



ESTUDO

Emendas parlamentares: controvérsias e repercussão nos Municípios





ESTUDO

EMENDAS PARLAMENTARES: CONTROVÉRSIAS E REPERCUSSÃO NOS MUNICÍPIOS

Áreas: Orçamento e Estudos Técnicos

Palavra-chave: Emendas parlamentares, orçamento, transferências especiais, emendas PIX, transparência, emendas individuais

Produzido em: Brasília, fevereiro de 2025

Telefone: (61) 2101-6000

E-mail: orcamento.publico@cnm.org.br e estudostecnicos@cnm.org.br

Capa e diagramação: Assessoria Comunicação CNM

SUMÁRIO

1. Considerações iniciais	4
2. Questionamentos judiciais	19
3. A liberação das emendas e as providências em 2024.....	25
4. Emendas a partir da LOA 2025	29
5. Perspectivas para os próximos exercícios e Linhas de Ação da CNM	42



As controvérsias jurídicas que levaram à suspensão da execução das emendas parlamentares em 2024, paralelamente à elevada quantidade de decisões e normas editadas em relação ao tema, aumentaram a insegurança e fomentaram o debate acerca das perspectivas desse instrumento de financiamento para os Municípios. Este estudo técnico tem como objetivo analisar o impacto dessas medidas do ponto de vista do interesse dos Municípios, além de apresentar subsídios para a atuação dos gestores municipais.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Dentre as esferas de governo, a Constituição atribui aos Municípios um papel estratégico no estado democrático e na participação social. Isso se deve à sua proximidade com o cidadão, aliada à responsabilidade pela prestação dos serviços públicos locais. Dessa forma, exige-se dos gestores municipais capacidade para identificar e atender às necessidades de cada comunidade, as quais são crescentes.

Os Municípios recebem da União e dos Estados, além de transferências constitucionais e legais obrigatórias, um conjunto de transferências discricionárias ou voluntárias, notadamente veiculadas por emendas parlamentares, que tem ocupado importância crescente no contexto das finanças públicas.

No caso do governo federal, tais transferências ocorrem nas áreas de competência comum da União e dos Municípios, atendendo diversas ações orçamentárias,

seja na área social, a exemplo da saúde, da educação e da assistência social, ou na área de infraestrutura, tais como as ações voltadas ao desenvolvimento urbano e regional.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), além de prestar assessoria técnica para orientar e apoiar os gestores municipais, realiza pesquisas e estudos na defesa de uma agenda voltada ao desenvolvimento local e a maior autonomia dos Municípios no contexto do pacto federativo. Participa de inúmeros grupos de trabalho, reuniões e audiências públicas, relatando as dificuldades dos Entes municipais nas diversas áreas de sua atuação técnica.

Nesse sentido, reconhece a importância das transferências voluntárias como instrumento de cooperação e apoio aos Municípios. Particularmente, tem ciência do papel das emendas como forma de garantir uma resposta rápida e eficaz das demandas mais imediatas. Assim, acolhe todas

as iniciativas voltadas ao interesse comum dos Municípios, especialmente aquelas voltadas à melhoria da gestão orçamentária, reduzindo-se a distância, em termos de tempo e energia, que separa a autorização orçamentária das despesas e sua efetiva execução.

Alerta, no entanto, que o crescimento das transferências voluntárias não deve substituir ou colocar em segundo

plano a necessidade de melhoria das políticas públicas permanentes de longo prazo. A continuidade de programas universais, ou seja, destinados a todos os Municípios, estruturados em conformidade com critérios adequados, é crucial para garantir a sustentabilidade das ações municipais e o enfrentamento eficaz dos desafios locais.

1.1. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Desde a Constituição de 1988, quando o Legislativo recupera sua prerrogativa de aprovar emendas e alterar o projeto de lei orçamentária, o processo decisório no Congresso Nacional sofreu várias mudanças.

A necessidade de ajustes fiscais e as crises políticas frequentes exerceram grande influência nas regras e nos procedimentos que determinam a apreciação e a execução do orçamento. Conflitos externos (entre Congresso Nacional e Poder Executivo) e internos (entre membros do Congresso Nacional) ocorreram, em geral, em torno da definição do montante orçamentário destinado às emendas e dos critérios de repartição entre os diversos atores do Legislativo (parlamentares, bancadas, líderes, comissões e relatorias).

Do ponto de vista político, a percepção de privilégios e desigualdades potencializa insatisfações e tensões, forças que impulsionam mudanças ao longo do tempo. De modo geral, uma coordenação política mais forte do governo federal favorece decisões mais estruturadas; e, ao contrário, uma baixa liderança política aumenta a probabilidade de dispersão e critérios aleatórios na alocação orçamentária.

A base conceitual que estruturou as modalidades de emendas é ainda aquela delineada desde a Resolução 2/1995 do Congresso Nacional, aperfeiçoada na Resolução 1/2006, a qual prevê diferentes modalidades de emendas desempenhando

diferentes funções de modo a atender o universo das demandas. Nesse propósito, as emendas de comissão deveriam ser destinadas às prioridades nacionais, com o atendimento de programas federais voltados às políticas públicas nacionais de duração continuada, a exemplo do que ocorre com boa parte das ações de custeio na área social. As emendas de bancada estadual seriam focadas em projetos estruturantes (obras) considerados prioritários pela bancada estadual. Às emendas individuais caberia o atendimento de demandas locais, com caráter eletivo e suplementar. Nesse modelo, as emendas de relator limitavam-se à correção de erros ou omissões de ordem técnica.

Essa estrutura formal de atendimento das demandas foi mantida até hoje, muito embora tenha sofrido alterações ao longo do tempo quanto a seu conteúdo, especialmente em relação à tendência de individualização e fragmentação do objeto das emendas coletivas (bancada estadual e comissão). Várias normas tentaram conter esse processo de partilhamento das emendas de bancada estadual, de comissão e também de relator¹.

Paralelamente, a aprovação do orçamento impositivo representou um marco importante na gestão dos recursos públicos no Brasil. Antes dessa mudança, a lei orçamentária era compreendida como sendo de natureza meramente autorizativa, o que permitia ao governo federal selecionar as programações que seriam executadas (empenhadas e, posteriormente, pagas). No início do exercício financeiro, praticamente todas as emendas eram contingenciadas, de modo que tanto o empenho quanto o pagamento das transferências voluntárias ficavam condicionados a diversos fatores de ordem política e procedimental, criando-se expectativas e frustrações aos demais Entes da Federação.

Em 2012, a equipe técnica da CNM elaborou um extenso estudo técnico avaliando a execução de todas as emendas aos orçamentos dos 10 anos anteriores e concluiu que, a cada 10 emendas empenhadas no orçamento da União, somente 1,94 era efetivamente paga. As demais emendas representaram, na prática, um enorme desperdício de energia, tempo e dinheiro público, exigindo o envolvimento de prefeitos(as) e parlamentares na solução de exigências e na tentativa de liberação. A propósito, durante a Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, na edição de 2013, o tema central foi a insatisfação com a execução de emendas (Brasil sem emendas) e a busca de soluções voltadas à sua efetividade, diante do elevado custo e nível de dificuldade na liberação dos recursos das emendas para os Municípios.

1 O tema foi objeto das ações judiciais e da Lei Complementar 210/2024.

A partir de inúmeras discussões provocadas pela CNM, acompanhadas pelo trabalho de conscientização dos parlamentares acerca dos enormes entraves na execução das emendas aprovadas, que tinham caráter meramente autorizativo, o Congresso Nacional começou a aprovar um conjunto de princípios e normas criando o dever de execução das programações autorizadas, reduzindo-se, assim, o nível de discricionariedade do gestor federal; e, conseqüentemente, o grau de dependência política imposto aos parlamentares e aos representantes municipais.

Com a implementação do orçamento impositivo, a execução das emendas passou a ser obrigatória, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica para os beneficiários.

Em um primeiro momento, a EC 86/2015 tornou impositiva a execução das emendas individuais, identificadas com o código RP 6, observado o montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida. A obrigatoriedade é afastada no caso de impedimento técnico.

O contingenciamento continuou sendo admitido, porém limitado ao mesmo percentual aplicado às demais despesas discricionárias a cargo do Poder Executivo. O modelo impositivo obrigou o Executivo federal a dar celeridade à execução orçamentária (empenho) e financeira (pagamento, inclusive restos a pagar) das programações.

O movimento em favor de maior compromisso com a execução orçamentária prosseguiu com a promulgação da EC 100/2019, que estendeu a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada estadual (RP 7), apresentadas pelo conjunto de deputados e senadores de cada Estado/UF.

Com o orçamento impositivo, o poder decisório deixou de ficar concentrado no Executivo. De outra parte, a melhoria da execução orçamentária teve como efeito o aumento no montante de emendas aprovadas durante a tramitação da peça orçamentária.

Deve-se esclarecer que, em geral, as programações incluídas no orçamento são genéricas (com amplitude estadual ou nacional), e não especificam o(s) Município(s) beneficiados. A indicação efetiva dos beneficiários somente é promovida pelo

respectivo autor da emenda durante a execução orçamentária, no exercício financeiro, segundo cronograma contemplado na LDO².

Os principais dispositivos que tratam do orçamento impositivo das emendas na CF são os seguintes:

Art. 166 [...]

§ 9º As **emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [...]

§ 10. A execução do montante destinado a **ações e serviços públicos de saúde** previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de **emendas individuais**, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as **emendas de iniciativa de bancada** de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

² Vide a propósito o texto do art. 83 da LDO 2025 (Lei 15.080/2024):

“Art. 83. A garantia de execução das dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2025 com RP 7 compreenderá, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto nos § 13 e § 18 do art. 166 da Constituição.

§ 1º Para viabilizar a execução das dotações ou programações a que se refere o caput, serão observados os seguintes procedimentos e prazos:

- I – as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridade para o atendimento, com início após cinco dias contados da data de publicação da Lei Orçamentária de 2025, serão realizadas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações;
- II – os órgãos e entidades a que se refere o inciso I deste parágrafo, no prazo de noventa dias contados das indicações dos autores, realizarão a divulgação dos programas e das ações, a análise e ajustes das propostas, o registro de impedimento de ordem técnica e sua divulgação por intermédio de ofícios encaminhados aos autores e a publicidade das propostas em sítio eletrônico. [...]

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

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

As mudanças, por outro lado, também trouxeram novos desafios, como a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e avaliação da execução das emendas, além de garantir a compatibilidade das demandas locais com as prioridades nacionais.

Além da previsão da obrigação de empenho e pagamento das emendas impositivas (individuais e de bancada estadual), admitindo-se apenas contingenciamento proporcional, um fator relevante para a melhoria dos percentuais de execução orçamentária e financeira das emendas foi a criação da modalidade transferência especial (tipo de emenda individual), como será analisado no item seguinte.

1.2. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Também em 2019, dada a crescente demanda dos Municípios por maior agilidade nas transferências e por recursos de livre aplicação, foi aprovada a EC 105/2019, que criou uma submodalidade de emenda individual chamada transferência especial. Tais emendas passaram a permitir o envio direto de recursos financeiros para os Municípios, sem a necessidade de convênio ou vinculação com um objeto específico, destacando-se as seguintes disposições:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Vide ADI 7697)

I – transferência especial; ou

II – transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não **integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa** com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II – encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I – serão **repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;**

II – **pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira;** e

III – serão aplicadas em **programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo** do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

A referida EC 105/2019 alterou de forma significativa o modelo tradicional de autorização e execução das transferências voluntárias realizadas por meio de convênios ou congêneres. Para agilizar o repasse aos Municípios, foram adotadas originalmente as seguintes premissas:

a. os recursos passariam a pertencer ao ente beneficiado desde a transferência, de modo que o encargo da fiscalização caberia, em princípio, aos órgãos de controle do ente beneficiado;

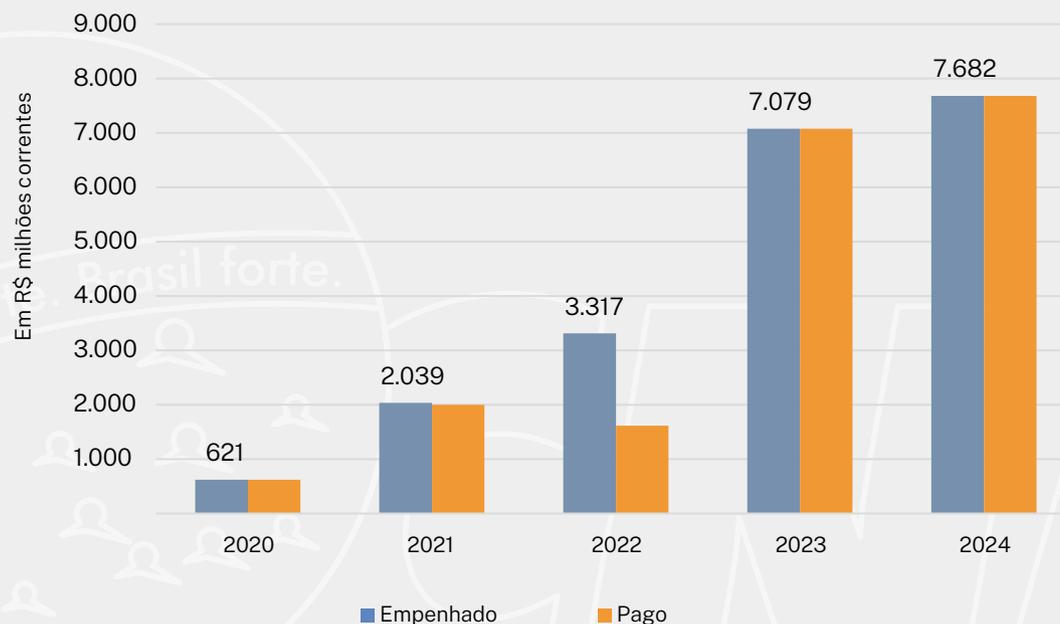
b. sob a gestão dos Municípios, os recursos doados deveriam ser aplicados exclusivamente em programações de competência do Executivo local; e

c. ausência de finalidade definida: admitiu-se a possibilidade de transferência de recursos federais sem especificação da finalidade, já que as transferências especiais foram caracterizadas como sendo uma espécie de doação em dinheiro, de caráter discricionário.

Assim, as transferências especiais foram caracterizadas na EC como um crédito orçamentário sem finalidade definida e, por consequência, sem plano de trabalho. Essa foi a forma encontrada na EC 105/2019 para dar maior celeridade no repasse de recursos ao ente receptor. Como requisitos adicionais, foram vedados o pagamento de despesas com pessoal e serviço da dívida, sendo que pelo menos 70% das transferências especiais devem ser voltadas às despesas de capital (investimento).

A facilidade na execução das transferências especiais explicou o prestígio e o elevado crescimento desta modalidade de emenda em período relativamente curto. De fato, de 2020 até 2024, as emendas individuais classificadas como transferências especiais cresceram de forma expressiva, passando de R\$ 0,6 para R\$ 7,7 bilhões, como ilustrado no Gráfico 1 seguinte. Nos últimos 5 anos, foram empenhados aos Municípios cerca de R\$ 20,7 bilhões.

Gráfico 1 – Evolução das Transferências Especiais: 2020-2024



Fonte: Siafi. Atualizado até 31 de dezembro de 2024. Acesso em: em 29 jan. 2025.

Em 2024, cerca de R\$ 25 bilhões (empenhado) foram destinados às emendas individuais, sendo que mais de 30% desse valor foi alocado como transferência especial.

Embora as transferências especiais tenham se mostrado eficientes na execução orçamentária e financeira, o mecanismo de transferência tem sido alvo de críticas crescentes. Especialistas e órgãos de controle apontam que esse tipo de transferência direta pode gerar conflitos com princípios constitucionais como a autonomia dos Entes federados, o pacto federativo, a transparência e a rastreabilidade dos recursos públicos.

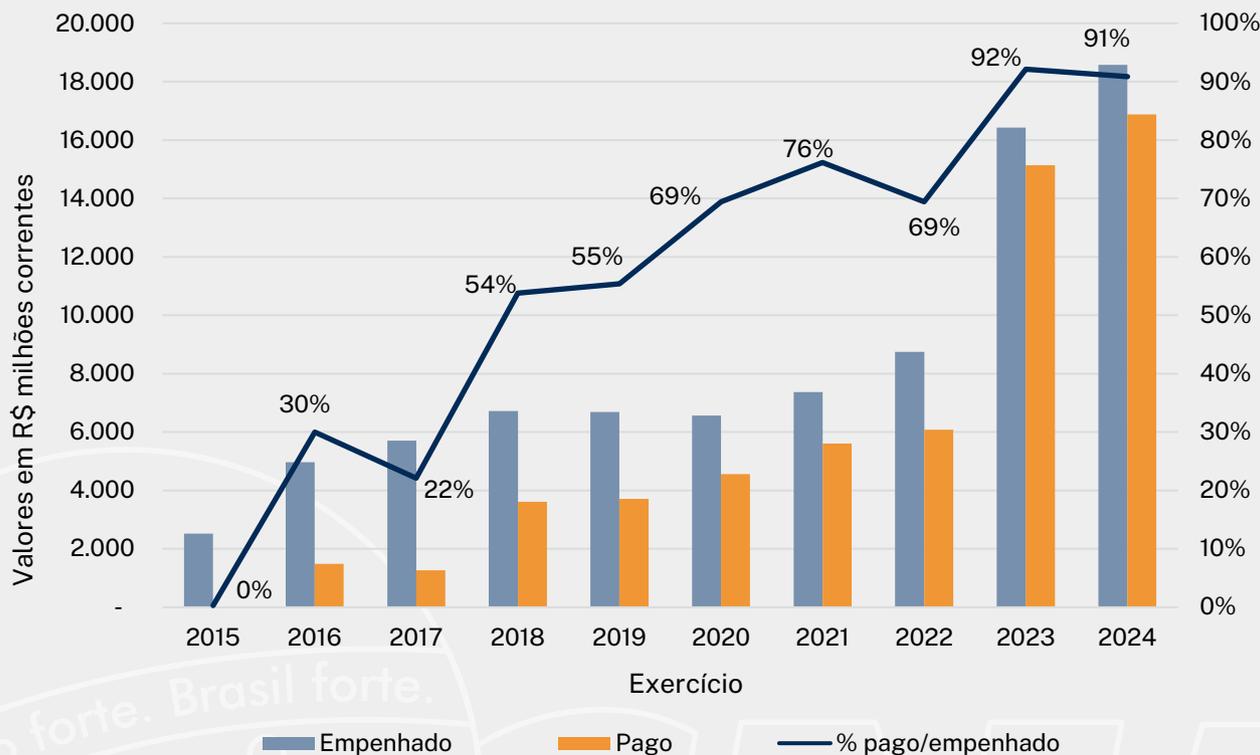
Diante dessas controvérsias, o STF³ estabeleceu novas regras para a utilização das transferências especiais. Entre as principais determinações destacam-se a necessidade de prestação de contas à União e a exigência de que os beneficiários apresentem planos de trabalho (detalhamento do projeto ou obra) detalhados antes de receberem os recursos.

O **Gráfico 2** mostra a rápida evolução dos valores empenhados e pagos aos Municípios por conta de *emendas individuais* no período de 2015 a 2023.

A relação entre o valor empenhado e pago no mesmo exercício é uma forma de avaliar a eficiência da execução financeira. O crescimento dos valores empenhados é acompanhado do contínuo aumento do percentual de execução financeira, um indicativo da crescente relevância das emendas do ponto de vista dos Municípios.

3 Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/nota-tecnica-_39-2024-transferencias-especiais-_repercussao-da-decisao-do-stf-adi-n-7688-df. Acesso em: 31 de jan. 2025.

Gráfico 2 – Transferências a Municípios (valores empenhados e pagos) e percentual de execução (% pago por empenho)



Fonte: Siafi. Atualizado até 31 de dezembro de 2024. MA 40, 42 e 45.
 Obs. Não foi considerado o efeito do pagamento dos restos a pagar de orçamentos de anos anteriores.

1.3. PERFIL E EVOLUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Paralelamente à impositividade, um volume crescente de recursos foi alocado em emendas parlamentares destinadas aos Municípios nos últimos anos. A EC 126/2022 (PEC da transição) ampliou o montante de emendas individuais de parlamentares, além de prever montante maior de emendas de comissão.

Execução Orçamentária em 2024. Foi realizada uma pesquisa da evolução dos valores transferidos (empenhados) aos Municípios (modalidade de aplicação 40, 41 e 42) por tipo de emenda com identificador próprio (RP 6, 7, 8 e 9).

Deve-se esclarecer preliminarmente, quanto aos códigos identificadores de emendas, que, originalmente, todas as programações discricionárias (emendas ou não) eram classificadas com o código RP 2. Paralelamente, as despesas financeiras eram e continuam sendo classificadas com o código RP 0, e as obrigatórias com RP 1.

Dadas as limitações do sistema informatizado do governo federal (Siafi), a forma encontrada para identificar e distinguir programações discricionárias decorrentes de emendas foi atribuir códigos específicos no mesmo campo utilizado para identificar o resultado primário (RP). Para as emendas individuais, foi então utilizado o código 6 (RP 6). As programações incluídas por emendas de bancada estadual foram identificadas com o código RP 7. As emendas de comissão, com RP 8. Por último, as emendas de relator, quando não destinadas à correção de erros e omissões,

foram identificadas como RP 9. Essas emendas (RP 9) foram proibidas pelo STF após 2022.

Em 2024, a *dotação* autorizada vinculada a emendas parlamentares (todas as modalidades) alcançou cerca de R\$ 48 bilhões em 2024, sendo que cerca de R\$ 45 foram *empenhados* no exercício. As emendas atendem a programações executadas diretamente pela União (aplicação direta) ou transferidas a Estados/DF, Municípios ou entidades privadas.

A **Tabela 1** seguinte mostra as dotações empenhadas em 2024, classificadas de acordo com o tipo de emenda e a modalidade de aplicação.

Os Municípios foram os maiores beneficiários do conjunto de emendas, com cerca de 70% do montante, ou seja, mais de R\$ 31 bilhões, sendo: R\$ 18,6 bilhões provenientes de emendas individuais, R\$ 9,4 bilhões de emendas de comissão e R\$ 3,3 bilhões de emendas de bancada estadual.

Tabela 1 – Emendas Parlamentares empenhadas em 2024, por modalidade de transferência e tipo de emenda

R\$ bilhões correntes

Modalidade de Transferência	Individuais	Bancada Estadual	Comissão	Total
Transferências a Estados/DF (30, 31 e 32)	2,8	2,8	1,3	6,9
Transferências a Municípios (40, 41 e 42)	18,6	3,3	9,4	31,2
Transferências a Entidades Privadas (50)	1,8	0,5	0,1	2,4
Aplicação Direta e demais	1,5	2,0	1,0	4,5
TOTAL	24,7	8,5	11,8	45,0

Fonte: Siafi. Exercício de 2024 (atualizado até 31 de dezembro de 2024). Dotação Atual. Elaboração própria.

A **Tabela 2** seguinte mostra o detalhamento por órgão das transferências discricionárias destinadas diretamente aos demais Entes da Federação (Estados/DF e Municípios), inclusive entidades privadas. Não inclui as emendas que previram a aplicação direta da União. A tabela compara as transferências discricionárias identificadas com RP 2 e RP 3 (discricionárias cujos beneficiários são indicados pelo Poder Executivo) com as transferências que dependem de emendas RP 6, 7 e 8.

Conforme dados da CNM, apresentados na Tabela 2, as emendas parlamentares correspondem a 54%⁴ do total de transferências discricionárias da União para outros Entes e entidades privadas. Quase 85% dessas emendas se concentram nos seguintes órgãos: Ministério da Saúde; Transferências a Estados/DF/Municípios (transferências especiais); Esporte e Integração/Des. Regional.

4 Se consideradas apenas as transferências discricionárias destinadas aos Municípios (modalidades de aplicação 40, 41, 42 e 45), as emendas correspondem a 67%.

Tabela 2 – Transferências discricionárias aos demais Entes e entidades privadas empenhadas em 2024, por emendas parlamentares (RPs 6, 7 e 8) e executivo (RPs 2 e 3)

R\$ milhões correntes

Órgão Orçamentário	Discricionária Executivo (RP 2 e RP 3)	Discricionária Emendas (RP 6, 7 e 8)	Discricionária Total	% Emendas/ Total
36000 - Ministério da Saúde	11.321	24.520	35.841	68%
73000 - Transferências a Est/DF e Municípios (Transferências Especiais)	0	7.682	7.682	100%
51000 - Ministério do Esporte	183	1.275	1.458	87%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	2.959	1.105	4.064	27%
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	2.902	877	3.779	23%
56000 - Ministério das Cidades	2.960	823	3.782	22%
54000 - Ministério do Turismo	262	817	1.079	76%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	139	803	942	85%
52000 - Ministério da Defesa	192	566	759	75%

R\$ milhões correntes

Órgão Orçamentário	Discricionária Executiva (RP 2 e RP 3)	Discricionária Emendas (RP 6, 7 e 8)	Discricionária Total	% Emendas/ Total
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	25	448	473	95%
26000 - Ministério da Educação	7.137	373	7.510	5%
42000 - Ministério da Cultura	245	270	515	52%
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	87	156	243	64%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	225	156	382	41%
65000 - Ministério das Mulheres	43	142	185	77%
Demais órgãos	6.420	391	6.811	6%
TOTAL	35.102	40.404	75.505	54%

Fonte: Siafi. Empenhado em 2024. Não inclui aplicação direta.

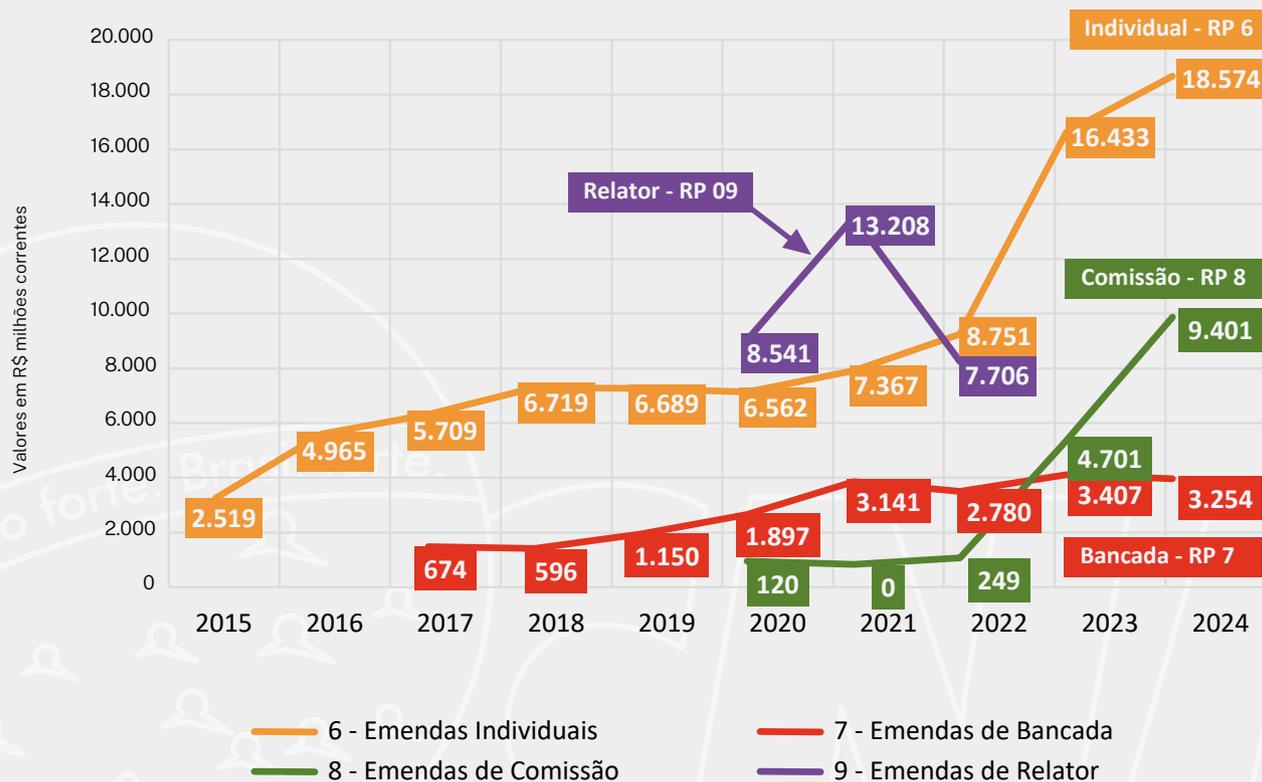
Evolução das Emendas. O **Gráfico 3** seguinte mostra a evolução das emendas destinadas aos Municípios (modalidade de aplicação 40, 41 e 42). As emendas individuais (EC 86/2015 e EC 126/2022), de autoria de

cada um dos senadores e deputados, foram as que mais cresceram. Metade dos recursos dessas emendas é necessariamente destinada à saúde (em geral, aplicada na modalidade fundo a fundo – 41).

As emendas de comissão crescem em 2024, com o fim das emendas de relator RP 9 e a autorização dada no art. 5º da EC 125/2022⁵.

As emendas de bancada estadual RP 7 aparecem depois das emendas de comissão em termos de valor empenhado.

Gráfico 3 – Emendas parlamentares destinadas aos Municípios empenhadas em 2024 (R\$ milhões), por tipo de emenda



Fonte: Siafi

A obrigatoriedade da execução das emendas foi um dos fatores que contribuiu para o aumento do seu montante.

5 O art. 8º da EC autorizou também emendas de relator do tipo RP2.

2. QUESTIONAMENTOS JUDICIAIS

A suspensão da execução de todas as emendas pelo STF em 2024, com algumas ressalvas, teve um impacto significativo na gestão orçamentária dos Municípios.

As medidas geraram incertezas no âmbito dos Entes municipais sobre como os órgãos de controle devem atuar com base nas novas diretrizes. Ademais, a descontinuidade na execução de obras e serviços já planejados afetou especialmente os Municípios e as regiões com maior dependência das transferências voluntárias federais.

2.1. BREVE HISTÓRICO

Deve-se ressaltar, neste breve histórico, que, a partir de 2021, uma série de decisões judiciais afetou a elaboração e a execução das emendas orçamentárias no âmbito do Congresso Nacional. Com a ampliação do objeto das ações judiciais, houve determinações aplicáveis a todos os tipos de emenda. Em um primeiro momento, as emendas de relator (RP 9) foram limitadas ao propósito de correção de erros e omissões. Depois, houve questionamento das emendas de comissão (RP 8), cujo valor teria sido ampliado pela EC 126/2022 (PEC da transição) com a finalidade de substituir parcialmente as emendas de relator.

Paralelamente, as decisões judiciais determinaram que os investimentos das emendas de bancada estadual deveriam ter caráter estruturante e estabeleceram requisitos mais rigorosos para a liberação das transferências especiais, conhecidas como “emendas PIX”.

Em todas as situações, a transparência e a rastreabilidade foram exigidas, com a obrigatoriedade de utilizar códigos de acompanhamento da execução orçamentária, criados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, os repasses para ONGs e entidades do terceiro setor passaram por um maior controle.

Explicitou-se a responsabilidade e o 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”.

Dentro desse contexto, e após vários embates jurídicos, houve a publicação de uma Nota Conjunta da reunião entre representantes dos Poderes em 20/8/2024, nos seguintes termos:

- 1. 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;
- 2. Transferência especial (“emendas PIX”):** 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;
- 3. 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.
- 4. Emendas de Bancada Estadual:** devem ser destinadas a projetos estruturantes em cada Estado e no Distrito Federal, de acordo com a definição da bancada, vedada a individualização.
- 5. Emendas de Relator Geral (RP9)** que ampliam despesas com o propósito de atender indicações durante a execução orçamentária: declaradas inconstitucionais, de modo que o relator somente possa apresentar emendas com vistas à correção de erros e omissões de ordem técnica.

Lei Complementar 210/2024. Após várias reuniões entre os Poderes, foi publicada, em 25/11/2024, a LC 210/2024 para regulamentar o processo de emendamento do projeto de lei orçamentária. Ela dispôs acerca da proposição e da execução de

emendas parlamentares, especialmente das transferências especiais, com o intuito de atender ao acordo para a retomada da execução orçamentária das emendas suspensas em 2024.

Quanto às emendas individuais do tipo transferências especiais, a nova lei esclareceu que o objeto e o valor da transferência devem ser definidos pelo parlamentar no momento da indicação do Ente beneficiado. Assim, cabe a eles definirem o Município ou a entidade e como os recursos serão aplicados. Cada transferência estará vinculada a um objeto específico, com códigos de rastreamento.

O art. 8º da Lei, por sua vez, determina que caberá ao Município beneficiário indicar, na plataforma transferegov.br (art. 8º), a agência bancária, a conta-corrente específica na qual os recursos serão movimentados. A LC previu um prazo de 30 dias, após o recebimento dos recursos, para a apresentação do plano de trabalho e do cronograma de execução. Ocorre que, após a sanção da LC, houve Decisão do STF de 2 de dezembro de 2024, reiterada em 9 de dezembro de 2024, reafirmando a necessidade da apresentação prévia do plano de trabalho nas transferências especiais (regra aplicável ao orçamento de 2025).

Sobre as demais “emendas individuais” e “emendas de bancada” (RP 7) de exercícios relativos a 2024 e anteriores, de acordo com a Decisão, não foram colocados obstáculos à retomada de sua execução.

Impedimentos técnicos. O art. 10 da LC 210/2024 contemplou os principais impedimentos técnicos para a execução das emendas individuais e coletivas. Caberá à área técnica de cada órgão ou Ente executor identificar e formalizar a existência de impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade.

Destaca-se como impedimento técnico, em relação às transferências especiais, a transferência de valor inferior ao montante mínimo para celebração de convênios (R\$ 400 mil obras, R\$ 200 mil demais).

A lei complementar previu também que, em caso de inconsistências, serão indicadas as adequações necessárias. Haverá diligências com vistas a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização do impedimento, sempre que possível (art. 10, § 2º).

Mesmo no caso de ausência de projeto de engenharia e de licença ambiental, o empenho das programações pode ser realizado, sendo que a licença ambiental e o projeto de engenharia deverão ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva (art. 10, § 3º).

Para reforçar a transparência, os Entes municipais deverão acessar o sistema **www.transferegov.br** e preencher, obrigatoriamente, o plano de trabalho e o cronograma de execução, detalhando como os recursos serão utilizados. O cumprimento dos prazos estipulados será imprescindível, sob pena de perda dos recursos. Essa exigência se aplica não apenas às futuras emendas, mas também às emendas empenhadas até o ano corrente, cujo pagamento está prestes a ser efetuado.

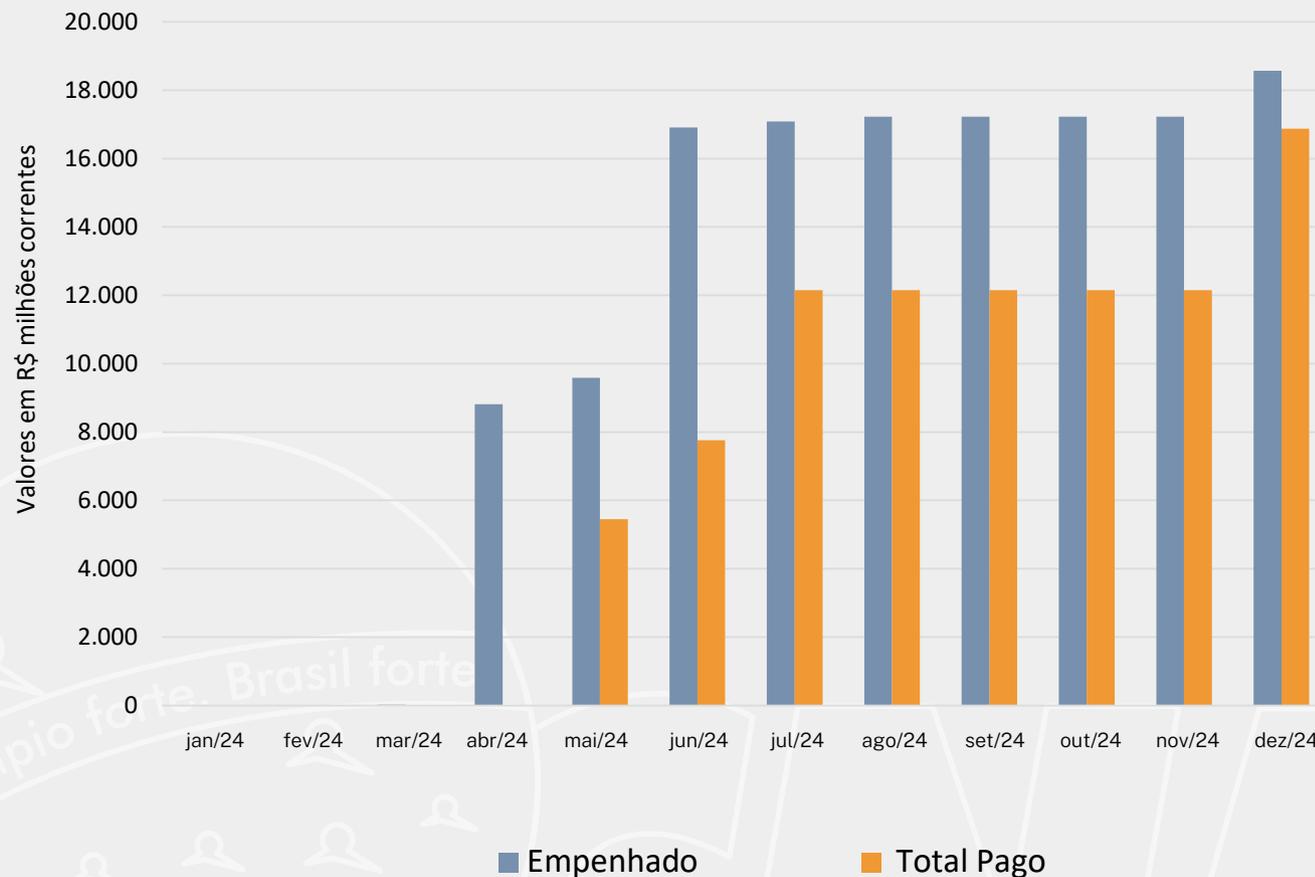
2.2. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS

As disputas judiciais e os conflitos entre os Poderes tiveram como principal consequência, em 2024, a descontinuidade de projetos e ações relevantes no âmbito dos Municípios, que foram os mais prejudicados.

Particularmente em relação às emendas individuais, o **Gráfico 4** seguinte mostra a evolução dos empenhos e dos pagamentos ao longo de 2024 (atualizado até 31 de dezembro de 2024), mês a mês. Os valores empenhados estão concentrados em abril e junho de 2024. Novos empenhos e pagamentos foram quase que totalmente eliminados no período de julho de 2024 a novembro de 2024.

A partir de dezembro de 2024, a execução orçamentária e financeira foi retomada, como ilustrado no Gráfico. Essa configuração a partir das emendas individuais mantém-se basicamente em relação às demais emendas.

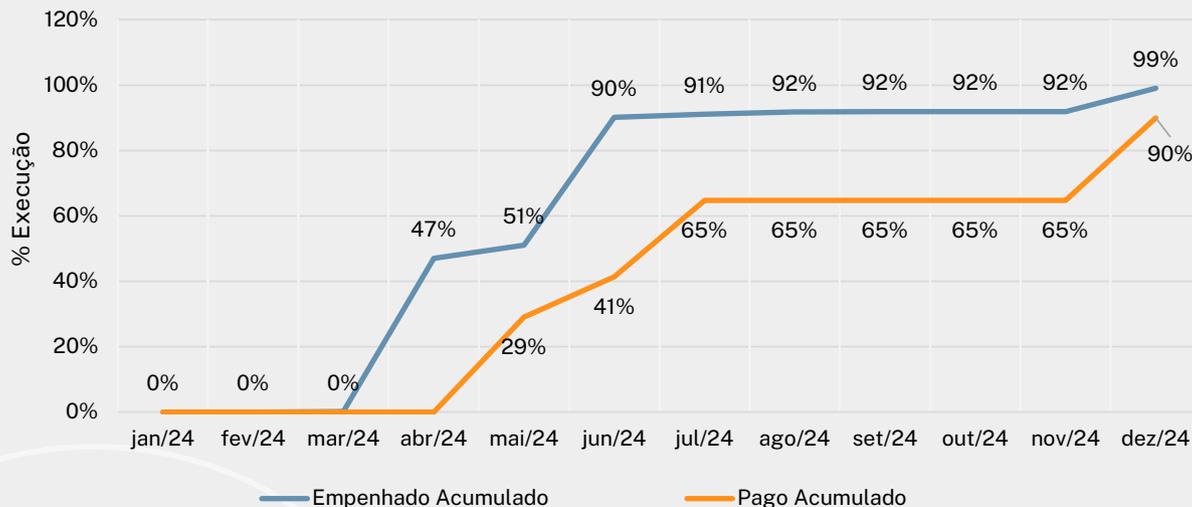
Gráfico 4 – Emendas parlamentares individuais empenhadas e pagas destinadas aos Municípios em 2024, por mês



Fonte: Siafi. Não inclui restos a pagar. Atualizado até 31 de dezembro de 2024

O Gráfico seguinte ilustra os mesmos valores (empenhados e pagos) acumulados em 2024, em relação à dotação atualizada.

Gráfico 5 – Percentual executado de emendas parlamentares individuais destinadas aos Municípios em 2024, acumuladas por mês



Fonte: Siafi. Não inclui restos a pagar. Atualizado até 31 de dezembro de 2024

A suspensão da liberação e dos pagamentos das emendas previstas para 2024 acentuou o efeito esperado das restrições impostas pela Lei Eleitoral, trazendo uma série de problemas adicionais aos gestores municipais.

A área técnica da entidade foi procurada por inúmeros gestores municipais para relatar as dificuldades advindas do represamento da liberação das emendas, ressaltando-se a dificuldade de compreensão do imbróglgio jurídico em torno do tema, o que se prolongou durante todo o exercício.

Foram interrompidos inúmeros processos relativos à execução de obras, aquisição de equipamentos e recursos para custeio. Salienta-se que as licitações têm prazos extensos, sendo que muitas vezes os gestores acabam dando andamento aos processos na expectativa de uma solução final próxima.

Desse modo, a maior efetividade e coordenação das deliberações ao nível do governo federal implica um custo aos demais Entes, o que se traduz nos processos administrativos ou na necessidade de visitas recorrentes aos

gabinetes de parlamentares em Brasília ou nos Ministérios setoriais responsáveis pela liberação dos recursos.

3. A LIBERAÇÃO DAS EMENDAS E AS PROVIDÊNCIAS EM 2024

O STF, em sua decisão de 2 de dezembro de 2024, reiterada em 9 de dezembro de 2024, determinou que as emendas parlamentares, inclusive de anos anteriores (restos a pagar), cuja execução estava suspensa, poderiam voltar a ser pagas, observados os critérios de transparência e rastreabilidade. A liberação de emendas pode ocorrer caso a caso, mediante informações e análises que competem aos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo⁶.

Exigiu-se a identificação no portal da transparência dos parlamentares que indicaram o repasse da verba, cabendo ao Executivo verificar se a emenda observa os critérios de admissibilidade (ausência de impedimentos técnicos) e demais parâmetros.

Assinala-se, que o cronograma complementar de execução das emendas individuais com finalidade definida foi divulgado apenas no dia 4 de dezembro de 2024⁷.

Para esclarecer a situação do conjunto de emendas de maneira mais elucidativa, o Poder Executivo, no dia 10 de dezembro de 2024, emitiu o Parecer de Força Executória 00506/2024/SGCT/AGU, contemplando as decisões já proferidas no âmbito da ADPF 854 e das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697.

6 De acordo com a Decisão : “Com a publicação da LC nº. 210/2024, não há bloqueio judicial generalizado à execução de emendas parlamentares, mas sim trilhos constitucionais e legais a serem observados, consoante a presente decisão”.

7 Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/cronogramas-de-emendas-parlamentares/cronograma-emendas-individuais-rp6-finalidade-definida/2024/comunicado-no-40-2024-2013-cronograma-complementar-para-execucao-das-emendas-individuais-com-finalidade-definida-rp6-orcamento-2024>. Acesso em: 31 jan. 2025.

Na mesma data, houve também a edição da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 115, de 10 de dezembro DE 2024, que alterou a Portaria anterior (Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1, de 1º de abril de 2024) acerca dos procedimentos e dos prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual e de comissão.

A Portaria, em suma, autorizou o empenho e o pagamento de emendas parlamentares impositivas relativas ao exercício de 2024, bem como a retomada do pagamento de emendas oriundas de exercícios anteriores (restos a pagar), desde que estivessem aptas.

Ademais, foram dadas instruções específicas para os Municípios que possuem emendas parlamentares do tipo transferência especial (emenda PIX) e para as emendas parlamentares destinadas às entidades privadas sem fins lucrativos.

Pode-se elencar como principais alterações, os seguintes pontos:

a. Exigência de um Plano de Trabalho para Transferências Especiais (Art. 17-A)

Todos os beneficiários deveriam apresentar, até 31 de dezembro de 2024, plano de trabalho no sistema Transferegov.br, vinculando o objeto à função e à subfunção orçamentária. O plano foi considerado pré-requisito para uso de recursos liberados a partir de 3 de dezembro de 2024 (decisão na ADPF 854)⁸.

Execução Orçamentária Prévia à apresentação dos Planos de Trabalho (Art. 17-B)

Os recursos empenhados em 2024 podem ser executados antes da apresentação dos Planos de Trabalho, conforme decisão da ADPF 854. As emendas destinadas à saúde empenhadas até 3 de dezembro de 2024 já possuem destinação definida no momento do empenho, dispensando, assim, requisitos adicionais.

⁸ Esse trecho está em consonância com a recente decisão do min. Flávio Dino na ADI 7.697 em que foi rejeitado recurso da AGU.

b. Avaliação de Planos de Trabalho (Art. 17-C)

Os Órgãos setoriais devem avaliar os planos até 1o de fevereiro de 2025, indicando aprovação, ressalvas ou reprovação. É imperioso também que os relatórios de avaliação sejam publicados na internet.

c. Transparência na Execução de RP 8 e RP 9 (Art. 39-A)

É necessária a identificação nominal no Portal da Transparência dos parlamentares solicitantes que deve constar em Notas de Empenho e Ordens Bancárias. As informações correspondentes devem ser disponibilizadas diariamente. Cabe ao Poder Executivo Federal verificar se a emenda observa os critérios de admissibilidade (ausência de impedimentos técnicos) e demais parâmetros.

d. Regras para Emendas a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (Título IV-A)

São duas as regras:

- **Transparência (Art. 40-A):** Entidades devem publicar na internet valores recebidos e aplicados desde 2020, podendo usar dados do Transferegov.br; e
- **Regularidade (Art. 40-B):** os órgãos executores devem verificar a conformidade dos instrumentos e garantir publicação no Transferegov antes da execução.

As emendas empenhadas no exercício de 2024 não foram sujeitas à regra que exige a indicação prévia do objeto por parte dos parlamentares. Nesse caso, os próprios Municípios têm autonomia para definir a aplicação dos recursos, seja para investimento ou custeio, conforme o teor da emenda. Contudo, foi determinado que o plano de trabalho deveria ser preenchido no sistema TransfereGov no prazo estipulado (31/12/2024).

É importante destacar que, desde janeiro de 2024, os órgãos de controle já vinham cobrando maior transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, destacando-se a Instrução Normativa 93/2024⁹ do TCU, que estabeleceu uma série de orientações e regras para as Transferências Especiais.

Emendas na área de Saúde – critérios e necessidade de contas específicas

Conforme a decisão do STF de 2 de dezembro de 2024, as emendas na área de saúde foram condicionadas 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 8.080/1990.

Na Decisão¹⁰ de 23 de dezembro de 2024, foi determinado aos gestores estaduais e municipais: 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 saúde¹¹.

A CNM, no exercício de sua missão, identificou, conforme Nota¹² publicada em 24 de dezembro, problemas na operacionalização do bloqueio dos recursos, uma vez que atingiam potencialmente recursos de custeio de serviços de saúde (transferências fundo a fundo) não oriundos de emendas.

A manifestação da CNM mostrou-se primordial para a **decisão subsequente do STF, em 29 de dezembro de 2024**, que modulou a decisão anterior, permitindo o desbloqueio dos recursos já depositados nos Fundos de Saúde. Foi fixado o prazo de até o dia 10 de janeiro de 2025 para a movimentação dos recursos de emendas parlamentares já depositados nos

9 Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>.

10 ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7.688, 7.695 e 7.697.

11 A Decisão no âmbito da ADI 7.688/DF sobre as transferências especiais previa a necessidade de uma conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais (“emendas PIX”) em favor dos Entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária. No mesmo sentido, a o § 5º do art. 2º da Instrução Normativa – TCU 93/2024, nos seguintes termos.

12 Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-questiona-bloqueio-de-recursos-nao-oriundos-de-emendas-parlamentares-para-o-custeio-da-saude-dos-municipios>. Acesso em: 30 jan. 2025.

Fundos de Saúde, independentemente da existência de contas específicas. Após essa data, será obrigatório o uso de contas individualizadas para cada emenda.

Na mesma decisão, foi autorizada a execução das emendas de Comissão empenhadas até 23 de dezembro de 2024, bem como 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.

A movimentação das contas deve se valer de códigos de rastreabilidade¹³.

4. EMENDAS A PARTIR DA LOA 2025

Preliminarmente, deve-se ressaltar que os novos gestores que iniciam seu mandato em 2025 deverão solicitar, o mais brevemente, um levantamento completo na área técnica da prefeitura acerca da situação de todas as emendas parlamentares que contemplaram o Município nos anos anteriores (vide item anterior), com as providências já adotadas.

Independente do Município que tenha recebido os recursos, remanesce a obrigação de preencher o relatório, sob pena de impedimento de receber novas emendas de transferências especiais.

13 Para identificação das transferências recebidas, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) criou fontes para distinguir os seguintes recursos: a) 600 – Transferências Fundo a Fundo de Recursos do Sistema Único de Saúde provenientes do governo federal – Bloco de Manutenção das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde; b) 601 – Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do governo federal – Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde; c) 631 – Transferências do governo federal referentes a convênios e instrumentos congêneres vinculados à Saúde.

Foram também criados códigos de rastreabilidade das emendas: a) 3110 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares individuais; b) 3120 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de bancada; 3130 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares de comissão; e d) 3140 Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares.

Para as emendas ao Ploa 2025 e anos seguintes, deve-se levar em conta o conteúdo da LC 210/2024 bem como das Decisões do STF, em especial quanto à apresentação e à aprovação prévia dos planos de trabalho (emenda pix).

De acordo com a Decisão de 23 de dezembro de 2024¹⁴, 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.

Os itens a seguir abordam os principais pontos previstos na LC 210/2024 segundo a modalidade de emenda.

4.1. EMENDAS INDIVIDUAIS E TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

As emendas individuais foram disciplinadas nos arts. 6º a 9º da LC 210/2024. Dentre os principais pontos, destacamos.

a. Objeto das emendas

Aplicação mínima de 70% em investimento, por autor da emenda. Destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria. Prioridade, durante a execução, para as transferências destinadas ao atendimento de calamidade ou emergência pública.

b. Indicações de beneficiários durante a execução

A cargo do parlamentar autor da emenda. Cabe ao parlamentar autor da emenda informar o Ente beneficiário, o objeto do gasto e o valor da transferência. No Ploa 2025, cada deputado dispôs de 37,3 milhões, sendo que cada senador contou com 68,5 milhões de emendas individuais. Metade deve ser destinada à saúde.

14 ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7.688, 7.695 e 7.697.

c. Município beneficiário

Cabe ao Município beneficiário indicar na plataforma transferegov.br (art. 8º da LC 210/2024) a agência bancária, a conta-corrente específica em que os recursos serão movimentados; comunicar, em 30 dias, ao Poder Legislativo local e ao TCU o plano de trabalho e o cronograma de execução. Obs. Ver adiante decisão do STF de 2 de dezembro de 2024, reiterada em 9 de dezembro de 2024, de que a aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal deve ser prévia.

d. Impedimentos técnicos (art. 10)

Aplica-se também às emendas coletivas. Contempla os principais impedimentos técnicos para a execução das emendas. Caberá à área técnica de cada órgão ou Ente executor identificar e formalizar a existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade.

Deve-se observar que o objeto da emenda não pode ter valor inferior ao montante mínimo para celebração de convênios (R\$ 400 mil obras, R\$ 200 mil demais), sob pena de impedimento técnico.

Em caso de inconsistências, serão indicadas as adequações necessárias. Haverá diligências com vistas a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização do impedimento, sempre que possível (art. 10, § 2º). Mesmo no caso de ausência de projeto de engenharia e de licença ambiental, o empenho das programações pode ser realizado, sendo que a licença ambiental e o projeto de engenharia deverão ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva (art. 10, § 3º).

e. Apresentação do plano de trabalho

Apresentação do plano de trabalho. No caso das transferências especiais, o parágrafo único do art. 8º da LC 210/2024 previu a apresentação posterior do plano de trabalho (30 dias a contar do recebimento do recurso). No entanto, a Decisão da ADPF 854, de 2 de dezembro de 2024,¹⁵ reiterou a necessidade de existência prévia de plano de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica, sob pena de impedimento:

¹⁵ A exigência de plano de trabalho nas “emendas Pix” estava prevista na decisão da ADPF 7.688/DF (7/8/2024), nos seguintes termos: “que,

Desse modo, esclareço que somente é possível liberar novas “emendas PIX” (em exercícios vindouros) com a PRÉVIA aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial) [...]. Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos referentes às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, o que não será, neste momento, impeditivo para a sua execução. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal.

Sobre as demais “emendas individuais” e “emendas de bancada” (RP 7) de exercícios relativos a 2024 e anteriores, não remanescem obstáculos à retomada de sua execução.

Esse aspecto foi reiterado na Decisão de 9 de dezembro de 2024, que esclarece que a apresentação prévia dos planos de trabalho tem como propósito permitir ao Executivo verificar se existe impedimento de ordem técnica devidamente justificado (art.165, § 11, II c/c o art. 166, § 13, da CF), capaz de afastar o dever de execução das programações (art. 165, § 10, da CF) que garanta a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, justificando, assim, o afastamento do dever de execução, nos seguintes termos:

10. O Plano de Trabalho é imprescindível para que o Poder Executivo identifique impedimentos de natureza técnica, os quais são definidos pela própria LC nº. 210/2024, em seu no art. 10, tais como:
- a) a incompatibilidade do objeto da despesa com a ação orçamentária (inciso I);
 - b) a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou ente executor (inciso VIII);
 - c) a ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária (inciso IX);
 - d) a insuficiência do valor priorizado para a execução orçamentária (inciso XIV);

doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais (‘emendas PIX’) insiram na plataforma Transferegov.br, PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das ‘emendas PIX’ APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial;”

- e) a incompatibilidade com os princípios do art. 37 da CF (inciso XXIII);
- f) a alocação de recursos em programação de natureza não discricionária (inciso XXIV) e
- g) a não indicação, pelo autor da emenda, do objeto a ser executado (inciso XXV).

11. Precisamente por considerar que a apresentação PRÉVIA dos Planos de Trabalho é indispensável para a constatação da existência dos referidos impedimentos técnicos, a LC nº. 210/2024 definiu a “não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos” (inciso X) e a “reprovação da proposta ou plano de trabalho” (inciso XIII) como impedimentos técnicos à execução de emendas parlamentares.

12. Somente nas situações previstas nos incisos III e IV do art. 10, a LC nº. 210/2024 autorizou o início da execução das emendas, apesar da caracterização de impedimento de ordem técnica. Assim o fez ao prever, no § 3º do mesmo dispositivo, que “será realizado o empenho das programações” ainda que não apresentada licença ambiental prévia ou não apresentado e aprovado projeto de engenharia pelo órgão setorial responsável, os quais “deverão ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva”. (...)

14. De tudo quanto dito, é fácil concluir que o procedimento decorrente da Constituição e da LC nº. 210/2024 tem o seguinte encadeamento lógico:

- 1º) apresentação do Plano de Trabalho;
- 2º) avaliação do Plano de Trabalho;
- 3º) aprovação ou reprovação do Plano de Trabalho, podendo haver diligências visando à regularização do impedimento (art. 10, §§ 1º e 2º, da LCnº. 210/2024);
- 4º) transferência dos recursos oriundos de “emendas PIX” ao ente beneficiário, uma vez aprovado o Plano de Trabalho, ou não transferência dos recursos, se não aprovado o Plano de Trabalho;
- 5º) comunicação, pelo beneficiário, ao Poder Legislativo respectivo, ao Tribunal de Contas da União e aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, no prazo de 30 (trinta) dias (art. 8º, parágrafo único, da LC nº. 210/2024).

Como se pode concluir, as Decisões do STF mitigaram de forma significativa a arquitetura conceitual prevista na EC 105/2019 quanto às transferências especiais. O ponto destacado é o reconhecimento de que as transferências especiais, em observância às cláusulas básicas da administração pública, devem ter uma finalidade definida, o que é caracterizado pela obrigatoriedade de apresentação prévia do plano de trabalho.

Diante da decisão do STF, não mais se sustenta a ideia de que as “transferências” especiais representam uma mera doação (troca de titularidade dos recursos), uma vez que foram reconhecidos a competência e o interesse da União na fiscalização dos recursos e no julgamento das respectivas causas.

Emendas para ONGs e Terceiro Setor. A decisão ressalta, no tocante a todas as emendas destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, que sua execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e as exigências já feitas, e, nesse caso, informar na internet os valores oriundos de emendas recebidos desde 2020 e em que foram aplicados e convertidos (prazo 90 dias).

Fiscalização. A decisão do STF fixou “prazo de 60 dias corridos para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às ‘emendas PIX’ anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma Tranferegov.br, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN – TCU nº 93/2024”. Constam também da decisão exigências específicas voltadas às ONGs e às demais entidades do terceiro setor.

Em resposta ao pedido da AGU de que a avaliação dos Planos de Trabalho seja realizada pelo Poder Executivo do Ente beneficiado, assim consta da Decisão de 9 de dezembro de 2024:

17. Uma vez que a origem dos recursos é federal, a competência para apreciar os Planos de Trabalho só pode ser da União, a ser executada pelo Ministério setorial. Interessa à União que a execução de recursos federais oriundos de emendas individuais se dê em conformidade com Planos de Trabalho que atendam a requisitos constitucionais e legais para o gasto público. A LC nº. 210/2024 reconhece que o interesse da União subsiste inclusive após a transferência dos recursos, daí por que a competência para fiscalizar e julgar contas relativas à execução de emendas individuais é do TCU, conforme previsto em seu art. 7º, parágrafo único.

Emendas na área da saúde. A decisão de 2 de dezembro de 2024, quanto às emendas para a área da saúde (todas as modalidades de emenda), determina que:

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 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 210/2024. Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG).

Portanto, deverão ser atendidas as orientações e os critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs).

Obs. Esclarecimento do ministro relator do STF em 30 de janeiro de 2025¹⁶, quanto às emendas individuais:

[...]

10. Realço, ainda, que, nos termos da decisão de 02/12/2024, **não remanescem obstáculos à retomada da execução de “emendas individuais” e “emendas de bancada”, relativas ao exercício financeiro de 2024 ou anteriores, desde que atendidas as disposições legais e as decisões deste STF.** Ou seja, procedem incorretamente ordenadores de despesa que eventualmente aleguem suspensões genéricas impostas pelo STF para “emendas individuais” ou “de bancada”, já que tais suspensões inexistem. O que existe é o estabelecimento de parâmetros, a serem aferidos caso a caso pelas autoridades competentes. Feita, em cada caso, essa análise motivada pelo ordenador de despesas, poderão as Advocacias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além da AGU, submeterem eventuais dúvidas interpretativas a este Relator, que serão sanadas em nome da segurança jurídica. (Grifo nosso)

16 Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:873d4a8f-491f-4cb0-8f2d-6b7667828707?viewer%21megaVerb=group-discover> . Acesso em: 30 jan. 2025.

4.2. EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

As emendas de bancada estadual encontram-se disciplinadas no art. 3º da LC 210/2024. Depois das emendas individuais, as emendas de bancada estadual são as que mais encontram-se ao alcance dos pleitos municipais, dada a maior proximidade com os parlamentares da região.

As emendas de bancada, de interesse comum de todo o Estado, devem ser destinadas a projetos estruturantes, até sua conclusão, a exemplo de investimentos na malha viária, obras de prevenção de desastres, hospitais e instituições de referência, obras de interesse dos consórcios etc., o que exigirá uma ação coordenada dos prefeitos.

A LC 210/2024 afetou várias disposições então vigentes acerca das emendas de bancada estadual.

a. Número de emendas de bancada estadual

O PLP reduziu¹⁷ o número de emendas para 8 por bancada estadual. Não foi prevista a iniciativa exclusiva de uma emenda por senador, tampouco as emendas de remanejamento. No caso de divisão uniforme do valor da reserva das emendas de bancada, cada uma receberá 528 milhões. Além disso, podem ser acrescentadas até 3 emendas para continuidade de projetos estruturantes.

b. Continuidade de projetos estruturantes

O art. 3º, § 3º, permite ampliar o número em até 3 emendas de bancada estadual (passando de 8 para 11), para fins de atendimento do § 20 do art. 166 da CF. O § 20 do art. 166 da CF trata da necessidade de repetir emendas de bancada estadual destinadas à continuidade de obras já iniciadas, até sua conclusão, desde que tenham objeto certo e determinado e constem do registro centralizado de obras (§ 15 do art. 165 da CF).

¹⁷ O número de emendas era de 15 a 20 por bancada, além de 3 de remanejamento.

c. Objeto da emenda de bancada

Foram estabelecidos requisitos que devem ser atendidos pela programação da emenda de bancada estadual, quais sejam:

c.1) Programações que possam dar origem a obras (investimento)

neste caso, a programação deve ser executada por um único¹⁸ Ente (União, Estado/DF ou Município) ou entidade privada. A programação deve ter objeto certo e determinado (não pode ser genérica, contemplando múltiplas obras). Ou seja, deve contemplar uma única obra estruturante¹⁹ (de grande porte) de interesse estadual. Ex. rodovia, perímetro de irrigação, construção de um hospital etc.

c.2) Nos demais casos (equipamentos, material permanente ou custeio)

O órgão executor destinatário da transferência (§ 2º do art. 2º) deve ser único, exceto para os fundos municipais de saúde. Ademais, existem outras exigências (§ 4º do art. 2º) para a divisão das emendas de bancada, exceto para atendimento em ações e serviços públicos de saúde. As regras de divisibilidade que constam do § 5º do art. 2º da LC 210/2024 não são suficientemente claras, sendo que sua melhor compreensão dependerá de esclarecimento do Poder Executivo²⁰.

d. Indicações de beneficiários durante a execução

O § 2º do art. 3º do PLP 210/2024 prevê que as indicações de beneficiários das emendas de bancada devem ser registradas em ata, devendo ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista. A Ata deve conter a

18 A exceção são as obras em regiões metropolitanas e RIDEs, desde que haja um plano integrado com a identificação precisa do objeto.

19 São considerados projetos de investimentos estruturantes aqueles definidos na lei de diretrizes orçamentárias ou registrados nos termos do § 15 do art. 165 da Constituição Federal.

20 Aparentemente, uma compra única, centralizada no mesmo Ente federativo (Município, governo do Estado ou governo federal) de equipamento e material permanente corresponderia a uma parte independente. Assim sendo, se a aquisição for feita pelo governo estadual, os equipamentos e o material permanente poderiam ser distribuídos para diversos Municípios. Aguarda-se a regulamentação desses aspectos pelo Poder Executivo.

identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s). O STF, na decisão de 2 de dezembro de 2024, reiterou a necessidade de registro detalhado em Ata, contendo a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s).

Obs. Esclarecimento do ministro relator do STF em 30 de janeiro de 2025²¹, quanto às emendas de bancada estadual (LOA 2024):

[...]

10. Realço, ainda, que, nos termos da decisão de 02/12/2024, não remanescem obstáculos à retomada da execução de “emendas individuais” e “emendas de bancada”, relativas ao exercício financeiro de 2024 ou anteriores, desde que atendidas as disposições legais e as decisões deste STF. Ou seja, procedem incorretamente ordenadores de despesa que eventualmente aleguem suspensões genéricas impostas pelo STF para “emendas individuais” ou “de bancada”, já que tais suspensões inexistem. O que existe é o estabelecimento de parâmetros, a serem aferidos caso a caso pelas autoridades competentes. Feita, em cada caso, essa análise motivada pelo ordenador de despesas, poderão as Advocacias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além da AGU, submeterem eventuais dúvidas interpretativas a este Relator, que serão sanadas em nome da segurança jurídica. (Grifo nosso)

4.3. EMENDAS DE COMISSÃO

A matéria foi disciplinada nos arts. 4º e 5º da LC 210/2024. O enunciado de que as emendas de comissão devem atender a ações de interesse nacional ou regional em comum acordo entre Legislativo e Executivo abre oportunidade para se ampliar o atendimento de demandas estruturadas baseadas em critérios universais, o que pode promover um tratamento mais isonômico e equilibrado. Dentre as principais mudanças da LC 210/2024, destacamos:

21 Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:873d4a8f-491f-4cb0-8f2d-6b7667828707?viewer%21megaVerb=group-discover>. Acesso em: 30 de jan. 2025.

a. Número de emendas

Não foi definido o número de emendas de comissão. Atualmente, a Resolução 1/2006-CN prevê quatro (4) emendas de apropriação e quatro (4) de remanejamento²².

b. Objeto das emendas

Exige-se competência regimental da Comissão, além de ações de interesse nacional ou regional. Os órgãos executores publicarão critérios e orientações para a execução das programações, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Executivo.

c. Mínimo para a Saúde

O § 4º do art. 4 prevê um mínimo de 50% para a área da saúde (ASPS), observados os critérios técnicos indicados pelo gestor do SUS.

d. Indicações de beneficiários durante a execução (art. 5º)

De acordo com a LC 210/2024, quando da apresentação das emendas, sua deliberação nas respectivas comissões deve ser feita com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)²³” ou autor(es) da(s) proposta(s).

22 Nas emendas de remanejamento, o cancelamento, necessariamente no mesmo órgão e GND, é vinculante. Nas emendas de apropriação, o cancelamento é livre.

23 Quanto às emendas coletivas, deve-se distinguir as etapas de indicação e de aprovação. Na seleção das emendas que serão apresentadas, existe a figura do “solicitante” ou patrocinador. Caso a sugestão seja aprovada, o seu teor passa a constar da emenda aprovada, cuja autoria formal é sempre do órgão colegiado.

Durante a execução, as *indicações* de beneficiários serão feitas com base em propostas dos *líderes*, ouvida a respectiva bancada partidária, além de aprovadas na Comissão. Contudo, a Decisão do STF, de 2 de dezembro de 2024 (reiterada em 9/12/2024), assim dispõe:

[...] indicações para a deliberação das Comissões poderão ser feitas por qualquer parlamentar, inclusive pelos líderes partidários, os quais não detém monopólio de sua autoria, uma vez que isso seria incompatível com o Estatuto Constitucional dos membros do Congresso Nacional e com o devido processo legislativo.

Quanto às emendas de comissão que se encontravam suspensas em 2024, inclusive restos a pagar, haverá a necessidade de o ordenador verificar a verdadeira autoria, se a execução da emenda consta da plataforma Tranferegov.br e se atende aos requisitos técnicos.

Situação semelhante ocorre com as emendas de relator. Conforme consta do **Parecer de Força Executória** 00446/2024/SGCT/AGU (ADPF 854, relativo aos anos de 2020, 2021 e 2022, a execução dos restos a pagar das “emendas de relator” (RP 8 e 9) (2020, 2021 e 2022) pode ser retomada, desde que o Portal da Transparência contenha o “nome do(s) parlamentar(es) autor(es) da indicação (ou “solicitadores”)²⁴ e dos beneficiários finais, sem prejuízo dos demais requisitos técnicos. Após a publicação dos dados no Portal, caberá ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência, e, se for o caso, liberar a execução das emendas (caso a caso). O Parecer esclarece que a determinação alcança as emendas RP 9 (2020 a 2022) e RP 8 até 2024²⁵.

Foi prevista uma solução alternativa quando não constar o nome do parlamentar solicitante na consulta de emendas no Portal da Transparência: registro no campo de observação da Nota de Empenho e/ou da Ordem Bancária da identificação nominal do(s) parlamentar(es) “apoiador(es)”, vedada a substituição pelo Presidente de Comissão ou Relator do Orçamento, no formato: “ATENDER INDICAÇÃO DE APOIADOR/PATROCINADOR [NOME-CÓDIGO PARLAMENTAR- NO VALOR DE [R\$ XXXXXX,XX]”.

24 Vedado que figure como substituto o relator do Orçamento, bem como dos beneficiários finais.

25 Reiterado na Decisão de 30 de janeiro de 2025.

A possibilidade de retomada da execução de “emendas de comissão”, referentes aos exercício financeiro de 2024 e empenhadas até 23 de dezembro de 2024, foi reafirmada em decisão de 29 de dezembro de 2024.

Houve também no conjunto de decisões a declaração de nulidade dos Ofícios 1.4335.458/2024 e 220/2024, dos Líderes Partidários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, por falta de deliberação nas instâncias competentes (comissões). Como consequência, foram considerados nulos os empenhos relacionados às “emendas de comissão” constantes dos citados ofícios, conforme decisão de 29 de dezembro de 2024:

10. Com tais fundamentos, INDEFIRO os pedidos, mantida a validade de empenhos de “emendas de comissão” anteriores a 23 de dezembro de 2024, DESDE QUE não relacionados às emendas referidas no Ofício nº. 220/2024, que é NULO, em face da motivação expendida na decisão de 29/12/2024.” (e-doc. 1.150)

Em 30/01/2025 foi esclarecido:

8. [...] Por sua vez, quanto às “emendas de comissão” que constam dos Ofícios dos Líderes Partidários da Câmara e do Senado, tem-se que os empenhos são nulos, conforme decisões de 29/12/2024 e 30/12/2024, como consequência da nulidade insanável dos mencionados ofícios. Relembro a razão da nulidade dos ofícios: cuida-se de “apadrinhamento” de “emendas de comissão”, sem identificação do real autor e sem aprovação pela Comissão Permanente da Casa Parlamentar. (Grifo nosso)

[...]

10. Realço, ainda, que, nos termos da decisão de 02/12/2024, não remanescem obstáculos à retomada da execução de “emendas individuais” e “emendas de bancada”, relativas ao exercício financeiro de 2024 ou anteriores, desde que atendidas as disposições legais e as decisões deste STF. Ou seja, procedem incorretamente ordenadores de despesa que eventualmente aleguem suspensões genéricas impostas pelo STF para “emendas individuais” ou “de bancada”, já que tais suspensões inexistem. O que existe é o estabelecimento de parâmetros, a serem aferidos caso a caso pelas autoridades competentes. Feita, em cada caso, essa análise motivada pelo ordenador de despesas, poderão as Advocacias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além da AGU, submeterem eventuais dúvidas interpretativas a este Relator, que serão sanadas em nome da segurança jurídica. (Grifo nosso)

5. PERSPECTIVAS PARA OS PRÓXIMOS EXERCÍCIOS E LINHAS DE AÇÃO DA CNM

Dentre os principais pontos nas deliberações judiciais sobre emendas destacam-se a exigência de maior transparência e controle na sua execução e o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Com o apoio dos avanços da análise de dados e da inteligência artificial, aliado aos códigos identificadores, serão intensificadas as ações voltadas ao monitoramento efetivo da execução das emendas, inclusive quanto à sua compatibilidade com as políticas públicas. Órgãos como a CGU e o TCU terão papel central nesse aprimoramento.

A busca por maior clareza e equidade pode fomentar práticas mais participativas, ampliando o diálogo entre a população, os representantes municipais e o governo.

Para os próximos anos, pode-se listar algumas perspectivas:

a. Transparência e rastreabilidade

Haverá o fortalecimento de ferramentas e sistemas digitais e a implementação de novos mecanismos de acompanhamento. Plataformas como o TransfereGov, Siga Brasil e o Portal da Transparência já oferecem grande quantidade de dados, mas novas iniciativas podem ampliar a rastreabilidade dos recursos.

b. Obras inacabadas

Espera-se a melhoria na gestão das obras inacabadas. Desde a auditoria operacional do TCU que efetuou um amplo levantamento e diagnóstico das causas das obras paralisadas financiadas com recursos da União (Acórdão 1.079/2019-Plenário), várias melhorias foram feitas no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (Cipi – Obrasgov.br). De acordo

com a LC 210/2024, passou a ser exigida da bancada estadual a inclusão das obras estruturantes de sua autoria no Cipi. A LC 210/2024, por sua vez, determinou a destinação preferencial das emendas para obras inacabadas de sua autoria.

c. Orçamento Impositivo e impedimentos técnicos

As emendas individuais e de bancada estadual continuarão impositivas, com cronograma de liberação pré-definido e maior previsibilidade. Contudo, haverá aumento de exigências na etapa da análise dos impedimentos técnicos, como previsto no art. 10 da LC 210/2024, que especifica 27 hipóteses de impedimentos para execução de emendas parlamentares, sem prejuízo de outras hipóteses a serem definidas na LDO.

Nos termos do § 1º do mesmo artigo, caberá à área técnica de cada órgão ou Ente executor identificar e formalizar a existência de impedimento, sob pena de responsabilidade. Diante de controles mais rigorosos, deve-se investir na qualificação dos pleitos municipais e na melhoria da capacidade institucional de gestão das transferências voluntárias, especialmente dos pequenos Municípios.

d. Contexto Fiscal

O crescimento da relação dívida/PIB da União e a exigência de resultados primários aumentará a pressão para reduzir o volume de recursos destinados às emendas parlamentares. Estudos²⁶ mostram que o montante de emendas parlamentares no Brasil é superior ao que acontece na maior parte dos países desenvolvidos (OCDE). Conforme dados da CNM, apresentados na Tabela II, as emendas parlamentares correspondem a 54% do total de transferências discricionárias da União para outros Entes e entidades privadas.

A propósito do tema, o art. 11 da LC 210/2024 limitou as emendas impositivas (RP 6 e 7) nos seguintes valores: para 2025, R\$ 38,9 bi; o valor será corrigido, nos anos seguintes, pelo IPCA acrescido do parâmetro do Novo Marco Fiscal (70% da variação real da receita, observado o intervalo de 0,6% a 2,5%). Para as emendas não impositivas (RP 8), foi fixado limite

26 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661563/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 jan. 2025.

de R\$ 11,5 bilhões na LOA 2025, corrigido nos anos seguintes apenas pelo IPCA. Adicionalmente, o § 5º do art. 11 prevê que emendas (RP 2) com determinadas características fiquem fora do limite.

Sobre o tema, Decisão do STF (2/12/2024, mantida em 9/12/2024) determinou que,

Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela 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.

Dessa forma, os valores que constarão da LOA 2.025 podem sofrer ajustes em razão dessa última decisão.

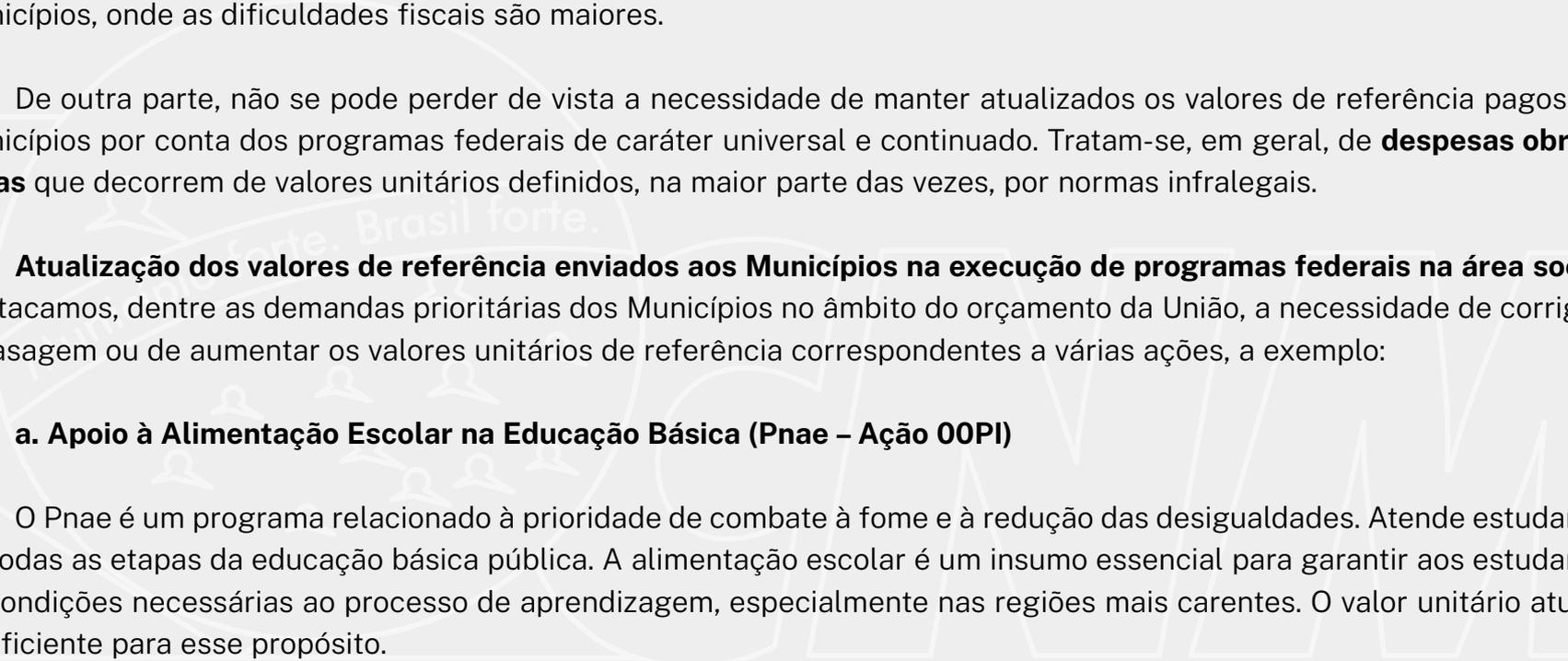
e. Contexto Político

O relacionamento entre o Executivo e o Legislativo continuará influenciando a liberação dos recursos. No médio prazo, a disputa pelas indicações das programações incluídas por emendas de comissão (cujo limite é de R\$ 11,5 bilhões²⁷, cf art. 11 da LC 210/2024). Como visto, o STF (Decisão 2/12/2024) determinou que tais indicações poderão ser feitas por qualquer parlamentar, e não necessariamente pelos líderes partidários, o que pode dar origem a disputas internas. Ressalta-se a pressão para que as emendas de comissão que já têm garantia de contingenciamento proporcional (art. 12 da LC 210/24), tornem-se de execução obrigatória (impositivas) nos próximos anos.

f. Critérios na distribuição dos recursos na área social

Aumentará a pressão para que os recursos distribuídos por emendas na área social sejam compatibilizados com indicadores socioeconômicos básicos. A propósito, Decisão do STF de 2 de dezembro de 2024 em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades) previu que “sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e

27 Ressalta-se que este limite poderá ser ampliado nos termos do § 5º do art. 11 da LC 210/2024, que prevê emendas de bancada estadual e emendas de comissão RP 2, as quais se encontram fora do limite, tanto das emendas de bancada estadual como de emendas de comissão.

critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs)”.


Linhas de atuação

A proximidade dos Municípios com a população os colocam em uma posição estratégica na engrenagem da Federação brasileira. Os gestores municipais são constantemente desafiados pela realidade local, de modo que o fortalecimento dos Entes municipais é um requisito fundamental para o desenvolvimento social.

A CNM reconhece que as transferências voluntárias, notadamente emendas, possuem um papel supletivo e compensatório relevante no atendimento das demandas locais, auxiliando na identificação e na seleção de projetos locais. A atuação parlamentar, ademais, garante um suporte técnico e político à sua execução, efeito mais bem percebido nos pequenos Municípios, onde as dificuldades fiscais são maiores.

De outra parte, não se pode perder de vista a necessidade de manter atualizados os valores de referência pagos aos Municípios por conta dos programas federais de caráter universal e continuado. Tratam-se, em geral, de **despesas obrigatórias** que decorrem de valores unitários definidos, na maior parte das vezes, por normas infralegais.

Atualização dos valores de referência enviados aos Municípios na execução de programas federais na área social.

Destacamos, dentre as demandas prioritárias dos Municípios no âmbito do orçamento da União, a necessidade de corrigir a defasagem ou de aumentar os valores unitários de referência correspondentes a várias ações, a exemplo:

a. Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae – Ação 00PI)

O Pnae é um programa relacionado à prioridade de combate à fome e à redução das desigualdades. Atende estudantes de todas as etapas da educação básica pública. A alimentação escolar é um insumo essencial para garantir aos estudantes as condições necessárias ao processo de aprendizagem, especialmente nas regiões mais carentes. O valor unitário atual é insuficiente para esse propósito.

b. Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Ação 0969). A ação orçamentária corresponde a repasses de recursos aos Entes federados, em caráter suplementar, para a oferta de transporte escolar aos estudantes residentes em área rural, contribuindo para seu acesso e permanência nas redes públicas de educação básica.

c. Primeira Infância no Suas – Criança Feliz (Ação 217M). O Programa Primeira Infância no Suas/Criança Feliz destina-se ao desenvolvimento integral das crianças, por meio de ações articuladas voltadas ao fortalecimento de vínculos e complementaridade entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Oferece visitas domiciliares para acompanhar e apoiar o desenvolvimento das crianças, desde o nascimento até os 3 anos de idade.

d. Ações de Proteção Social Básica (Paif – Ação 219E). Os serviços correspondentes às ações de proteção básica são ofertados em unidades governamentais de Assistência Social, principalmente nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), assim como por Equipes Volantes, que atendem a famílias que vivem em territórios extensos, isolados, de difícil acesso e/ou áreas rurais.

e. Ações de Proteção Social Especial (Paife – Ação 219F). As Ações de Proteção Social Especial (de média e alta complexidades) oferecem atendimento especializado e integral a famílias e indivíduos, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

f. Apoio aos Entes federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal – IGD (Ação 00US). O IGD/PBF, instituído por lei, é um mecanismo fundamental para avaliar a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único (CadÚnico) nos Municípios brasileiros. O governo federal tem a obrigação de compensar os demais Entes federados na implementação dos programas federais. As citadas leis preveem a obrigatoriedade da transferência, pelo governo federal, dos recursos para apoio financeiro. O valor atual de repasse aos Municípios fixado por cadastro válido é de R\$ 4,00. Esse valor não mais condiz com os dispêndios que a gestão municipal realiza para desempenhar as atividades, tais como gastos com a manutenção da estrutura da unidade de atendimento presencial, pessoal e encargos, locomoção e outros.

O repasse de valores, além de defasado, está acompanhado de uma série de exigências que oneram os Municípios.

Mecanismos de equalização. Correção das distorções no atendimento dos pequenos Municípios. A CNM reforça a importância de se encontrar mecanismos de equalização que reduzam as distorções que decorrem do processo decisório nas transferências voluntárias.

No formato atual, a escolha dos beneficiários das emendas, concretizada no cronograma de indicações, é feita de forma concomitante e independente pelos autores das emendas. Não existe um processo de coordenação e sistematização do conjunto de indicações que possa evitar sobreposições ou grandes distorções. Tampouco para garantir um tratamento minimamente equilibrado e isonômico dos Municípios.

Assim, alguns Entes municipais podem não receber quaisquer recursos em determinado exercício, enquanto que outros se beneficiam de valores muito acima da média. Do mesmo modo, Municípios semelhantes em termos de população e renda per capita, ainda que situados no mesmo Estado, podem receber valores totalmente díspares²⁸. Muitos Municípios, mesmo com baixo IDH, nada recebem ou recebem valores por habitante muito inferiores à média.

A CNM, dentro de sua missão da CNM de mobilizar forças para o desenvolvimento equilibrado de todas as regiões e Municípios, promoverá debates com o Congresso Nacional e o governo federal voltado ao aperfeiçoamento do processo de distribuição das transferências voluntárias, originadas de emendas ou não. O desafio é encontrar mecanismos que possam corrigir distorções, promovendo um atendimento mais equilibrado e justo dos Entes municipais.

28 No âmbito nacional, as desigualdades são ainda maiores, em razão de existir um número mínimo de representantes de cada unidade da Federação, bem como pelo fato de todos os Estados/DF receberem o mesmo valor de emendas de bancada, independentemente da população. Isso faz com que Estados com baixa população recebam, em termos de recursos por habitante, valores bastante superiores aos demais Estados.

www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330