



Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 46/2024

**ANÁLISE DAS PRINCIPAIS DECISÕES DO STF ACERCA  
DE EMENDAS PARLAMENTARES**

(Atualizada até 30/12/2024)

Coordenação de Informações Orçamentárias<sup>1</sup>

Brasília, Dezembro/2024

© 2024 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

---

<sup>1</sup> **Consultores designados:** Eugênio Greggianin, Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi, Helio Henrique Diogenes Rego, Marcelo de Rezende Macedo e Vladimir Gobbi Junior. Contribuições dos consultores Mário Luis Gurgel de Souza e Tiago Mota Avelar Almeida.

## Resumo

A Nota apresenta uma breve análise das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), até o momento, sobre as emendas parlamentares. De acordo com a Corte, as determinações visam, no geral, corrigir falhas de transparência, rastreabilidade e controle no processo de elaboração e execução orçamentária das emendas parlamentares como um todo. Destaca-se a responsabilidade atribuída ao Poder Executivo quanto ao dever de “aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares”. A determinação amplia o escopo e a importância da etapa de análise dos impedimentos técnicos. A execução de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) estavam suspensas por decisões proferidas em agosto de 2024, exceto em relação às obras em andamento e ao atendimento de calamidade pública, sob condição da implementação de novos critérios de transparência e rastreabilidade. Quanto às emendas de Comissão (RP 8), determinou-se que devem ser destinadas a projetos de interesse nacional ou regional voltados a políticas públicas de interesse comum do Legislativo e Executivo, e assim como as emendas individuais e de bancada, estavam com sua execução suspensa em agosto de 2024 para que fossem definidos novos procedimentos de transparência e controle. Tais requisitos foram objetos de regulamentação conforme Lei Complementar 210/2024. Após a publicação da referida lei, a execução das emendas parlamentares RP 6, 7 e 9 pôde ser retomada desde que seguissem requisitos delineados pelas decisões emanadas pelo STF. Quanto às emendas de Comissão, a mais recente decisão autorizou a execução apenas daquelas empenhadas até 23/12/2024.

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>BREVE HISTÓRICO.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>DECISÕES POR TIPO DE EMENDA .....</b>	<b>9</b>
3.1	EMENDAS DE RELATOR GERAL (RP 9) .....	10
3.2	EMENDAS DE COMISSÃO (RP 8) .....	10
3.3	EMENDAS INDIVIDUAIS – “EMENDA PIX” (RP 6) .....	12
3.4	EMENDAS IMPOSITIVAS (RP 6 e 7).....	14
3.5	TODAS AS EMENDAS (RP 6, 7, 8 e 9) .....	16
<b>4</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>17</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Informativa atende solicitação da Comissão de Turismo e do Deputado Mauro Benevides Filho para análise dos impactos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADPF nº 854/DF sobre as emendas de comissão.

A partir de 2021, uma série de decisões judiciais impactou o processo de elaboração e execução de várias modalidades de emendas orçamentárias no âmbito do Congresso Nacional.

As ações judiciais resultaram, inicialmente, na proibição do uso das despesas incluídas por emendas de relator (RP 9) para atender indicações de beneficiários.

Num segundo momento, houve questionamento das emendas de comissão (RP 8), cujo valor teria sido ampliado (EC nº 126/22) com a finalidade de substituir parcialmente as emendas de relator. Paralelamente, houve decisões relativas às emendas individuais relativas às transferências especiais “emendas PIX”.

Ademais, houve determinações aplicáveis a todos os tipos de emenda, o que inclui as emendas de comissão.

Diante disso, a análise dos impactos das decisões do STF sobre as emendas de comissão considerará não apenas esse caso particular, mas o contexto que envolve a matéria. No âmbito do diálogo interinstitucional promovido foi determinado prazo para que representantes de todos os Poderes apresentassem uma proposta mais ampla e integrada quanto à forma de intervenção do Legislativo no projeto de lei orçamentária, o que resultou na aprovação da LC nº 210/2024.

## 2 BREVE HISTÓRICO

Até 2020, o processo orçamentário no Congresso Nacional assentava-se, basicamente, em um modelo de emendamento assim estruturado:

**a) emendas individuais (RP 6)** - destinadas ao atendimento de necessidades locais, com valor idêntico para todos os parlamentares; a EC nº 105/2019 autorizou que o repasse desses recursos, atendidos certos requisitos, fosse feito de forma quase automática (transferência especial sem finalidade definida);

**b) emendas de bancada estadual (RP 7)** - destinadas precipuamente a obras e projetos estruturantes, vedado a inclusão de programações (obras) que pudessem ser partilhadas para vários Municípios durante a execução. A vedação não se aplicava às programações voltadas a custeio, reformas, serviços e aquisição de equipamentos;

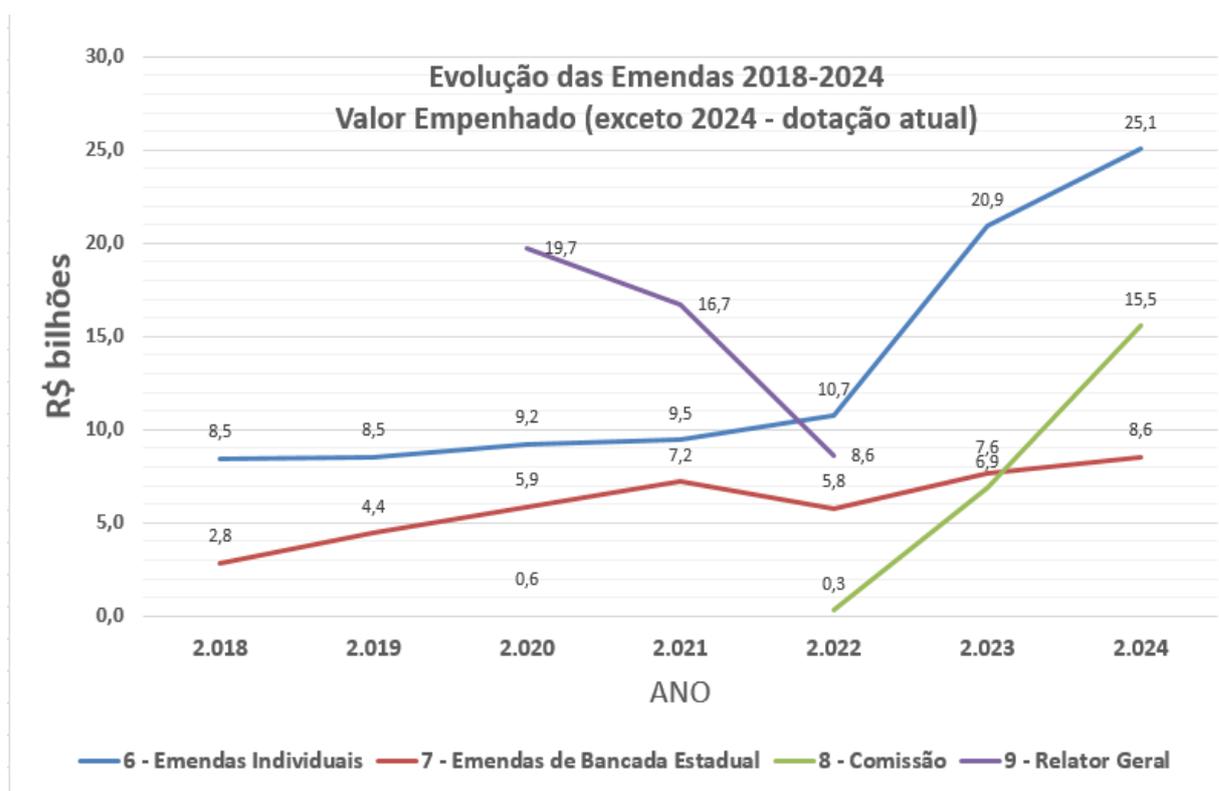
**c) emendas de comissão - (RP 8)** - voltadas ao atendimento de demandas de caráter institucional e nacional; a Resolução 1/2006-CN (art. 44) exige que a distribuição dos recursos das emendas de Comissão leve em conta critérios

compatíveis com as políticas públicas;

**d) emendas de relator** - destinavam-se, tradicionalmente, à correção de erros e omissões de ordem técnica e legal; posteriormente, foram utilizadas para aumentar os valores das programações discricionárias em que houvesse autorização específica do parecer preliminar. Essas emendas, no entanto, não possuíam identificador de resultado primário específico<sup>2</sup>, sendo consolidadas, na programação orçamentária, com as demais programações ordinárias do orçamento.

A utilização, a partir de 2020 (**Gráfico 1**), de identificação específica para as emendas de relator geral (identificadas com RP 9) e a ampliação do poder de gestão parlamentar sobre tais programações, cujos entes beneficiários poderiam ser indicados pelo Relator-Geral durante a execução, desencadeou uma série de eventos e demandas judiciais que acabaram por atingir todo o conjunto de emendas.

**Gráfico I – Evolução recente das emendas**



Fonte Siop. Elaboração própria.

Obs.: Não foram incluídas neste gráfico as emendas de Relator-Geral classificadas com o identificador de resultado primário 2.

Em 14 de junho de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), na ADPF 854 (que possui objeto semelhante nas ADPFs 850, 851 e 1.014) solicitou a concessão de

<sup>2</sup> Eram identificadas como despesas discricionárias comuns (RP 2), cuja execução não depende de indicação parlamentar.

medida cautelar “contra atos do Poder Público relativos a execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais que norteiam a Administração Pública e o Orçamento Público relativos à moralidade, à legalidade, à transparência, ao controle social das finanças públicas, a impessoalidade, isonomia e ao regime de emendas parlamentares ao Orçamento.”

Em 05 de novembro de 2021, a Ministra Rosa Weber deferiu monocraticamente o pedido cautelar requerido, determinando medidas relacionadas às emendas de relator, inclusive quanto à sua suspensão completa dos recursos de RP 9<sup>3</sup> até o julgamento do mérito. Não obstante, no dia 6 de dezembro, a Ministra **acolheu exceções**, especialmente para as áreas de saúde e educação, considerando o potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população.

Em 10 de novembro de 2022, a referida cautelar foi deferida pelo plenário do STF. Em 19 de dezembro de 2022, o STF julgou procedentes os pedidos 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 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021;
- (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,

---

<sup>3</sup> (a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de 30 (trinta) dias corridos; e

(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

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);

(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)**

Em abril de 2024, o novo relator da ADPF 854, Flávio Dino, após receber denúncia das organizações Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil, indicando que a decisão não estava sendo cumprida, solicitou a manifestação dos envolvidos.

Em junho de 2024, o relator verificou que **as transferências especiais (“emendas PIX”)**, com previsão constitucional, deveriam ser tratadas por outro instrumento (o que gerou as ADIs 7688, 7697 e 7695), de modo que o objeto da ADPF deveria se limitar às emendas não impositivas de comissão (RP8).

Quanto às **emendas de comissão**, o Relator entendeu que “não importa a embalagem ou o rótulo (RP 2, RP 8, “emendas pizza”, etc.)”, de forma que a “mera mudança de nomenclatura não constitucionaliza uma prática classificada como inconstitucional pelo STF, qual seja, a do “orçamento secreto””.

Ante as informações prestadas até junho pelo Executivo e Legislativo, o relator considerou necessário esclarecimentos adicionais sobre as **emendas de comissão**, e convocou uma audiência de conciliação. Essa audiência ocorreu no dia 1º de agosto de 2024, determinando-se:

I) que, doravante, a destinação ou indicação de qualquer tipo de emenda ou fração de emenda para Estados e Municípios tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão destiná-las ou indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar;

**II) que, doravante, a execução da RP 8 e dos "restos a pagar" referentes às emendas RP 9 ("emendas de relator") somente sejam pagos pelo Poder Executivo mediante prévia e total transparência e rastreabilidade;**

III) que, quando executoras de recursos de emendas parlamentares (qualquer que seja a modalidade), as ONGs e demais entidades do terceiro setor respeitem procedimentos objetivos de contratação e observem os deveres de transparência e rastreabilidade (art. 163-A da Constituição c/c art. 69 da Lei no. 13.019/2014). (Grifo nosso)

Com essa determinação, o empenho e pagamento das despesas classificadas como emendas de comissão (RP8) foi suspenso, situação que se manteve até a decisão proferida em 02/12/24, que em decorrência da publicação da LC 210/2024 permitiu a retomada da execução das emendas de comissão. Contudo em decisão posterior o STF suspendeu novamente o empenho e pagamento dessas emendas, autorizando a execução apenas daquelas empenhadas até 23/12/24.

Mais recentemente, as principais decisões do STF relacionadas às emendas encontram-se no quadro seguinte:

#### Quadro 1 – Decisões recentes do STF sobre emendas parlamentares

DATA DA DECISÃO	SÍNTESE	AÇÃO
01/08/24	<ul style="list-style-type: none"><li>Vinculação Federativa das emendas</li><li>Emendas de Comissão e RP9 (restos a pagar) somente podem ser pagas mediante prévia e total transparência e rastreabilidade.</li><li>ONGs: devem usar os sistemas de licitação integrados ao Transferegov.br; ou b) realizar cotações eletrônicas no Transferegov.br, que envia notificação a todos os fornecedores do SICAF.</li></ul>	<b>ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 (Partidos)</b>
01/08/24	<ul style="list-style-type: none"><li>Emendas “Pix” RP. Exige rastreabilidade, fixa competência do TCU e CGU, requisitos no transfere.gov, vinculação federativa, auditoria ONGs, conta exclusiva.</li></ul>	<b>ADI 7688 (Abraji)</b>
08/08/24	<ul style="list-style-type: none"><li>Continuidade das emendas Pix: obras em andamento (com condições); e calamidade pública.</li></ul>	<b>ADI 7695 (PGR)</b>
14/08/24	<ul style="list-style-type: none"><li>Emendas Impositivas: critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade. Caráter relativo da impositividade.</li><li>Dever do Executivo verificar os requisitos técnicos e legais das emendas.</li><li>Susta a execução de emendas impositivas, sem prejuízo de obras em andamento e das ações para atendimento de calamidade pública.</li><li>Plenário referendou em 19/08/2024</li></ul>	<b>ADI 7697 (PSOL)</b>
20/08/24	<ul style="list-style-type: none"><li>Emendas RP 8 – projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo; Emendas Pix: devem identificar o objeto, prioridade para obras inacabadas; demais emendas individuais – regulamentação dos impedimentos técnicos; emendas de bancada – projetos estruturantes</li></ul>	<b>Nota Reunião Conjunta dos Poderes</b>
23/08/24	<ul style="list-style-type: none"><li>Uso obrigatório dos códigos de rastreamento para as emendas de comissão (RP 8) e relator (RP9).</li></ul>	<b>ADPFs 850,</b>

DATA DA DECISÃO	SÍNTESE	AÇÃO
10/10/24	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantém as medidas de restrição à execução das emendas RP8 e RP9.</li> <li>Reitera, para as emendas de Comissão, a necessidade de identificar os “autores das proposições as quais fixaram destinos as emendas”.</li> </ul>	<b>851, 854 e 1.014 (Partidos)</b>
02/12/24 (reiterada em 09/12/24)	<ul style="list-style-type: none"> <li>O STF determinou que as emendas parlamentares, inclusive de anos anteriores (restos a pagar), cuja execução estava suspensa, poderão voltar a ser pagas, observados os critérios de transparência e rastreabilidade. A liberação de emendas somente pode ocorrer se ausente impedimento técnico (LC 210/24).</li> <li>Necessidade de identificação no portal da transparência os parlamentares que indicaram o repasse da verba.</li> <li>Requisitos específicos para a retomada da execução, em 2024, das transferências especiais. Obs. Portaria MF/MPO/MGI/SRI-PR Nº 115, de 10/12/2024 fixou data limite de até 31/12/24 para apresentação de plano de trabalho.</li> </ul>	<b>ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 ADIs 7688, 7695 e 7697</b>
23/12/24	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de publicação, pela Câmara dos Deputadas, das Atas das reuniões das Comissões Permanentes nas quais foram aprovadas as 5.449 emendas indicadas no Ofício nº 1.4335.458/2024.</li> <li>Necessidade do Ministério da Saúde, relativamente às emendas parlamentares: i) manter bloqueado os recursos recebidos de transferências fundo a fundo; ii) abrir contas específicas para cada emenda parlamentar na área da saúde. As contas devem ser informadas aos gestores estaduais ou municipais, à CGU e ao MS, em 10 dias corridos.</li> </ul>	
29/12/24	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoriza a execução das emendas de Comissão empenhadas até 23/12/2024.</li> <li>Autoriza a movimentação dos recursos de emendas parlamentares já depositados nos Fundos de Saúde até o dia 10 de janeiro de 2025, independentemente das contas específicas.</li> <li>Autoriza o empenho, até o dia 31 de dezembro de 2024, das EMENDAS IMPOSITIVAS (RP6 e RP7) para a Saúde, independentemente da existência das contas específicas, que serão exigidas, contudo, para os pagamentos a serem efetuados em face dos empenhos.</li> </ul>	

### 3 DECISÕES POR TIPO DE EMENDA

A seguir são mostradas, de forma sintética, as decisões aplicáveis por tipo de emenda, o que facilitará uma visão mais abrangente das determinações afetas às emendas de comissão dentro do conjunto das decisões do STF.

### 3.1 EMENDAS DE RELATOR GERAL (RP 9)

#### ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 (Cidadania, PSB, PSOL e Partido Verde):

- Veda a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários.
- Declarado inconstitucional o inteiro teor da Resolução nº 2/2021<sup>4</sup>. *Obs.: o teor da decisão alcança o art. 69-A da Res. nº 1/2006-CN (que permite indicações do Relator-Geral); art. 53, IV da Res. nº 1/2006 (previa que o parecer preliminar poderia autorizar emendas de relator);*
- Afastado o inteiro teor da Resolução nº 3/2022 (previa a possibilidade de emendas de relator).
- **Decisão de 23/8/24:** Determina o uso obrigatório dos códigos de acompanhamento da execução orçamentária criados pela STN para as emendas de relator (3140).
- **Decisão de 10/10/24:** Manteve as medidas suspensivas de “orçamento secreto”, seja RP 9 e RP 8.

#### ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 02/12/24:

- Com a publicação da LC nº. 210/2024, ficam superados os obstáculos à retomada da execução dos **restos a pagar** das “emendas de relator”, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br, incluído a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” - vedada a substituição pelo Relator do Orçamento - bem como dos beneficiários finais.

### 3.2 EMENDAS DE COMISSÃO (RP 8)

#### ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 (Cidadania, PSB, PSOL e Partido Verde):

- **Decisão de 01/08/24:** as programações RP 8 e "restos a pagar" referentes às emendas RP 9 ("emendas de relator") somente podem ser pagas pelo Poder Executivo mediante prévia e total transparência e rastreabilidade.
- **Nota Conjunta de 20/08/24:** serão destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e

<sup>4</sup> Disciplinava as emendas de relator, em especial quanto às indicações realizadas pelo Relator-Geral e outros agentes políticos (lideranças)

Executivo, conforme procedimentos a serem estabelecidos em até dez dias.

- **Decisão de 23/08/24:** Determina o uso obrigatório dos códigos de acompanhamento da execução orçamentária criados pela STN para as emendas de comissão (3130).
- **Decisão de 10/10/2024:** Manteve as medidas suspensivas de “orçamento secreto”, seja RP 9 e RP 8. Somente será possível a eventual revisão dos comandos fixados pelo STF, com medidas efetivas conducentes à concretização das regras constitucionais de transparência, rastreabilidade e efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. As emendas de comissão, quando de suas aprovações, devem ser registradas em Atas com as informações que explicitem os autores das proposições as quais fixaram destinos às citadas emendas.

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 02/12/24:**

- Em relação às “emendas de comissão” relativas ao ano de 2024 (e anteriores), com a publicação da LC nº. 210/2024, não remanesce qualquer obstáculo à retomada da execução, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br, inclusive a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)”, vedada a substituição pelo Presidente da Comissão.
- Para as “emendas de comissão” relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, tais emendas devem ser deliberadas nas respectivas comissões, sempre com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s).
- As indicações para a deliberação das Comissões poderão ser feitas por qualquer parlamentar, inclusive pelos líderes partidários.

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 23/12/24:**

- Determina que a Câmara dos Deputados, no prazo de 5 dias corridos publique, em seu site, as Atas das reuniões das Comissões Permanentes nas quais foram aprovadas as 5.449 emendas indicadas no Ofício nº 1.4335.458/2024, encaminhado ao Poder Executivo. Ao lado de cada “emenda de comissão” (RP 8) informada no citado ofício, deve ser indicada a Ata exata em que consta a aprovação da emenda, para cotejo. Do mesmo modo, cada Ata deve vir acompanhada da informação de qual meio foi empregado para sua publicidade, na época de sua produção e

aprovação.

- Suspende qualquer novo empenho ou pagamento de “emenda de comissão” até que haja o cotejo entre o Ofício nº 1.4335.458/2024 e as Atas das Comissões (com os requisitos relativos à publicidade e rastreabilidade)

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 29/12/24:**

- O Poder Executivo fica vedado de empenhar o que consta no Ofício nº. 1.4335.458/2024.
- Fica admitida a continuidade da execução do que já foi empenhado como “emenda de comissão” até o dia 23 de dezembro de 2024.
- Quanto às “emendas de comissão” relativas ao Orçamento de 2025, deverão ser seguidos os procedimentos constantes da Lei Complementar nº. 210/2024 e das decisões do Plenário do STF, em relação ao escopo voltado para ações estruturantes, e não para mera reprodução das emendas individuais.

### **3.3 EMENDAS INDIVIDUAIS – “EMENDA PIX” (RP 6)**

#### **ADI 7688 (Abraji) – Decisão de 01/08/24:**

- Exigência de rastreabilidade.
- Competência do TCU e da CGU para fiscalização.
- Necessidade de incluir na plataforma Transferegov.br alguns requisitos prévios: plano de trabalho, objeto, finalidade, estimativa dos recursos, prazo de execução, classificação orçamentária.
- Vinculação federativa dos autores de emendas: só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, salvo projeto de âmbito nacional.
- Auditoria das emendas que beneficiam ONGs.
- Exigência de conta exclusiva.
- Transferências especiais (“emendas PIX”) na área da Saúde somente podem ser executadas mediante prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS.

#### **ADI 7695 (PGR) – Decisão de 08/08/24:**

- Exigência de transparência e rastreabilidade;

- Admite continuidade de execução das “emendas PIX”:
  - 1) obras já em andamento, para pagamento de medições, observadas as seguintes condições, de forma cumulativa: a) apresentação de atestado sobre a medição, emitido por órgão a ser definido pelo Poder Executivo Federal; b) total transparência e rastreabilidade do recurso a ser transferido; c) registro do plano de trabalho na plataforma Transferegov.br, e;
  - 2) calamidade pública devidamente reconhecida pela Defesa Civil e publicada em Diário Oficial.

#### **Nota Conjunta entre representante dos Poderes (20/08/24):**

- Ficam mantidas, com impositividade, observada a necessidade de identificação antecipada do objeto, a concessão de prioridade para obras inacabadas e a prestação de contas perante o TCU.
- **Demais emendas individuais:** ficam mantidas, com impositividade, nos termos de regulação acerca dos critérios objetivos para determinar o que sejam impedimentos de ordem técnica (CF, art. 166, § 13), a serem estabelecidos em diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. Tal regulação deverá ser editada em até dez dias<sup>5</sup>.

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 02/12/24:**

- A apresentação do plano de trabalho deve ser PRÉVIA à transferência, que só ocorrerá após a sua aprovação pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial). A não apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho constituem obstáculos de ordem técnica, que excepcionam a impositividade das “emendas individuais”, nos termos do art. 165, § 11, da CF, e do art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024.
- Com a publicação da LC nº. 210/2024, não remanesce obstáculo à retomada da execução das “emendas individuais” (incluindo as “emendas PIX”) referentes aos anos de 2024 e anteriores, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br.
- Excepcionalmente, tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro de 2024, foi fixado o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos prévios à transferência. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e

---

<sup>5</sup> Tal regulação foi objeto da LC 210/2024.

criminal.

**Obs.:** Para esclarecer a situação do conjunto de emendas, o Poder Executivo, no dia 10/12/2024, emitiu o Parecer de Força Executória n. 00506/2024/SGCT/AGU. Na mesma data, houve também a edição da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR N° 115, de 10 de dezembro de 2024, que altera a Portaria anterior (Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR N° 1, de 1º de abril de 2024) acerca dos procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual e de comissão. De acordo com a Portaria, quanto às transferências especiais em execução, os beneficiários devem apresentar, **até 31/12/2024**, Plano de Trabalho no sistema Transferegov.br, vinculando o objeto à função e subfunção orçamentária. O plano é pré-requisito para uso de recursos liberados a partir de 03/12/2024 (decisão na ADPF 854).

- Para as “emendas de individuais” (incluindo as “emendas PIX”) relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, inclusive quanto à apresentação e à aprovação prévias dos planos de trabalho, no âmbito do Poder Executivo Federal.

### 3.4 EMENDAS IMPOSITIVAS (RP 6 e 7)

#### ADI 7697 (PSOL) – Decisão de 14/08/24:

- Somente quanto às emendas impositivas:
  - 1) Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedecem a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares;
  - 2) **É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;**
  - 3) **A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal<sup>6</sup>.** (Grifo nosso).

---

<sup>6</sup> O rol exemplificativo indicado foi: a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução; b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual; c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito; d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem

- **A execução de emendas impositivas fica sustada** até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, **sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento**, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, **ou de ações para atendimento de calamidade pública** formalmente declarada e reconhecida.

A Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/CGU/SRI-PR<sup>7</sup> nº 111, de 26/08/2024, dispôs sobre os procedimentos acerca da execução de emendas parlamentares impositivas para o repasse de recursos para obras efetivamente já iniciadas e em andamento ou para execução de ações voltadas para atendimento de calamidade pública em atendimento ao disposto na decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal, proferida em 14 de agosto de 2024, no âmbito da ADI nº 7.697.

#### **Nota Conjunta entre representantes dos Poderes (20/08/24):**

- **Emendas de Bancada Estadual:** Serão destinadas a projetos estruturantes em cada Estado e no Distrito Federal, de acordo com a definição da bancada, vedada a individualização<sup>8</sup>.

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 02/12/24:**

- Quanto às “emendas de bancada” relativas ao ano de 2024 (e anteriores), com a publicação da LC nº. 210/2024, não remanesce qualquer óbice à retomada da execução, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico.
- Para as “emendas de bancada” relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, tais emendas devem ser deliberadas nas respectivas bancadas, sempre com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s).

---

exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento; e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas. Grifo nosso.

<sup>7</sup>Disponível em <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mf-mpo-mgi-cgu-sri-pr-no-111-de-26-de-agosto-de-2024>

<sup>8</sup> Na atual Resolução, com a regulamentação consolidada do Comitê de Admissibilidade de Emendas, as emendas de bancada estadual devem contemplar única obra estruturante ou empreendimento, ou seja, atende-se, no geral, o propósito que veda a “individualização”. No entanto, existem exceções: a) um conjunto articulado de obras no mesmo Município, Região Metropolitana ou Ride; b) quando se trata de custeio ou serviços; ou equipamento (ainda que classificado como custeio).

### 3.5 TODAS AS EMENDAS (RP 6, 7, 8 e 9)

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 (Cidadania, PSB, PSOL e Partido Verde):**

- **Decisão de 01/08/24:** Deputados e Senadores só poderão destinar/indicar emendas para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar;
- Quando executoras de recursos de emendas parlamentares (qualquer que seja a modalidade), as ONGs e demais entidades do terceiro setor respeitem procedimentos objetivos de contratação e observem os deveres de transparência e rastreabilidade (art. 163-A da Constituição c/c art. 69 da Lei nº. 13.019/2014).
- **Decisão de 23/08/24:** obrigatoriedade do depósito, manutenção e gestão dos valores transferidos em contas-correntes bancárias específicas, individualizadas por transferência e por emenda parlamentar. Esta ordem, neste momento, tem efeitos *ex nunc*, incidindo sobre repasses futuros ou já efetuados e ainda em execução.
- No caso de organizações da sociedade civil, para que haja plena rastreabilidade e transparência dos processos de contratações realizados com recursos oriundos de emendas parlamentares, fica permitido somente:
  - a) usar os sistemas de licitação integrados ao Transferegov.br; ou
  - b) realizar cotações eletrônicas direto no Transferegov.br, que envia notificação a todos os fornecedores do SICAF.

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 02/12/24:**

- Quanto às emendas para a área da saúde, a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal PREVIAMENTE à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC nº. 210/2024.
- As despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida

(RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697.

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 23/12/24:**

- O Poder Executivo só poderá executar as emendas parlamentares relativas ao ano de 2025 com a conclusão de todas as medidas corretivas já ordenadas pelo STF, notadamente as adequações no Portal da Transparência e na plataforma Transferegov.br, com o registro de todas as informações a serem fornecidas pelo Poder Legislativo e pelos órgãos do Poder Executivo.
- Em relação às emendas direcionadas a saúde, os gestores estaduais e municipais devem: i) manter bloqueados nas contas os recursos recebidos de transferências fundo a fundo e ii) abrir, imediatamente, contas específicas para cada emenda parlamentar na área da saúde.

#### **ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697 - Decisão de 29/12/24:**

- Em relação às emendas direcionadas a saúde, fica autorizado, **até o dia 10 de janeiro de 2025**, a movimentação dos recursos de emendas parlamentares já depositados nos Fundos de Saúde, independentemente das contas específicas.
- Fica autorizado o imediato empenho, até o dia 31 de dezembro de 2024, das EMENDAS IMPOSITIVAS (RP6 e RP7) para a Saúde, independentemente da existência das contas específicas, que serão exigidas, contudo, para os pagamentos a serem efetuados em face dos empenhos.

## **4 CONCLUSÕES**

Em suma, as decisões recentes estabeleceram a obrigatoriedade de transparência e rastreabilidade na execução de todas as emendas, com a exigência de uso de códigos de acompanhamento da execução orçamentária criados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

As emendas só podem ser indicadas para os Estados ou Municípios dos parlamentares eleitos e impôs a necessidade de maior controle sobre repasses para ONGs e entidades do terceiro setor.

Define-se como responsabilidade e dever do Poder Executivo “aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução,

conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares”. As emendas impositivas (RP 6 e RP 7) encontram-se vinculadas ao cumprimento de critérios técnicos, afastando a ideia de que tenham caráter absoluto em sua execução.

Nas transferências especiais (“emendas PIX”) foi exigida a inserção de uma série de informações (objeto do gasto, plano de trabalho, prazo etc.) para garantir transparência. Além disso passou-se a exigir, em relação ao plano de trabalho, apresentação e aprovação prévia.

Especificamente quanto às emendas de Comissão (RP 8), houve a determinação de que somente poderão ser pagas pelo Poder Executivo mediante prévia e total transparência e rastreabilidade.

Visando atender esses pontos foi editada a LC 210/2024, que trouxe ainda o detalhamento dos impedimentos técnicos a serem considerados pela área técnica de cada órgão ou ente executor. A referida lei disciplinou também a obrigatoriedade dos órgãos e unidades executores de políticas públicas publicarem anualmente portarias detalhando:

- os projetos de investimento, por Estado ou pelo Distrito Federal, com as estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira;
- os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias e das programações de interesse nacional ou regional, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo.

Além disso, conforme decisão do STF, o Poder Executivo só poderá executar as emendas parlamentares relativas ao ano de 2025 com a conclusão de todas as medidas corretivas já ordenadas pelo STF, notadamente as adequações no Portal da Transparência e na plataforma Transferegov.br, com o registro de todas as informações a serem fornecidas pelo Poder Legislativo e pelos órgãos do Poder Executivo.

Outro ponto trazido pela decisão emanada no dia 02/12/24 pelo STF diz respeito ao crescimento das despesas com emendas parlamentares, que prevê uma regra de crescimento das emendas para 2025 diversa da que consta expressamente na LC nº 210/2024. Segundo os termos da decisão “as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697”.

A decisão não deixa claro, contudo, a partir de qual momento essa regra de crescimento deve ser observada, ou seja, se já deve ser assegurada desde a elaboração, o que implicaria em revisão imediata do valor das emendas, ou se precisaria ser cumprida apenas durante a execução. Além disso, a regra estabelecida abre margem para diferentes interpretações técnicas. Assim vislumbra-se ser necessário esclarecimento sobre quais critérios devem ser adotados para o cálculo dos valores das emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária 2025 (RP 6, 7 e 8), bem como definir a etapa (elaboração/aprovação de emendas ou execução

orçamentária) em que os valores atualizados devem ser aplicados.

Diante do exposto, é possível concluir, de acordo com as decisões publicadas e disponíveis até o momento, que a situação de cada tipo de emenda é a seguinte:

- a) **Emendas de Relator Geral (RP9) que ampliam despesas com o propósito de atender indicações durante a execução orçamentária:** foram declaradas inconstitucionais. O Relator Geral somente pode apresentar emendas com vistas à correção de erros e omissões de ordem técnica. De acordo com decisão do STF, com a publicação da LC nº. 210/2024, foram superados os obstáculos à retomada da execução dos restos a pagar das “emendas de relator”, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br, incluído a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” - vedada a substituição pelo Relator do Orçamento - bem como dos beneficiários finais.
- b) **Emendas de Comissão (RP8):** devem ser destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo, conforme procedimentos estabelecidos na LC 210/2024. Está autorizada a continuidade da execução apenas das emendas empenhadas até 23/12/24. Quanto àquelas relativas ao Orçamento de 2025, deverão ser seguidos os procedimentos constantes da Lei Complementar nº. 210/2024.
- c) **Emendas de Bancada (RP7):** de acordo com decisão do STF, com a publicação da LC nº. 210/2024 não remanesce qualquer óbice à retomada da execução das “emendas de bancada” relativas ao ano de 2024 (e anteriores), desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico. Para as “emendas de bancada” relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, tais emendas devem ser deliberadas nas respectivas bancadas, sempre com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s).
- d) **Emenda Individual (RP6):** de acordo com decisão do STF, com a publicação da LC nº. 210/2024, não remanesce obstáculo à retomada da execução das “emendas individuais” (incluindo as “emendas PIX”) referentes aos anos de 2024 e anteriores, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br. A apresentação do plano de trabalho deve ser PRÉVIA à transferência, que só ocorrerá após a sua aprovação pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial), excepcionalmente, tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro de 2024, foi

fixado o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos prévios à transferência. Para as “emendas de individuais” (incluindo as “emendas PIX”) relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, inclusive quanto à apresentação e à aprovação prévias dos planos de trabalho, no âmbito do Poder Executivo Federal.

**Obs.:** Emendas até 2024. A Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR Nº 115, de 10 de dezembro de 2024, quanto às transferências especiais em execução, determinou que os beneficiários devem apresentar, **até 31/12/2024**, Plano de Trabalho no sistema Transferegov.br, vinculando o objeto à função e subfunção orçamentária. O plano é pré-requisito para uso de recursos liberados a partir de 03/12/2024 (decisão na ADPF 854).

- e) **Emenda destinadas a saúde:** de acordo com decisão do STF, a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. Além disso os gestores estaduais e municipais devem abrir, imediatamente, contas específicas para cada emenda parlamentar sendo autorizado, **até o dia 10 de janeiro de 2025**, a movimentação dos recursos de emendas parlamentares já depositados nos Fundos de Saúde, independentemente das contas específicas. Além disso fica autorizado o empenho, até o dia 31 de dezembro de 2024, das emendas individuais e de bancada para a Saúde, independentemente da existência das contas específicas, que serão exigidas, contudo, para os pagamentos a serem efetuados em face dos empenhos.