e Serviço Público - CD	12,0	0,2%
Relações Exteriores e Defesa Nacional - CD	11,2	0,1%
Ciência, Tecnologia, Inovação - SF	10,0	0,1%
Assuntos Econômicos - SF	9,1	0,1%
Turismo - CD	8,0	0,1%
Direitos Humanos e Legislação Participativa - SF	7,9	0,1%
Minas e Energia - CD	7,3	0,1%
Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CD	7,2	0,1%
Direitos Humanos e Minorias - CD	7,2	0,1%
Defesa dos Direitos da Mulher - CD	7,2	0,1%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CD	7,2	0,1%
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CD	6,2	0,1%
Meio Ambiente - SF	5,2	0,1%
Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CD	4,4	0,1%
Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - SF	4,1	0,1%
Desenvolvimento Urbano - CD	4,0	0,1%
Segurança Pública - SF	3,8	0,1%
Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados - Mista	3,5	0,0%
Defesa Direitos das Pessoas com Deficiência - CD	3,1	0,0%
Constituição, Justiça e de Cidadania - CD	2,7	0,0%
Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - Cindra - CD	2,4	0,0%
Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa - CD	2,2	0,0%
Mista de Controle das Atividades de Inteligência - Mista	2,1	0,0%
Seguridade Social e Família - CD	0,6	0,0%
Legislação Participativa - CD	0,2	0,0%
Defesa do Consumidor - CD	0,1	0,0%
<b>Total</b>	<b>7.575,4</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Siga Brasil.