



**Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.**

**Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)**



**Câmara dos Deputados**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**Nota Técnica nº 23/2023**

**O papel das emendas de comissão no  
processo orçamentário. Valores  
autorizados e executados em 2023 (até  
29/09/2023)**

Conof/CD - Consultores designados (\*)

(\*) Eugênio Greggianin e 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.



**Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.**

**Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)**

---

## **SUMÁRIO**

I - CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	3
II – O PAPEL DAS EMENDAS DE COMISSÃO .....	5
III - LOA 2023 – EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE COMISSÃO (ATÉ 29/SET/2023) .....	7
IV - PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	15



## I - CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. **Solicitação de Trabalho**<sup>1</sup>. Trata-se de solicitação de trabalho para que seja realizada uma Nota sucinta acerca do papel das emendas de comissão no processo orçamentário do Congresso Nacional, sua evolução recente, contendo ainda os **dados quantitativos** que mostrem os valores autorizados e a evolução da execução recente dessas emendas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2023 - PLOA 2023. O trabalho aproveita excertos do Estudo Técnico nº 06/2023 – Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas<sup>2</sup>.
2. **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>3</sup> daquelas que já constam do projeto encaminhado pelo Poder Executivo.
3. As emendas encontram-se classificadas em (i) **individuais**, quando sua apresentação depende da vontade de um único parlamentar; e (ii) **coletivas**, oriundas de bancadas estaduais ou comissões permanentes das casas legislativas, quando previamente aprovadas pelo respectivo colegiado.
4. As emendas *impositivas* (de execução obrigatória) são aquelas individuais (classificadas com o código RP 6) e de bancada estadual (classificadas com o código RP 7) aprovadas e executadas com base nos §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição Federal, em montantes predeterminados, gozando de alguns privilégios, destacando-se: a) dever de execução, ressalvado justificado impedimento técnico; b) reserva de recursos para seu atendimento garantida pela LDO; c) garantia de contingenciamento proporcional (art. 166, § 18); e, d) indicação formal de beneficiários pelo autor da emenda durante a execução, nos termos que dispõe a LDO. As emendas, uma vez apresentadas, são examinadas pelos relatores setoriais e depois pelo relator geral, do que resultará um parecer aprovado pela Comissão Mista de Orçamento e, depois, pelo plenário do Congresso Nacional.
5. **Modelo de emendamento**. Na vigência da Constituição de 1988 a intervenção do Legislativo na peça orçamentária sofreu alterações ao longo do tempo. Em um primeiro momento, a participação do legislativo ficou limitada ao atendimento de demandas específicas dos municípios mediante as chamadas emendas individuais, ou seja, emendas escolhidas por cada um dos congressistas (Deputados e Senadores).
6. Em seguida, ante a percepção de que a atuação do Legislativo precisava contemplar iniciativas de médio e longo-prazo, estratégicas ou com caráter nacional, foram introduzidos dois tipos de emendas de autoria coletiva. Uma modalidade voltada ao atendimento de obras e projetos estruturantes de interesse dos estados/DF, com iniciativa a cargo das 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**.
7. Esse modelo conceitual, que combinava emendas individuais, de bancada e de comissão com funções complementares, delineado desde a Resolução 2/1995, do Congresso Nacional, ainda se encontra

<sup>1</sup> Solicitação de trabalho 916/2023 da **Deputada ADRIANA VENTURA - NOVO-SP**.

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof\\_cd\\_-no-06-2023\\_-emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd_-no-06-2023_-emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas). Autores: Eugênio Greggianin, Dayson P. Almeida, Mário Gurgel, Tiago M. A. Almeida.

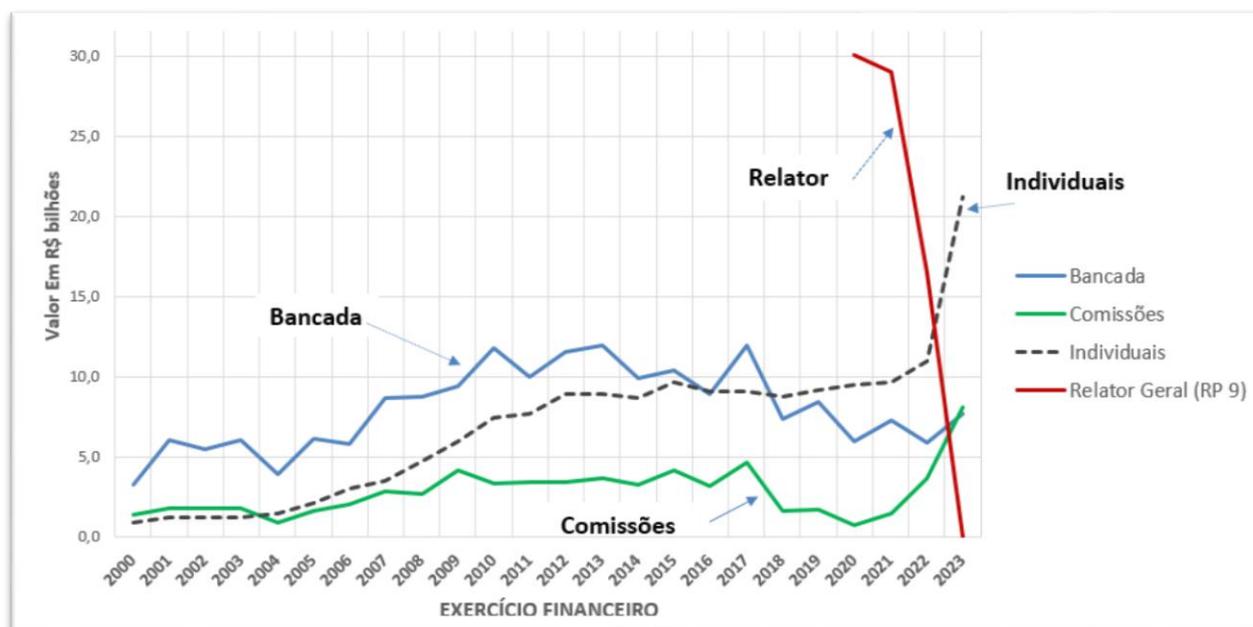
<sup>3</sup> As emendas à programação orçamentária podem ser de inclusão, acréscimo ou de cancelamento de dotações.

vigente. A ideia subjacente ao modelo é a de que as emendas, em seu conjunto, deveriam propiciar um atendimento amplo e estruturado às necessidades do país.

- Segundo o grau de focalização das prioridades, vislumbrava-se a destinação de emendas de comissão para prioridades institucionais e/ou nacionais (políticas públicas); 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. As emendas de relator (do tipo ordinário – RP 2) foram concebidas como uma prerrogativa exclusiva do relator, sendo que somente poderiam ser aprovadas quando necessárias à correção de erros ou omissões, ou quando necessárias à sistematização e organização da peça orçamentária. Nos anos recentes, surgiram as emendas de relator classificadas como RP-9, constituídas, na prática, por programações genéricas que possibilitavam o direcionamento de recursos (indicações) para determinados municípios durante a execução orçamentária. Esta prática foi considerada inconstitucional pelo STF<sup>4</sup>.
- 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.

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

Em R\$ bilhões (valor constante)



- A **tabela 1** mostra, nos anos recentes (a partir de 2017), a ampliação da participação das emendas (individuais, coletivas e de relator) no volume de recursos da União transferidos aos demais entes para execução descentralizada, quais sejam, transferências discricionárias para 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>5</sup>). E de outro lado, aquelas que têm como origem emendas (identificadas como RP6, RP7, RP8 e RP9).

<sup>4</sup> ADPFs 850, 851, 854 e 1.014.

<sup>5</sup> Transferências (discricionárias) das programações do extinto PAC (RP 3).



## Câmara dos Deputados

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.

#### Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)

**Tabela 1- 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.

11. O atendimento de demandas municipais e locais é preponderante em todas as modalidades emendas, não apenas das individuais. Emendas coletivas e de relator alocam um montante significativo de programações genéricas que, durante a execução, atendem múltiplas localidades, que somente serão identificadas depois de efetuadas as “indicações” pelo autor da emenda durante a execução orçamentária.
12. De outra parte, consta de disposição repetida nas LDOs (vide por exemplo, art. 92 da LDO 2023) que, tratando-se de programações voltadas ao atendimento de transferências voluntárias, sejam originadas de emendas ou não, quando não identificada explicitamente a localidade beneficiada (*i.e.*, quando o subtítulo é estadual ou nacional), tem o Executivo a obrigação de **divulgar previamente os critérios** utilizados na distribuição, os quais devem ser compatíveis com os indicadores de políticas públicas.
13. Mesmo no caso das emendas impositivas, a possibilidade de indicação de beneficiários e valores não deve significar 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>6</sup>. Dentre as hipóteses de impedimento (art. 72, § 2º, V da LDO 2023) encontra-se a “a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação”.
14. Portanto, não deve o Executivo se eximir de estabelecer, para cada área de governo, as diretrizes, condições de admissibilidade e critérios sócio econômicos hábeis a garantir que a aplicação dos recursos veiculados pelas programações, tenham origem em emendas ou não, seja compatível com as políticas públicas e com os planos e programas pertinentes. O impedimento técnico pode e deve ser oposto quando a aplicação dos recursos se mostre incompatível com as balizas e parâmetros definidos com base nas necessidades e prioridades públicas.

## II – O PAPEL DAS EMENDAS DE COMISSÃO

15. A Resolução nº 2/1996-CN previa que as Comissões poderiam apresentar até cinco emendas, dentro de sua competência regimental. Tais atribuições, em geral, são amplas e não guardam necessariamente relação com a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal.

<sup>6</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”.



Várias comissões podem apresentar emendas para uma mesma área de governo, ao passo que algumas áreas podem não estar albergadas, em termos de competência regimental, por qualquer outra Comissão.

16. Diante disso, o texto da Resolução nº 01/2006-CN promoveu uma correlação entre a competência regimental das Comissões e as áreas afetas da administração pública (órgãos e subáreas temáticas), correlação que orientaria 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.
17. Contudo, a Resolução nº 3/2015-CN determinou 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 (art. 44, § 1<sup>o</sup>). Em decorrência do menor quantitativo de emendas, e em face da ausência de coordenação entre as Comissões no processo decisório de apresentação das emendas, ocorrem distorções. Assim, na LOA 2023, por exemplo, enquanto alguns órgãos (Ministérios do Desenvolvimento, da Defesa, da Justiça e Segurança Pública) receberam 7 ou mais emendas, outros não receberam.
18. Diante da importância das comissões no processo legislativo ordinário, já houve tentativa de prestigiar sua participação no orçamento, 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, comissão temática correlata.
19. 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 médio por emenda recebido pelos relatores setoriais foi de apenas R\$ 1,83 milhão. De outra parte, o Relator Geral pode destinar quantias muito superiores, a depender dos recursos que dispõe. O único critério para distribuição dos recursos para emendas de Comissão é de que o Relator-Geral deve garantir que as Comissões devem ser atendidas com o percentual mínimo de 15% do valor total da reserva de recursos<sup>8</sup>. Porém, não há regra para distribuição por área temática, tampouco impedimento para que o atendimento total se encontre em poucas emendas. Ademais, ressalta-se que esse atendimento mínimo de 15% a emendas de Comissão abrange apenas uma parcela dos recursos que o Relator-Geral dispõe, não se aplicando no caso de recursos obtidos por meio de cortes de programações na fase de elaboração do Relatório-Geral autorizados pelo parecer preliminar.
20. Quanto ao papel das emendas de comissão, o art. 44 da Resolução nº 1/2006-CN prevê que as emendas de comissão devem ter **caráter institucional e representar interesse nacional**. As programações incluídas por tais emendas devem ser executadas segundo critérios 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;

<sup>7</sup> <https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>

<sup>8</sup> Art. 57§ 2º, da Resolução nº 1/2006-CN.



## Câmara dos Deputados

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.

#### Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)

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 justificção, 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).

21. Apesar da previsão regimental, tais iniciativas ainda não produziram os efeitos esperados. Até o exercício de 2022, os montantes destinados às emendas de comissão foram reduzidos. No ano 2021, houve veto integral das emendas de comissão aprovadas ao PLOA pelo Congresso. Grande parte dessas emendas acaba sendo utilizada como uma forma de ampliação das demandas individuais, ou seja, partilhadas durante a execução, não seguindo um critério mais objetivo.
22. Particularmente em 2023, em decorrência da EC nº 126/2022, os valores das emendas de comissão foram sensivelmente majorados no seu total. Porém, concentrados, na fase da relatoria geral, em algumas comissões, como indicado no **Anexo 1**. Nesse sentido, 86,6% dos recursos foram destinados à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR – Senado, em programações de caráter genérico, como exemplificado na **tabela 2**.

**Tabela 2 - Emendas de Comissões (RP 8) e as respectivas programações que receberam maior quantidade de recursos no PLOA 2023**

Ação + Subtítulo	Autor	Autógrafo (R\$ milhões)	% do total
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.

23. Deve ser ressaltado que a própria Comissão Mista de Orçamento<sup>9</sup> passou a poder apresentar emendas, que, depois de apreciadas pelos relatores, serão votadas no próprio colegiado.

### III - LOA 2023 – EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE COMISSÃO (ATÉ 29/SET/2023)

24. Em atendimento à solicitação de trabalho, apresentamos a seguir um conjunto de tabelas que mostram o andamento da execução orçamentária (valores empenhados) das programações incluídas/acrescidas por emendas de comissão. Os dados foram extraídos do Tesouro Gerencial em 29/09/2023 e correspondem aos valores empenhados da LOA 2023 a partir de transferências discricionárias de recursos por emendas de comissão (RP 8).

<sup>9</sup> Resolução nº 1/2006-CN. Art. 43. As comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar emendas ao projeto. (Redação dada pela Resolução nº 3, de 2015). <https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>



## Câmara dos Deputados

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.

#### Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)

25. **Empenhos por Modalidade de Aplicação.** As transferências discricionárias da União em 2023 (valor empenhado) por conta de emendas de comissão destinam-se, preponderantemente, a Transferências aos municípios, conforme **Tabela 3**.

**Tabela 3. LOA 2023 - Emendas de Comissão (RP 8) por modalidade de aplicação. Dotação Inicial, Atual e Empenhado (em R\$ milhões)**

Modalidade de Aplicação	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	% / Total empenhado
Transferência a Municípios	3,39	3,51	1,90	76,9%
Transferência a Estados/DF	3,24	3,09	0,24	9,8%
Transferência a Entidades Privadas	0,01	0,03	0,02	0,7%
<b>Subtotal</b>	<b>6,63</b>	<b>6,63</b>	<b>2,16</b>	<b>87,5%</b>
Demais (aplicação direta e outras)	0,93	0,94	0,31	12,5%
<b>Total Geral</b>	<b>7,57</b>	<b>7,57</b>	<b>2,47</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Siop/consulta livre. 29/09/2023

26. Considerou-se como município beneficiado pela transferência aquele correspondente à localização do **favorecido (ente ou entidade) pela nota de empenho** emitida em 2023<sup>10</sup>. A análise limitou-se às transferências de recursos da União para execução pelos estados (MA 30 e 32), municípios (MA 40) e entidades privadas (MA 50). A população e PIB correspondem à estimativa do IBGE em 01/07/2021. Para melhor comparação das médias de atendimento dos municípios, em algumas tabelas os dados populacionais foram segregados por faixas e classes de IDH.
27. **Empenhos por Ministério.** As transferências discricionárias da União em 2023 (valor empenhado) por conta de emendas de comissão concentraram-se nos Ministérios das Cidades e da Integração e Desenvolvimento Regional, conforme **tabela 4**.

**Tabela 4 - LOA 2023 - Emendas de Comissão - Transferências por Ministério**

Órgão Superior/Ministério	Dotação Atual	Empenhado (R\$ milhões)	% Total Empenhado
Ministério das Cidades	3.086,0	1.519,4	70,5%
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	3.007,0	468,5	21,7%
Ministério do Esporte	103,4	85,9	4,0%
Ministério dos Transportes	339,0	62,1	2,9%
Ministério da Cultura	43,8	19,2	0,9%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	13,0	1,2	0,1%
<b>Total Geral</b>	<b>6.592,2</b>	<b>2.156,2</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Tesouro Gerencial.

28. **Empenhos por ação orçamentária.** A **tabela 5** mostra a distribuição das transferências discricionárias aos demais entes e entidades, com origem em emendas de comissão, entre as principais ações orçamentárias, ordenadas em ordem decrescente de montante. Como visto, à exceção da ação 7N22, as emendas recaem em programações genéricas.

<sup>10</sup> Nas transferências a estados foi considerado o município sede da capital.



**Câmara dos Deputados**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**  
**Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.**  
**Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)**

**Tabela 5 - LOA 2022 – Emendas de Comissão - Transferências por Ação Orçamentária**

<b>Ação orçamentária</b>	<b>Dotação Atual (R\$ milhões)</b>	<b>Empenhado (R\$ milhões)</b>	<b>% Total Empenhado</b>
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	3.001,0	1.519,4	70,5%
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	3.004,0	468,5	21,7%
00SL - Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	76,2	67,6	3,1%
7N22 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa BA/PI - Divisa PI/MA - na BR-235/PI	100,0	62,1	2,9%
14U2 - Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais	43,8	19,2	0,9%
20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	27,0	18,3	0,8%
210C - Promoção do Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas, Microempreendedor Individual, Potencial Empreendedor e Artesanato	7,0	1,2	0,1%
<b>Total Geral</b>	<b>6.258,9</b>	<b>2.156,2</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Tesouro Gerencial.

29. **Transferências para o conjunto de municípios de cada estado/DF.** A **Tabela 6** mostra os valores empenhados por conta de emendas de comissão em favor do conjunto de municípios de cada estado/DF, bem como a relação entre o valor empenhado e a população de cada estado/DF. O maior valor por habitante em alguns estados depende da área de atuação do órgão que recebeu emendas de comissão.

**Tabela 6 - LOA 2023 - Emendas de Comissão - Transferências/UF - R\$/habitante**

<b>UF</b>	<b>População</b>	<b>Empenhado (R\$ milhões)</b>	<b>R\$/hab</b>
RR	652.713	54,1	82,9
AC	906.876	73,4	80,9
AM	4.269.995	229,2	53,7
PI	3.289.290	160,4	48,8
PB	4.059.905	180,5	44,5
AP	877.613	37,9	43,2
AL	3.365.351	110,0	32,7
TO	1.607.363	48,4	30,1
RN	3.560.903	82,6	23,2
MS	2.839.188	59,3	20,9
SE	2.338.474	44,0	18,8
RO	1.815.278	24,8	13,7
MT	3.567.234	38,3	10,7



## Câmara dos Deputados

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.

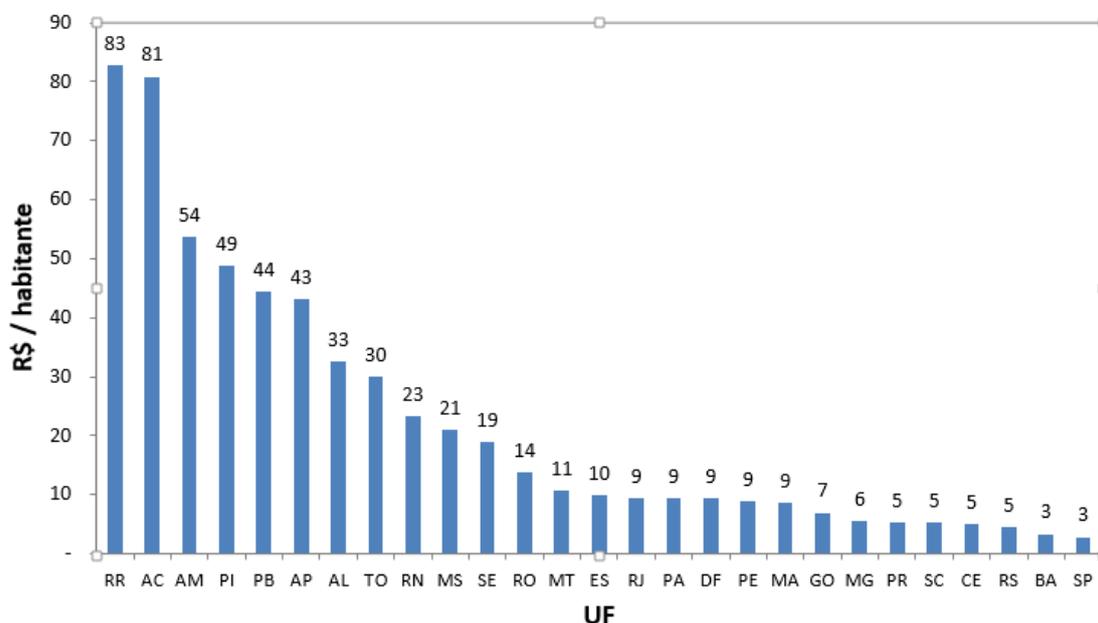
#### Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)

UF	População	Empenhado (R\$ milhões)	R\$/hab
ES	4.108.508	40,8	9,9
RJ	17.463.349	163,7	9,4
PA	8.777.124	81,6	9,3
DF	3.094.325	28,8	9,3
PE	9.674.793	85,8	8,9
MA	7.153.262	61,5	8,6
GO	7.206.589	50,2	7,0
MG	21.411.923	119,8	5,6
PR	11.597.484	60,6	5,2
SC	7.338.473	38,1	5,2
CE	9.240.580	45,7	4,9
RS	11.466.630	52,8	4,6
BA	14.985.284	50,4	3,4
SP	46.649.132	133,3	2,9
<b>Total</b>	<b>213.317.639</b>	<b>2.156,2</b>	<b>10,1</b>

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE

30. O **Gráfico 2** ilustra a distribuição dos recursos por habitante de cada estado/DF, de acordo com os dados da tabela anterior.

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



31. **Municípios atendidos pelas Emendas de Comissão.** As emendas de comissão atenderam, com diferentes valores, 873 municípios, com valor empenhado total de R\$ 2,156 bilhões.



## Câmara dos Deputados

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.

#### Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)

**Tabela 7 - LOA 2023 - Emendas de Comissão - Quantidade de Municípios/População Atendida**

UF	Nº Municípios Atendidos	População dos Municípios Atendidos	Valor Empenhado (R\$ milhões)
AC	17	791.052	73,4
AL	36	1.951.877	110,0
AM	26	3.186.611	229,2
AP	4	708.732	37,9
BA	28	1.030.850	50,4
CE	11	460.586	45,7
DF	1	3.094.325	28,8
ES	15	1.804.826	40,8
GO	47	1.322.952	50,2
MA	10	1.325.831	61,5
MG	69	4.250.973	119,8
MS	18	1.433.914	59,3
MT	16	1.125.768	38,3
PA	30	3.944.370	81,6
PB	134	2.919.102	180,5
PE	35	2.269.882	85,8
PI	67	1.380.509	160,4
PR	28	1.599.895	60,6
RJ	15	9.259.559	163,7
RN	44	937.873	82,6
RO	7	177.201	24,8
RR	6	506.815	54,1
RS	88	2.631.843	52,8
SC	56	1.989.760	38,1
SE	4	822.688	44,0
SP	54	20.419.436	133,3
TO	7	169.960	48,4
<b>Total</b>	<b>873</b>	<b>71.517.190</b>	<b>2.156,2</b>

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE.

32. **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\$ 2.147 por habitante.
33. A **tabela 8** ilustra um extrato dos maiores valores por habitante, que explicita a predominância de pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste.

**Tabela 8 - LOA 2023 - Emendas de Comissão –  
Maiores valores por habitante**

Município	UF	População	Valor Empenhado (R\$ milhões)	R\$/ Habitante
Fortaleza de Minas	MG	4.460	9,6	2.147
Lajeado	TO	3.199	4,8	1.496
Curral Velho	PB	2.508	3,3	1.335
Itapirapuã	GO	4.380	5,7	1.311
Ivolândia	GO	2.295	2,6	1.133



**Câmara dos Deputados**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**  
**Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.**  
**Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)**

Município	UF	População	Valor Empenhado (R\$ milhões)	R\$/ Habitante
Socorro do Piauí	PI	4.557	4,8	1.063
Belém do Piauí	PI	3.607	3,8	1.060
Lagoinha do Piauí	PI	2.870	2,9	999
Campos Lindos	TO	10.505	10,1	964
Barra D'Alcântara	PI	3.953	3,4	871
Itamarati	AM	7.777	6,7	862
Mar Vermelho	AL	3.474	2,9	830
Itapuã do Oeste	RO	10.819	8,6	797
Porto de Pedras	AL	7.618	5,7	754
Caridade do Piauí	PI	5.102	3,8	750
Bom Sucesso	PB	4.937	3,6	737
Ouro Velho	PB	3.052	2,2	713
Pedra Lavrada	PB	7.954	5,7	710
Congo	PB	4.787	3,3	679
Nova Guarita	MT	4.407	2,9	651
Wanderlândia	TO	11.783	7,3	616
Assis Brasil	AC	7.649	4,6	600
Japurá	PR	9.573	5,7	600
Serra Nova Dourada	MT	1.705	1,0	563
São Bento do Norte	RN	2.687	1,4	537
Joanópolis	SP	13.453	7,2	534
Careiro	AM	38.820	20,6	530
São Joao da Baliza	RR	8.492	4,3	507
Campos Verdes	GO	1.526	0,8	503
Italva	RJ	15.387	7,7	497

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE

34. Como visto, apenas 873 municípios (de um total de 5.570) receberam emendas de Comissão, com população total de 71.517.190 nesses municípios
35. 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 9**.

**Tabela 9 - LOA 2023 – Emendas de Comissão - Atendimento por Ação Orçamentária**

Ação orçamentária	Empenhado (R\$ milhões)	Nº Municípios	Média por habitante	Máximo / habitante
00SL - Apoio à Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	67,6	80	13,1	445,6
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	468,5	300	28,4	2.146,9
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	1.519,4	588	34,7	1.496,1
14U2 - Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais	19,2	2	2,4	12,9
20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	18,3	10	0,8	70,2
210C - Promoção do Desenvolvimento de Micro	1,2	1	1,4	1,4



## Câmara dos Deputados

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.

#### Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)

e Pequenas Empresas, Microempreendedor Individual, Potencial Empreendedor e Artesanato 7N22 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa BA/PI - Divisa PI/MA - na BR-235/PI	62,1	1	71,3	71,3
<b>Total Geral</b>	<b>2.156,2</b>			

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE

36. **Estruturação dos dados por faixa populacional.** Na tabela 10 seguinte os municípios foram classificados segundo sua **faixa populacional**<sup>11</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. Os dados mostram que **as emendas destinam maior montante per capita para municípios menores**. Por exemplo, municípios de até 5.000 habitantes receberam uma média de valor empenhado de R\$ 260 por habitante, sendo que a média verificada nos municípios acima de 50.000 habitantes foi de R\$ 17 por habitante.

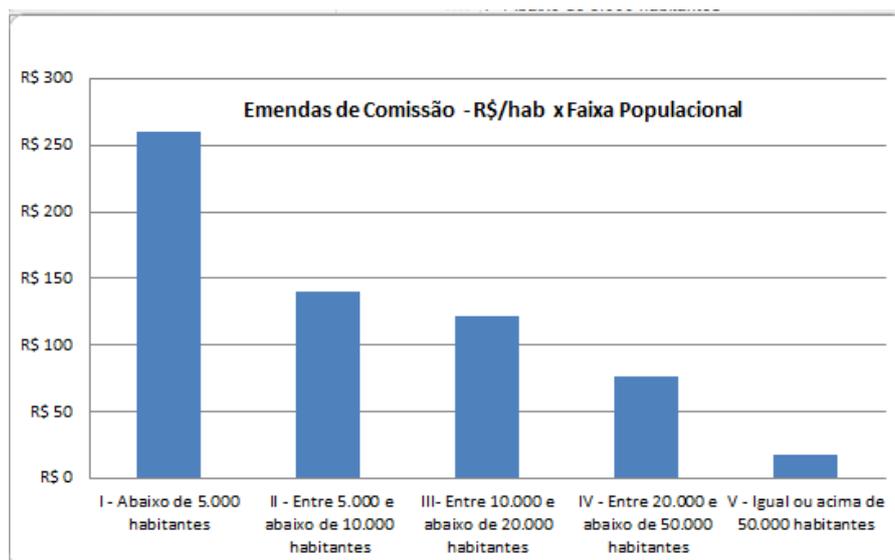
**Tabela 10 - LOA 2023 - Emendas - Faixa Populacional**

FAIXA POPULACIONAL MUNICÍPIOS	R\$ milhões	População x 1.000	R\$/habitante
I - Abaixo de 5.000 habitantes	147,1	567	R\$ 260
II - Entre 5.000 e abaixo de 10.000 habitantes	162,6	1.157	R\$ 141
III- Entre 10.000 e abaixo de 20.000 habitantes	316,3	2.592	R\$ 122
IV - Entre 20.000 e abaixo de 50.000 habitantes	482,0	6.267	R\$ 77
V - Igual ou acima de 50.000 habitantes	1.048,2	60.934	R\$ 17
<b>Total</b>	<b>2.156,2</b>	<b>71.517</b>	<b>R\$ 30</b>

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE

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

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



38. **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**.

<sup>11</sup> De acordo com a população apurada pelo IBGE - 2021.



## Câmara dos Deputados

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.

#### Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)

Foram encontrados diversos municípios com até 20.000 habitantes e com IDH superior a 0,700, cujo montante de empenhos por habitante supera a média dessa faixa populacional, conforme demonstrado na **tabela 11**.

**Tabela 11 - LOA 2023 - 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.	IDH.	Empenhado (R\$ milhões)	R\$/habitante
Ivolândia	GO	2.295	0,704	2,6	1.133,0
Japurá	PR	9.573	0,712	5,7	600,0
Lagoa Santa	GO	1.652	0,74	0,7	437,9
Mendes	RJ	18.681	0,736	7,7	410,0
Jatei	MS	4.015	0,708	1,5	380,6
São Pedro do Paraná	PR	2.265	0,704	0,8	368,9
André da Rocha	RS	1.351	0,72	0,5	356,1
Salto do Lontra	PR	14.957	0,718	4,8	320,0
Inajá	PR	3.122	0,705	1,0	307,5
Santa Salete	SP	1.558	0,772	0,5	306,5
Goiana	MG	4.014	0,716	1,1	285,5
Flora Rica	SP	1.397	0,727	0,4	273,4
Três Ranchos	GO	2.830	0,745	0,8	271,1
Florestal	MG	7.602	0,724	1,9	251,6
Cruzaltense	RS	1.765	0,719	0,4	217,7
Irati	SC	1.887	0,707	0,4	202,4
Rancho Queimado	SC	2.897	0,753	0,6	199,5
Pedranópolis	SP	2.468	0,742	0,5	193,5
Mariano Moro	RS	1.987	0,73	0,4	193,4
Ermo	SC	2.059	0,726	0,4	185,5
Lagoa dos Três Cantos	RS	1.604	0,789	0,3	179,1
Boa Vista Do Sul	RS	2.773	0,728	0,5	173,5
Lobato	PR	4.850	0,744	0,8	172,3
Rio Negro	MS	4.758	0,709	0,8	171,4
Nova Boa Vista	RS	1.731	0,768	0,3	166,0
Alto Feliz	RS	3.043	0,734	0,5	158,1
Ibicaré	SC	3.154	0,708	0,5	151,4
Rubineia	SP	3.191	0,759	0,5	149,6
Iraceminha	SC	3.901	0,722	0,6	148,2
Saldanha Marinho	RS	2.596	0,762	0,4	148,0

Fonte: Tesouro Gerencial.  
IBGE.

39. 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\$ 145 por habitante).
40. **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. Há casos também em que o empenho fica concentrado em um único município, apesar de vários outros serem destinatários finais dos bens e serviços. A responsabilidade administrativa 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.

41. Como mostrado no Estudo Técnico nº 06/2023, as distorções não ocorrem apenas nas emendas, mas também nas programações discricionárias usuais dos ministérios (RP 2).

#### IV - PRINCIPAIS CONCLUSÕES

42. **O papel regimental das emendas de comissão.** O art. 44 da Resolução nº 1/2006-CN determina que as emendas de comissão devem ter **caráter institucional e representar interesse nacional**. Devem 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).
43. Saliente-se, no que tange às programações genéricas, ou seja, aquelas transferências voluntárias que não identificam a localidade, incluídas por emendas de comissão ou não, que o art. 92 da LDO 2023 prevê **a obrigatoriedade de o Executivo divulgar previamente os** critérios utilizados na distribuição, os quais devem ser compatíveis com os indicadores de políticas públicas.
44. Portanto, cabe ao Executivo estabelecer, para cada área de governo, as diretrizes, condições de admissibilidade e critérios sócio econômicos hábeis a garantir que a aplicação dos recursos veiculados por programações genéricas, tenham origem em emendas ou não, seja compatível com as políticas públicas e com os planos e programas pertinentes. O impedimento técnico pode e deve ser oposto quando a aplicação dos recursos se mostre incompatível com as balizas e parâmetros definidos com base nas necessidades e prioridades públicas setoriais (LDO 2023, art. 72, § 2º, V).
45. **Valores empenhados em 2023 por habitante.** Para identificar indícios de assimetrias no atendimento da população municipal por meio de emendas de comissão foram examinados (dados da STN/Tesouro Gerencial) os **valores empenhados da LOA 2023** por município. Foram considerados os dados empenhados até 29/09/2023.
46. Mais de 90% do valor empenhado das emendas de comissão foi direcionado para o Ministério das Cidades e da Integração e Desenvolvimento Regional, especialmente nas ações orçamentárias genéricas de amplo espectro, a exemplo da ação 00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária; e, da ação 00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado.
47. As emendas de comissão atenderam 873 municípios. As maiores médias (montante empenhado/habitante), conforme gráfico 2, encontram-se nos municípios dos estados de Roraima, Acre, Amazonas e Piauí.
48. **Discrepância no valor empenhado por habitante.** A tabela 8 mostra os municípios que mais receberam empenhos a conta de emendas de comissão por habitante. O valor máximo atingido foi de R\$ 2.147 por habitante, sendo que a média considerando apenas os municípios que foram atendidos é de cerca de R\$ 30 por habitante. Considerando a população dos municípios que não foram atendidos, a média é de R\$ 10 por habitante. Essas distorções ocorrem também na distribuição dos recursos no âmbito de uma mesma ação orçamentária. Os maiores valores/habitante concentram-se em pequenos



municípios. A maior parte dos municípios não recebem recursos (empenho) de emendas de comissão. As distorções em termos de valor empenhado por habitante não ocorrem apenas nas emendas, mas também nas programações discricionárias usuais dos ministérios (RP 2).

49. Uma análise mais aprofundada das diferenças requer o exame do objeto de cada um dos convênios ou congêneres.
50. Para uma melhor verificação das distorções nas médias por habitante foram selecionados, dentre os municípios, **apenas aqueles com até 20.000 habitantes** e em condições semelhantes de IDH. Foram encontrados diversos municípios com até 20.000 habitantes e com IDH superior a 0,700, cujo montante de empenhos por habitante supera a média dessa faixa populacional. 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\$ 145 por habitante).



**Câmara dos Deputados**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**  
**Nota Técnica – O papel das emendas de comissão no processo orçamentário.**  
**Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023)**

**Anexo 1- LOA 2023 - Autógrafo - Emendas de Comissão (RP 8) por Autor**

<b>Comissão e Casa Autora</b>	<b>Autógrafo 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.