

Subsídios para Análise do PLP nº 175/2024 (Emendas Parlamentares ao PLOA)

Versão Preliminar 04/11/24

Consultores Designados:

Eugênio Greggianin
Mário Luis Gurgel
Sérgio Tadao Sambosuke
Ricardo Alberto Volpe

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

RESUMO EXECUTIVO

Atende pedido de parlamentares¹ para que seja feita uma breve análise dos aspectos técnicos relativos ao PLP 175/2024 da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Sr. Rubens Pereira Júnior (PT/MA), que “dispõe sobre a proposição e execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências”. Da análise dos principais pontos do PLP concluiu-se, em síntese:

1. Objeto da lei complementar (art. 1º):

- a) Alguns dos aspectos tratados no PLP 175/2024 vão além do campo temático estrito da lei complementar (art. 165, § 9º - elaboração e organização da LOA e regras de execução). Normas de apreciação (**procedimentos regimentais internos**), a teor do caput do art. 166 da CF, devem ser disciplinadas no Regimento Comum (Resolução nº 1-2006/CN).

2. Emendas de bancada estadual (arts. 2º e 3º):

- a) **Número de Emendas:** o PLP reduz o nº de emendas de 15-20 (mais 3 de remanejamento) por UF para uma faixa de 4-8 emendas, inversamente proporcional à faixa populacional da UF. Na atual Resolução, estados mais populosos têm maior nº de emendas. Mantido o montante orçamentário por bancada, menor nº de emendas não previne a possibilidade de divisão de recursos na execução, enquanto admitidas programações genéricas na LOA.

O reduzido número de emendas prejudica o cumprimento do art. 166, § 20 da CF, e da Resolução, quanto à necessidade de **repetir emendas destinadas a obras com objeto certo e determinado**.

- b) **Tipos de emendas.** O PLP não especifica se as emendas de bancada estadual são de **apropriação ou de remanejamento**. Ademais, denomina *emendas de modificação* as que exigem a indicação dos recursos (art. 166, § 3º, inciso II, da CF), com algumas condições. Ocorre que a necessidade de indicar a origem dos recursos é condição para todas as emendas. Tais emendas não tiveram valor limitado (vide § 5º do art. 11). De qualquer modo, a quantidade total de emendas de bancada estadual é de 4 a 8.

- c) **Objeto das emendas de bancada estadual:** projetos e ações estruturantes. Na Resolução nº 1/2006-CN, “estruturante” está relacionado ao porte da obra. No art. 3º do PLP, são quaisquer projetos e ações de uma determinada área de política pública, verificável desde a elaboração do PLOA. Os órgãos executores deverão publicar portarias com **critérios para priorização na execução** desses projetos.

¹ Deputada **Adriana Ventura (NOVO/SP)**, Deputado **Pedro Paulo (PSD/RJ)**, Deputada **Socorro Neri** e outros.

- d) **Divisibilidade na execução das ações** (art. 2º e 3º, §§ 5º a 7º). No PLP, o controle será feito basicamente na etapa da execução. Para fins de atendimento da diretriz de não individualização das emendas coletivas, o PLP prevê que a ação orçamentária incluída poderá originar, na *execução*, até 10 “partes independentes”. Não fica esclarecido esse conceito. Aparentemente, equiparase ao produto ou objeto da execução, a exemplo de “equipamentos e material permanente”, “creches”, etc. Não se identificou restrição para a distribuição de cada uma das “partes independentes” para inúmeros Municípios.
- e) **Indicações coletivas**. Responsabilidade da bancada, mediante registro em ata.

3. **Emendas de comissão (arts. 4º e 5º).**

- a) **Número de emendas**. Não foi definido o número de emendas, prevalecendo o disposto na Resolução nº 1/2006-CN (4 de apropriação e 4 de remanejamento). Também não foi feita menção expressa às comissões mistas.
- b) **Objeto das emendas**. Exige-se competência regimental da Comissão. Ações de interesse nacional ou *regional* conforme políticas públicas do art. 3º (projetos e ações estruturantes). As referidas políticas públicas não abrangem a totalidade das Comissões. Os órgãos executores publicarão **portarias com critérios para priorização** na execução.
- c) **Mínimo para a Saúde**. Mínimo de 50% para ASPS, observadas os critérios técnicos do SUS.
- d) **Indicações** (art. 5º). Dependerão de propostas de indicação dos líderes, ouvida a respectiva bancada partidária, e aprovadas na Comissão.

4. **Emendas Individuais (arts. 6º a 9º). Transferências Especiais.**

- a) **Objeto**. Destinação preferencial para **obras inacabadas**. Na execução, prioridade para **calamidade ou emergência pública** e para objetos alinhados com os **projetos e ações estruturantes**.
- b) **Indicações**. Cabe ao **Autor da emenda** informar o ente, o objeto e valor da transferência. Cabe ao **beneficiário** indicar na plataforma transferegov.br (art. 8º): agência bancária; conta corrente específica; comunicar ao Poder Legislativo local e ao TCU o plano de trabalho e o cronograma de execução (prazo 30 dias).

5. **Emendas de Relator.**

- a) **Objeto**. **Não foram previstas, nem para correção de erro/omissão**. Admitiu-se, porém (art. 11, § 2º), emendas com o propósito de correção de erro ou omissão (alínea a, inciso III, § 3º, art. 166 da CF), sem citar os Autores.

6. Limite ao crescimento das emendas (art. 11).

- a) **Programações submetidas aos limites.** Distingue programações com origem no PLOA (Executivo) daquelas oriundas de emendas (despesas discricionárias), que **devem ter identificador próprio** (RP 6, 7 e 8) e submetidas aos limites. As emendas de modificação, pelo que se conclui, seriam emendas de comissão e de bancada estadual sem identificador próprio, ou seja, RP2 ou mesmo RP 3 (não fica esclarecido).
- b) **Limites às emendas impositivas** (RP 6 e 7 = R\$ 38,9 bi no PLOA 2025). Nos anos seguintes, crescimento não superior à variação do IPCA mais a variação real da receita (dentro do intervalo do Regime Fiscal Sustentável - 0,6% a 2,5%).
- c) **Limite às emendas não impositivas** (RP 8 = R\$ 11,5 bilhões no PLOA 2025). Nos anos seguinte, acrescer IPCA nos anos seguintes.

7. Contingenciamento e Bloqueio proporcional das Emendas (arts. 12 e 13).

- a) Todas as emendas passam a contar com contingenciamento e bloqueio proporcional. O contingenciamento e o bloqueio observarão as prioridades elencadas pelo Poder Legislativo (art. 12, § 3º).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS DECISÕES DO STF	6
3. ANÁLISE DO PLP 175 DE 2024 POR DISPOSITIVO	7
Art. 1º - Objeto da Lei Complementar.....	7
Art. 2º - Emendas de Bancada Estadual	8
Art. 3º - Projetos e Ações Estruturantes	10
Art. 3º, § 4º - Número e tipos de emendas de Bancada Estadual.....	12
Art. 3º, §§ 5º a 7º - Divisibilidade das emendas de bancada estadual.....	18
Arts. 4º e 5º - Emendas de Comissão	22
Arts. 6º a 9º - Emendas Individuais – Transferências Especiais.....	25
Art. 10 - Dos Impedimentos de Ordem Técnica.....	27
Art. 11 - Limite ao crescimento das Emendas	29
Art. 12 - Contingenciamento e Bloqueio Proporcional	31

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação de trabalho² da Deputada Adriana Ventura (NOVO-SP), do Deputado Pedro Paulo (PSD/RJ) e Outros para que seja feita uma breve análise dos aspectos técnicos do PLP 175/2024, que “dispõe sobre a proposição e execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências”, de autoria do Deputado Rubens Pereira Júnior.

De acordo com a Justificação do Autor, o Projeto de Lei Complementar – PLP é resultado do acordo entre os Poderes Executivo e Legislativo para aprimorar as regras em relação às emendas parlamentares ao PLOA. O Autor identifica os seguintes eixos condutores da proposição: transparência e rastreabilidade, eficiência (critérios de priorização, redução do número de emendas por bancada, hipóteses de impedimento técnico) e limite de crescimento das emendas.

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. Inicialmente houve a proibição de novas despesas incluídas por emendas de relator (RP 9), bem como a suspensão de sua execução (ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 – Vários Partidos).

Num segundo momento, houve questionamento das emendas de comissão (RP 8), cujo valor teria sido ampliado (EC nº 126/22) para substituir parcialmente as emendas de relator, determinando-se a suspensão de sua execução.

Paralelamente, diante das ADIs - 7688/Abraji, 7695/PGR, 7697/PSOL-, houve diversas decisões relativas às emendas impositivas, inclusive quanto às transferências especiais “emendas PIX”.

Esse processo culminou, a partir de acordo entre representantes dos Poderes, com as diretrizes da Nota Conjunta de 20/08/2024.

² O presente Estudo aproveita pontos abordados na Nota Técnica nº 46/2024 (Conof/CD).

2. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS DECISÕES DO STF

Até o momento, as decisões do STF afetas às emendas, em linhas gerais:

- a) 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).
- b) limitaram as indicações das emendas para os Estados ou Municípios dos respectivos parlamentares eleitos, com algumas exceções.
- c) previram a necessidade de **maior controle sobre repasses para ONGs** e entidades do terceiro setor.
- c) consideraram 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”. Todas as emendas, portanto, estão sujeitas à verificação dos **impedimentos técnicos**, afastando a ideia de que tenham caráter absoluto em sua execução.

De acordo com a Nota Conjunta da reunião entre representantes dos Poderes (20/08/2024), foram adotadas, as seguintes diretrizes:

- **Emendas de Comissão RP 8:** serão destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo, conforme procedimentos a serem estabelecidos em até dez dias.
- **Transferência especial** (“emendas PIX”): mantidas, 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:** mantidas, 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.

- **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 individualização³.

Neste contexto, foi apresentado o PLP 172 de 2024, para regulamentar as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual.

3. ANÁLISE DO PLP 175 DE 2024 POR DISPOSITIVO

A seguir é apresentada a análise das disposições do PLP 172/2024:

Art. 1º - Objeto da Lei Complementar

CAPÍTULO I - DO OBJETO

Art. 1º A proposição e a execução das emendas parlamentares à despesa, no âmbito da lei orçamentária anual, observarão o disposto nesta Lei Complementar, nos termos do art. 165, §9º, I e III, da Constituição Federal.

Parágrafo único. O regramento disposto nesta Lei Complementar é imperativo para as leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, bem como para a interpretação e a aplicação dos demais instrumentos normativos sobre a temática.

Comentários: Os incisos I e III do § 9º do art. 165 da CF estabelecem matérias cuja disciplina a CF atribui à lei complementar:

Art. 165 (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a **elaboração e a organização** do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

(...)

III - dispor sobre critérios para a **execução equitativa**, além de procedimentos que serão adotados quando houver **impedimentos legais e técnicos**, cumprimento de restos a pagar e **limitação das programações** de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Grifo nosso)

Como se verifica, os dispositivos constitucionais citados no art. 1º citam, como objeto da lei complementar, a elaboração e organização da LOA, além de

³ Corresponde à mutação do objeto das emendas coletivas em emenda individual na medida em que um único parlamentar poderia estabelecer a programação da emenda e, na execução, indicar o (s) beneficiários. O PLP exige uma ata conjunta quando da indicação dos beneficiários.

questões afetas à execução orçamentária. Questões que tratam especificamente da **apresentação e processamento de emendas** são considerados procedimentos internos, matéria típica do regimento comum, como consta do art. 166 da CF,:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais **serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.**

Art. 2º - Emendas de Bancada Estadual

CAPÍTULO II

DAS EMENDAS DE BANCADA

Art. 2º As emendas de bancada estadual de que trata o § 12 do art. 166 da Constituição Federal somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a unidade da federação representada pela bancada, sendo vedada a individualização de ações e projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada, admitindo-se a destinação para outra unidade da federação desde seja projetos de amplitude nacional ou nos quais a matriz da empresa tenha sede em estado diverso do que será realizada a execução das obras ou serviços.

Parágrafo único. As indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, devendo ser encaminhadas aos órgãos executores

Comentários: para melhor compreensão do dispositivo, que veda a individualização de ações e projetos para atender indicações, deve-se distinguir, em primeiro lugar, as duas etapas básicas do processo decisório:

1) **Aprovação da LOA** – momento em que as bancadas aprovam emendas. Cada emenda contempla uma ação orçamentária (atividades, operações especiais e projetos⁴).

Atualmente, de acordo com o art. 47, II da Resolução 1/2006-CN, as emendas de bancada estadual devem: a) restringir-se ao interesse estadual; b) identificar de forma precisa o seu objeto, não podendo resultar em múltiplas obras; assim, não são admitidas emendas de bancada que incluam programações que possam resultar em inúmeras “obras”, como a ação “00SX –

⁴ Ações orçamentárias englobam projetos (normalmente investimentos), atividades e operações especiais.

Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado – no estado x”. A restrição não atinge “equipamentos e material permanente”, nem “custeio e serviços”, porque não se tratam de obras.

A CMO tem também considerado admissível programações que correspondam a um conjunto integrado de obras no âmbito de um mesmo Município, Região Metropolitana ou RIDE.

Em todos os casos, deve haver um único órgão executor.

Portanto, atualmente, tratando-se de programação que permita obras (investimentos), deve-se especificar na emenda uma única obra estruturante⁵, com objeto certo e determinado, a exemplo de “construção do Hospital x no Municípios y”, “ construção do perímetro de irrigação x no estado y”, etc.

2) Execução – momento correspondente ao empenho das dotações aprovadas na LOA. Dependendo de como é especificada a ação orçamentária, torna-se possível ou não seu desdobramento. Se a ação orçamentária aprovada na lei orçamentária tiver objeto certo e determinado, como a construção de um determinado trecho rodoviário ou a construção de um hospital específico, não há possibilidade de desdobramento, durante a execução, em vários entes beneficiários.

Nesse sentido, a Resolução veda ação orçamentária na LOA quando for genérica, por exemplo, “00SX – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado – no estado x”, ou “20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário – no estado x”, ou “8581 – Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde – no estado x”, e assim por diante. Isso porque abrir-se-ia a possibilidade de definir múltiplos Municípios beneficiários durante a execução, fragilizando-se o caráter coletivo desejável para as emendas de bancada estadual, dentro do modelo de emendamento da Resolução.

Do exposto, pode-se concluir que, na atual Resolução, a vedação de programações que possam resultar em obras distintas aplica-se à **elaboração da LOA**.

⁵ Tratando-se de obras, exige-se que seja um projeto de grande vulto (definido no PPA) ou projeto estruturante (definido no Parecer Preliminar).

De outra parte, o PLP proposto trata de procedimentos que ocorrem durante a **execução**. É nesse momento final que são feitas as indicações.

O art. 2º do PLP veda, como princípio, “a individualização de ações e projetos para atender a demandas ou a indicações **de cada membro da bancada**”. O parágrafo único esclarece que “as indicações serão de **responsabilidade da bancada, mediante registro em ata**, devendo ser encaminhadas aos órgãos executores.” Não é feita referência ao quórum da ata da bancada.

Admite-se a destinação para outra unidade da federação desde seja projetos de amplitude nacional ou nos quais a matriz da empresa tenha sede em estado diverso do que será realizada a execução das obras ou serviços. Não houve referência à aquisição de equipamentos ou a custeio/serviços. Não se identificou disciplina específica para as transferências a entidades privadas, aos moldes do que consta da atual Resolução⁶.

O projeto de lei complementar adota uma definição mais ampla do que sejam projetos e ações estruturantes, conforme consta no art. 3º.

Art. 3º - Projetos e Ações Estruturantes

Art. 3º Serão considerados projetos e ações estruturantes aqueles cujos recursos forem destinados às políticas públicas de:

I - educação profissional técnica de nível médio;

II - universalização do ensino infantil;

III - educação em tempo integral;

IV – saneamento;

V – habitação;

VI – saúde;

VII - adaptação às mudanças climáticas;

VIII – transporte;

IX - infraestrutura hídrica;

X - infraestrutura para desenvolvimento regional;

XI – infraestrutura e desenvolvimento urbano;

XII – segurança pública; e

XIII – outras políticas públicas, a serem definidas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício.

⁶ Apenas são admitidas emendas de bancada estadual se forem destinadas a uma única entidade privada sem fins lucrativos, nominalmente identificada no subtítulo.

§ 1º Além do disposto no caput, serão considerados ações e projetos estruturantes aqueles registrados nos termos do § 15 do art. 165 da Constituição Federal.

§ 2º Para o orçamento de 2025, os órgãos executores de políticas públicas publicarão portarias, em até 30 dias após a promulgação desta Lei Complementar, com critérios para priorização da execução dos projetos e ações estruturantes.

§ 3º A partir do orçamento de 2026, os órgãos executores de políticas públicas publicarão portarias, até 30 de setembro do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, com critérios para priorização da execução dos projetos e ações estruturantes.

Comentários: como visto, no atual ordenamento orçamentário (Resolução nº 1/2006-CN), a expressão “estruturante” está relacionada ao porte da obra, usualmente discriminado na ação orçamentária (descriptor da ação).

Todavia, no art. 3º do PLP, “projetos e ações estruturantes” são definidos como quaisquer projetos e ações que pertençam a uma determinada **área de política pública**. Ressalte-se que, na linguagem orçamentária, ações englobam projetos, atividades e operações especiais, sendo desnecessária a redundância no texto da expressão projetos.

A qualidade de “estruturante” foi empregada de uma forma que diverge do uso corrente. Além de não se restringir a projetos (obras) específicos, afasta-se inclusive do sentido usual onde ações “estruturantes”, no âmbito de determinadas políticas, são aquelas caracterizadas como mais relevantes e de maior vulto, possuindo impacto transformador no médio ou longo prazo (daí se falar, por exemplo, em “reformas estruturantes”).

Ou seja, a identificação de certas ações de uma política como estruturante sempre pressupõe a existência de outras que não o são.

Deste modo, a nova definição, ao trazer um rol aberto de áreas temáticas, sujeito à ampliação pelas LDOs, não garante⁷, por si só, o propósito de selecionar ações de caráter coletivo com maior impacto na respectiva UF. Ressalte-se que ficou atribuído aos órgãos executores, publicar portarias

⁷ Para o objetivo pretendido, seria necessário estabelecer condições para aprovação das emendas, e não apenas na execução, aperfeiçoando, se for o caso, o que consta da Resolução nº 1/2006-CN, em especial a necessidade de, tratando-se de obras, especificar o empreendimento. E esclarecendo a aplicação da regra no caso de serviços (GND 3) e aquisição de equipamentos e material permanente (GND 4), desde que promovida por um único órgão de execução. E também condições para a destinação de recursos, de forma isolada, para Regiões Metropolitanas, RIDEs e Municípios.

contendo **critérios para priorização da execução** dos projetos e ações estruturantes⁸.

De outra parte, é compatível com a preservação do caráter coletivo das emendas de bancada a atribuição da qualidade de estruturante a todos os investimentos registrados nos termos do § 15 do art. 165 da Constituição Federal (banco de projetos). No mesmo sentido, a previsão de os órgãos executores de políticas públicas publicarem critérios para priorização da execução dos projetos e ações estruturantes (§ 6º).

Os §§ 2º e 3º disciplinam prazos a participação dos órgãos de execução na fase de apresentação de emendas. Essa prática já é conhecida, a exemplo da divulgação de “cartilhas” para apresentação de emendas, as quais contemplam instruções e prioridades de cada área. A observância do prazo dado no § 2º para o orçamento de 2025 (30 dias após a promulgação da LC) pode interferir no calendário de apreciação do PLOA 2025.

Art. 3º, § 4º - Número e tipos de emendas de Bancada Estadual

Art. 3º (...)

§ 4º Serão apresentadas e aprovadas por bancada estadual até:

- I - 8 (oito) emendas para os estados com até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;
- II – 6 (seis) emendas para os estados com 5.000.001 (cinco milhões e um) a 10.000.000 (dez milhões) de habitantes; e
- III – 4 (quatro) emendas para os estados com mais 10.000.000 (dez milhões) de habitantes.

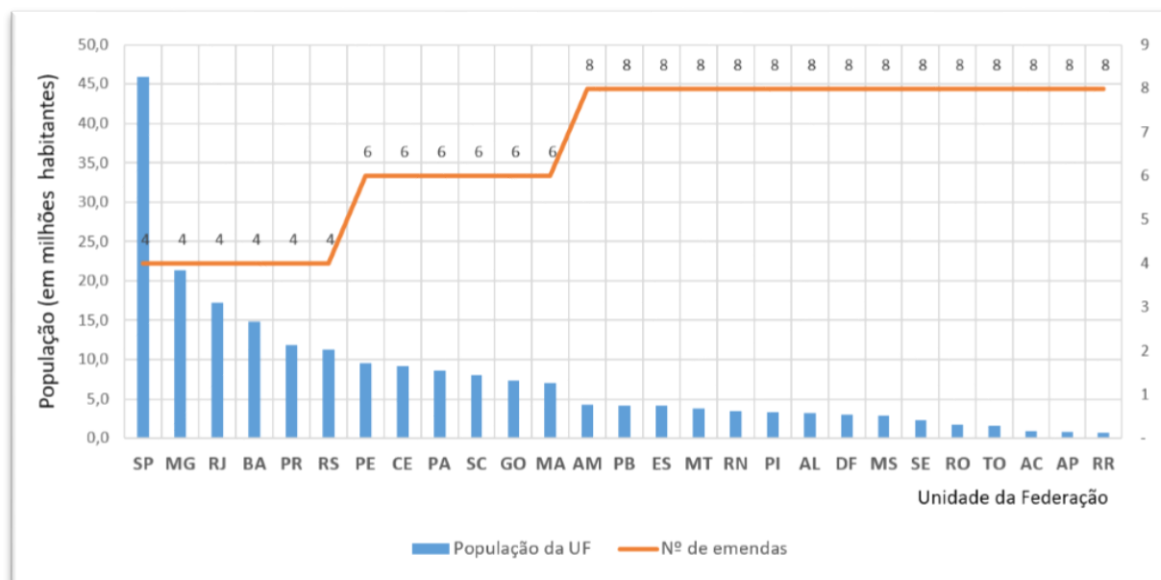
Número de Emendas: a fixação do número de emendas e sua tipologia é matéria regimental típica, nos termos do caput do art. 166 da CF. Pela atual Resolução é possível apresentar de 15 a 20 emendas de apropriação, mais 3 de remanejamento⁹. Esse número ficou reduzido para **a faixa de 4 a 8 emendas**, a depender da população.

⁸ No sentido de orientar as emendas parlamentares, os governos estaduais também poderiam publicar suas prioridades.

⁹ Art. 48. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações no âmbito da respectiva Unidade da Federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos. O ônus do cancelamento é do Autor da Emendas. Nas emendas de apropriação, os cancelamentos são indicativos, podendo ser alterados pelos aos relatores.

Inverteu-se a lógica atual, onde os estados mais populosos tinham maior nº de emendas (vide **Tabela 1 anexa**). O **Gráfico 1** seguinte ilustra a relação entre população da UF e o nº de emenda.

Gráfico 1 – População e Nº de emendas



Fonte: IBGE e PLP 175/24. Elaboração própria.

Atualmente, o Relatório Preliminar e as disposições do Comitê de Admissibilidade de Emendas atribuem o mesmo valor para todas as bancadas¹⁰. O PLP não disciplina esse critério de repartição.

O quadro seguinte compara as disposições vigentes (Resolução nº1/2006-CN) com aquelas propostas no PLP.

¹⁰ Uma parte dos recursos (emendas não impositivas) é orientada pelo § 1º do art. 57 da atual Resolução.

Quadro 1 – Emendas de Bancada Estadual. Atual versus PLP nº 175/24

Resolução nº 1/2006-CN	PLP nº 175/2024
<p>Art. 47 (...) Emendas de bancada estadual</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação ✓ 3 emendas de remanejamento: <p>Obs. Bancadas Estaduais de mais de 18 parlamentares - cabará à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação</p> <p>(...)</p> <p>Art. 144. Emendas de Relator para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;</p>	<p>Art. 3º (...)</p> <p>§ 4º Serão apresentadas e aprovadas por bancada estadual até:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 8 emendas –até 5 milhões hab.; ✓ 6 emendas - de 5 a 10 milhões; e ✓ 4 emendas - mais de 10 milhões. <p>Emendas de Relator – Não previstas.</p> <p>Obs. O § 1º do art. 11 faz referência (exclui do limite das emendas) às emendas aprovadas com o propósito de correção de erro ou omissão (alínea a, III, § 3º, art. 166 da CF).</p>

Mantido o montante destinado a cada bancada, a determinação do número adequado de emendas com o propósito de evitar que sejam utilizadas com o escopo das emendas individuais (entrega de bens e serviços locais) envolve vários aspectos, tratados a seguir.

Número de Emendas versus Individualização das iniciativas. Como pode ser depreendido da análise anterior, **a amplitude do objeto de uma ação orçamentária importa** mais do que o número de emendas para determinar a possibilidade de uma programação atender dezenas ou centenas de Municípios.

Por exemplo, se admitida uma programação genérica na LOA (ex. infraestrutura hídrica nos Municípios do estado "x"), será possível, com uma única emenda (ação), e se a modalidade de aplicação permitir, promover a fragmentação da dotação para todos os Municípios do estado "x".

Se o número de emendas de bancada é *exageradamente* elevado, o incentivo para incluir programações genéricas é menor, mas aumenta a probabilidade de pulverização de recursos desde a elaboração da LOA.

Considerando-se o número reduzido de emendas¹¹ proposto no PLP, haverá a tendência de alocação em programações genéricas na LOA, com objeto amplo e impreciso, o que reduz o quesito da transparência na elaboração da LOA. Com programações genéricas na LOA, aumenta a chance de os recursos serem pulverizados na execução.

Conflito do número de emendas com a necessidade de concluir projetos. Importante destacar que, tratando-se de projetos (obras), **o reduzido número de emendas prejudica o cumprimento da obrigação constitucional (e regimental¹²) da bancada estadual de repetir projetos em andamento, evitando obras inacabadas¹³.**

Dada a admissibilidade de programações genéricas no PLP, sem objeto preciso na LOA, e mantido o número reduzido de emendas do PLP, o controle sobre os investimentos que devem ser repetidos fica prejudicado.

Tipos de emendas de bancada. Na atual Resolução encontra-se previstas de 15 a 20 emendas de apropriação e 3 de remanejamento. Garante-se à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação. **O PLP não especifica se as emendas de bancada estadual são de apropriação¹⁴ ou de remanejamento**, como previsto na atual Resolução. Nas emendas de remanejamento, de forma diversa do que ocorre com as emendas de apropriação, o cancelamento (origem dos recursos) é vinculante, ônus do Autor da emenda.

A falta de clareza quanto à permanência das emendas de remanejamento (de bancada estadual e de comissão) cria insegurança jurídica.

O PLP, além disso, não garante 3 emendas de apropriação aos Senadores, o que poderia conflitar com o princípio da não individualização das

¹¹ Considerando-se o limite de 8 emendas proposto no PLP, e o montante previsto de atendimento das bancadas (R\$ 528 milhões por bancada) obtém-se um valor médio de R\$ 66 milhões por emenda de bancada RP 7.

¹² Vide § 2º do art. 47 da CF.

¹³ Levantamento desta Consultoria mostra que a continuidade de projetos com objeto específico exigiria, em média, 8 emendas por bancada.

¹⁴ Nas emendas de apropriação, a fonte de cancelamento tem caráter meramente indicativo. Nas emendas de remanejamento, o cancelamento tem caráter vinculante.

emendas coletivas. Ademais prevê, no § 5º do art. 11, nova caracterização de emenda (emenda de modificação).

Emendas de modificação. O PLP cria uma denominação nova para emendas **sem identificador** próprio (pelo que se conclui, diferente de RP 6, RP 7 e RP 8) chamada “emenda parlamentar de modificação”, excluídas dos limites de crescimento das emendas (ver art. 11, § 5º), desde que atendidas as seguintes condições: a) incidam sobre despesas não identificadas com RP próprio; b) de interesse nacional e sem localização específica (exceto se constante do PLOA); e; c) sem destinatário específico (exceto se constante do PLOA).

As emendas de *modificação*, de acordo com o PLP, seriam aquelas de que trata o art. 166, § 3º, inciso II, da CF, com algumas condições.

Art. 166 (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

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

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Ocorre que, nos termos da CF, **a necessidade de indicar a origem dos recursos é requisito para todas as emendas, inclusive das impositivas**. A diferença, no caso das impositivas (de apropriação), é que os recursos para cancelamento já constam de uma reserva no PLOA.

As emendas de bancada não impositivas que pretendam alterar o PLOA serão identificadas como despesas discricionárias de caráter geral (RP2 ou 3¹⁵).

¹⁵ Existem dúvidas sobre a possibilidade de se utilizar o identificador RP 3.

Além da mera ampliação de recursos geridos pela bancada, não se identificou qual a contribuição desse novo tipo de emenda para o aperfeiçoamento do modelo de emendamento em geral, nem como se distingue das emendas impositivas no tocante à execução, já que o benefício do contingenciamento proporcional foi estendido a todas as emendas¹⁶. Deve-se observar, ademais, que o § 12 do art. 166 atribui garantia de execução até 1% da RCL a “todas as emendas” de iniciativa da bancada.

O mais importante é que, de forma diferente do que ocorre com as emendas impositivas (individuais e de bancada RP 7), **as emendas de bancada RP 2** (e também de comissão RP 2) **não se submetem aos limites de crescimento das emendas impositivas.**

Emendas de relator. Vale destacar que não foi feita referência às emendas de relator, mesmo àquelas destinadas à correção de erros e omissões, que não foram vedadas pelo STF. Tais emendas são essenciais para viabilizar ajustes técnicos necessários para corrigir erros ou omissões identificadas na proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo¹⁷. Por outro lado, o § 1º do art. 11 faz referência (exclui do limite previsto) às emendas que vierem a ser aprovadas com o propósito de **correção de erro ou omissão** (para fins do cumprimento da alínea a, inciso III, § 3º, art. 166 da CF), sem citar os Autores.

O quadro seguinte ilustra a situação atual e a proposta no PLP quanto à classificação das emendas.

¹⁶ O PLP estende o benefício do contingenciamento proporcional a todas as emendas.

¹⁷ Diferentemente do PLP 172/2024, contudo, o PLP em análise não apresenta um dispositivo com a classificação completa dos tipos de emendas. Daí seria possível concluir que tais emendas continuariam válidas nos termos da Resolução, para corrigir erros e omissões.

Quadro 2 - Classificação das Emendas de Bancada Estadual

Resolução nº 1/2006-CN	PLP nº 175/2024
<p>✓ Quanto à modalidade da emenda de bancada estadual:</p> <p>a) Emendas de Apropriação (15 a 20 emendas). Os cancelamentos (origem dos recursos) propostos pelo Autor não são vinculantes;</p> <p>b) Emendas de Remanejamento (3 emendas). Os cancelamentos são vinculantes;.</p>	<p>✓ Quantidade total de emendas: 4 a 8 emendas.</p> <p>✓ Não especifica a modalidade de emenda (apropriação ou remanejamento)</p>
<p>✓ Quanto à iniciativa e efeitos:</p> <p>a) Emendas RP 2 - programações discricionárias de caráter geral, não vinculadas à autoria; sem garantia de contingenciamento proporcional;</p> <p>✓ b) Emendas RP 7 – programações discricionárias de iniciativa da bancada estadual, com garantia de execução, exceto impedimento, e contingenciamento proporcional</p>	<p>✓ Quanto à iniciativa e efeitos:</p> <p>a) Emendas RP 2 - programações discricionárias de caráter geral, não vinculadas à autoria;</p> <p>b) Emendas RP 7 – programações discricionárias de iniciativa da bancada estadual, com garantia de execução, exceto impedimento; contingenciamento proporcional;</p>

Quantidade de emendas versus continuidade de projetos (emendas a repetir). Como visto, tratando-se de obras, outra preocupação não contemplada no PLP refere-se à obrigação constitucional e regimental da bancada estadual de repetir projetos em andamento, evitando obras inacabadas. Dada a admissibilidade de programações genéricas no PLP, sem objeto preciso na LOA, esse controle sobre os investimentos que devem ser repetidos fica prejudicado.

Art. 3º, §§ 5º a 7º - Divisibilidade das emendas de bancada estadual

Art. 3º (...)

§ 5º Quando a emenda de bancada for divisível, cada parte independente não poderá ser inferior a 10% do valor da emenda.

§ 6º Considera-se independente:

I – a compra de equipamentos e material permanente por um mesmo ente federativo;

II – a realização de um conjunto de obras com o mesmo objeto ainda que em entes federativos distintos; e

III – a compra de equipamentos e material permanente e a realização de obras com diferentes objetos, desde que sejam possíveis de serem executadas na mesma ação orçamentária.

§ 7º O disposto no § 5º não se aplica a ações e serviços públicos de saúde..

Comentários: os §§ 5º a 7º aparentemente pretendem limitar, durante a execução do orçamento, a divisão da programação em mais de dez “partes independentes”. Ressalte-se que, dentre as diretrizes que constam da Nota Conjunta dos Poderes, constava a necessidade de que as emendas de bancada fossem destinadas a projetos estruturantes, vedada a individualização de emendas coletivas¹⁸. Esse propósito, no que tange a obras, tem maior garantia se as programações estruturantes forem especificadas na LOA.

Atualmente, o controle das emendas de bancada estadual é feito desde a elaboração do orçamento, por meio de um Comitê de Admissibilidade de Emendas, que atua no sentido de não admitir a aprovação de programações genéricas relativas a *obras*, nos seguintes termos:

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

(...);

II - identificar de **forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;** (grifo nosso)

III - no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;

b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização; (grifo nosso)

Confrontando-se esse dispositivo com o PLP, nota-se que as exigências e vedações do inciso II do art. 47 da Resolução perdem a validade, pois o PLP

¹⁸ Tendo em vista a abrangência das emendas de bancadas para “ações (projetos, atividades e operações especiais) estruturantes” em diversas áreas, possibilita-se que uma mesma emenda possa atender diversos beneficiários, inclusive em projetos/obras.

não limita o objeto da apresentação da emenda (objeto da programação na LOA), mas apenas estabelece algumas regras na fase da execução.

De fato, na proposição em análise, a ação orçamentária incluída por emenda poderá originar até 10 *partes independentes*.

As expressões “divisível” e “partes independentes” não são encontradas no direito financeiro e orçamentário, o que pode gerar insegurança na aplicação da norma. Os tipos de entregas que podem ser considerados como partes independentes no PLP são apresentados nos incisos:

- a) **Compra de Equipamentos e material permanente**¹⁹. Pelo inciso I, a compra de equipamentos e material permanente feita de forma centralizada por um único ente (governo do estado ou governo federal), pode ser considerada como uma parte independente. Neste caso, os equipamentos poderiam ser distribuídos para um número ilimitado de Municípios (superior a 10), pois o que importa é o número de entes compradores;
- b) **Realização de um conjunto de obras com o mesmo objeto**. O inciso II diz respeito à realização de obras. Neste caso, a restrição quanto ao número de “partes independentes” deve ser verificada em função do “objeto”, não se fazendo restrição ao número de entes beneficiados. O termo “objeto”, aparentemente, refere-se ao objeto do convênio ou congêneres, que depende do tipo de política pública ou da entrega a ser especificada durante a execução; não se refere, portanto, ao objeto da ação orçamentária que consta da lei aprovada (descrição da ação), que é mais genérico, e condiciona a escolha do objeto do convênio. O inciso II, portanto, permite a pulverização de obras para múltiplos Municípios, dentro do mesmo estado/DF.
- c) O inciso III, por sua vez, parece remover as limitações dos incisos I e II, ao considerar como parte independente: “a compra de equipamentos e

¹⁹ Atualmente, de acordo com a Resolução 1-2006/CN, é viável a compra de equipamentos e material permanente por um único ente da federação. Isso porque a restrição da primeira parte do art. 47,II não se aplica, uma vez que não se trata de obras. Também é admitido, pelo mesmo motivo, a inserção de programações relativas a custeio e serviços.

material permanente” e “a realização de obras com diferentes objetos”, desde que possam ser executadas na mesma ação orçamentária.

Outra interpretação do inciso III autoriza que a execução da emenda seja dividida em partes independentes combinando-se os dois incisos precedentes, sem a necessidade de restringir-se a apenas um deles.

Considerada essa última interpretação, seria possível dividir a programação de uma emenda com base no:

- inciso I, em partes que consistem apenas em compras de equipamentos e material permanente;
- inciso II, em partes que consistem apenas em obras com o mesmo objeto;
- inciso III, em partes que consistem em compras de equipamentos/material permanente ou na realização de obras com diferentes objetos, sempre no âmbito da mesma ação orçamentária.

O quadro seguinte compara as atuais disposições da Resolução nº1/2006-CN com o PLP 175/2024, destacando-se, como ponto principal, que o controle quanto à especificação das programações com vistas a garantir seu caráter estruturante dependerá dos procedimentos de execução.

Quadro 3 – Divisibilidade das Emendas de Bancada Estadual

Resolução nº 1/2006-CN	PLP nº 175/2024 (art. 3º, §§ 5º a 7º)
<p><u>Quanto ao objeto da programação na elaboração da LOA:</u></p> <p>a) Obras: objeto certo e determinado. Única obra de grande vulto (PPA) ou estruturante (Parecer Preliminar). <i>Obs. Comitê de Admissibilidade admite um conjunto articulado de obras no mesmo Município, estado/DF, ou RIDE.</i></p> <p>b) Demais (não obras) - Obs. Restrição não se aplica a equipamentos e material permanente, nem a custeio)</p>	<p><u>Quanto ao objeto da programação na elaboração da LOA:</u></p> <p>Programação deve incidir nas áreas temáticas definidas no art. 3º.</p> <p><u>Quanto ao objeto da execução das programações</u></p> <p>A emenda (programação) pode resultar em até 10 “partes independentes”. Aparentemente, cada parte independente se relaciona com o objeto da transferência (convênio ou congênere).</p>

Resolução nº 1/2006-CN	PLP nº 175/2024 (art. 3º, §§ 5º a 7º)
<u>Quanto ao ente beneficiado:</u> exige único ente.	<u>Quanto ao ente beneficiado:</u> Exige único ente apenas no caso de compra de equipamentos e material permanente

De acordo com o §7º, as restrições quanto à divisão de emendas (art. 3º, § 5º) não se aplicam a projetos e ações em unidades públicas saúde.

Arts. 4º e 5º - Emendas de Comissão

CAPÍTULO III DAS EMENDAS DE COMISSÃO
<p>Art. 4º Somente poderão apresentar emendas as comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional, observadas suas competências regimentais, para ações orçamentárias de interesse nacional ou regional, conforme políticas públicas elencadas no art. 3º.</p> <p>§ 1º As emendas de que trata o caput deverão identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar ações orçamentárias distintas.</p> <p>§ 2º Para o orçamento de 2025, os órgãos executores de políticas públicas publicarão portarias, em até 30 (trinta) dias após a promulgação desta Lei Complementar, com critérios para priorização da execução das programações de interesse nacional ou regional.</p> <p>§ 3º A partir do orçamento de 2026, os órgãos executores de políticas públicas publicarão portarias, até 30 de setembro do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, com critérios para priorização da execução das programações de interesse nacional ou regional.</p> <p>§ 4º O disposto no § 1º não se aplica à execução das emendas parlamentares da Lei Orçamentária Anual de 2024.</p> <p>§ 5º A destinação mínima das emendas de comissão para ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, será de no mínimo 50%, observadas as programações prioritárias e os critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS)</p>

Comentários: O art. 4º previu que a apresentação das emendas de comissão deve considerar as respectivas áreas de competência temática. Trata-se de matéria que, nos termos do caput do art. 166 da CF, encontra-se regulada pelo art. 44 da Resolução nº 1/2006 – CN.

A Resolução reservou a tais órgãos colegiados a inclusão de programações cujos critérios de aplicação estivessem amparados em políticas públicas nacionais ou setoriais, nos seguintes termos:

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**).

Não foi feita referências **ao número de emendas de comissão, nem à tipologia adotada** atualmente (emendas de apropriação e de remanejamento). Também não fica expresso se as comissões mistas podem apresentar emendas.

Quanto ao objeto das emendas, o dispositivo restringe o objeto das emendas de comissão às políticas públicas elencadas no art. 3º. Como consequência, algumas Comissões não poderão apresentar emendas, ou terão área de atuação restringida. De acordo com o PLP, as comissões poderão representar interesse nacional ou regional, sendo que as ações devem observar as políticas públicas do art. 3º (projetos e ações estruturantes).

Por fim, não fica claro se a intenção da proposição é afastar as regras constantes da atual Resolução aplicáveis às emendas de comissão ou apenas acrescentar a limitação de áreas temáticas às restrições vigentes.

No caso de transferências voluntárias de interesse nacional, não foi feita remissão à necessidade de que a programação seja distribuída segundo parâmetros, elementos, critérios e fórmulas que venham a ser estabelecidos em função de indicadores socioeconômicos da população beneficiada.

Destinação de 50% dos recursos para a Saúde: metade dos recursos das emendas de comissão deve ser direcionada para ações e serviços públicos de saúde, de forma semelhante ao que ocorre com as emendas individuais. A redação garante que a distribuição de recursos seguirá, preferencialmente, critérios técnicos indicados pelo gestor federal do SUS. Os recursos servirão para cumprir o piso constitucional da saúde, do que decorre a importância de que os critérios epidemiológicos e demográficos do SUS sejam de fato

observados. Assim, metade dos recursos das Comissões serão distribuídos para aquelas dessa área de competência.

Art. 5º As indicações das comissões, nos termos regimentais, terão o seguinte rito:
I – após a publicação da Lei Orçamentária Anual, cada comissão receberá as propostas de indicação dos líderes partidários, ouvida a respectiva bancada, as quais deverão ser deliberadas em até 15 dias; e
II – aprovadas as indicações pelas comissões, os presidentes as farão constar em atas, que serão publicadas e encaminhadas aos órgãos executores em até 5 (cinco) dias.

Comentários: Trata-se de matéria que, **nos** termos do caput do art. 165 da CF, deveria constar tão somente do Regimento Comum e das Resoluções Congressuais. O PLP atribuiu aos líderes partidários a prerrogativa de propor as indicações de emendas de comissão, as quais serão submetidas à respectiva Comissão.

Quadro 4 – Emendas de Comissão – Comparativo

Resolução nº1/2006-CN	PLP 175/2024
<ul style="list-style-type: none"> • Objeto (art. 44): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Competência regimental da Comissão. ✓ Ações de interesse nacional ou institucional. ✓ Se transferências voluntárias de 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”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objeto (art. 4º): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Competência regimental da Comissão; ✓ Ações de interesse nacional ou regional cf. políticas públicas do art. 3º (Projetos e Ações Estruturantes). ✓ Os órgãos executores de políticas públicas publicarão portarias com critérios para priorização da execução. ✓ Mínimo 50% para Saúde (ASPS), observadas as programações prioritárias e os critérios técnicos do SUS.
<ul style="list-style-type: none"> • Número de emendas (art. 44): <ul style="list-style-type: none"> ✓ 4 emendas de apropriação. ✓ 4 de remanejamento (*). Obs. acréscimos e cancelamentos mesmo órgão e mesmo GND (art.45) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de emendas (art. 44): Não definido. • Indicações (art. 5º): propostas de indicação dos líderes, ouvida a respectiva bancada, aprovação na Comissão.

Arts. 6º a 9º - Emendas Individuais – Transferências Especiais

Das Emendas Individuais

Art. 6º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, em todas as suas modalidades, estarão sujeitas ao disposto no capítulo V da presente Lei Complementar.

Art. 7º No caso das emendas previstas no art 166-A, inciso I, da Constituição, o autor da emenda deverá informar o objeto e o valor da transferência quando da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas.

Parágrafo único. Os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais ficam sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas da União.

Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição deverá indicar, no Transferegov.br ou sistema que vier a substituí-lo, a agência bancária e conta corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos.

§ 1º O Poder Executivo do ente beneficiado das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo e ao TCU, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.

§ 2º Verificadas eventuais inconsistências no plano de trabalho, os órgãos de fiscalização e controle poderão determinar as adequações necessárias.

Art. 9º As transferências especiais destinadas aos entes federativos em situação de calamidade ou de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal ou cujos objetos estejam alinhados às programações e critérios de que trata o § 2º do art. 3º terão prioridade para execução.

Comentários: em relação às emendas individuais, não se identificou disciplina mais específica sobre repasses para ONGs e entidades do terceiro setor. Particularmente em relação às transferências **especiais** foram objeto de várias determinações no âmbito das ADIs 7688, 7697 e 7695 que, em suma, previram: rastreabilidade; uso de conta exclusiva; estimativa dos recursos; prazo de execução e classificação orçamentária; identificação do objeto e plano de trabalho; prioridade para obras inacabadas; competência do TCU e da CGU; além de requisitos na plataforma *transferegov*. Houve também, na ADI 7688, a previsão de que as transferências especiais na área da Saúde dependeriam de prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS.

De acordo com o art. 7º do PLP, **cabará ao autor da emenda, ao informar o ente beneficiário, o valor da transferência e o objeto.** Atualmente,

tratando-se de transferências especiais, o objeto é informado pelo ente beneficiado após a transferência, conforme IN TCU nº 93/2024²⁰.

De acordo com o art. 8º, caberá ao **beneficiário** indicar a agência bancária e conta corrente dos recursos. E também comunicar ao respectivo Poder Legislativo e ao TCU, no prazo de trinta dias, o **valor do recurso recebido, o plano de trabalho e o cronograma de execução**, com ampla publicidade.

As transferências devem priorizar as **obras inacabadas**, cuja definição deverá ser suprida por legislação ordinária. Não foi fornecido parâmetro objetivo sobre como aplicar às emendas essa destinação preferencial. No âmbito dos investimentos da União, o PLDO 2025 fixou a obrigatoriedade de se destinar 30 % dos investimentos para a conclusão de obras em andamento.

O art. 9º estabelece duas prioridades na execução (indicação de beneficiário) das transferências especiais, segundo critérios distintos e sem definir uma hierarquia entre tais prioridades. No primeiro caso, adota-se a situação de calamidade ou emergência do Município. No segundo o enfoque é o objeto, ou alinhamento com as programações e critérios a serem indicados pelo Executivo, cuja amplitude engloba praticamente todas as despesas discricionárias.

Não se identificou no PLP instrução específica quanto aos critérios a serem utilizados nas transferências especiais na área da saúde, aos moldes do disposto no § 5º do art. 4º para as emendas de Comissão.

²⁰ Art. 2º, (...) § 6º Em até sessenta dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiado fará a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações e documentos sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, observado o disposto no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, contendo, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas;
II - estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto, discriminando os valores provenientes de transferências especiais e os oriundos de outras fontes de recursos, se for o caso;

III - classificação orçamentária da despesa, informando o valor aplicado em despesas correntes e em despesas de capital;

IV - previsão de prazo para conclusão do objeto a ser executado; e

V - notificação a que se refere o § 3º do art. 2º.

O quadro seguinte resume as principais determinações do PLP 175/2024 quanto às transferências especiais.

Quadro 5 – Transferências Especiais - Requisitos

Autor da Emenda	Beneficiário
<ul style="list-style-type: none"> • Indicação do ente (art. 7º): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Informar o objeto e valor da transferência. • Destinação Preferencial (art. 7º): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Obras inacabadas. • Prioridade para execução (art. 9º): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Calamidade ou emergência pública, e ✓ Objetos alinhados com os critérios publicados referentes à priorização da execução dos projetos e ações estruturantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicar no Transferegov.br (art. 8º): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Agência Bancária; ✓ Conta Corrente específica; ✓ Comunicar ao Poder Legislativo e ao TCU o plano de trabalho e o cronograma de execução (prazo 30 dias).

Art. 10 - Dos Impedimentos de Ordem Técnica

<p>Seção CAPÍTULO V</p> <p>DA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES À DESPESA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL</p> <p>Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares:</p> <p>I - incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;</p> <p>II - impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro ou no prazo previsto na legislação aplicável;</p> <p>III - ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário;</p> <p>IV - ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;</p> <p>V - não comprovação, por parte de Estados, Distrito Federal ou Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para seu custeio, operação e manutenção;</p> <p>VI - não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;</p> <p>VII - incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;</p> <p>VIII - incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;</p>

- IX - ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;**
- X - não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;**
- XI - não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;**
- XII - desistência da proposta pelo proponente;**
- XIII - reprovação da proposta ou plano de trabalho;**
- XIV - valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;**
- XV - não indicação de instituição financeira e da conta específica para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário no Transferegov.br ou sistema que vier a substituí-lo;**
- XVI - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda impositiva individual ou de bancada estadual;**
- XVII – inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) não correspondente ao do beneficiário;**
- XVIII - beneficiário incompatível com o subtítulo da programação orçamentária da emenda;**
- XIX - inobservância da aplicação mínima obrigatória de setenta por cento em despesas de capital nas transferências especiais, por autor;**
- XX - atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para o exercício financeiro, cujo impedimento incidirá sobre os saldos remanescentes;**
- XXI - impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada, ou de uma etapa útil do projeto, em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária disponível;**
- XXII - não observância da legislação aplicável ou incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e critérios técnicos que a consubstanciam;**
- XXIII - incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição;**
- XXIV - alocação de recursos em programação de natureza não discricionária;**
- XXV - ausência de indicação, pelo autor da emenda, do objeto a ser executado, no caso das transferências especiais;**
- XXVI – no caso de transferências especiais, o valor do objeto indicado seja inferior ao montante mínimo para celebração de convênios e de contrato de repasses previsto no regulamento específico do tema; e**
- XXVII – outras hipóteses previstas na lei de diretrizes orçamentárias.**
- § 1º Nos casos previstos nos incisos III e IV do caput, será realizado o empenho das programações, devendo a licença ambiental e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.**
- § 2º Caberá à área técnica de cada órgão ou ente executor identificar e formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade.**
- § 3º Formalizada a identificação de impedimento de ordem técnica, caberá ao órgão ou ente executor da emenda analisar e determinar diligências visando a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização dos impedimentos, quando for possível.**

Comentários: De acordo com o § 13 do art. 166 da CF, as programações orçamentárias relativas às emendas impositivas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. O

dispositivo incorpora hipóteses de impedimento que já vinham sendo elencadas nas LDOs e na Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI nº 01/2024. A enumeração das hipóteses de impedimento alinha-se com a necessidade de dar cumprimento à decisão do STF (ADI 7697) quanto ao **dever do Poder Executivo** 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”.

Nos termos do § 2º do art. 10, “Caberá à área técnica de cada órgão ou ente executor identificar e formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade”. Essa determinação, combinada com o rol de hipóteses de impedimento de ordem técnica, deverá aumentar o grau de aderência do objeto das emendas parlamentares com o conjunto de políticas públicas de cada área temática.

Art. 11 - Limite ao crescimento das Emendas

Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.

§ 1º O limite de que trata o caput compreende todas as emendas parlamentares nos projetos de lei orçamentária anual em despesas primárias, ressalvadas aquelas previstas na alínea a, inciso III, § 3º, art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º.

§ 2º Para efeito do limite de que trata o caput, as emendas parlamentares em despesas discricionárias serão discriminadas na lei orçamentária anual com identificadores próprios, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, sendo vedada a realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo, ressalvadas aquelas previstas na alínea a, inciso III, § 3º, art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º.

§ 3º Para o exercício de 2025, o limite será fixado no montante dos limites previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, adicionado do valor de R\$ 11.500.000.000,00 (onze bilhões e quinhentos milhões de reais) para as emendas não impositivas.

§ 4º A partir do exercício de 2026, os limites corresponderão:

I - ao limite do exercício imediatamente anterior para as despesas de que tratam os §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

II – ao limite do exercício imediatamente anterior para emendas não impositivas, atualizado pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual.

§ 5º O disposto neste artigo não é aplicável às emendas parlamentares de modificação de que trata o art. 166, § 3º, inciso II, desde que, cumulativamente:

I) incidam sobre despesas não identificadas nos termos do § 2º;

II) sejam de interesse nacional e não contenham localização específica na programação orçamentária, exceto na hipótese de programação com localização especificada constante do projeto de lei orçamentária anual;

III) não contenham destinatário específico, exceto na hipótese de programação com destinação especificada constante do projeto de lei orçamentária anual.

Comentários: A Nota Conjunta dos Representantes dos Poderes previa que o montante destinado às emendas seria ajustado de modo a não aumentar em proporção superior ao das demais discricionárias.

Fica estabelecido uma espécie de divisor de águas para distinguir programações com origem no PLOA (Executivo) daquelas oriundas de emendas (despesas discricionárias). Isso porque **as emendas parlamentares em despesas discricionárias devem ter identificado próprio**, conforme LDOs (o que seriam as emendas individuais - RP 6, de bancada estadual - RP 7 e de comissão - RP 8).

Ademais, é “vedada realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo” (que não tem identificador próprio de emendas). Porém, ressalva-se aquelas previstas destinadas à correção de erro ou omissão (alínea a, inciso III, § 3º, art. 166 da Constituição Federal), atualmente admitida apenas para o relator geral, e o disposto no § 5º (*emendas de modificação*).

Quanto às emendas de modificação, como já examinado (vide comentários ao § 4º do art. 3º), devem indicar a fonte de recursos (CF, art. 166, § 3º, inciso II - o que já é requisito para todas as emendas), além de atender necessariamente aos incisos²¹ do § 5º do art. 11. Então, poderiam ser emendas de comissão RP 2 ou 3²², e de bancada estadual RP 2 ou 3. Não fica claro se a fonte de recursos para o atendimento destas emendas deve se submeter às regras hoje existentes para as emendas de bancada e de comissão, do tipo remanejamento.

Limites de Crescimento. O art. 11 do PLP cria **limite de crescimento das emendas impositivas** ao adotar como parâmetro de crescimento os limites

²¹ Devem incidir sobre despesas sem identificador próprio, de interesse nacional e sem localização ou beneficiário específico, exceto se constante do PLOA.

III) não contenham destinatário específico, exceto na hipótese de programação com destinação especificada constante do projeto de lei orçamentária anual.

²² Há dúvidas em relação à possibilidade de utilizar RP3.

orçamentários do Regime Fiscal Sustentável, que prevê crescimento não superior à variação do IPCA mais a variação real da receita (observado o intervalo de 0,6% a 2,5%). Além disso, para 2025, adiciona-se ao limite das emendas impositivas (RP 6 e 7), R\$ 11,5 bilhões que, pelo que se deduz, seriam destinados às emendas de comissão (RP8).

A tabela seguinte **ilustra** a aplicação dos limites para cada um dos tipos de emendas previstos no PLP.

Quadro 6 – PLP nº 175/2024 – Limites aplicáveis segundo os tipos de Emendas

Ano	Tipos de Emendas	Limites	Disposição
2025	Emendas Impositivas (RP 6 e 7)	Limites previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da CF	Art. 11, § 3º
	Emendas de Comissão (RP8)	Limite de R\$ 11,5 bilhões	Art. 11, § 3º
	Emendas de Modificação (ver condições) e emenda para corrigir erro/omissão	Fora dos limites	Art.11, § 1º e § 5º
2026	Emendas Impositivas (RP 6 e 7)	Limite do exercício anterior + IPCA + Var. real da receita	Art. 11, § 4º, I
	Emendas de Comissão (RP8)	Limite do exercício anterior + IPCA	Art. 11, § 4º, II
	Emendas de Modificação (ver condições) e emenda para corrigir erro/omissão	Fora dos limites	Art.11, § 1º e § 5º
Obs. Emendas de Modificação/erro ou omissão podem ser emendas de bancada RP 2/3 ou de Comissão RP 2/3.			
Art. 11, § 2º. As emendas submetidas a limites (impositivas e não impositivas) serão identificadas na LOA com identificador próprio (RP 6, RP 7 e RP 8)			

Art. 12 e 13 - Contingenciamento e Bloqueio Proporcional

Art. 12. Fica autorizado o contingenciamento e o bloqueio de dotações de emendas parlamentares até a mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias, com vistas a atender ao disposto nas normas fiscais vigentes.

§ 1º As dotações bloqueadas não serão consideradas para fins de atendimento aos limites de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, não podendo o espaço no limite aberto pelo bloqueio ser usado para o aumento ou criação de despesas discricionárias.

§ 2º O bloqueio de que trata o caput e o § 1º será destinado exclusivamente ao atendimento aos limites de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

§ 3º O contingenciamento e o bloqueio de que trata o caput necessariamente observarão prioridades elencadas pelo Poder Legislativo.

§ 4º Verificado que o montante das despesas obrigatórias será inferior ao valor que ensejou o bloqueio, o mesmo será revertido.

§ 5º O crédito orçamentário para suplementação de despesas obrigatórias, correspondente ao bloqueio de que trata o caput, poderá ser realizado sem anulação de dotações orçamentárias.

Art. 13. O limite de que trata o art. 12 não afasta o disposto no §18 do art. 166 da Constituição Federal e a observância dos impedimentos de ordem técnica constantes no art. 10º desta lei.

Comentários: Estende a regra do contingenciamento proporcional das emendas impositivas (para fins cumprimento da meta de resultado primário) a todas as emendas (o que inclui as emendas RP 8 e RP 2). Similarmente confere o mesmo tratamento a todas as emendas em caso de necessidade de bloqueio (para fins de cumprimento do limite de despesa primária). Determina que o contingenciamento e o bloqueio observarão necessariamente as prioridades elencadas pelo Poder Legislativo.

Diante do dever de execução das programações orçamentárias previstas no § 10 do art. 165 da CF, a concessão do benefício do contingenciamento proporcional às emendas não impositivas reduz a flexibilidade fiscal do governo.

O art. 13 faz referência ao fato de que o limite (que se encontra no art. 11) deve levar em conta eventuais impedimentos técnicos.

O quadro seguinte compara a situação atual com aquela prevista no PLP 175/2024, pelo que se depreende da análise do seu texto.

Quadro 7 - PLOA 2025 - Limites Orçamentários e Regras Fiscais

	EMENDAS	LIMITES	OBS.
ATUAL	Individuais (RP 6)	24.674,3	Garantia de execução e de contingenciamento proporcional
	Bancada (RP 7)	14.280,0	
	Subtotal Impositivas	38.954,3	
	Emendas de Comissão (RP8)	Sem limite definido (1)	Sem garantia de execução e sem o benefício do contingenciamento proporcional.
	Demais Emendas de Comissão e de Bancada (RP 2)	Sem limite definido	
PLP 175/24	EMENDAS	LIMITES	OBS.
	Individuais (RP 6)	24.674,3	Garantia de execução, com contingenciamento e bloqueio proporcional (2)
	Bancada (RP 7)	14.280,0	
	Subtotal Impositivas	38.954,3	
	Emendas de Comissão (RP8)	Limite de 11.500,00	Contingenciamento e bloqueio proporcional (2)
	Limite Total	50.454,3	
	Demais Emendas de Comissão e de Bancada (RP 2)	Sem limite definido	

(1) O valor do PLOA 2024, após vetos, foi de R\$ 11 bilhões;

(2) Obs. O contingenciamento e o bloqueio observarão as prioridades elencadas pelo Poder Legislativo (art. 12, § 3º).

Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação

Diante da significativa alteração nos conceitos e limites orçamentários, a data de vigência afetará o cronograma do PLOA 2025.

Tabela 1 – Comparativo Nº de Emendas Atual x PLP 175/24

UF	População (est. IBGE)	% /total	Nº emendas Atual (*)	Nº Emendas PLP 175
SP	45.973.190	21,6%	20	4
MG	21.322.692	10,0%	19	4
RJ	17.219.679	8,1%	18	4
BA	14.850.513	7,0%	18	4
PR	11.824.665	5,6%	17	4
RS	11.229.915	5,3%	17	4
PE	9.539.029	4,5%	15	6
CE	9.233.656	4,3%	16	6
PA	8.664.306	4,1%	15	6
SC	8.058.447	3,8%	15	6
GO	7.350.483	3,5%	15	6
MA	7.010.960	3,3%	15	6
AM	4.281.209	2,0%	15	8
PB	4.145.040	1,9%	15	8
ES	4.102.129	1,9%	15	8
MT	3.836.399	1,8%	15	8
RN	3.446.071	1,6%	15	8
PI	3.375.646	1,6%	15	8
AL	3.220.104	1,5%	15	8
DF	2.982.815	1,4%	15	8
MS	2.901.895	1,4%	15	8
SE	2.291.077	1,1%	15	8
RO	1.746.227	0,8%	15	8
TO	1.577.342	0,7%	15	8
AC	880.631	0,4%	15	8
AP	802.837	0,4%	15	8
RR	716.793	0,3%	15	8
Total	212.583.750	100,0%	425	180

Pop. IBGE (2024). (*) Além de 3 emendas de remanejamento