

# Controles interno e externo das emendas parlamentares ao orçamento público



**Élida Graziane Pinto**

**Professora da FGV-SP**

**Livre-docente em Direito Financeiro pela USP**

**Doutora em Direito Administrativo pela UFMG**

**Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo**

# **Quesitos propostos para análise da controvérsia na audiência pública de 27/06/2025 no âmbito das ADI's 7688, 7695 e 7697**

- I) Constitucionalidade da obrigatoriedade da execução (impositividade) de emendas parlamentares “individuais” e “de bancada”, em face da cláusula pétrea da separação dos poderes (art. 60, §4º, III), bem como do sistema presidencialista (art. 76 da CF);**
- II) Cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput, da CF), economicidade (art. 70 da CF) e do planejamento na alocação orçamentária (art. 165 e ss.) por meio de emendas impositivas (individuais e de bancada), analisando os resultados em obras, bens e serviços públicos (art. 165, §10), notadamente na saúde;**
- III) Compatibilidade com a Constituição do atual montante e do crescimento das emendas impositivas, bem como possíveis parâmetros jurídicos de redução, à luz das experiências internacionais; e**
- IV) Atendimento pelas emendas parlamentares, às regras de responsabilidade fiscal previstas nos arts. 167 e 167-A da CF, dentre outros.**

# Um resgate da matéria em seu assento constitucional

**“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.**

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

**§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, **cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes**.**

**[...] § 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**.**”

# Onde podemos incrementar nossa atuação fiscalizatória: art. 10, §§1º e 2º da LC 210/2024

**“Art. 10. São consideradas hipóteses de **impedimentos** de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:**

**I - incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;**

**II - óbices cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro ou no prazo previsto na legislação aplicável;**

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

**IV - ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;**

**V - **não comprovação**, por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, **da capacidade de aportar recursos para seu custeio, operação e manutenção;****

**VI - **não comprovação da suficiência dos recursos orçamentários e financeiros para conclusão** do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;**

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

**VIII - incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou ente executor; [...]**

# Onde podemos incrementar nossa atuação fiscalizatória: art. 10, §§1º e 2º da LC 210/2024

**“Art. 10. São consideradas hipóteses de **impedimentos** de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:**

**[...] 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 de ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou de ajustes fora dos prazos previstos;**

**XII - desistência da proposta pelo proponente;**

**XIII - reprovação da proposta ou plano de trabalho;**

**XIV - insuficiência do valor priorizado 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 sistema Transferegov.br ou em outro que vier a substituí-lo;**

**XVI - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda impositiva individual ou de bancada estadual; [...]**



## Supremo proíbe saque em dinheiro de recursos de emendas parlamentares

Medida do ministro Flávio Dino levou em conta informações que apontam o risco de corrupção; na mesma decisão, ministro determinou outras providências relacionadas às emendas

03/03/2026 21:35 - Atualizado há 2 semanas atrás



Post Views: 1.740



Gustavo Moreno/ Supremo Tribunal Federal

O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proibiu nesta terça-feira (3) saques em espécie de recursos de emendas parlamentares, mesmo após a transferência dos valores para as empresas beneficiárias finais. O Banco Central deverá regulamentar a medida, no prazo de 60 dias corridos, em conjunto com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). A decisão foi tomada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ([ADPF 854](#)).

A medida não impede a movimentação financeira das contas, mas os pagamentos devem ser feitos por meio de transferências eletrônicas, inclusive via PIX.

Em agosto de 2025, Dino já havia determinado que os bancos que operam com emendas parlamentares adaptassem suas soluções tecnológicas para bloquear saques na “boca do caixa”. Em atendimento à determinação, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste informaram nos autos a integral adequação de seus sistemas.

No entanto, a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional – Brasil, entidades admitidas como representantes da sociedade no processo, relataram que, nos últimos meses, têm aumentado as evidências de que esse tipo de saque representa um risco significativo de corrupção na utilização de recursos de emendas, pois facilita o transporte e a ocultação de valores. Elas citam investigações da Polícia Federal sobre possíveis desvios de recursos destinados ao Hospital Municipal de Macapá (AP) e sobre esquema de lavagem de dinheiro com verbas para eventos culturais no Maranhão.

Segundo o relator, apesar dos avanços tecnológicos implementados, as entidades noticiaram fatos que indicam possível persistência de fragilidades.

# O óbvio não é fácil no Brasil

# Onde podemos incrementar nossa atuação fiscalizatória: art. 10, §§1º e 2º da LC 210/2024

**“Art. 10. São consideradas hipóteses de **impedimentos** de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:**

**[...] XVII - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) não correspondente à do beneficiário;**

**XVIII - incompatibilidade do beneficiário com o subtítulo da programação orçamentária da emenda;**

**XIX - inobservância da aplicação mínima obrigatória de 70% (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, observado que o 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 com os critérios técnicos que a consubstanciam;**

**XXIII - incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal;**

**XXIV - alocação de recursos em programação de natureza não discricionária; [...]**”

# Onde podemos incrementar nossa atuação fiscalizatória: art. 10, §§1º e 2º da LC 210/2024

“Art. 10. São consideradas hipóteses de **impedimentos** de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:

[...] XXV - ausência de indicação, pelo autor da emenda, do objeto a ser executado, no caso das transferências especiais;

XXVI - indicação, no caso de transferências especiais, de objeto com valor 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 Caberá à área técnica de cada órgão ou ente executor identificar e **formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica**, sob pena de **responsabilidade**.

§ 2º Formalizada a identificação de impedimento de ordem técnica, **caberá ao órgão ou ente executor da emenda analisá-lo e determinar diligências com vistas a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização do impedimento, sempre que possível.**

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III e IV do *caput* deste artigo, será realizado o empenho das programações, e a licença ambiental e o projeto de engenharia deverão ser providenciados no prazo para **resolução da cláusula suspensiva.**”



# Limites ao crescimento das emendas parlamentares: controversa baliza do art. 11 da LC 210/2024

**“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* deste artigo compreende todas as emendas parlamentares nos projetos de lei orçamentária anual em despesas primárias, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.**

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

**§ 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. [...]”**

# Limites ao crescimento das emendas parlamentares: controversa baliza do art. 11 da LC 210/2024

**“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.**

**[...] § 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 àquele ao qual se refere a lei orçamentária anual.**

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

**I - incidam sobre despesas não identificadas nos termos do § 2º deste artigo;**

**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.”**

# Contingenciamento proporcional de emendas parlamentares

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

**Parágrafo único. O contingenciamento de que trata o *caput* deste artigo necessariamente observará as prioridades elencadas pelo Poder Legislativo.**

**Art. 13. O limite de que trata o art. 11 desta Lei Complementar não afasta o disposto no § 18 do art. 166 da Constituição Federal nem a observância dos impedimentos de ordem técnica constantes do art. 10 desta Lei Complementar.”**



Presidência da República  
Casa Civil  
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 15.321, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.

Seção X

Do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias

Subseção I

Disposições gerais

Art. 75. A administração pública federal tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 1º O disposto no *caput*:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, incluindo-se a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam o art. 71 e o art. 73;

II - não impede o cancelamento de dotações necessário à abertura de créditos adicionais;

III - não se aplica às hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, de acordo com o disposto no [art. 165, § 11, inciso II](#), e no [art. 166, § 13, da Constituição](#); e



IV - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

§ 2º Para fins do disposto no *caput*, entende-se como programação orçamentária o detalhamento da despesa por função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo.

§ 3º O dever de execução a que se referem o *caput* deste artigo e o [art. 165, § 10, da Constituição](#) corresponde à obrigação do gestor de adotar, observados os princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade, as medidas necessárias à execução das dotações orçamentárias disponíveis referentes a despesas primárias discricionárias, inclusive aquelas resultantes de alterações orçamentárias, e compreende:

I - a emissão do empenho até o término do exercício financeiro, sem prejuízo da reabertura de créditos especiais e extraordinários, de que trata o [art. 167, § 2º, da Constituição](#); e

II - a liquidação e o pagamento, admitida a inscrição em restos a pagar regulamentada em ato do Poder Executivo federal.

**A ironia da  
impositividade:  
origem das  
emendas  
impositivas na  
EC 86/2015 e  
alcance do §10  
do art. 165 da  
CF (introduzido  
pela Emenda  
100/2019)**





**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 15.321, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025**

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.

Art. 76. Para fins do disposto no art. 75, § 1º, inciso III, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.



§ 1º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo daquelas previstas no [art. 10 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024](#):

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

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

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

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

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

VI - a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;

VII - o óbice superado em data que inviabilize o empenho no exercício financeiro;

VIII - no caso de transferência especial de que trata o [art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição](#), a não apresentação do plano de trabalho pelo ente beneficiário ou a não aprovação prévia desse plano pelo órgão setorial competente no âmbito do Poder Executivo federal; e

IX - (VETADO).

§ 2º (VETADO).



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 15.321, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025**

**Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.**

**Subseção III**

Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais nos termos do disposto no [art. 166, § 9º](#) e [§ 11, da Constituição](#)

Art. 83. Em atendimento ao disposto no [art. 166, § 14, da Constituição](#), para viabilizar a execução das dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas identificadas de acordo com o art. 7º, § 4º, inciso II, alínea "d", item 1, serão observados os seguintes procedimentos e prazos:

I - até dois dias para abertura do Siop, ou de outro sistema que vier a substituí-lo, contado da data de publicação da Lei Orçamentária de 2026;

II - até oito dias para que os autores das emendas indiquem beneficiários e ordem de prioridades, contado da data do término do prazo previsto no inciso I ou da data de início da sessão legislativa de 2026, prevalecendo a data que ocorrer por último;

III - até cem dias para que os Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações realizem a divulgação dos programas e das ações, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no Siop, ou em outro sistema que vier a substituí-lo, e publicidade das propostas em sítio eletrônico, contado da data do término do prazo previsto no inciso II;

IV - até dez dias para que os autores das emendas solicitem no Siop, ou em outro sistema que vier a substituí-lo, o remanejamento para outras emendas de sua autoria, no caso de impedimento parcial ou total, ou para apenas uma programação constante da Lei Orçamentária de 2026, no caso de impedimento total, contado da data do término do prazo previsto no inciso III;

V - até trinta dias para que o Poder Executivo federal edite ato para promover os remanejamentos solicitados, contado da data do término do prazo previsto no inciso IV; e

VI - até dez dias para que os remanejamentos efetuados com fundamento no inciso IV sejam registrados no Siop, ou em outro sistema que vier a substituí-lo, contado da data do término do prazo previsto no referido inciso, com a reabertura imediata do prazo para indicação de beneficiários e ordem de prioridades.

§ 1º Do prazo previsto no inciso III do *caput* deverão ser destinados, no mínimo, dez dias para o cadastramento e o envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores das emendas.

§ 2º As solicitações de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo referentes ao FNDCT deverão observar os limites estabelecidos no [art. 12, caput, inciso I, alínea "d"](#), e [inciso II, alínea "a", da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007](#).

§ 3º Caso haja necessidade de limitação de empenho e pagamento, em observância ao disposto no [art. 166, § 18, da Constituição](#), sua incidência observará a ordem inversa das prioridades definidas no Siop pelos autores das emendas.

§ 4º Não constitui impedimento de ordem técnica a classificação indevida de modalidade de aplicação ou de GND.

§ 5º Inexistindo impedimento de ordem técnica, ou tão logo seja superado, os órgãos e as unidades deverão adotar os meios e as medidas necessários à execução das programações de que trata este artigo, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente.

§ 6º A inexecução de despesas referente a emendas individuais em virtude de impedimento de ordem técnica ou legal não caracteriza descumprimento do disposto nos [art. 166, § 9º](#), e [art. 166-A, § 5º, da Constituição](#), e não prejudica a execução das despesas relativas às demais emendas do autor.



Presidência da República  
Casa Civil  
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 15.321, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.

**“Art. 84. O beneficiário das transferências especiais a que se refere o art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição, deverá informar previamente no Transferegov.br:**

**I - banco de relacionamento e agência bancária para abertura da conta corrente para depósito e movimentação dos recursos; e**

**II - plano de trabalho, que deverá observar o objeto e o valor da transferência informados pelo autor da emenda individual impositiva.**

**§ 1º Para fins do disposto no art. 37, § 16, no art. 163-A e no art. 165, § 16, da Constituição, os entes federativos beneficiários dos recursos previstos neste artigo deverão utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para o **registro das contratações públicas realizadas**.**

**§ 2º O ente federativo beneficiário de transferências especiais deverá elaborar, conforme disposto em ato do Poder Executivo federal, **relatório de gestão sobre os recursos recebidos**, que conterá informações e documentos pertinentes e será inserido no Transferegov.br.**

**§ 3º Para fins de controle da aplicação dos recursos da União objeto de transferências especiais, poderão ser realizados acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas do Município.**

**§ 4º O não cumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata das transferências até o momento em que estas sejam regularizadas**

**§ 5º O Poder Executivo federal poderá editar outras regras necessárias à operacionalização das emendas de que trata o *caput*.**

**Art. 85. O **Poder Executivo do ente beneficiário** de transferência especial a que se refere o art. 84, *caput*, **deverá comunicar** ao Tribunal de Contas da União e aos respectivos Poder Legislativo e Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas do Município, no prazo de trinta dias, **o valor recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução**, dos quais dará ampla publicidade.”**

# Impositividade orçamentária seletiva: risco à separação de poderes e ao presidencialismo

- Proporcionalidade do contingenciamento e exemplo paradigmático do calendário de pagamento de emendas em anos de eleições municipais, para contornar a vedação do art. 73, VI, “a” da Lei 9504/1997:

*“Art. 166 [...] § 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.**”*

- Precedente temerário do art. 2º da Emenda 105/2019: “**No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.**”
- Dispositivos vetados da LDO-2024, mas a maioria deles cumprida como se vigentes fossem: art. 81, art. 82, incisos I e II do §7º e §8º , art. 84, §6º, incisos I e II e art. 85

# LDO/2026

**“Art. 72. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária de 2026, **cronograma anual de desembolso mensal**, por órgão, nos termos do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.**

**[...] § 21. O ato de que trata o *caput*, no caso do Poder Executivo federal, deverá considerar o **pagamento, até o encerramento do primeiro semestre, de 65% (sessenta e cinco por cento) das dotações previstas na Lei Orçamentária Anual de 2026 para emendas individuais e de bancada de execução obrigatória**, nos termos do art. 166 da Constituição Federal, destinadas às transferências especiais a que se refere o art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição Federal, e às transferências regulares e automáticas da União aos demais entes federativos em favor dos respectivos fundos de saúde e de assistência social, **observados os requisitos da legislação orçamentária e fiscal vigente.**”**



## Emendas parlamentares

💰 O relatório prevê uma reserva de cerca de R\$ 61 bilhões em emendas.

💰 Desse valor, R\$ 49,9 bilhões são emendas que ficam sob controle dos parlamentares, incluindo emendas individuais, de bancada e de comissão.

---

**A maior parte é destinada às emendas com execução obrigatória pelo governo (individuais e estaduais). Neste ano, cerca de R\$ 37,8 bilhões serão destinados a emendas impositivas (de pagamento obrigatório).**

---

As emendas impositivas são de dois tipos:

- individuais (dirigidas a cada senador e deputado): R\$ 26,6 bilhões; e
- de bancada (destinadas às bancadas estaduais): R\$ 11,2 bilhões.

**Há ainda reserva para o pagamento das emendas de comissão, que não têm execução obrigatória** e dependem de liberação do Planalto.

O montante destinado a essa categoria ficará em R\$ 12,1 bilhões. Além disso, o texto prevê R\$ 11,1 bilhões como parcelas adicionais, para despesas discricionárias e para projetos selecionados no Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC).

# Congresso aprova Orçamento de 2026 com R\$ 61 bilhões em emendas parlamentares

O relator, deputado Isnaldo Bulhões (MDB-AL), também previu um corte de R\$6,2 bilhões em despesas com o Regime Geral da Previdência Social. As previsão de despesas saíram de R\$1,134 trilhão para R\$1,128 trilhão.

Já os investimentos no Pé de Meia caíram R\$ 436 milhões em relação à peça Orçamentária de 2025, **saindo de R\$ 12 bilhões para R\$ 11,46 bilhões.**

---

**O relator também previu corte de R\$ 300.742.335 para o Auxílio Gás, saindo de R\$ 5,1 bilhões para R\$ 4,73 bilhões, o equivalente a cortar o benefício mensal para 2,7 milhões de pessoas se considerado o valor médio de R\$ 110 do benefício.**

---

# Pagamento até 05/07/2024 de cerca de 66% das emendas parlamentares transferiu a maior parte da responsabilidade do contingenciamento para o Executivo

**PODER 360** ASSINE O PODER

poder congresso PODER

## Governo paga R\$ 8,6 bi em emendas antes de proibição eleitoral

*SRI correu para que recursos pudessem ser usados por prefeitos em ano de eleição; No ano, Planalto já pagou R\$ 29,4 bilhões*



A Lei Eleitoral 9.504 proíbe "transferência voluntária" da União a Estados e municípios nos 3 meses que antecedem as eleições; na imagem, o presidente Lula conversa com os presidentes da Câmara, Arthur Lira, e do Senado, Rodrigo Pacheco.

Mateus Maia  
Maria Laura Giuliani  
de Brasília  
8.jul.2024 (segunda-feira) - 21h17

O governo do presidente **Luiz Inácio Lula da Silva** (PT) pagou **R\$ 8,6 bilhões** de emendas ao Congresso de 29 de junho a 5 de julho. Essa era a última semana para os desembolsos da União em direção aos municípios. No ano, foram R\$ 29,4 bilhões pagos até a 6ª feira (5.jul.2024).

Ao **Poder360**, o ministro das Relações Institucionais, **Alexandre Padilha**, afirmou que o calendário para pagamento de emendas foi cumprido. Agradeceu aos ministérios, aos congressistas e aos municípios pela contribuição para que o governo conseguisse superar a meta para execução orçamentária.

**CNN MONEY**

## Contenção do governo atinge R\$ 19,3 bi em 2024 com novo bloqueio no orçamento

Os efeitos do bloqueio e contingenciamento serão detalhados em entrevista coletiva a ser marcada na próxima semana

Fernanda Trisotto e Amanda Pupo, do Estadão Conteúdo  
23/11/24 às 10:20 | Atualizado 23/11/24 às 10:20



• Marcelo Casal Jr./Agência Brasil

ouvir notícia

0:00 1.0x

Os ministérios do Planejamento e Orçamento, e o da Fazenda informaram nesta sexta-feira (22), que a contenção do Orçamento foi elevada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre. O congelamento foi de R\$ 13,3 bilhões para R\$ 19,3 bilhões.

# Prioridade orçamentária na dupla dimensão: tempo e volume de recursos alocados

O Congresso tem tentado avançar também sobre o controle do tempo da execução orçamentária, impossibilitando que o Executivo maneje a competência do art. 8º da LRF (decreto de programação financeira):

- fixação de **cronograma de execução orçamentária** das emendas, com hipótese de quitação integral no 1º semestre (antes das vedações eleitorais) em anos de eleições;
- estabelecimento de **prioridade de pagamento da execução orçamentária das emendas parlamentares em relação às demais despesas discricionárias**; bem como
- Na LDO/2024, houve previsão de que emendas de comissão fariam jus a um limite mínimo de dotação equivalente a 0,9% da receita corrente líquida da União verificada em 2022. Embora vetado tal parâmetro análogo a um **piso de custeio (em afronta ao art. 167, IV da CF)**, houve indiretamente a sua cristalização no art. 11, §3º e §4º, II da LC 210/2024 (adicional de R\$11,5 bilhões em emendas não impositivas).



# **Reservas específicas: ofensa à iniciativa privativa do PLOA e ao dever de evidenciação da fonte de custeio**

**Iniciativa privativa do projeto de lei de orçamento (art. 165, III da CF) *versus* previsão no art. 13, §5º da LDO 2025 de “reservas específicas” para suportar as emendas parlamentares impositivas.**

**A situação pode se agravar, na medida em que há a hipótese de “reservas específicas” até mesmo para as emendas não impositivas no PLDO 2026.**

**Tais “reservas” mitigam o espaço de planejamento de políticas públicas a cargo do Executivo desde a fase de elaboração do PLOA e praticamente impedem a evidenciação do custo de oportunidade dessa espécie de despesa discricionária em face das demais opções. Nisso há afronta ao ônus de indicar a respectiva fonte de custeio, de que trata o art. 166, §3º, II da CF/1988:**

***“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; [...]***

# **A quem cabe o controle das emendas parlamentares realizadas mediante transferência especial?**

**1- Competência do TCU quanto ao exame das condicionalidades antes da efetiva transferência dos recursos e competência dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Distrital quanto à fiscalização finalística dos recursos transferidos aos entes federados pela União por meio de emendas impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual, na modalidade de transferência especial, conforme EC nº 105/2019, LC nº 210/2024 e Acórdão TCU nº 518-2023.**

**2- Em fase anterior ao exercício da fiscalização dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Distrital, deve ser determinado ao sistema de controle interno (art. 74 da CF), ou seja, respectivas controladorias e procuradorias que mantenham formalizadas e em boa ordem as prestações de contas da aplicação desses recursos advindos de emendas.**

**3- Tal entendimento, mais compatível com a Constituição e a legislação vigente, permite:**

- a) atendimento efetivo do artigo 166-A da CF e da LC nº 210/2024, pois as verbas deixam de ser federais quando ingressam nos cofres do ente beneficiado;**
- b) racionalização administrativa – não seria necessário o encaminhamento indevido de prestações de contas aos chamados “Ministérios finalísticos”, até porque, em muitos casos, nem é possível essa identificação;**
- c) capilaridade dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Distrital no exercício da fiscalização, sem prejuízo do disposto no artigo 70 da CF.**





CONGRESSO NACIONAL  
SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL  
Subsecretaria de Comissão

RELATÓRIO FINAL  
DA  
COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA  
DE INQUÉRITO

Criada através do Requerimento nº 151/93-CN, destinada a "apurar fatos ocorridos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União".

Presidente: Senador JARBAS PASSARINHO

Vice-Presidente: Deputado ODACIR KLEIN

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Brasília, janeiro de 1994

Em relação às entidades do terceiro setor beneficiárias de repasses a título de subvenções, o relatório final é enfático em apontar sua **instrumentalização para o desvio direto em prol dos parlamentares que fraudavam o instituto:**

***“1ª. O Parlamentar criava ou patrocinava a criação de entidades que eram inscritas no Conselho Nacional de Serviço Social.***

***2ª. Essas entidades formavam “holdings”, controlando diversas outras, que também se credenciavam a receber dinheiro da União.***

***3ª. As entidades eram controladas por pessoas intimamente ligadas aos Parlamentares, seus familiares, empregados ou prepostos.***

***4ª. O Parlamentar integrante do esquema, não raro, alienava todo seu patrimônio em favor da “holding”, para alegar, em caso de eventual necessidade, que não possuía fortuna pessoal.***

***5ª. As entidades cometiam toda sorte de fraudes, a maioria já constatadas pelo TCU, consistentes, principalmente, em desvio de recursos, utilização de notas fiscais falsas, emprego de “fantasmas” para transferir numerário para os membros do esquema, inexistência dos serviços sociais que declaravam realizar.” (V.III-7)***

**A CPMI do Orçamento, de três décadas atrás, chegou a propor algumas recomendações para correção de rumos de tamanhas irregularidades. Todavia, pouco avançamos desde 1994, como podemos depreender do seguinte rol exemplificativo de recomendações solenemente ignoradas:**

- “1. Definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras***
- 2. Limitação do poder de emendar a lei orçamentária – proposta de restrição de emendas a “unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade” (p. V.III-14)***
- 3. Fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno e Externo***
- 4. Extinção das subvenções sociais***
- 5. Limitação das transferências federais voluntárias***
- 6. Mudança na legislação referente aos créditos suplementares – vedação no 1º trimestre e limite máximo de 30% da receita prevista***
- 7. Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos – no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato***
- 8. [Limitação do risco de abuso da] Imunidade Parlamentar”***



- **Falhas recalcitrantes e recomendações não acatadas afastam a tese de que a descentralização decisória do ciclo orçamentário federal, na forma de emendas parlamentares impositivas (individuais ou de bancada), bem como na forma de emendas de comissão, seria meio ontologicamente capaz de democratizar sua destinação.**
- **Muito antes pelo contrário, o risco que antevemos é o de apropriação privada do interesse público, porque sequer fortalecemos suficientemente o planejamento que ordena prioridades legítimas, tampouco estruturamos qualitativamente as instituições de controle que atestariam o alcance efetivo dos resultados planejados a custos razoáveis.**



**Execução privada de dinheiro público  
(fuga para o regime pré-1988)**

POLÍTICA



## ‘Se houve os Anões do Orçamento, agora tem os Gigantes do Orçamento’, diz deputado

Jorge Solla (PT-BA) questionou ministro da CGU em audiência pública sobre ‘feirão de emendas’ no Congresso

08/10/2021, 05h00 | Felipe Frazão

<https://www.estadao.com.br/politica/se-houve-os-anoes-do-orcamento-agora-tem-os-gigantes-do-orcamento-diz-deputado/>

**É preciso  
buscar  
conferir  
interpretação  
conforme ao  
art. 29 da Lei  
13.019/2014**

**Em relação às indicações das emendas parlamentares que, na prática, quase esgotam antecipadamente o percurso da sua execução, sugerimos conferir interpretação conforme ao artigo 29 da Lei 13.019/2014, de modo a obrigar o cumprimento dos seguintes comandos legais:**

**I- obediência ao artigo 72 da Lei 14.133/2021, para que haja processo de motivação/demonstração de economicidade da contratação direta decorrente da emenda parlamentar, em consonância com o artigo 37, XXI da Constituição;**

**II – vinculação substantiva, por exemplo, ao artigo 10 da Lei 13.005/2014 (que regulamenta o art. 214 da CF/1988), ao artigo 36 da Lei 8.080/1990 e ao artigo 30 da Lei Complementar 141/2012 (que regulamentam o art. 198, §3º da CF). Tais normas definem parâmetros obrigatórios de aderência aos instrumentos de planejamento setorial dos recursos vinculados à educação e à saúde, respectivamente;**

**III – ônus de provar o regular emprego dos recursos públicos conforme o art. 70, parágrafo único da CF/1988, o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e artigo 2º, parágrafo único da Lei 12.257/2011, de modo a obrigar as entidades beneficiárias da emenda parlamentar a prestarem contas dos recursos recebidos.**

# Indicações parlamentares em emendas ao orçamento: uma forma anômala e inconstitucional de ordenação de despesas

**A indicação pragmática do percurso da emenda parlamentar opera como uma típica atividade de execução orçamentária.**

**Nisso também há consideráveis impactos sobre o princípio federativo (dada a tendência de captura da agenda do ente municipal).**

**Há o risco de o parlamentar se tornar uma espécie anômala de ordenador de despesas, que escolhe o objeto detido da ação governamental e até mesmo promove a adjudicação direta do objeto, discriminando o CNPJ da entidade beneficiária, o que, a rigor, ofende o art. 37, XXI da CF.**

**<https://assecor.org.br/download/106/artigos/14500/inconstitucionalidade-das-indicacoes-parlamentares-em-emendas-ao-orcamento.pdf>**



## Inconstitucionalidade das “Indicações Parlamentares” em Emendas ao Orçamento

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt fernandomrb@hotmail.com  
Consultor Legislativo do Senado Federal. Economista, Doutorando  
em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Artigo

### Conclusões

De quanto exposto, emerge a conclusão de que, mesmo admitindo-se que o Congresso possa deliberar, coletivamente e pelo instrumento da lei orçamentária, sobre a destinação de recursos (inclusive determinando-lhes a individualização do beneficiário final), não pode, quando não o tiver feito no próprio texto da lei de meios, atribuir a seus membros ou a qualquer outro agente por ele escolhido a responsabilidade de decidir administrativamente a distribuição a beneficiários finais das alocações feitas no orçamento (mediante “indicações” ou outro subterfúgio semelhante). Isto decorre do fato de que esta atribuição já foi feita pela Constituição ao Poder Executivo: qualquer tentativa nesse sentido significaria usurpar uma responsabilidade constitucional exclusiva do Executivo, em afronta à cláusula pétrea da independência dos Poderes.





CONTAS À VISTA

## Bônus e ônus da ordenação de despesa oriunda de emenda parlamentar

▪ André Alexandre Neves da Silva

▪ Élida Graziane Pinto

6 de agosto de 2024, 9h17

Política

Diluir custos, terceirizar responsabilidades e concentrar ganhos é estratégia racional de maximização de utilidade dos que privilegiam o interesse próprio antes e acima de qualquer variável coletiva. Em se tratando das emendas parlamentares à lei orçamentária, é incontroversa a tendência cada vez maior de segregação entre os bônus político-eleitorais e eventuais vantagens econômico-financeiras, de um lado, e os ônus de sujeição a contingenciamento, controle e responsabilização, de outro.

Nessa seara tem havido, cada vez mais, a fragmentação das funções de deliberar sobre a consecução de uma despesa e de por ela prestar contas. Quem escolhe detida e estruturalmente o percurso do gasto não é responsabilizado por isso, porque há diversas rotas de fuga ao regime jurídico administrativo e, em especial, há terceiros interpostos entre a livre alocação pretendida pelo titular da emenda parlamentar e o controle da sua execução orçamentária.

Usualmente quem assume a competência decisória orçamentária nuclear é a figura do ordenador de despesas. À luz do §1º do artigo 80 do Decreto-Lei 200/1967, *“ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”*.

Tamanho poder decisório do ordenador de despesa, em regra, deveria atrair uma correlata imputação de restrições e consequências, caso fosse verificado qualquer desvio ou mau emprego no manejo de tal competência. Aliás, esse é o sentido do artigo 90 do já citado DL 200: *“responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.”*

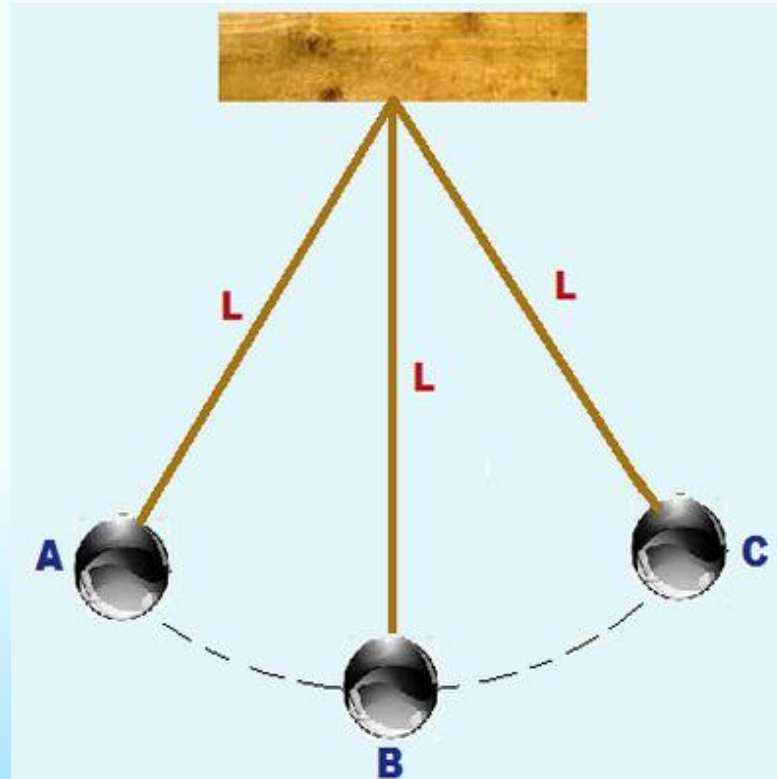
Nesse ensejo, talvez caiba revisitar a fragmentação entre quem delibera o destino das emendas parlamentares e que é responsabilizado pela sua aplicação, reputando, de fato e de direito, o parlamentar como seu verdadeiro ordenador de despesa para os devidos fins fiscalizatórios.

Caso seja mantido o fracionamento da peça orçamentária em quotas individuais como tem sido feito, é fundamental que os responsáveis assumam todas as consequências decorrentes de seus atos. Logo, se se identificar que a aplicação de verba proveniente de emenda orçamentária se revelou um ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, restando estabelecido o nexo de causalidade entre a conduta do autor da emenda e o resultado danoso, compete às instâncias competentes de controle responsabilizá-lo.

# A complexidade do orçamento público não se equaliza democraticamente nos extremos

- **Legislativo**
- **Meios**
- **Formal**
- **Controle**
- **Impositivo**
- **Estático**
- **Emendas parlamentares**

(Anões do Orçamento,  
“Orçamento Secreto” etc)



- **Executivo**
- **Fins**
- **Material**
- **Planejamento**
- **Autorizativo**
- **Dinâmico**
- **Contingenciamento**  
(“Cofre das graças e poder da desgraça”, Victor Nunes Leal, 2012, p. 178)



# Planejamento, governança orçamentária e emendas parlamentares: como conciliar racionalidade técnica, participação social e legitimidade política

Postado em 2024-03-28

Leandro Freitas Couto

José Celso Cardoso Jr.

Nesta perspectiva, a adoção de dinâmicas participativas para apoiar os processos de alocação das emendas parlamentares, em linha com programações prioritárias do governo, seria uma inovação com potencial de desencadear situações do tipo ganha-ganha. Com essa lógica, o poder executivo, promotor do processo, seria um dos beneficiados, ao lado dos parlamentares que alocassem seus recursos nas prioridades indicadas pela população. Da mesma forma, o poder local, muitas vezes o responsável direto pela implementação dos projetos e mais próximo da população, também ganharia politicamente, ao lado da própria população beneficiada. Para tanto, mecanismos de mobilização presencial precisariam estar lado a lado com instrumentos que viabilizem a votação por plataformas digitais. O fortalecimento da democracia direta no país não deve ser negligenciado, em um contexto de grande polarização política.

Esse processo de qualificação das emendas parlamentares significaria a recuperação de espaço do Poder Executivo no orçamento público sem afrontar ou reduzir o espaço do Poder Legislativo. Para tanto, é necessário reconhecer a centralidade técnica e política do planejamento governamental, considerando a formação da agenda, a definição de prioridades, a articulação política - parlamentar e federativa - e a promoção da participação social. A chave é a criação de processos cooperativos entre os poderes e interfederativo, em torno de agendas que dialoguem com as necessidades concretas e prementes da população.

Sua instituição deve ser gradual e constante, acompanhando o processo de reconstrução das capacidades estatais em planejamento e execução das políticas públicas. Após um grande período de fragilização das estruturas organizacionais, dos processos e dos instrumentos de planejamento, tendo o parlamento assumido o papel de definidor de prioridades do orçamento público, os desafios para a retomada do protagonismo do Governo são múltiplos num arranjo orçamentário bastante diferente do que existia há uma década. A mudança para melhor do quadro institucional atual requer experimentalismo e inovação, ousadia e transformação.

## Sociedade que não planeja aceita qualquer resultado...

**Ideal seria condicionar as emendas parlamentares a algum parâmetro legítimo de ordenação das prioridades para aquele município (ou, para determinado bairro/zona eleitoral, no caso de grandes municípios).**

**Programas de duração continuada, despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento, obras já em andamento etc, tecnicamente, já estariam em primeiro plano.**

**Tal esforço de identificação das prioridades locais poderia ajudar a direcionar as emendas parlamentares ao PLOA, em termos de diagnóstico do que a população mais necessita.**

<https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/263>



## Saldos de Repasses

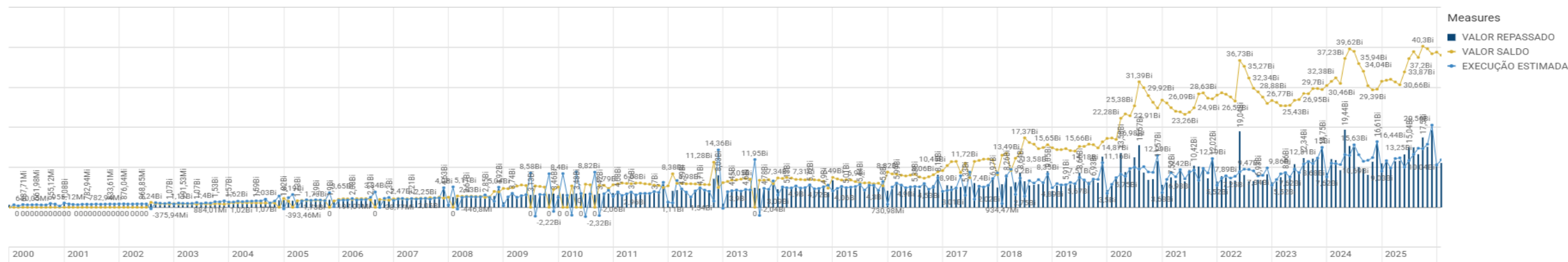
Saldo Fundos Públicos de Saúde

Saldo Fundos Públicos de Saúde

Saldo Plataforma Transferegov

No selections applied

Repasses Realizados em relação ao saldo e execução estimada por mês



**Há risco de afronta ao pacto federativo:** os gestores municipais e estaduais deixam de ter capacidade de definir o que é prioridade no respectivo território, enquanto o cumprimento planejado das pactuações celebradas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite – CIT (governança federativa do SUS) perde espaço para o pagamento de emendas, computadas no piso em ASPs.

**Emendas parlamentares alocadas no âmbito do SUS, por vezes, geram um elevado **empocamento de recursos sem uso tempestivo e adequado.****

**Tal circunstância desestrutura a política pública e impossibilita o planejamento de médio prazo, até porque sequer há garantia de continuidade de financiamento apenas mediante emendas parlamentares.**

**[https://investsuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN\\_Painel\\_Saldos/CGIN\\_Painel\\_Saldos.html#GUIA\\_01](https://investsuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Saldos/CGIN_Painel_Saldos.html#GUIA_01)**





Entidades não se sentem obrigadas a prestar contas,  
diz presidente da CPI das OSS



ESTADÃO conteúdo  
Luiz Vassallo  
04/06/2019 16h40

O presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Sociais de Saúde, deputado estadual Edmir Chedid (DEM), afirmou, na segunda-feira, 3, o relatório da Receita Federal sobre uma das maiores prestadoras de serviço do Estado de São Paulo reforça "questões graves" reveladas em 2018 pelo colegiado, que aprovou relatório final e encerrou as atividades com recomendações de mudanças na legislação e investigações.

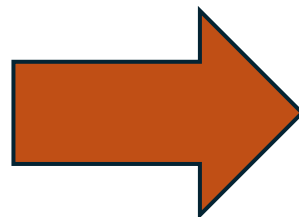
#### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.688 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO  
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO  
INVESTIGATIVO - ABRAJI  
ADV.(A/S) : RAFAEL MARTINS ESTORILIO E OUTRO(A/S)  
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data:

- a. a CGU realize auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e
- b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de “emendas PIX” recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos;



8) que seja aberta 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.

**Noutro giro, cabe pensar em um horizonte potencial para 2027 que não passe pela quebra dos pisos sociais...**

**Emendas parlamentares deveriam ser alocadas estritamente em investimentos previstos no PPA, em diálogo com o planejamento setorial das políticas públicas (centralidade do plano de trabalho) e sem comprometer o custeio de programas de duração continuada e as despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento.**

**Vide art. 10 do PNE, art. 36 da Lei Orgânica do SUS e art. 30 da LC 141/2012.**



# Legislativo usa espaço de cortes e adiciona R\$ 11,5 bi a emendas

*Parlamentares utilizam cortes no Bolsa Família e na Lei Aldir Blanc para aumentar fundos para seus projetos*

DANIEL WETERMAN  
BRASÍLIA

Além da Desvinculação de Receitas da União (DRU), as medidas que mais cortaram gastos e abriram espaço para outras despesas no Orçamento de 2025 foram os cortes no Bolsa Família e na Lei Aldir Blanc depois da aprovação do pacote fiscal. Juntas, essas três medidas somariam uma folga de aproximadamente R\$ 21 bilhões. Também a aplicação da nova regra de limite para o crescimento do salário mínimo permitiu que as despesas de aposentadorias e outros benefícios crescessem menos. Por outro lado, o Legislativo consumiu parte desse espaço com outros gastos. Entre os mais representativos, os parlamentares aumentaram em R\$ 11,5 bi-

lhões o dinheiro destinado às emendas (que atingiram R\$ 50,4 bilhões), colocaram mais R\$ 8 bilhões na Previdência Social e acrescentaram R\$ 3 bilhões para o Auxílio Gás, que foi incluído no Orçamento sem a previsão de recursos suficientes. A conta com o espaço fiscal total criado pelo pacote de cortes ainda não foi apresentada depois da aprovação do Orçamento. A diferença verificada entre o valor das receitas livres e o espaço fiscal efetivo decorrente da DRU ocorre porque nem toda receita livre resulta em redução de gastos. O que realmente abre espaço fiscal, diz o economista e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Camillo Bassi, é quando a despesa que estava sendo custeada e que foi cortada é discricionária (não obrigatória) e primária – ou seja, com efeito real sobre o resultado primário (diferença entre receitas e despesas, sem contar as despesas com juros). **CORTES E BLOQUEIOS.** O Orçamento foi aprovado com um superávit primário de R\$ 15 bi-

lhões, mas, conforme apontam os especialistas, as receitas foram “infladas”, e várias despesas não foram incluídas com os valores necessários, como o Pé-de-Meia, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais da reforma tributária e os aumentos projetados para os benefícios previdenciários. Os ajustes deverão ser feitos ao longo do ano e podem levar a novos cortes e bloqueios. O analista João Pedro Leme, da Tendências Consultoria, observa que, antes mesmo da aprovação do Orçamento, com o governo autorizado a executar apenas uma parte dos gastos, as despesas já estavam sub-

*“A DRU é um instrumento sutil, mas foi a medida do pacote fiscal com o efeito mais profícuo e isso vai se perpetuar. Mas a DRU foi subestimada no Orçamento de 2025”*  
Camillo Bassi  
Pesquisador do Ipea

bestimadas, o crescimento das receitas se desacelerou e os gastos com Previdência e Benefício de Prestação Continuada (BPC) voltaram a crescer fortemente, e vão continuar pressionando as contas do governo. Fora isso, o reajuste dos servidores públicos, que ainda não está em vigor, passará a valer após a sanção do Orçamento com efeitos retroativos, aumentando a pressão na ponta das despesas. “Apesar dos pontos positivos, como a atualização da grade de parâmetros, a inclusão do Auxílio Gás e o espaço fiscal que foi criado com a revisão do Bolsa Família, o superávit ainda não parece provável”, afirma o consultor. “Teve a revisão de algumas despesas que estavam subestimadas no Orçamento, mas francamente a revisão para cima das receitas eu ainda não consegui entender”, observou Bassi. A maior economia com a DRU foi gerada com cortes no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), abastecido com recursos públicos e voltado ao financiamento de proje-

tos em empresas, e em receitas patrimoniais, que os próprios órgãos federais arrecadam. Só o FNDCT foi reduzido em R\$ 2,9 bilhões, abrindo espaço fiscal efetivo de R\$ 2,3 bilhões. Em 2021, uma lei protegeu o fundo de bloqueios no Orçamento, o que garantiu a liberação das verbas, mas o financiamento acabou virando um problema para o equilíbrio das contas públicas. Por isso, a desvinculação era estratégica para a equipe econômica. O impacto da medida poderia ter sido ainda maior. Outros R\$ 2,9 bilhões em receitas do FNDCT também foram desvinculadas, mas o Congresso acabou usando a parte que ficou livre para custear as mesmas despesas, neutralizando os efeitos. Além disso, o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), que banca os bônus dos funcionários da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, foi protegido. ADRU deveria ainda desvincular R\$ 2,45 bilhões em receitas do Fundaf e abrir um espaço fiscal de R\$ 685 milhões, mas só gerou R\$ 285 milhões em receitas livres e não abriu nenhum espaço fiscal. O Fundo Aeronáutico, por sua vez, deveria gerar R\$ 557 milhões em receitas livres e abrir um espaço fiscal R\$ 373 milhões, mas foi poupado e não liberou nada. ●

## Metade do espaço aberto no Orçamento do governo é destinada para pagamento de emendas

[estadao.com.br/economia/metade-do-espaco-aberto-no-orcamento-do-governo-e-destinada-para-pagamento-de-emendas/](https://estadao.com.br/economia/metade-do-espaco-aberto-no-orcamento-do-governo-e-destinada-para-pagamento-de-emendas/)

Notícia

Economia

### Gastos e mudanças na Constituição mostram que Poder Executivo acaba tendo que pagar ‘pedágio’ liberando recursos de parlamentares quando consegue espaço no Orçamento para gastos não obrigatórios como investimentos



Por Daniel Weterman  
07/07/2024 | 03h00Atualização: 07/07/2024 | 08h21

BRASÍLIA – Metade do que o governo conseguiu de espaço extra para gastar na última década foi usada para pagar emendas parlamentares. As despesas do Orçamento da União e o histórico de mudanças na Constituição mostram que, a cada folga orçamentária que o Executivo negociou com o Congresso, teve que pagar um “pedágio” para as indicações dos congressistas entre 2015 e 2023. Em 2024, a previsão segue a mesma tendência.

**Na ausência dos pisos em saúde e educação, do Fundeb e outras proteções orçamentárias aos direitos fundamentais, não há garantia de que haveria maior qualidade do gasto público, porque a margem fiscal aberta tende a ser ocupada por emendas parlamentares desatentas ao planejamento sectorial das políticas públicas**



SAO PAULO, SP - 29.JUN.2023 - CONSTITUIÇÃO PARA ILUSTRÍSSIMA - Trabalho de Carolina Daffara para Ilustríssima sobre o poema "A Constituição; as regras fiscais", de Élica Graziane Pinto  
(Foto: Carolina Daffara/Folhapress) Carolina Daffara/Carolina Daffara

**Obrigada!**