

# NOTA TÉCNICA: OPACIDADE NAS EMENDAS PARLAMENTARES PERPETUA ORÇAMENTO SECRETO

Julho/2024

Decisão do STF pela inconstitucionalidade do uso das emendas do relator-geral foi seguida do crescimento de outras formas de apropriação de recursos pelo Legislativo com baixas transparência e eficiência.



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

## **FICHA TÉCNICA**

Julho/2024

## **DIREÇÃO EXECUTIVA**

Juliana Sakai

## **AUTORIA**

Marina Iemini Atoji

Cristiano Pavini

## Sumário executivo

O acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas APDFs 850, 851, 854 e 1014 pela inconstitucionalidade das emendas do relator-geral do orçamento (RP 9) não foi suficiente para extinguir em definitivo o chamado orçamento secreto. Outras modalidades de emendas são usadas como alternativa, movimentando bilhões de reais de maneira a dar continuidade à violação de preceitos fundamentais reconhecida nas referidas ações:

- **A EC nº 126/2022 concedeu ao relator-geral do orçamento de 2023 o poder de apresentar emendas para destinar R\$ 9,85 bilhões** em recursos à execução de políticas públicas, em frontal descumprimento do acórdão do STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014.
- **Os efetivos requerentes das emendas ficaram ocultos sob a identidade do relator-geral, sem sequer um identificador único** (como ocorria com as RP 9) para facilitar a identificação e fiscalização dos recursos destinados por essa via.
- **Menos da metade (48%) do montante empenhado das novas emendas de relator foi liquidado** no exercício fiscal de 2023. A baixa taxa de execução reforça que a EC turbinou o poder do relator-geral do orçamento sem o devido planejamento prévio.
- Pouco mais da metade (61%) do montante empenhado das novas emendas de relator foi pago até a presente data, ou seja, **a EC continua impactando os cofres públicos.**
- **A maioria das emendas Pix de 2023 e de 2024 foi aprovada em desacordo com a Constituição Federal**, que dispõe que emendas que estejam em desacordo com o plano plurianual não podem ser aprovadas (art. 166, § 3º, I). Devido à falta de detalhamento de informações sobre o destino e o objeto de aplicação das emendas no momento de sua apresentação no Congresso, **não há como a Comissão Mista de Orçamento ter verificado a adesão delas ao plano plurianual.**

- **Mecanismos de transparência para emendas Pix** estabelecidos na LDO 2024 e pela Instrução Normativa 93 do TCU **não foram efetivados na plataforma Transferegov.br**. Os recursos foram empenhados mesmo sem os entes beneficiários indicarem o objeto de aplicação das emendas, em desacordo com a LDO.
- A EC nº 126/2022 também autorizou o relator-geral do orçamento de 2023 a remanejar recursos para as comissões permanentes do Congresso, da Câmara e do Senado em 2023, também em afronta à decisão do STF. **Emendas de comissão saltaram de R\$ 329 milhões em 2022 para R\$ 6,9 bilhões em 2023**
- **Emendas de comissão estão em conflito com o disposto no art. 165, § 7º e no art. 166, § 3º, I da Constituição Federal**. A maioria das emendas de comissão em 2023 e 2024, objetos desta análise, foi direcionada a ações orçamentárias genéricas, ou seja, não há como assegurar que são compatíveis com o plano plurianual.
- **Emendas de comissão promovem a usurpação de poderes do Executivo federal por parte do Congresso**, em uma prática similar à aplicada no direcionamento das emendas RP 9. As indicações de destino e aplicação dos recursos são feitas por meio de ofícios dos presidentes dos colegiados aos ministérios, nem sempre identificando de onde partiu a solicitação.
- **Há baixa transparência efetiva das indicações de destino e aplicação dos recursos via emendas de comissão**. A obrigação de divulgar os ofícios recebidos de presidentes das comissões não é cumprida por todos os ministérios que manejam os recursos, nem há um caminho padronizado em cada site para localizá-los.
- **Emendas de comissão têm alto risco de aprofundar desigualdades regionais**, ao invés de reduzi-las como determina a Constituição Federal. Privilegiam municípios tendo critérios políticos como base, em detrimento das reais necessidades de cada um.

## Índice

<b>Introdução.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Emendas de relator prosseguiram em 2023.....</b>	<b>11</b>
<b>2. Principais substitutas das emendas RP 9.....</b>	<b>15</b>
a. Emendas individuais de transferências especiais (Pix).....	15
Soluções para a falta de transparência têm implementação falha.....	21
b. Emendas de comissão.....	25
<b>Conclusões.....</b>	<b>42</b>

## Introdução

As emendas parlamentares, instrumentos legítimos de destinação de recursos do orçamento da União estabelecidas na Constituição Federal, não raro se convertem em meios para captura de dinheiro público para interesses privados. Há não muito tempo, o país se via diante do escândalo dos “Anões do Orçamento”, que impôs a necessidade de reformular o processo de apresentação e aprovação de emendas para reduzir os riscos de desvios.

Décadas depois, atingimos um patamar semelhante: o orçamento secreto, um caso extremo de distorção das emendas parlamentares para seu uso contrário aos princípios republicanos evidenciou – inclusive depois da determinação de sua extinção – falhas no sistema atual que favorecem a ineficiência do gasto público e desvios de recursos, além de comprometer o planejamento e a execução de políticas públicas essenciais.

Em 2019, o Congresso Nacional incluiu na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020<sup>1</sup> uma modalidade de emenda de relator-geral destinada a alterações ou inclusões de programações orçamentárias (art. 6º, § 4º, inciso II, alínea c, item 6), a despeito de a Constituição limitar tais emendas à correção técnica de erros ou problemas. A LDO 2021<sup>2</sup> aprovada em 2020 também incluiu a modalidade, ao derrubar o veto presidencial ao art. 7º, § 4º, inciso II, alínea c, item 4. As emendas eram identificadas com o resultado primário 9 (RP 9).

Consolidou-se então um balcão de negociações sem qualquer transparência ou isonomia no gabinete do relator-geral do orçamento da União. Parlamentares, integrantes de outros entes federativos e de entidades privadas recorriam a ele em busca de um quinhão do montante reservado às emendas e, como revelado em janeiro de 2021 por O Estado de S.Paulo, recorriam à Secretaria de Governo

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei 13.898/2019. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm). Acesso em 22.jul.2024.

<sup>2</sup> BRASIL. Lei 14.116/2020. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm). Acesso em 22.jul.2024.

do Executivo federal<sup>3</sup> para que mediasse a liberação dos recursos nos ministérios. Posteriormente, a mediação foi dispensada e os congressistas se dirigiam diretamente aos ministérios (notadamente, o do Desenvolvimento Regional) para indicar onde queriam aplicar suas “cotas”<sup>4</sup>.

Ou seja, a concessão dos requerimentos pelo parlamentar e a liberação dos recursos pelo Executivo federal eram subjetivas e políticas, desconsiderando o interesse público e a distribuição igualitária<sup>5</sup>. Dependiam da capacidade de cada um dos solicitantes em acessar o relator-geral e os gestores no Executivo, em oferecer fidelidade ao governo da ocasião (se já não compusesse sua base) ou de seu potencial em se constituir em capital político.

O Congresso Nacional e o governo federal só tomaram providências para solucionar parcialmente a falta de transparência das emendas RP 9 após o deferimento de liminar nas ADPFs 850, 851 e 854 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que suspendeu a execução das emendas até o cumprimento de determinações para dar-lhes transparência.

7. Medida cautelar **deferida**, “*ad referendum*” do Plenário, para determinar a adoção das seguintes medidas:

**(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021**, ampla **publicização** aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);

---

<sup>3</sup> CAMPOREZ, Patrik; PIRES, Breno. EXCLUSIVO: Planalto libera R\$ 3 bi em obras a 285 parlamentares em meio à eleição no Congresso. O Estado de S.Paulo, 28.jan.2021. Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,planalto-libera-r-3-bi-em-obras-a-285-parlamentares-em-meio-a-disputa-no-congresso,70003597254>. Acesso em 19.jul.2024.

<sup>4</sup> PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro: ministério diz que parlamentares escolheram destino de verba. O Estado de S.Paulo, 8.mai.2021. Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-ministerio-diz-qu-e-parlamentares-escolheram-destino-de-verba,70003708910>. Acesso em 19.jul.2024.

<sup>5</sup> PIRES, Breno; VALFRÉ, Vinicius. Oposição só teve 4% do orçamento secreto do governo Bolsonaro. O Estado de S.Paulo, 17.mai.2021. Disponível em:

<https://www.estadao.com.br/politica/oposicao-so-teve-4-do-orcamento-secreto-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em 19.jul.2024.

**(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9** (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, caput, e 163-A); e

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

(ADPF 851, Relator(a): ROSA WEBER, Decisão monocrática. DIVULG: 05-11-2021<sup>6</sup>)

As mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado editaram o Ato Conjunto nº 1, de 2021<sup>7</sup> determinando a publicação de documentos e da execução orçamentária das RP 9. Em sua manifestação ao STF comunicando o cumprimento parcial da decisão<sup>8</sup>, os advogados das Casas comprovaram a completa falta de controle e critérios para o uso da modalidade de emenda RP 9, ao afirmar que

***não há como cumprir o disposto na alínea “a” da decisão cautelar quanto às solicitações que foram endereçadas ao Relator-Geral, pelos mais diversos meios (inclusive informais), seja diretamente pelos postulantes (ministros de Estado, governadores, prefeitos, associações e cidadãos), seja por parlamentares, previamente à vigência do Ato Conjunto.***

---

<sup>6</sup> Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758090236&prcID=619443>  
8. Acesso em 25.jul.2024.

<sup>7</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/Ato\\_Conjunto\\_o\\_das\\_Mesas\\_1\\_de\\_2021/Ato\\_Conjunto.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/Ato_Conjunto_o_das_Mesas_1_de_2021/Ato_Conjunto.pdf). Acesso em 25.jul.2024.

<sup>8</sup> Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758403078&prcID=619443>  
8. Acesso em 25.jul.2024.



O Congresso Nacional editou, ainda, a Resolução nº 2, de 2021<sup>9</sup>, institucionalizando o poder do relator-geral de apresentar emendas de remanejamento e criação de despesas – que até então aparecia só nas LDOs – na etapa de elaboração do parecer preliminar pela Comissão Mista de Orçamento. O texto acrescentou o inciso IV e o Parágrafo único ao art. 53 da Resolução nº 1/2006<sup>10</sup>:

*Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:*

.....

*IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.*

*Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.*

E definiu mecanismos formais de registro das solicitações ao relator-geral, bem como um limite a elas, com o acréscimo do art. 69-A à Resolução 1/2006:

*Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.*

*§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.*

---

<sup>9</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 2, de 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/35212493/publicacao/35215392>. Acesso em 23.jul.2024.

<sup>10</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>

*§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.”*

O Executivo federal, por sua vez, editou o Decreto 10.888/2021<sup>11</sup>, estabelecendo a divulgação das comunicações sobre a aplicação das RP 9 nos sítios eletrônicos dos ministérios responsáveis pelos repasses, e a inclusão de informações na Plataforma +Brasil (atual Transferegov.br).

As emendas de relator RP 9 só deixaram de existir em dezembro de 2022, após a decisão de mérito do STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014 pela inconstitucionalidade do instrumento. O orçamento secreto, entretanto, continuou a operar, desdobrado em outros mecanismos – com o cuidado de não se amparar em normas infralegais inconstitucionais, e sim em uma emenda à própria Constituição (em 2023) e nas brechas existentes no arcabouço já em voga.

Nesta nota técnica, demonstramos como outras modalidades de emenda foram e são usadas como alternativa à RP 9, dando continuidade ao descumprimento de preceitos fundamentais apontado nas ADPFs mencionadas anteriormente.

Evidencia-se o **estado de inconstitucionalidade das emendas Pix e das emendas de comissão**. Em ambos os casos, a maioria não indica com precisão a finalidade do gasto ou o destino do recurso no momento de sua apresentação no Congresso Nacional. Ou seja, a aprovação da quase totalidade das emendas Pix até o momento e de parte significativa das emendas de comissão em 2023 e 2024 está em desacordo com o § 3º, I do art. 166 da Constituição Federal, já que **sua aderência ao plano plurianual não foi verificada** devido à ausência de informações suficientes.

A forma atual de execução das emendas Pix também contraria o referido dispositivo: como os recursos “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva

---

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto 10.888/2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2021/Decreto/D10888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2021/Decreto/D10888.htm). Acesso em 22.jul.2024.

transferência financeira” (art. 166-A, § 2º, inciso II da Constituição), não há como vincular sua aplicação ao plano plurianual federal.

O arranjo atual da apresentação e execução das emendas Pix cria, ainda, obstáculos à observância dos **critérios de execução equitativa das programações de caráter obrigatório** impostos pelo § 11 do art. 166 da Constituição Federal e definidos no § 19 do mesmo dispositivo. As emendas de comissão, como se demonstrará, apresentam fortes indícios de desequilíbrio entre entes da federação beneficiados e na proporção de população beneficiada.

As informações e dados aqui apresentados apontam para a necessidade de novas ações urgentes para impedir que o orçamento da União acentue desigualdades regionais – viole, portanto, o art. 165, § 7º da Constituição Federal – e que a execução de políticas públicas seja comprometida em nome de negociações de cunho meramente político-eleitoral.

## 1. Emendas de relator prosseguiram em 2023

Após a decisão do STF pela inconstitucionalidade das emendas de relator RP 9 em dezembro de 2022, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 126/2022<sup>12</sup>.

Conhecida em sua fase de tramitação como PEC da Transição, seu art. 8º afrontou diretamente a determinação da Suprema Corte no acórdão das ADPFs 850, 851, 854 e 1014 para que as emendas de relator-geral ao orçamento se limitassem à correção de eventuais erros e omissões.

O referido dispositivo da EC concedeu ao relator-geral do orçamento o poder de apresentar emendas para destinar R\$ 9,85 bilhões em recursos à execução de políticas públicas no orçamento de 2023, estabelecendo dinâmica semelhante à das RP 9.

---

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm). Acesso em 25.jul.2024.

Assim como ocorria com as emendas antecedentes, os efetivos requerentes das alterações e aportes ficaram ocultos sob a identidade do relator-geral. Neste caso, entretanto, sequer havia um identificador de resultado primário único (como ocorria com as RP 9) para facilitar a identificação e fiscalização dos recursos destinados por essa via.

O art. 8º da EC 126/2022 preconizou que as emendas fossem classificadas como RP 2. Ou seja, as novas emendas de relator se misturaram a outras despesas discricionárias com a mesma classificação.

Foi necessário questionar o Executivo federal sobre uma maneira de identificar as emendas de relator à LOA 2023 nas plataformas de transparência orçamentária. Em resposta a pedido de acesso à informação amparado pela Lei nº 12.527/2011 protocolado pela Transparência Brasil<sup>13</sup>, o Ministério do Planejamento e Orçamento inicialmente informou que

*na estrutura orçamentária atual **não há como identificar todas as emendas parlamentares classificadas com RP 2**, pois essa identificação, conforme dispõe o §4º do art. 7º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 - LDO-2023 (Lei Nº 14.436, de 09 de agosto de 2022) ocorre somente para aquelas classificadas com RPs 6, 7 e 8.*

Após recurso contra a resposta fornecida, a pasta indicou um caminho para a verificação da execução das despesas via emendas do relator de 2023 (RP 2): por meio da classificação da despesa conforme o Plano Orçamentário. De acordo com as instruções do Ministério, deve-se consultar no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) os recursos identificados como “Dotações classificadas como RP 2, que não podem ser canceladas para fins de abertura de crédito suplementar autorizado na LOA-2023”.

De tal informação, depreende-se que as emendas do relator-geral à LOA 2023 voltadas à execução de políticas públicas não poderiam ser canceladas ao longo

---

<sup>13</sup> Disponível em:

<https://achadosepedidos.org.br/pedidos/emendas-do-relator-geral-no-ploa-2023>. Acesso em 25.jul.2024.

daquele ano. A condição é determinada pela Portaria nº 14, de 16 de fevereiro de 2023, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO)<sup>14</sup>:

*Art. 13. Na abertura de créditos suplementares autorizados na LOA-2023 somente poderão ser canceladas dotações incluídas ou acrescidas em decorrência da aprovação de emendas, sem prejuízo às disposições aplicáveis*

*(...)*

*§ 12. As dotações incluídas ou acrescidas por emendas, classificadas com “RP 2”, que não apresentem as características relacionadas nos §§ 10 e 11, serão identificadas por meio de Plano Orçamentário cuja codificação inicie por “A4”, e não poderão ser canceladas por meio de crédito suplementar autorizado na LOA-2023.*

Chama a atenção que, **até esse momento, não se apresentam parâmetros objetivos a serem adotados para a aplicação dos recursos** aos quais se refere o art. 8º da EC nº 126/2023. Apenas em março de 2023 é editada a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1<sup>15</sup>, na qual se atribui à Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência a competência de estabelecer tais diretrizes e procedimentos aos órgãos setoriais para a execução das despesas (§ 3º, art. 1º), o que indica o caráter altamente político das novas emendas de relator. A SRI é, por definição, o órgão responsável por interlocuções do Executivo federal com o Congresso Nacional:

*Art. 5º À Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República compete:*

*I - assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente nos seguintes aspectos:*

---

<sup>14</sup> Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sof/mpo-n-14-de-16-de-fevereiro-de-2023-4650932>  
[12](#). Acesso em 25.jul.2024.

<sup>15</sup> Disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-mpo-mgi-sri-pr-no-1-de-3-de-marco-de-2023>. Acesso em 25.jul.2024.

- a) articulação política e relacionamento interinstitucional do governo federal;  
 (...)  
 d) interlocução com o Poder Legislativo e com os partidos políticos;

(Lei 14.600/2023, art. 5<sup>o</sup><sup>16</sup>)

Embora a EC tenha estabelecido que as novas emendas de relator se restringem ao orçamento de 2023, **seus efeitos se estendem para além do encerramento do exercício. Em 2024, de janeiro a julho, o governo federal desembolsou R\$ 1,1 bilhão relativos a restos a pagar de empenhos emitidos no ano anterior, montante que é majorado quase diariamente.**<sup>17</sup>

Em consulta realizada em 24.jul.2024 aos portais de execução orçamentária Siga Brasil e SIOP, verifica-se o seguinte cenário dos Planos Orçamentários A400, A401 e A402, todos vinculados às emendas RP2 de autoria do relator-geral do orçamento, e também o Plano Orçamentário 0001, na dotação que versa sobre “outras dotações remanejadas do PO A400, para custeio da saúde”:

**Tabela 1. Execução das emendas de relator da EC 126/2022 até 24.jul.2024 (em reais)**

Plano orçamentário	Valor empenhado (2023)	Valor liquidado (2023)	Valor pago em 2023 + restos a pagar pagos em 2024
0001	784.732.464,44	572.766.460,10	782.562.465,64
A400	7.918.392.628,23	3.608.461.695,82	4.489.792.577,56
A401	8.838.218,00	0,00	0,00
A402	10.552.389,00	4.592.684,98	9.686.021,59
<b>TOTAL</b>	<b>8.722.515.699,67</b>	<b>4.185.820.840,90</b>	<b>5.282.041.061,79</b>

Elaboração: Transparência Brasil, com dados do SIGA Brasil e do SIOP

<sup>16</sup> BRASIL. Lei 14.600/2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm). Acesso em 25.jul.2024.

<sup>17</sup> Consulta da Transparência Brasil no SIOP em 24.jul.24. No presente exercício, foram pagos, de restos a pagar, R\$ 1.107.521.413,44 relativos aos Planos Orçamentários A400, A4002 e 0001.

Pouco mais da metade (61%) do montante empenhado foi pago até a presente data, e menos da metade (48%) liquidado no exercício fiscal de 2023. Essa baixa taxa de execução reforça que a EC nº 126/2022 turbinou o poder do relator-geral do orçamento sem o devido planejamento prévio.

Ressalta-se que o montante empenhado nesses planos orçamentários é R\$ 1,1 bilhão inferior à dotação inicial dos mesmos e aos R\$ 9,85 bilhões previstos no art. 8º da EC nº 126/2022. A diferença ocorre em razão de remanejamentos orçamentários, como o promovido pela Lei nº 14.702/2023<sup>18</sup>, o que adiciona uma nova camada de opacidade na destinação desses recursos.

## 2. Principais substitutas das emendas RP 9

### a. Emendas individuais de transferências especiais (Pix)

Em dezembro de 2022, diante da decisão do STF pela inconstitucionalidade das emendas RP 9, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) aprovou o redirecionamento dos R\$ 19,4 bilhões reservados na LOA de 2023 para tais despesas. Metade foi destinada a cinco ministérios (Desenvolvimento Regional, Saúde, Cidadania, Agricultura e Educação), e a outra metade incrementou as emendas individuais<sup>19</sup>, que são impositivas.

Dentre as emendas individuais (identificadas com o resultado primário 6, RP 6), a opção pela modalidade transferências especiais tem aumentado significativamente especialmente a partir de 2022, chegando a ultrapassar os 30% do total de emendas individuais (gráficos a seguir):

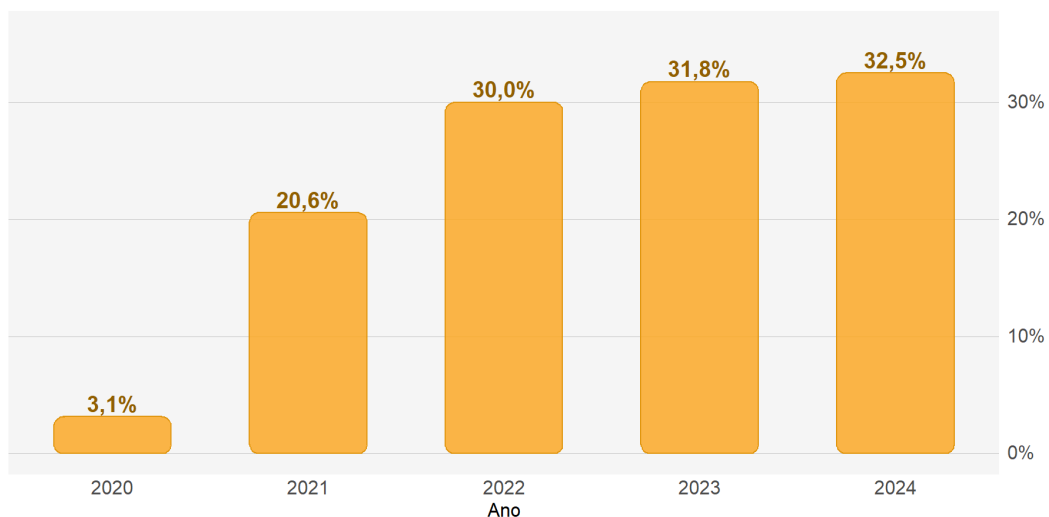
---

<sup>18</sup> BRASIL. Lei 14.702/2023. Abre créditos suplementares para ministérios. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/37733039/publicacao/37734398>. Acesso em 25.jul.2024.

<sup>19</sup> CMO aprova destinação de metade das emendas RP9 para cinco ministérios. Agência Senado, 22.dez.2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/cmo-aprova-destinacao-de-metade-das-emendas-rp9-para-cinco-ministerios>. Acesso em 25.jul.2024.

**Gráfico 1. Proporção de emendas Pix em relação ao total de emendas individuais (2020-2024), considerando a dotação inicial na LOA de cada exercício.**

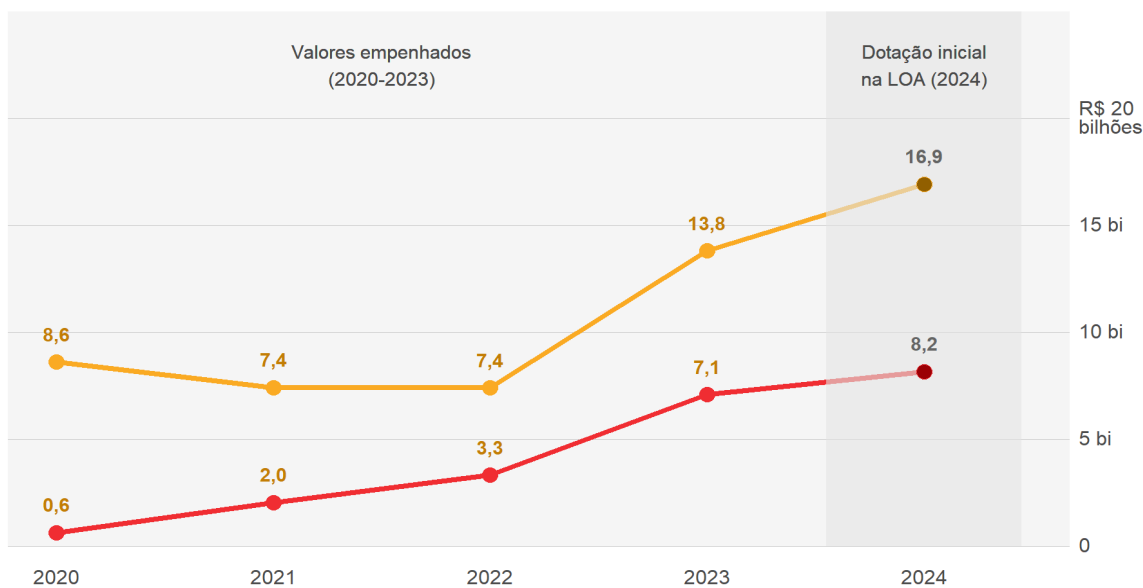
% de emendas Pix sobre o total de emendas individuais (RP6)



Fonte: SIOF - Congresso Nacional  
Elaboração: Transparência Brasil

**Gráfico 2. Emendas individuais empenhadas em cada ano (2020-2023), e aprovadas na LOA 2024**

- Demais emendas RP6
- Emendas Pix



Fonte: SIOF - Congresso Nacional  
Elaboração: Transparência Brasil



Criadas em 2019, por meio da Emenda Constitucional nº 105<sup>20</sup>, as transferências especiais têm menos condicionantes para o repasse de recursos da União do que as emendas individuais tradicionais. Elas dispensam a formalização de convênio do ente beneficiário com o governo federal, e prescindem da apresentação de projetos e aval técnico do Executivo federal para liberação dos recursos.

Os critérios para concessão das emendas Pix são rasos: que os recursos sejam aplicados em programações finalísticas do Executivo do ente beneficiário; vedação de uso para despesas com pessoal e encargos sociais ou encargos referentes ao serviço da dívida; e pelo menos 70% do valor deve ser utilizado em despesas de capital, excetuando-se encargos referentes ao serviço da dívida (art. 166-A, § 5º da Constituição).

Em tese, bastaria que o congressista apresentasse as emendas cumprindo esses requisitos para que o recurso, uma vez aprovado, seja transferido diretamente aos caixas indicados e, com isso, passe a pertencer ao ente beneficiário. No entanto, a falta de transparência impede até mesmo o controle destas condicionantes mínimas.

Levantamento da Transparência Brasil publicado em junho de 2024<sup>21</sup> revela que não se exige sequer que os congressistas informem com precisão para onde os recursos deverão ser enviados e a quem serão destinados. **Menos de 1% das 941 emendas Pix incorporadas à LOA 2024 continuam essas duas dimensões de informação.**

**Emendas correspondentes a 90% dos R\$ 8,2 bi** reservados a transferências especiais neste ano **não informavam**, no sistema do Congresso Nacional, **qual**

---

<sup>20</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm). Acesso em 25.jul.2024.

<sup>21</sup> Menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos. Transparência Brasil, jun.2024. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendaspix2024.pdf>. Acesso em 25.jul.2024.

**o município ou estado de destino do recurso.** Nesses casos, a emenda é desmembrada em dezenas de destinatários após ser incorporada à LOA. Os entes beneficiários só são tornados públicos na fase prévia à liberação do dinheiro pelo governo federal (pré-empenho).

Um total de **R\$ 5,9 bilhões em emendas (66% do valor global)**, por sua vez, **não apresentava nenhuma informação sobre o destinatário e finalidade, sequer mencionando a área genérica em que seria aplicado, como saúde ou segurança.**

Verifica-se, portanto, além da inobservância do princípio constitucional da publicidade, que **a imensa maioria das emendas individuais na modalidade transferências especiais de 2024 foi aprovada em desacordo com a Constituição Federal**, que dispõe, em seu art. 166, § 3º, inciso I:

*§ 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; **(grifos nossos)***

Afinal, **é impossível que tenha havido a verificação da compatibilidade de tais emendas com o plano plurianual** se elas sequer continham detalhamento sobre a destinação e/ou sobre o objeto de aplicação, ao serem apresentadas.

**Tal estado de inconstitucionalidade se observou também nas emendas Pix aprovadas e executadas em 2023.** Neste ano, apenas 20% do valor total de emendas Pix (o correspondente, então, a R\$ 5,5 bilhões) agregados na LOA 2023 identificavam o estado ou município ao qual o recurso seria repassado<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Com fiscalização e transparência falhas, emendas PIX somam R\$ 13 bi em quatro anos. Transparência Brasil, maio de 2023. São Paulo-SP. Disponível em: [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendas\\_pix\\_2023.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendas_pix_2023.pdf). Acesso em 22.jul.2024.

Da mesma forma, não é possível verificar se as Pix atendem aos critérios da LDO de cada exercício, que elenca expressamente vedações para a utilização de recursos da União. Verifica-se na LDO de 2024<sup>23</sup>, por exemplo:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

(...)

XV - pavimentação de vias urbanas sem a prévia ou concomitante implantação de sistemas ou soluções tecnicamente aceitas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana ou manejo de águas pluviais, quando necessária.

A pavimentação de vias públicas é uma das demandas prioritárias de gestores locais, em especial de cidades de pequeno porte, em razão da baixa complexidade na execução e impacto no eleitorado. Atualmente não há meios de impedir que prefeitos utilizem recursos proveniente da União, por meio das emendas Pix, em desacordo com as vedações da LDO. Isso ocorre, principalmente, pela natureza das transferências especiais ser similar à doação, pois “os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira” (art. 166-A, § 2º, II, CF).

Como o recurso passa a ser de propriedade de estados e prefeituras após o repasse, e há quase irrestrita discricionariedade de utilização pelos gestores, ocorre o **completo desatrelamento das emendas Pix das peças orçamentárias da União**, o que reforça a inconstitucionalidade desta modalidade de emenda.

**No nível da execução das emendas, há também lacunas de transparência e óbices aos controles externo e social.** Respondendo a uma consulta sobre procedimentos de fiscalização dos recursos repassados por meio de transferências especiais, em março de 2023 o Tribunal de Contas da União (TCU) definiu que

---

<sup>23</sup> BRASIL, Lei 14.791/2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm)

*a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.*

*(TC 032.080/2021-2, RELATOR: Vital do Rêgo, Decisão plenária, ACÓRDÃO 518/2023<sup>24</sup>)*

Ou seja, a responsabilidade pelo acompanhamento da legalidade da execução de bilhões que saem anualmente dos cofres da União fica pulverizada em órgãos de controle que já expressam dificuldades em atender a demanda de fiscalização de recursos locais e cujos plenários têm, entre seus integrantes, pessoas com fortes conexões com a política local<sup>25</sup>.

**De 2020 a 2023, os entes beneficiários de emendas Pix não tiveram qualquer obrigação de prestar contas específicas ao governo federal sobre a aplicação dos recursos.** Tanto a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021<sup>26</sup>, que esteve vigente até 2022, quanto sua substituta, a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023, apenas facultavam aos governos e prefeituras o registro de dados e informações sobre a execução das emendas Pix em plataforma digital destinada à gestão desses repasses:

*o ente federado beneficiário **poderá** registrar na Plataforma +Brasil, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos.*

*(Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021, art. 19)*

---

<sup>24</sup> Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A518%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DIREL-EVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A518%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DIREL-EVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em 25.jul.2024.

<sup>25</sup> MARZULLO, Luisa; NIKLAS, Jan. Em tribunais de contas, 30% são parentes de políticos, como os indicados por ministros de Lula. O Globo, 06.mar.2023. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/03/em-tribunais-de-contas-30percent-sao-parentes-de-politicos-como-os-indicados-por-ministros-de-lula.ghtml>. Acesso em 25.jul.2024.

<sup>26</sup> Disponível em:

<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-6-411-de-15-de-junho-de-2021>. Acesso em 25.jul.2024.

os entes federativos **poderão** registrar na plataforma *Transferegov.br*, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

(Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023, art. 27)

## Soluções para a falta de transparência têm implementação falha

Com a contribuição da Transparência Brasil, a **LDO 2024 estabelece que os entes beneficiários** de emendas Pix **devem indicar** no *Transferegov.br* (plataforma digital usada para gestão das informações relativas às emendas) **em que os recursos serão aplicados, como condição para a realização do repasse**<sup>27</sup>:

*Art. 82. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar no *Transferegov.br*, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo:*

(...)

*II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto.*

A medida tem como objetivo ampliar a transparência sobre a aplicação dos recursos antes do pagamento, para facilitar o controle social da execução das emendas.

**Sua implementação, entretanto, foi parcial e insuficiente.** Após adaptações feitas pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), o **Transferegov.br exige apenas o preenchimento das funções e subfunções**

---

<sup>27</sup> BRASIL. Lei 14.791/2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm). Acesso em 22.jul.2024.

**às quais a transferência especial será vinculada.** Esses dados não possibilitam identificar se o recurso irá para a construção de uma escola ou compra de equipamentos, por exemplo.

O sistema permite, ainda, que seja selecionada a opção “Todos” no campo destinado a informar função e subfunção, o que leva a casos como o da Prefeitura de Tartarugalzinho (AP), que destinará os R\$ 600 mil de uma emenda a 74 áreas distintas, que vão desde policiamento até reforma agrária<sup>28</sup> (Imagem 1).

**Imagem 1. Reprodução parcial da tela do Transferegov.br com informações sobre uma emenda Pix destinada a Tartarugalzinho (AP)**

### Dados do Plano de Ação

Situação do Plano de Ação: Cliente

Permite a manutenção de Planos de Ação no sistema

Dados Básicos
Dados Orçamentários
Relatório Gestão

---

**Código do Plano de Ação \***

**Ano \***

**Modalidade de Transferência \***

**Programa \***

**Beneficiário \***

**UF \***

**Banco \***

**Agência \***

**Conta \***

**Situação da Conta \***

**Emenda Parlamentar \***

**Valor de Custeio \***

**Valor de Investimento \***

**Área da política pública na qual o recurso será aplicado**

**Políticas Públicas selecionadas**

Tipo	Ações
06-Segurança Pública / 182-Defesa Civil	
06-Segurança Pública / 183-Infomação e Inteligência	
06-Segurança Pública / 181-Policiamento	
06-Assistência Social / 243-Assistência à Criança e ao Adolescente	
06-Assistência Social / 241-Assistência ao Idoso	
06-Assistência Social / 242-Assistência ao Portador de Deficiência	

<sup>28</sup> Disponível em:

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/071292/dados-basicos>. Acesso em 22.jul.2024.

08-Assistência Social / 244-Assistência Comunitária
10-Saúde / 306-Alimentação e Nutrição
10-Saúde / 302-Assistência Hospitalar e Ambulatorial
10-Saúde / 301-Atenção Básica
10-Saúde / 303-Suporte Profilático e Terapêutico
10-Saúde / 305-Vigilância Epidemiológica
10-Saúde / 304-Vigilância Sanitária
11-Trabalho / 333-Empregabilidade
11-Trabalho / 334-Fomento ao Trabalho
11-Trabalho / 331-Proteção e Benefícios ao Trabalhador
11-Trabalho / 332-Relações de Trabalho
12-Educação / 368-Educação Básica
12-Educação / 366-Educação de Jovens e Adultos
12-Educação / 367-Educação Especial
12-Educação / 365-Educação Infantil
12-Educação / 361-Ensino Fundamental
12-Educação / 362-Ensino Médio
12-Educação / 363-Ensino Profissional
12-Educação / 364-Ensino Superior
13-Cultura / 392-Difusão Cultural

Fica claro que, neste ano, além da inconstitucionalidade da execução apontada anteriormente, há uma inobservância da própria LDO.

Em janeiro de 2024, o TCU aprovou a Instrução Normativa (IN) nº 93<sup>29</sup>, em que define mecanismos de transparência sobre a execução das emendas Pix por meio da plataforma Transferegov.br, a serem adotados já neste exercício.

O texto determina que os entes beneficiários deverão inserir no sistema, em até 60 dias após o recebimento do recurso de transferência especial, as seguintes informações e documentos:

*Art. 2º*

.....

*§ 6º .....*

*I - descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas;*

*II - estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto,*

<sup>29</sup> Disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em 25.jul.2024.

- discriminando os valores provenientes de transferências especiais e os oriundos de outras fontes de recursos, se for o caso;*
- III - classificação orçamentária da despesa, informando o valor aplicado em despesas correntes e em despesas de capital;*
- IV - previsão de prazo para conclusão do objeto a ser executado; e*
- V - notificação a que se refere o § 3º do art. 2º*

Os beneficiários também deverão inserir na plataforma relatórios de gestão até o dia 30 de junho do ano seguinte ao do recebimento do recurso. Os relatórios deverão conter:

*Art. 3º*

*.....*

*§ 2º .....*

*I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;*

*II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;*

*III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;*

*IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e*

*V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.*

São exigências fundamentais para dar transparência e permitir o controle social sobre as emendas Pix.



A exemplo do que ocorreu no caso da exigência da LDO anteriormente mencionada, o MGI não concretizou as adequações necessárias ao Transferegov.br para receptionar o primeiro bloco de informações exigidas dos entes beneficiários, impossibilitando o cumprimento da instrução normativa em 2024, ano de eleições municipais.

A Transparência Brasil encaminhou em 2.mai.2024 ofícios à Controladoria-Geral da União, Ministério do Planejamento, MGI e SRI alertando sobre o descumprimento da IN 93, verificado na plataforma Transferegov.br e na Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024<sup>30</sup>, e emitiu duas manifestações públicas<sup>31</sup> sobre o tema.

## **b. Emendas de comissão**

Após a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator RP 9, a EC nº 126/2022 também autorizou o relator-geral a incrementar dotações orçamentárias para atender a solicitações das comissões permanentes do Congresso, da Câmara dos Deputados e do Senado em 2023 (art. 5º, § 1º).

A exemplo da autorização para o relator-geral direcionar recursos, já abordada na primeira seção desta nota técnica, esse trecho da EC contrariou a decisão do STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014.

Observou-se um consequente aumento no valor autorizado para emendas de comissão (identificadas pelo resultado primário 8, RP 8): de R\$ 329 milhões em 2022 para R\$ 6,9 bilhões em 2023 (gráfico a seguir). Após experimentar as

---

<sup>30</sup> Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização de emendas no exercício de 2024, disponível em:

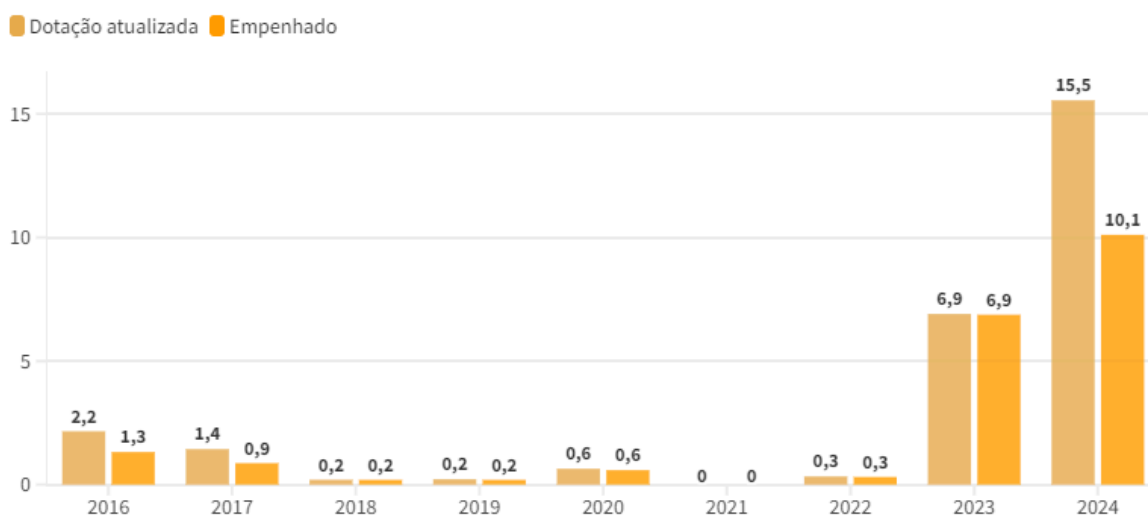
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mf/mpo/mgi/sri-pr-n-1-de-1-de-abril-de-2024-553847973>

<sup>31</sup> Emendas Pix 2024: TB questiona portaria do governo federal por não incluir mecanismos de transparência das emendas, disponível em:

<https://blog.transparencia.org.br/emendas-pix-2024-tb-questiona-portaria-do-governo-federal-por-nao-incluir-mecanismos-de-transparencia-das-emendas/>; e Governo federal mantém baixíssima transparência no processo de liberação das emendas Pix em 2024, disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/emendas-pix-governo-federal-mantem-baixissima-transparencia-no-processo-de-liberacao-das-emendas-pix-em-2024/>

possibilidades de manejo dessas emendas, o Congresso aumentou o valor reservado a elas em 2024, já sem aportes do relator-geral.

**Gráfico 3. Dotação e empenhos das emendas de comissão por ano (2016-2024), em bilhões de reais.**

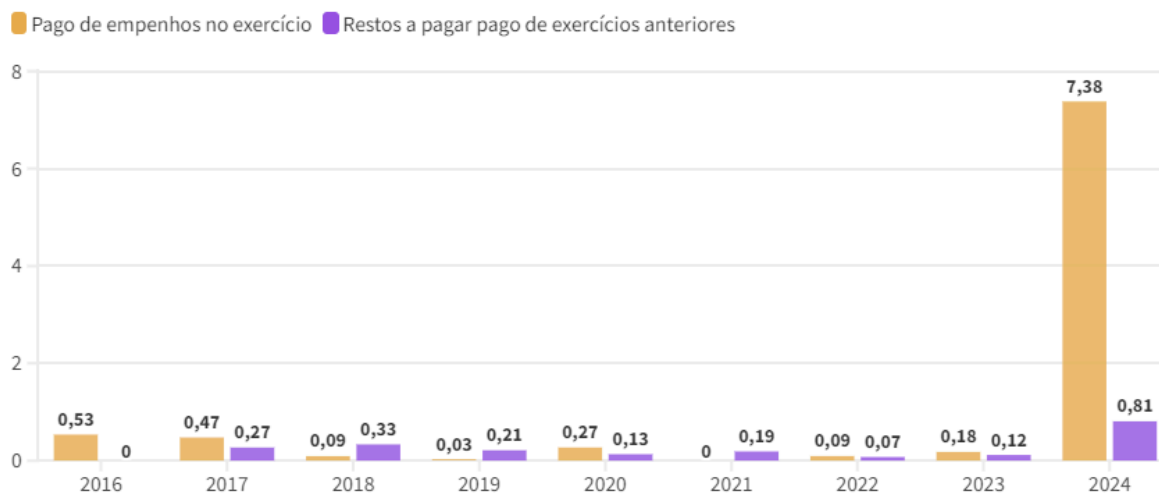


Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024) • Considerando pagamentos do Plano Orçamentário "ECOM" (identificação das emendas de comissão entre 2016 e 2019) e do Resultado Primário 8 (RP 8), identificador de 2020 em diante.

Também a exemplo das emendas do relator-geral para dotação de programações incluídas pela EC nº 126/2022, os efeitos das emendas de comissão turbinadas por emendas de relator não se encerraram em 2023. Como se depreende do gráfico a seguir, a execução das RP 8 foi irrisória no exercício anterior, com sua real concretização ocorrendo em 2024 por meio dos restos a pagar. Há, portanto, a perpetuação dessas emendas ao longo de vários anos, ampliando a dificuldade de seu rastreamento, principalmente a verificação se a motivação inicial da Comissão autora conciliou-se com o direcionamento final.

#### Gráfico 4. Emendas de comissão pagas por ano (2016-2024), em bilhões de reais

Somatória de pagamentos de empenhos daquele exercício e de restos a pagar pagos de exercícios anteriores. Valores em bilhões de reais, sem correção inflacionária.



Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024) • Considerando pagamentos do Plano Orçamentário "ECOM" (identificação das emendas de comissão entre 2016 e 2019) e do Resultado Primário 8 (RP 8), identificador de 2020 em diante.

Além de dar continuidade à afronta de preceitos fundamentais apontada no caso do orçamento secreto, **as emendas de comissão aprovadas a partir de 2023 estão em conflito com o disposto no art. 165, § 7º e no art. 166, § 3º, I da Constituição Federal.**

Na forma como foram aprovadas, **não há como assegurar que as emendas de comissão são compatíveis com o plano plurianual.** A maioria foi direcionada a ações orçamentárias genéricas em 2023 e 2024, como se verifica nas tabelas 2 e 3.

**Tabela 2. Cinco ações orçamentárias com maiores dotações atuais de emendas de Comissão em 2023.**

Ação Orçamentária	Dotação atual RP 8 (em reais)
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	3.001.000.000
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	2.336.589.849
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	400.020.000
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	188.500.000

21BM - Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade	101.800.001
---	-------------

*Dados levantados pela Transparência Brasil no SIOF em 24.jul.2024*

**Tabela 3. Cinco ações orçamentárias com maiores dotações atualizadas de emendas de Comissão em 2024**

<b>Ação Orçamentária</b>	<b>Dotação atual RP 8 (em reais)</b>
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	4.699.378.760
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	3.234.400.000
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	2.342.800.000
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	1.350.040.000
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	1.020.861.564

*Dados levantados pela Transparência Brasil no SIOF em 24.jul.2024*

A prática funciona em conjunto com dispositivo incluído nas duas últimas LDOs (e ausente nas anteriores) segundo o qual as indicações para a aplicação dos recursos das emendas de comissão serão feitas pelos congressistas diretamente aos ministérios responsáveis pela execução:

*Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:*

*I - no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores*

*(Lei 14.436/2022, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023<sup>32</sup>)*

<sup>32</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm).

Art. 85.

.....

*§ 2º Para viabilizar a execução das dotações ou programações incluídas por emendas de comissão, as indicações e a priorização pelos autores serão realizadas por meio de ofício encaminhado diretamente aos Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações.*

*(Lei 14.791/2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024<sup>33</sup>)*

**Trata-se de uma usurpação de poderes do Executivo federal por parte do Congresso, em uma prática similar à aplicada no direcionamento das emendas RP 9.** É o Legislativo que passa a definir prioridades e ritmo de execução de políticas públicas em lugar do governo federal, o que pode ter graves consequências, como tornar alguns programas integralmente dependentes de emendas.

Em 2022, a Transparência Brasil demonstrou que a quase totalidade dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para construção ou obras em creches e escolas em 2020 e 2021 tinha como origem as emendas de relator RP 9. A maioria (53%) dos R\$ 789,8 milhões empenhados em emendas do tipo estavam destinadas a obras que ainda não haviam sido aprovadas pelo FNDE<sup>34</sup>.

Não há efetiva transparência sobre as indicações feitas pelos autores das emendas de comissão aos ministérios. O art. 42 da Portaria Interministerial MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024<sup>35</sup> determina a divulgação das comunicações nos sítios eletrônicos dos ministérios, mas nem todos o cumprem, nem há padrão no cumprimento.

---

<sup>33</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm).

<sup>34</sup> Orçamento secreto em creches e escolas. Transparência Brasil, out.2022. Disponível em: [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento\\_secreto\\_creches\\_escolas\\_20202021.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_20202021.pdf). Acesso em 25.jul.2024.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mf-mpo-mgi-sri-pr-no-1-de-1o-de-abril-de-2024>. Acesso em 25.jul.2024.

Enquanto o Ministério das Cidades disponibiliza os ofícios recebidos em uma página específica<sup>36</sup> (acessada a partir do menu Assuntos > Emendas Parlamentares > Emendas de Comissão/Bancadas 2024), não é possível localizar as informações nos sites dos ministérios do Turismo (sem menção a emendas em seu menu) e do Esporte (cujo portal<sup>37</sup> traz apenas informações das extintas emendas RP 9, do relator-geral do orçamento).

Tampouco há clareza sobre o real demandante da indicação (se o próprio presidente do colegiado, outros congressistas ou atores externos, como membros de Executivos municipais ou da sociedade civil). Reportagens veiculadas na imprensa mostram indícios de que há negociações informais no âmbito das comissões para definir quais emendas serão apresentadas<sup>38</sup> e a que serão destinadas<sup>39</sup>, além de agradecimentos em redes sociais de prefeitos revelarem que há apadrinhamento das mesmas<sup>40</sup>.

Análise dos ofícios encaminhados pelos presidentes das Comissões Permanentes aos Ministérios comprova a opacidade do instrumento e a apropriação dos recursos para demandas individuais dos parlamentares. É o caso do Of.Pres – nº 80/24<sup>41</sup>, assinado pelo deputado Paulo Litro, presidente da

---

<sup>36</sup> Disponível em:

<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/emendasparlamentares/emendas-de-comissao-bancadas-2024>

<sup>37</sup> Disponível em:

<https://www.gov.br/esporte/pt-br/acesso-a-informacao/emendas-parlamentares>

<sup>38</sup> DANTAS, Dimitrius. Emendas de comissão repetem falta de transparência e distribuição desigual do orçamento secreto; entenda. O Globo, 16.fev.2024. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/16/emendas-de-comissao-repetem-falta-de-transparencia-e-distribuicao-desigual-do-orcamento-secreto-entenda.ghtml>. Acesso em 24.jul.2024.

<sup>39</sup> REZENDE, Constança; VARGAS, Mateus. Comissão da Câmara favorece Lira e indica a Alagoas mais emendas do que a 19 estados juntos. Folha de S.Paulo, 4.jul.2024.

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/07/comissao-da-camara-favorece-lira-e-indica-a-alagoas-mais-emendas-do-que-a-19-estados-juntos.shtml>. Acesso em 25.jul.2024.

<sup>40</sup> CAMPOREZ, Patrik; DANTAS, Dimitrius. Congresso omite autores de repasses de emendas de comissão, alvo de queda de braço com o governo. O Globo, 14.fev.2024. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/14/congresso-omite-autores-de-repasses-de-emendas-de-comissao-alvo-de-queda-de-braco-com-o-governo.ghtml>; Acesso em 25.jul.2024.

<sup>41</sup> Documento disponibilizado no pedido de acesso à informação 72020001559202413,

disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=7433842>

Comissão de Turismo, solicitando a mudança de uma cidade beneficiária a pedido de um colega de comissão:

**Imagem 2. Reprodução parcial do Of. Pres - nº 80/24, assinado pelo presidente da Comissão de Turismo da Câmara.**

Brasília, 8 de abril de 2024.

A Sua Excelência o Senhor  
**CELSO SABINO DE OLIVEIRA**  
 Ministro de Estado  
 Ministro-Chefe do Ministério do Turismo  
 Esplanada dos Ministérios, Bloco U

**Assunto: Retificação de beneficiário emenda de Comissão**

Senhor Ministro,

Investido da condição de Presidente desta Comissão de Turismo, dirijo-me a Vossa Excelência para solicitar, conforme ofício anexo do deputado Nicoletti (UNIÃO/RR), a alteração de beneficiário de emenda de comissão de acordo com os dados abaixo:

	ÓRGÃO	AÇÃO	GND	MA	OBJETO	BENEFICIÁRIO	UF BENEF.	CNPJ	VALOR
<b>DE</b>	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	IRACEMA RR	RR	1613028000167	R\$ 7.000.000,00
<b>PARA</b>	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	NORMANDIA RR	RR	04056222000187	R\$ 7.000.000,00

A solicitação tem como referência o Ofício nº79/2024, enviado dia 5 de abril de 2024 por essa Comissão ao Ministério do Turismo.

Sem mais para o momento, renovo meus votos de mais alta estima.

O mencionado ofício recebido pelo presidente da Comissão, que originou o pedido de remanejamento ao ministério, é desprovido de justificativa para a troca:

**Imagem 3. Reprodução parcial do Ofício 037/2024/GDNICOLETTI.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado NICOLETTI

**Of. Nº 037/2024/GDNICOLETTI**

**Brasília, 04 de abril de 2024.**

A Vossa Excelência o Senhor  
Deputado Paulo Litro

**Assunto:** Retificação de beneficiário emenda de Comissão

Ao cumprimentá-lo cordialmente venho solicitar alteração de beneficiário de emenda de comissão conforme dados abaixo:

	ORGÃO	AÇÃO	GND	MA	OBJETO	BENEFICIÁRIO	UF BENEFE.	CNPJ	VALOR
DE	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	IRACEMA RR	RR	16130280001 67	R\$ 7.000.000,00
PARA	MTUR	10V0	4	40	INFRAESTRUTURA TURÍSTICA NO MUNICÍPIO	NORMANDIA RR	RR	04056222000 187	R\$ 7.000.000,00

Certo de contar com vossa compreensão, renovo meus votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Outro exemplo é o Ofício Pres. nº 165/2024<sup>42</sup>, encaminhado em 28 de junho de 2024 pelo deputado Antonio Carlos Rodrigues, presidente da Comissão de Esportes da Câmara, ao ministro do Esporte, indicando 94 beneficiários para o recebimento de R\$ 83 milhões. Em vários deles, a descrição do objeto é genérica, inserida como “obra”, “investimento” ou “infraestrutura”:

<sup>42</sup> Documento disponibilizado no pedido de acesso à informação 58000000502202404, disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=7433832>



**Imagem 4. Reprodução parcial da primeira e da segunda página do Ofício Pres. nº 165/2024, da Comissão de Esportes da Câmara**

A Sua Excelência o Senhor  
**ANDRÉ FUFUCA**  
Ministro de Estado  
Ministro-Chefe do Ministério do Esporte  
Esplanada dos Ministérios, Bloco A

**Assunto:** Indicação de beneficiários – Emenda de Comissão – RP 8 – OGU 2024.

Senhor Ministro,

Considerando o artigo 73, da Lei n. 14.791, de 29 de Dezembro de 2023 que dispõe em sua seção X sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias e de execução das emendas de comissão, e o § 1º e seu incisos I, II e III juntamente com o § 3º e seus incisos I e II;

Considerando o § 10 do artigo 165 da Constituição Federal, que trata do dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade;

Investido da condição de Presidente desta Comissão do Esporte, dirijome a Vossa Excelência para indicar os beneficiários das emendas 50060001 e 50060002 do Orçamento Geral da União – OGU 2024 e solicitar a operacionalização conforme anexo I.

ORGÃO	AÇÃO	FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	Nº EMENDA	GND	MA	OBJETO	BENEFICIÁRIO	UF BENEF.	CNPJ	VALOR
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	41	IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA	GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ	CE	07954480000179	8.000.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	INVESTIMENTO	TAUA	CE	07849532000147	3.000.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	ALTOS	PI	06554794000111	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	BOA HORA	PI	01612568000126	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	BURITI DOS LOPES	PI	06554455000135	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	CAXINGÓ	PI	01612618000175	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	CRISTALÂNDIA DO PIAUÍ	PI	06554299000102	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	CURIMATÁ	PI	06554273000164	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	DEMERVAL LOBÃO	PI	06554885000157	600.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	DOM EXPEDITO LOPES	PI	06553705000112	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	FRANCISCO AYRES	PI	06554075000109	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	ITAINÓPOLIS	PI	06553754000155	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	ITAUÉIRA	PI	06554091000193	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	JOCA MARQUES	PI	01612677000143	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	JÚLIO BORGES	PI	01612619000110	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	JUREMA	PI	01612585000163	500.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	LAGOA DO PIAUÍ	PI	01612583000174	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	MIGUEL LEÃO	PI	06554935000104	400.000,00
ESPORTE	00SL	10.51101.27.812.5126.00SL.0001	50060001	4	40	OBRA	NOVA SANTA RITA	PI	01612599000187	600.000,00

Situação semelhante ocorre com o Of.Pres. nº 6/2024<sup>43</sup>, do presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano, deputado Acácio Favacho (MDB-AP), direcionado ao Ministério das Cidades em 23 de abril de 2024: há detalhamentos genéricos como “obra”, “infraestrutura” e “infraestrutura urbana”.

<sup>43</sup> Disponível no site do Ministério das Cidades, em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/emendasparlamentares/emendas-de-comissao-bancadas-2024/rp8/sei-ndeg-5046538.pdf>

**Imagem 5. Reprodução parcial do Ofício Pres. Of.Pres. nº 6/2024, da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara.**

**Assunto:** Indicação de beneficiários – Emenda de Comissão – RP 8 – OGU 2024

Senhor Ministro,

Cumprimentando-o cordialmente, considerando o artigo 73, da Lei n. 14.791, de 29 de Dezembro de 2023 que dispõe em sua seção X sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias e de execução das emendas de comissão, e o § 1º e seu incisos I, II e III juntamente com o § 3º e seus incisos I e II;

Considerando o § 10 do artigo 165 da Constituição Federal, que trata do dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade;

Investido da condição de Presidente desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, dirijo-me a Vossa Excelência para indicar, em complemento às indicações enviadas no Of.Pres. nº 5/2024 – CDU, no dia 19 de abril de 2024, os beneficiários da emenda 50230002 do Orçamento Geral da União – OGU 2024 e solicitar a operacionalização destas indicações conforme anexo I, abaixo.

Nesta oportunidade, queira aceitar, senhor Ministro, meus votos de elevada estima e distinta consideração.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA	CARIACICA	ES	27150549000119	810.037,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA	SENADOR GUIOMARD	AC	04077251000125	459.193,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA	ANTONIO CARDOSO	BA	13607494000119	918.386,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA	JAPERI	RJ	39485396000140	459.193,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	QUALIFICAÇÃO DE VIAS - OBRAS	CAREIRO DA VÁRZEA	AM	23006331000134	1.763.558,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA DE INFRAESTRUTURA	JALES	SP	45131885000104	800.000,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA DE INFRAESTRUTURA PAVIMENTAÇÃO	CAJAMAR	SP	46523023000181	963.558,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA	DIAMANTE	PB	08942229000157	657.000,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA	BARAÚNA	PB	01612512000171	450.000,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	OBRA	POÇO DANTAS	PB	01615653000148	656.558,00
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	PAVIMENTAÇÃO URBANA	VIAMÃO	RS	88000914000101	470.220,59
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	INFRAESTRUTURA URBANA	SANTA ROSA DA SERRA	MG	18192252000125	870.220,59
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	APOIO POL. NAC. DESEN. URB.	PREF DE CACHOEIRAS DE MACACU	RJ	29128766000138	870.220,59
CIDADES	00T1	10.56101.15.451.2319.00T1.0001	50230002	4	40	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO VOLTADO À	PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CORDEIROS	PB	08873226000109	870.220,59

**A destinação a ações orçamentárias e objetos genéricos também viola o disposto na Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional**, segundo a qual emendas de comissão devem representar interesse nacional e determinar sua aplicação com base em critérios objetivos e em função da população beneficiada pela política pública à qual se destina:

*Art. 44. As emendas de Comissão deverão:*

*I - **ser apresentadas juntamente com a ata da reunião** que decidiu por sua apresentação;*

*II - ter **caráter institucional e representar interesse nacional**, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;*

*III - **conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional. (grifos nossos)***

Na Nota Técnica 23/2023<sup>44</sup>, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados observou **indícios de discrepâncias na distribuição dos valores por meio das emendas de comissão em 2023 relativamente à população beneficiada**.

Até setembro de 2023, somente 873 municípios (de um total de 5.570) haviam recebido emendas de comissão naquele exercício. A população total atendida soma 71.517.190 pessoas.

Considerando o mesmo período, a Consultoria constatou que as emendas destinaram maior montante per capita para municípios menores, com até 5 mil habitantes.

---

<sup>44</sup> NT 23/2023 - O papel das emendas de comissão no processo orçamentário. Valores autorizados e executados em 2023 (até 29/09/2023). Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica-n-23-2023-emenda-s-de-comissao-st-916-2023>. Acesso em 24.jul.2024.

**Imagem 6. Reprodução de tabela constante da Nota Técnica 23/2023**

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

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

Fonte: Tesouro Gerencial. IBGE

Na mesma Nota Técnica mostra-se que, entre municípios com população de até 20 mil pessoas, a média de emendas empenhadas por habitante (até setembro de 2023) era de R\$ 145. A Consultoria identificou 30 cidades com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alto, ou seja, maior que 0,700, em que essa média de emendas empenhadas por habitante até aquele momento é maior:

### Imagem 7. Reprodução de tabela constante da Nota Técnica 23/2023

**Tabela 11 - LOA 2023 - Emendas - Municípios de até 20.000 hab. e IDH maior do que 0,700 Municípios com maior relação de valores empenhados/habitante**

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

Fonte: Tesouro Gerencial.  
IBGE.

Segundo a Nota, “Por se tratar de municípios com maior IDH, esperava-se uma distribuição abaixo da média geral por habitante dos municípios de até 20 mil habitantes”.

Ou seja, assim como nas emendas RP 9 e nas emendas Pix, **as emendas de comissão têm alto risco de aprofundar desigualdades regionais**, ao invés de reduzi-las como determina a Constituição Federal.

A compatibilidade de emendas ao plano plurianual determinada pela Constituição resta comprometida também por **distorções na distribuição do total reservado a emendas de comissão**. Tais distorções são observadas tanto na divisão dos montantes entre as comissões quanto na distribuição por ministérios executores, anulando o equilíbrio entre colegiados e áreas de políticas públicas pretendida pela Resolução nº 3, de 2015 do Congresso Nacional. O texto estabelece um limite de emendas por comissão: 8 no total, sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento.

Dados da LOA 2023 demonstram que houve concentração dos recursos na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado. O colegiado ficou com 87% dos valores reservados para emendas de comissão, mediante aportes do relator-geral do orçamento, o senador Marcelo Castro (MDB-PI).

***Tabela 4. Comissões autoras das RP 8 com maior dotação orçamentária em 2023. Levantamento da Transparência Brasil no SIOP.***

<b>Comissão</b>	<b>Casa Legislativa</b>	<b>Dotação (em reais)</b>
Desenvolvimento Regional e Turismo	Senado	5.815.599.849
Educação, Cultura e Esporte	Senado	229.500.000
Serviços de Infra-Estrutura	Senado	150.000.000
Viação e Transportes	Câmara	106.000.000
Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	Mista (ambas as Casas)	103.300.000

Castro assumiu justamente a presidência da CDR em 2023, tomando a frente das decisões sobre o direcionamento do maior vulto em recursos para emendas de comissão de 2023. Cabe mencionar que R\$ 38,2 milhões em emendas da CDR de 2023 foram usadas pelo município de Floriano (PI) em obra executada pela construtora da família de Marcelo Castro, conforme revelado em O Estado de S.Paulo<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> SHALDERS, André. Senador Marcelo Castro envia R\$ 38,2 milhões em emendas para obra de construtora da família dele. O Estado de S.Paulo, 22.dez.2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/senador-marcelo-castro-envia-r-382-milhoes-em-emendas-para-obra-de-construtora-da-familia-dele/>. Acesso em 24.jul.2024.

Na LOA 2024, a Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados ficou com a maior fatia das emendas de comissão. A CDR do Senado ocupa a segunda posição.

**Tabela 5. Comissões autoras das RP 8 com maior dotação orçamentária em 2024**

Comissão	Casa Legislativa	Dotação (2024)
Saúde	Câmara	6.186.775.932
Desenvolvimento Regional e Turismo	Senado	3.269.691.564
Assuntos Sociais	Senado	1.200.000.000
Integração Nacional e Desenv. Regional	Senado	1.131.100.000
Desenvolvimento Urbano	Câmara	1.065.020.000

*Dados levantados pela Transparência Brasil no SIOF em 24.jul.2024*

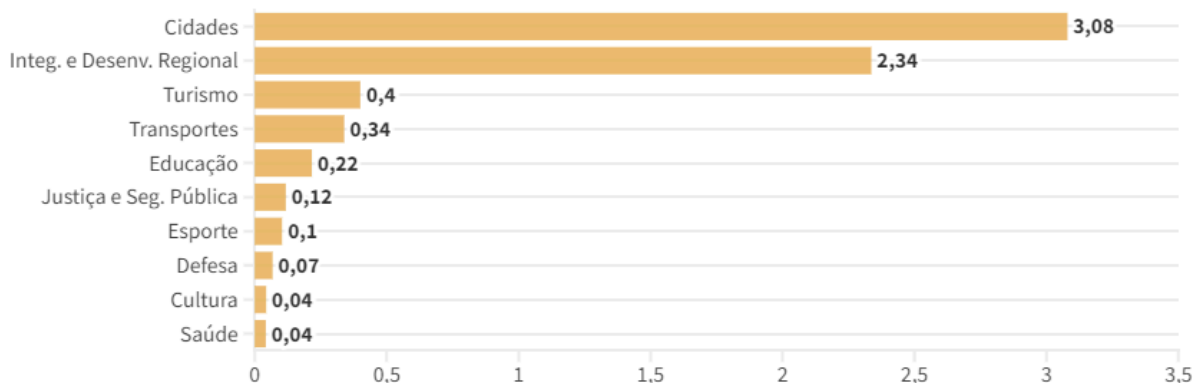
Reportagem de O Globo<sup>46</sup> mostra a desigualdade na distribuição das emendas direcionadas à área da saúde. De acordo com dados apresentados na publicação, as comissões têm privilegiado o estado do presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL). Nas redes sociais, prefeitos de cidades beneficiadas agradecem ao deputado federal pela força na obtenção dos recursos.

**O empenho das emendas de comissão em 2023 e 2024 concentra-se em ministérios cuja atuação chega diretamente aos municípios** (gráficos a seguir), evidenciando uma alta **desconexão das emendas em relação ao setor ao qual a comissão de origem se dedica**. Elas se tornam praticamente extensões de emendas individuais, de forma pouco transparente e sem isonomia, servindo diretamente a interesses político-eleitorais.

<sup>46</sup> DANTAS, Dimitrius; TURTELLI, Camila. Emendas de comissão 'substituem' o orçamento secreto e reforçam distribuição desigual de verbas na Saúde. O Globo, 26.jun.2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/06/26/emendas-de-comissao-substituem-o-orcamento-secreto-e-reforcam-distribuicao-desigual-de-verbas-na-saude.ghtml>. Acesso em 25.jul.2024.

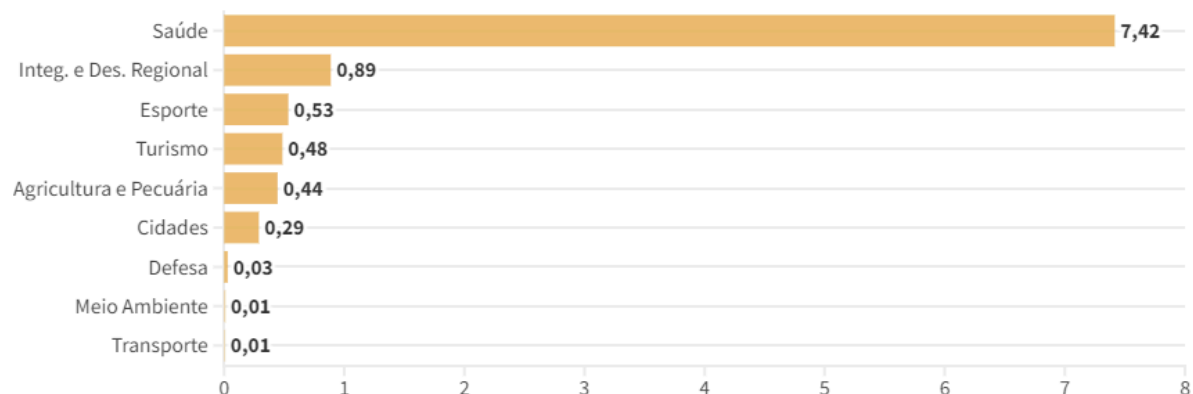


**Gráfico 5. Ministérios com mais emendas de comissão empenhadas em 2023 (em bilhões de reais)**



Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024)

**Gráfico 6. Ministérios com mais emendas de comissão empenhadas em 2024 (em bilhões de reais)**



Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024)

A constatação é reforçada pelo fato de a maior parte dos recursos ter a “transferência a municípios” como modalidade de aplicação, como mostra a tabela a seguir:

**Tabela 6. Modalidade de aplicação das emendas RP 8 empenhadas em 2023 e 2024**

Destinatário do recurso RP 8	Valor empenhado	Percentual sobre o total empenhado
Municípios	R\$ 13.231.646.017,64	78%
Estados e Distrito Federal	R\$ 2.282.154.938,97	13%
Governo Federal (aplicação direta)	R\$ 1.260.804.804,12	7%
Terceiro setor	R\$ 133.516.603,28	1%

Outros	R\$ 67.392.744,36	0,4%
--------	-------------------	------

*Dados levantados pela Transparência Brasil no SIOP em 24.jul.2024*

## Conclusões

Esta Nota demonstra que a violação a preceitos fundamentais ocasionada pelo orçamento secreto e reconhecida pelo STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014 permanece, operacionalizada por meio de outras ferramentas de forma simbiótica pelo Congresso Nacional e pelo Executivo federal. Parcelas significativas do orçamento da União continuam sendo destinadas e executadas sem transparência, longe dos olhos da sociedade e dos órgãos de controle.

Constata-se que o atual estado geral das emendas parlamentares favorece a captura de partes cada vez maiores do orçamento federal para interesses particulares e compromete gravemente o planejamento e a execução de políticas públicas.

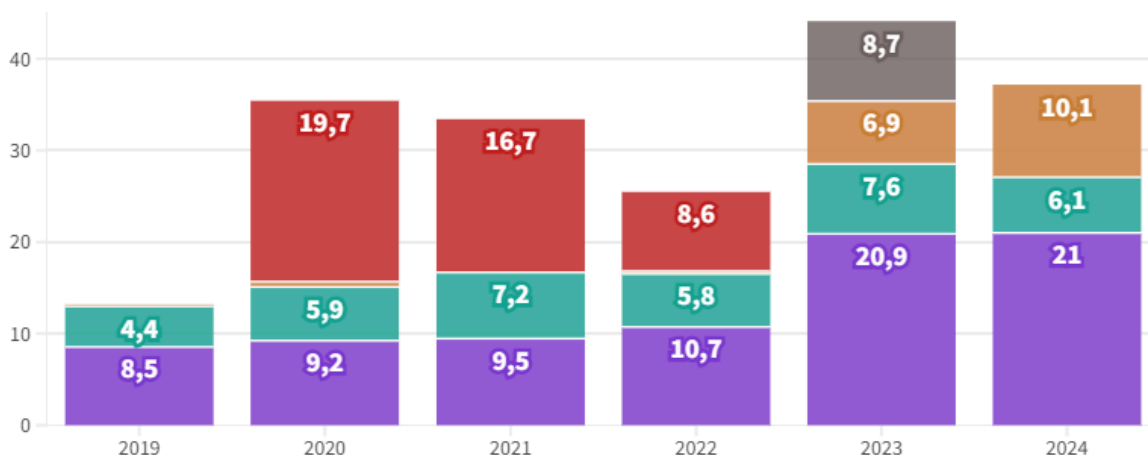
Fica evidente que não é suficiente determinar a extinção de um ou de outro tipo de emenda, pois o Congresso e o Executivo federal compensam a eventual perda de margens para acordos e negociações de outras maneiras tão ou mais graves:

## Gráfico 7. Emendas empenhadas (2020-2024), por modalidade

### Comportamento das emendas

Valores empenhados em cada ano, em bilhões de reais e sem correção inflacionária. Verifica-se como o fim das RP 9 em 2023 é compensado, e em maior medida, pelo aumento das RP 6 e RP 8, bem como surgimento das RP 2 do relator-geral. Os valores de 2024 referem-se até 24 de julho.

■ Individuais (RP 6) ■ Bancada estadual (RP 7) ■ Comissões (RP 8\*) ■ Relator-geral (RP 9) ■ Relator-geral (RP 2)



Fonte: Levantamento da Transparência Brasil no SIOP (24/7/2024) • \*No gráfico, as emendas de comissão em 2019 estão vinculadas ao plano orçamentário "ECOM", e não ao Resultado Primário 8, por ser essa a classificação da época.

As emendas parlamentares deixam, desta forma, de ser instrumentos para a descentralização de parte do orçamento da União com foco na garantia do acesso a direitos, especialmente onde há carência deles.

**É necessário estabelecer um arcabouço legal e normativo para impor definitivamente a toda e qualquer emenda parlamentar existente e que venha a ser criada a observância a critérios claros para a destinação dos recursos por essas vias.** Só assim será possível corrigir as distorções observadas nos últimos anos. Enquanto houver fartas oportunidades de realizar indicações genéricas que podem ser alteradas ao sabor das alianças, acordos e períodos eleitorais, haverá alto risco de que as emendas sejam um canal de ineficiência no gasto público e de favorecimento a desvios, além de descumprirem a obrigação constitucional de estarem atreladas a políticas de planejamento, como o plano plurianual.

**Garantir a transparência efetiva sobre todas as emendas ao longo de todo o processo** – da indicação às eventuais alterações, do empenho ao pagamento (inclusive na ponta, nos municípios e estados) – **é outra providência urgente e indissociável da anterior**. Por transparência efetiva, entende-se a disponibilização ativa de dados e informações detalhados de forma acessível e não fragmentada em múltiplos sítios eletrônicos, formatos e sistemas. A observância de padrões de dados abertos também deve ser imposta. Essa transparência exige o aperfeiçoamento na forma de registrar e gerenciar o fluxo das emendas parlamentares, para que haja menos informalidade e consequente opacidade.

**A manutenção de instrumentos que permitam a continuação de um orçamento secreto é daninha à democracia**, na medida em que erode a confiança da sociedade nas instituições (seja porque agem à revelia da lei que deveriam defender e cumprir ou a usam para beneficiar interesses particulares, seja porque tornam o estado democrático ineficaz na garantia de direitos e acesso a serviços públicos).