

Nota Informativa

Decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697)

Posição em 26/02/2025 e desdobramentos

27 de fevereiro de 2025

1. RESUMO

Esta Nota Informativa examina a posição atual das decisões do Supremo Tribunal Federal relativas a emendas parlamentares (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 854; Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7688, 7695, 7697) e suas consequências para a elaboração e execução orçamentária. Sintetiza os elementos centrais da decisão, que afetam à totalidade das atividades orçamentárias de 2025 em diante.

A nota foi elaborada com as informações disponíveis até 26 de fevereiro de 2025. Para maior clareza, a síntese apresentada em cada item será acompanhada da transcrição dos trechos das decisões comentadas nos quais se baseia.

2. CONTEXTO E OBJETIVOS

A necessidade de diferenciar os elementos centrais normativos das decisões do STF frente ao tratamento de casos individuais e situações residuais

A intensa atividade processual das ações judiciais em tela, com a prolação de grande número de decisões versando sobre diversas dimensões do problema, torna recomendável um esforço de consolidação e síntese do conteúdo normativo das principais decisões, para mais clara visualização do novo contexto normativo em que opera o orçamento público a partir dessas iniciativas.

PÁGINA 1 DE 26

O contexto em que as decisões foram adotadas (inclusive a discussão sobre os aspectos de fundo da constitucionalidade dos dispositivos impugnados e a avaliação da aderência da Lei Complementar nº 210/2024 ao teor das decisões), foi objeto das Notas Técnicas 65/2024, 118/2024 e 127/2024¹. O que aqui se faz é a consolidação das determinações centrais das decisões judiciais (as quais têm força executória direta) que dispuseram sobre a matéria, tanto nas cautelares iniciais referendadas em 16/08/2024² quanto naquelas referendadas em 03/12/2024³. Todas as deliberações foram propostas pelo Ministro-Relator e referendadas por unanimidade no Plenário da Corte.

Por “determinações centrais”, entendam-se aquelas com potenciais efeitos contínuos ou permanentes, incidindo sobre a elaboração e execução orçamentárias atual e futuras. Para esse efeito, o foco não é o grande número de decisões e ocorrências que afetam tão somente o tratamento do estoque de emendas já aprovadas (e despesas delas decorrentes) de exercícios anteriores, ou de casos particulares; ao contrário, busca-se mostrar, de maneira sistematizada, as decisões relativas ao fundo do direito do tema em questão, voltadas a regular as atuais e futuras práticas (ainda que, em alguns casos, pendentes de revisão posterior pelo próprio STF).

Para esta apresentação, utilizamos exclusivamente as decisões de natureza judicial, sem listar as modificações eventualmente trazidas pela Lei Complementar nº 210/2024. Esta premissa decorre, sobretudo, da força executória e aplicabilidade imediatas e *erga omnes* das disposições cautelares e de interpretação conforme para as ações em tela⁴ e do simples fato de as disposições

¹ Tais manifestações técnicas foram já tornadas públicas pela juntada aos autos da ADPF 7688, e podem ser encontradas na página do STF:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782392124&prcID=6987935#>

² ADI 7688 (<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6238096&ext=RTF>); ADI 7695
(<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6238201&ext=RTF>); ADI 7697
(<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6238205&ext=RTF>); ADPF 854
(<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778742326&prcID=6199750#>), neste último caso tendo sido proferida a decisão cautelar parcial em 01/08/2024).

³ ADI 7688 (<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6424093&ext=RTF>); ADI 7695
(<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6424103&ext=RTF>); ADI 7697
(<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6424206&ext=RTF>); ADPF 854
(<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6424207&ext=RTF>)

⁴ Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, Art. 28, Parágrafo único:

da Lei Complementar estarem já estruturadas na forma de um texto legal único, enquanto o conteúdo das decisões encontra-se disperso por grande número de documentos diferentes emitidos em várias datas distintas.

As decisões não julgam a constitucionalidade dos itens impugnados nas ações (emendas de relator-geral/“orçamento secreto”; emendas impositivas; transferências especiais/“emendas pix”)

As questões de fundo das ações não estão em julgamento nas cautelares, que somente tratam de: a) interpretações conforme a Constituição sobre princípios gerais aplicáveis à matéria; e b) providências de caráter imediato relativas à execução das emendas parlamentares até julgamento definitivo. No caso da ADPF 854, o objeto já foi julgado, quando a Suprema Corte declarou inconstitucionais as práticas do “orçamento secreto” materializadas nas emendas de relator-geral (RP9) tal como lá analisadas. As ações abertas em 2024 não tiveram o pedido principal de inconstitucionalidade julgado ainda, ou seja, o STF ainda não se pronunciou sobre:

- a) a constitucionalidade ou não do caráter impositivo das emendas parlamentares contido no art. 166, §§ 9º e 12, e, por arrastamento horizontal, em vários outros da Constituição (pedido da ADI 7697); nem sobre

A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, Art. 5º:

O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.

Advocacia-Geral da União. Parecer de Força Executória n. 00446/2024/SGCT/AGU de 03/12/2024.

18. Inicialmente, cumpre registrar a eficácia imediata da decisão monocrática proferida em 02/12/2024 pelo Ministro Flávio Dino, ad referendum do Plenário, no âmbito da ADPF nº 854 e das ADI's nº 7688, 7695 e 7697, desde a sua publicação (03/12/2024). Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a decisão monocrática que concede medida liminar em processo abstrato, ad referendum do Plenário, “reveste-se de eficácia imediata, produzindo, em consequência, até ulterior julgamento plenário da Corte Suprema, todos os efeitos próprios do deferimento, em “fullbench”, do provimento cautelar suspensivo” (ADI nº 4843MC-ED-Ref, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, DJe de 19/02/2015)

- b) a constitucionalidade da própria existência das transferências especiais (“emendas pix”) tal como definidas no art. 166-A, inc. II, da Constituição (pedido das ADIs 7695 e 7688).

Itens das decisões correlacionados ao tópico

Decisão de mérito (ADPF 854) de 19/12/2024
<i>“No mérito, por maioria [...] (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; [...] (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021)”</i>
Decisões cautelares em 16/08/2024 (ADI 7688, 7695, 7697)
<i>“A análise dos demais questionamentos arguidos na petição inicial, inclusive a pleiteada eliminação definitiva e total das emendas impositivas por inconstitucionalidade insanável, será procedida após as manifestações previstas em lei, quando da decisão final”. “Os demais pedidos, inclusive a declaração de inconstitucionalidade definitiva dos dispositivos impugnados, os quais instituem as transferências especiais (‘emendas PIX’), serão apreciados em decisão de mérito”.</i>
Decisões cautelares em 03/12/2024 (ADI 7688, 7695, 7697)
<i>“As ADIs 7688, 7695 e 7697, cujos méritos ainda serão apreciados em definitivo, devem prosseguir nos termos da lei.”</i>
ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025
<i>22. Friso que a presente decisão: [...] II) Não impacta na tramitação das ADIs 7688, 7695 e 7697, cujos méritos serão oportunamente apreciados pelo Plenário do STF. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas seguirão tramitando para que, quando do julgamento do mérito, outras questões jurídicas sejam levadas à apreciação do Plenário do STF;</i>

3. CONTEÚDO DAS DECISÕES

Como já apontado nas Notas Técnicas acima citadas, as decisões cautelares iniciais continham manifestações de natureza permanente (enunciadas como interpretações conformes à Constituição) e outras de natureza temporária, que incluíam uma série de providências de

investigação técnica sobre o estoque de emendas já executadas e a suspensão temporária da execução daquelas ainda não executadas. Já as decisões adotadas em 03/12/2024 contemplavam a liberação da execução das emendas com uma série de condicionantes impostas a esse procedimento. Esta Nota Informativa considerará, organizadas por tópico, tanto as decisões de natureza permanente das cautelares iniciais quanto as condicionantes de liberação constantes das decisões supervenientes (uma vez que tais condicionantes foram fixadas não apenas para as emendas já existentes e em execução, mas em caráter geral para todas as emendas parlamentares e despesas públicas).

Como apontado, o STF estabeleceu parâmetros interpretativos de natureza permanente à Constituição Federal (mediante “interpretações conforme a Constituição”⁵) e outras providências de natureza concreta. Apresentamos em seções distintas cada um dos tipos de manifestação atualmente vigentes.

3.1. INTERPRETAÇÕES CONFORME A CONSTITUIÇÃO

Como interpretações conforme a Constituição, em acréscimo às disposições já em julgamento definitivo na ADPF 854 em 19/12/2022, o STF estabeleceu que:

I – a prática denominada “orçamento secreto”, instrumentalizada pela utilização de emendas do relator-geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas ou programações, é incompatível com a ordem constitucional;

⁵ “O Supremo Tribunal Federal está autorizado a apreciar a inconstitucionalidade de dada norma, ainda que seja para dela extrair interpretação conforme à Constituição Federal, com a finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa.” (ADI 4.430, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 29-6-2012, Plenário, DJE de 19-9-2013.)

Como mecanismo de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição permite que o intérprete, sobretudo o tribunal constitucional, preserve a validade de uma lei que, na sua leitura mais óbvia, seria inconstitucional. Nessa hipótese, o tribunal, simultaneamente, infirma uma das interpretações possíveis, declarando-a inconstitucional, e afirma outra, que compatibiliza a norma com a Constituição. Trata-se de uma atuação “corretiva”, que importa na declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto. (Barroso, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**: 7. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018. P. 183

II – por conseguinte, é vedada a utilização de despesas classificadas a esse título (classificador RP9) para atender a qualquer tipo de solicitações e indicações de beneficiários realizadas por terceiros (parlamentares ou não) desvinculados dos órgãos da administração federal; para essas despesas, a “indicação” de beneficiários por parte do relator-geral do orçamento não é vinculante; ao contrário, cabe aos Ministros de Estado titulares das pastas que receberam em seu orçamento os valores respectivos a responsabilidade pela regularidade programática da sua execução;

III – qualquer execução de emenda que não obedeça a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade é inconstitucional;

IV – por conseguinte, qualquer que seja a interpretação que se dê ao caráter “impositivo” das emendas em função do texto constitucional não pode, sob hipótese alguma, ter caráter absoluto. Ao contrário, a execução dessas emendas (seja qual for a modalidade atual ou futura) somente ocorrerá se atendidos, de modo motivado, todos os requisitos constantes do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal.

V – dentre as regras a serem obrigatoriamente seguidas no cumprimento da exigência do inciso anterior, incluem-se (em rol exemplificativo):

a) apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando aspectos de mérito da despesa (compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução);

c) observância de planejamento e demonstração objetiva da eficiência da aplicação do recurso, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;

d) cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação

de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;

e) obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, além dos demais dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual;

VI – por conseguinte, quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa.

VII - é dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;

Entendidas de forma conjunta, as disposições acima revelam inicialmente que a “impositividade” e a “execução obrigatória” de que trata o art. 166, §§ 9º e 12 da Constituição Federal, bem como qualquer outro atributo similar que venha a ser criado (ou seja, aquelas impostas não em função da natureza intrínseca da despesa, mas como decorrência de alguma circunstância ou interveniente no processo de decisão da lei orçamentária, como o fato de ser proveniente de emenda parlamentar), não se sobrepõe a qualquer outra regra ou princípio constitucional, legal ou infralegal, de natureza jurídica ou técnica, que incida sobre a despesa pública.

Assim, não se admitem exceções introduzidas na legislação ou na prática para privilegiar ou dar tratamento diferente a essas despesas em relação a nenhuma outra despesa do orçamento da União, dado que, nas palavras da Corte, existe “apenas um único OGU, e não dois”⁶.

⁶ Neste caso, o STF explicitamente corrige intenção discriminatória constante do art. 14 da Lei Complementar 210/2024, que pretendia que regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações do Executivo não fossem extensíveis às emendas parlamentares, mas omitia-se quanto à reciprocidade dessa equivalência. Pela dicção da decisão da Corte, não há como considerar-se que alguma regra incida sobre uma programação do Executivo e não incida sobre uma emenda, ou vice-versa.

Esta conclusão coloca em xeque a própria noção do que seria “execução obrigatória” no caso dessas chamadas “emendas impositivas”, ou seja, qual seria a diferença entre essa parcela do orçamento e qualquer outra parcela discricionária, dado que regras aplicáveis a elas têm de ser as mesmas que as incidentes sobre o restante do orçamento discricionário. Nesse sentido, é possível conceber uma vedação à decisão executiva de realizar ou não a despesa segundo critério meramente potestativo: uma despesa decorrente de emenda não é “obrigatória” no sentido de que tenha que ser executada de forma alheia ou contrária a regras legítimas e motivadas de priorização da despesa (de natureza técnica ou macrofiscal), mas se atender a tais regras não poderá deixar de ser executada pela simples alegação de ser “mera autorização” ou de direito potestativo do Executivo em realizá-la ou não. Qualquer outra interpretação para o conceito de “impositividade”, a nosso ver, chocar-se-ia frontalmente com o prescrito pela decisão judicial.

Outro corolário da posição do STF parece ser a presunção de inconstitucionalidade que lança sobre dispositivos legais que pretendem dar tratamento diferenciado aos procedimentos de certas despesas pelo mero fato de serem decorrentes de emendas. Discriminações como esta podem ocorrer tanto em relação a procedimentos de execução (como licitações, convênios etc.) quanto frente ao tratamento da gestão fiscal (bloqueio e contingenciamento⁷). Em rol exemplificativo, podemos apontar a dispensa de chamamento público para a seleção de beneficiários de transferências de recursos públicos a organizações da sociedade civil (art. 29 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014⁸), ou proteções para que os mecanismos prudenciais de bloqueio e

⁷ *Respectivamente em atenção aos limites de despesa da Lei Complementar 200/2023 e ao controle de resultado primário da Lei Complementar 101/2000.*

⁸ *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. [..]

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei

contingenciamento por razões fiscais sejam aplicados em proporções distintas ou menos severas às programações decorrentes de emendas parlamentares.

Noutro giro, a execução de emendas (e da despesa pública em geral, exatamente pela equivalência estabelecida nas disposições anteriores) exige cuidados que assegurem os princípios constitucionais. No que tange ao planejamento e ao princípio da eficiência, qualquer ação finalística (inclusive transferências a terceiros como entes da Federação e organizações da sociedade civil) depende de plano de trabalho aprovado pelo órgão responsável pela execução, em verificação dos aspectos de legalidade e mérito da despesa, pela qual responderá.

Além disso, os princípios de transparência e rastreabilidade são colocados de forma absoluta: desde o processo decisório interno (“da fase inicial de votação”⁹⁹) até a ponta final da execução com a entrega dos recursos ao beneficiário final (“até a execução do orçamento”). Isso impõe registrar e divulgar, irrestritamente, todo o caminho que a despesa percorreu, desde a tomada de decisão no interior da administração (processo legislativo, licitação, designação de beneficiários) até a aplicação efetiva (empenho, liquidação e pagamento). Ademais, a garantia de transparência e rastreabilidade há de ser prévia à execução dos recursos, e abrange tanto novos empenhos quanto a continuidade de despesas já empenhadas (inclusive as inscritas em restos a pagar¹⁰).

O “processo decisório” da realização da despesa, conforme abordado pelo STF, não se limita ao processo legislativo de elaboração e aprovação da lei orçamentária: estende-se também aos

⁹⁹ O que, no caso das emendas parlamentares, exigirá rastreamento completo do processo legislativo, inclusive quanto à autoria, como se verá adiante.

¹⁰ Esta disposição (prévia transparência e rastreabilidade, inclusive em restos a pagar) consta da decisão cautelar de 01/08/2024 na ADPF 854 mencionando as emendas de relator (RP 9) e de comissão (RP 8). Utilizamos-as como critério interpretativo geral em função da declaração, também em interpretação conforme, da absoluta equivalência de “quaisquer regras, restrições ou impedimentos” aplicáveis às emendas e demais despesas discricionárias do Poder Executivo. Operacionalmente, esta verificação prévia já foi definida pela Corte em outros casos (os restos a pagar das emendas de relator – RP 9, e as emendas de comissão – RP 8) como o procedimento em que “o ordenador de despesas, em conjunto com o órgão de controle interno, verifique formalmente que o Portal da Transparência contém o nome do(s) parlamentar(es) autor(es) da indicação (ou ‘solicitadores’) - sendo vedado que figure como substituto o Relator do Orçamento - bem como dos beneficiários finais”, de forma a “aferrir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas (caso a caso)” (ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024) – o que indica a forma considerada válida para cumprimento da obrigação.

procedimentos de seleção de beneficiários da despesa, a qual tende a ser autorizada na lei de meios de forma bastante agregada. Assim, tal como são públicos os procedimentos habituais de escolha dos favorecidos pelo dinheiro público (licitação, chamamento público, concurso, cadastramento), também deve ser a “indicação”, pela qual os parlamentares assumem, individualmente ou por meio de colegiados como comissões e bancadas, o papel de designarem os beneficiários das dotações das emendas quando não constam individualizados na lei orçamentária¹¹.

De qualquer forma, o tema de transparência e rastreabilidade concentrou a maior parte da atenção na tramitação das decisões judiciais em comento, e será desenvolvido mais amplamente nas seções seguintes em função de medidas concretas estabelecidas pelo STF.

Todos os pontos suscitados acima são instrumentalizados pela atribuição de responsabilidades ao Poder Executivo e seus ordenadores de despesa: são estes que têm o dever de assegurar (de forma transparente e motivada) o cumprimento de todos os princípios e critérios elencados (com a correspondente prerrogativa de, em não os encontrando solventes, recusar assentimento à execução da despesa) – o que se aplica, de forma indistinta, a todas as despesas sob sua responsabilidade, incluídas as provenientes de emendas parlamentares, e ainda que essas emendas sejam “impositivas”. Da forma como colocado na decisão, o ordenador de despesa¹² tem o poder de exigir o cumprimento dos princípios e critérios e recusar execução quando não os entenda satisfatoriamente atendidos e, em contrapartida, responderá direta e integralmente pelas decisões que tomar no exercício dessas faculdades.

¹¹ Neste ponto, não se está a reconhecer a regularidade desse procedimento introduzido pelas recentes leis de diretrizes orçamentárias federais, cuja inconstitucionalidade já sustentamos de forma expressa; trata-se apenas de ressaltar que, enquanto tal figura for considerada juridicamente válida, está sujeita rigorosamente às mesmas exigências de transparência e rastreabilidade que as demais etapas de elaboração e execução do orçamento. Cf. Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. **Inconstitucionalidade das “indicações parlamentares” em emendas ao orçamento**. RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, 12, 2022. Brasília:Assecor, 2022. ISSN: 2237-3985. Disponível em <https://assecor.org.br/rbpo-revista-brasileira-de-planejamento-e-orcamento/vol-12-2022/> e <https://assecor.org.br/download/106/artigos/14500/inconstitucionalidade-das-indicacoes-parlamentares-em-emendas-ao-orcamento.pdf>

¹² E os dirigentes do Executivo, no que tange à regulamentação, estruturação e supervisão dessa atividade no seu âmbito de competências legais e administrativas.

Por fim, pode-se assinalar que os pontos até agora suscitados, embora sejam posteriores à decisão de mérito relativas à inconstitucionalidade das emendas de relator (ADPF 854), compõem fundamento lógico bastante para corroborá-la. Com efeito, as práticas impugnadas de falta de transparência do início do processo decisório (o autor da indicação veiculada pelo relator geral) e o eventual caráter vinculante das indicações desse relator (sobrepondo-se a outras considerações) são contrárias aos princípios e regras enunciados pelas decisões¹³. Essa impugnação da prática de emendamento de mérito por parte do relator-geral torna inconsistente com o ordenamento jurídico a permissão que a atual redação do art. 52, inc. II, alínea “g”, da Resolução nº 1/2006-CN do Congresso Nacional confere ao parecer preliminar (votado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização no âmbito da lei orçamentária anual) para autorizar o relator-geral a apresentar emendas de alocação de recursos. Tal prerrogativa, se existir, somente será compatível com a autorização para a realização de ajustes técnicos e legais (art. 166, § 3º, inc. III, da Constituição Federal), afastada qualquer possibilidade de delegação ao relator-geral da prerrogativa de apresentar emendas de moto próprio com alterações substantivas de mérito na programação da despesa.

Itens das decisões correlacionados ao tópico

Decisão de mérito (ADPF 854) de 19/12/2024
<p><i>“No mérito, por maioria [...] (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; [...] (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os</i></p>

¹³ Evidentemente, não se pretende que as decisões atuais tenham que suprir fundamento à decisão de 2022, que elabora exaustivamente os seus fundamentos, que correspondem em sua essência ao quanto abordado nas decisões atuais. O que se aponta aqui é a estrita continuidade lógica e jurídica da fundamentação das decisões adotadas ao longo do tempo.

programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021”

ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024

O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que concedeu parcialmente a medida cautelar para, atribuindo interpretação conforme aos seguintes dispositivos: [...], declarar e determinar, com efeitos ex nunc:

“1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares;

2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;

3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:

a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;

b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;

d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;

e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

13. Uma vez que as emendas compõem o OGU (que é único), deve-se considerar que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do art. 14 da LC nº. 210/2024;

Fundamentação da cautelar:

92. Trata-se de um imperativo lógico derivado do fato de – na Constituição - existir apenas um único OGU, e não dois, conforme ressaltado. Ou seja, não há fundamento constitucional para um regramento excepcional referente às “emendas parlamentares”, as quais versam exatamente sobre propostas oriundas de Deputados e Senadores a serem incluídas nas despesas discricionárias do País. Evidentemente, tal equivalência deve ser recíproca: quaisquer regras, restrições ou impedimentos às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo são aplicáveis ao conjunto das emendas parlamentares

ADPF 854, decisão cautelar de 01/08/2024

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

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO:

a) Impedimentos técnicos identificados, caso a caso, de modo motivado, pelo ordenador de despesas do Poder Executivo, nos termos dos arts. 165, § 11, II e 166, § 13, da Constituição Federal, bem como do art. 10 da Lei Complementar nº. 210/2024 e das decisões do Plenário do STF;[...] (grifos nossos)

3.2. OUTRAS DISPOSIÇÕES SUBSTANTIVAS

Diversas outras disposições específicas estão contidas nas decisões examinadas. Algumas delas foram estabelecidas em resposta ao tratamento dos casos atuais (como o bloqueio ou desbloqueio da execução de determinadas modalidades), mas mesmo nesta situação são apresentadas na forma de regras gerais que condicionam toda a execução superveniente (seja de emendas eventualmente desbloqueadas, seja daquelas que vierem a ser aprovadas no futuro). Em todos estes casos, evidentemente, a disposição específica não afasta qualquer dos princípios gerais de interpretação conforme à Constituição mencionados na seção anterior, devendo ser com eles compatibilizados na eventual ocorrência de alguma aparente inconsistência.

Sobre a “vinculação federativa” das emendas

Modificação significativa é o estabelecimento de um critério de validade das emendas como o de “absoluta vinculação federativa”, tornando inválida qualquer delas destinada por Deputados ou Senadores para Estado (ou Município situado em Estado) distinto daquele pelo qual foram eleitos, “salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar”. Esta destinação, naturalmente, faz-se tanto pela individualização do ente beneficiado diretamente na lei orçamentária quanto pela “indicação” posterior do beneficiário. Neste ponto, parece implícita a limitação da abrangência às emendas individuais ou, no máximo, às emendas de bancada, tendo em vista que apenas nesses casos é possível identificar a unidade da Federação pelas quais os parlamentares foram eleitos. Resta ainda indefinida a noção do que seria

“projeto de âmbito nacional”, lacuna que somente viria a ser preenchida mediante nova decisão ou regulamentação administrativa que tornasse inequívoca essa caracterização¹⁴.

Itens das decisões correlacionados ao tópico

ADPF 854, decisão cautelar de 01/08/2024

13. DETERMINO, também:

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

Sobre exigências específicas para emendas destinadas à saúde

Para todas as emendas destinadas a despesas na função saúde, de todas as modalidades, a exigência de prévia aprovação de plano de trabalho é ainda mais rigorosa: depende de manifestação prévia das instâncias próprias de governança do Sistema Único de Saúde - SUS no sentido de que a aplicação conforma-se às regras técnicas que o regem (e obriga à inserção nos documentos de planejamento e prestação de contas específicos dos gestores no âmbito do SUS). Portanto, o órgão responsável pela aprovação de planos de trabalho no âmbito sanitário não é exclusivamente o repassador federal. Devem concorrer na decisão também os agentes decisórios da estrutura tripartite do SUS responsável pela instância recebedora dos recursos, e essa decisão tem parâmetros claros nas regras de governança das transferências do SUS estabelecidas na respectiva legislação e regulamentação infralegal. Também se exige a aplicação de tais recursos em contas específicas, de forma a identificar os beneficiários finais das despesas.

Itens das decisões correlacionados ao tópico

¹⁴ É possível criar nominalmente na classificação orçamentária “projetos” cujo objeto seja a realização de obras ou entrega de equipamentos em diferentes Estados, especialmente se a execução da despesa for realizada diretamente por órgão ou entidade federal (o que mascararia a responsabilização pela distribuição geográfica dos produtos). Assim, sem uma especificação precisa do que significa a expressão “projetos de âmbito nacional”, o cabal cumprimento dessa exigência ficaria impreciso em muitas circunstâncias, causando insegurança jurídica e risco de inefetividade da própria decisão.

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024
<i>12. Em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades), doravante a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal PREVIAMENTE à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC nº. 210/2024. Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG);</i>
ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025
<i>8. Em relação a ações futuras, o TCU destaca a “atução por meio da Rede Integrar, em conjunto com Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, a fim de verificar a aplicação dos recursos provenientes de transferências especiais nos estados e municípios (ou entes subnacionais)” e sugere que “os bancos responsáveis pela gestão de recursos de entes públicos incluíssem nos extratos bancários informações como CPF e CNPJ dos destinatários finais” (e-doc. 1.583 da ADPF 854).</i> <i>9. Em face das informações apresentadas na Nota Técnica AUDGESTÃOINOVAÇÃO - TCU nº. 001/2025, determino: [..]</i> <i>vi) que sejam expedidos Ofícios aos Presidentes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, para que efetuem, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, a contar desta data, as adaptações técnicas necessárias à efetivação da medida mencionada no item 8 desta decisão, conforme Nota Técnica do TCU.</i>
ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025
<i>21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO:</i> <i>c) Recursos destinados à Saúde que não estejam em contas específicas devidamente regularizadas nos bancos competentes;</i>

Sobre o tratamento específico das transferências especiais (“emendas pix”)

As condições de validade e execução das transferências especiais foram profundamente afetadas pelas decisões judiciais¹⁵. Os recursos somente poderão ser liberados pelo Executivo (no exercício do poder-dever de aferir a regularidade das condições das emendas, como visto na seção anterior) após a comprovação de que os beneficiários apresentaram, pelo sistema eletrônico de execução de transferências (Transferegov.br), informações mínimas sobre a aplicação do recurso (incluindo ao menos plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução, prazo da execução e classificação orçamentária da despesa). A menção

¹⁵ Neste caso, como essa modalidade de despesa só existe na programação decorrente de emendas (art. 166-A da Constituição Federal), não há reflexos sobre qualquer outro tipo de despesa discricionária.

ao plano de trabalho implica, dada a interpretação conforme apontada na seção anterior, a necessidade de sua aprovação prévia pelo órgão repassador para a validade da transferência¹⁶. A obrigação do beneficiário em cumprir o plano de trabalho estabelecido, e sua responsabilização pelo descumprimento, não está explícita, mas é interpretação plausível diante da necessidade de aprovação prévia do plano de trabalho (ou seja, se a aprovação do plano é requisito de validade da transferência, a inobservância de seu conteúdo representaria a irregularidade da transferência *a posteriori*).

No caso das transferências cuja aplicação seja declarada para a função de saúde, esta exigência de prévia aprovação obedece ainda à imposição mais estrita de parecer das instâncias do SUS e de inserção no planejamento e prestação de contas desse âmbito, aplicando-se às transferências especiais a mesma exigência geral de qualquer emenda destinada à saúde, de que já tratamos em tópico anterior.

Do ponto de vista da administração financeira, as decisões exigem a abertura de uma conta corrente bancária específica para a administração de cada transferência especial, proibindo-se desta forma o depósito em contas de titularidade do ente que acumulem outros valores ou outras finalidades. Trata-se de instrumento para permitir o acompanhamento do destino final dos recursos transferidos, o que vai ao encontro da rastreabilidade “até o destino final dos recursos” exigida pelas interpretações conformes.

Para todas estas exigências relativas a transparência e rastreabilidade, as decisões demandam regulamentação específica de responsabilidade do Executivo. Até o momento, foi editada a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 115, de 10 de dezembro de 2024, com o objetivo declarado de cumprir as decisões em questão¹⁷. Quanto à Lei Complementar nº 210/2024

¹⁶ Esta condição de aprovação prévia não está explícita na decisão, mas decorre da interpretação sistemática de uma regra geral (necessidade de aprovação do plano de trabalho pelo órgão executivo para todas as emendas impositivas, seção 3.1) em conjunto com uma regra específica (necessidade de apresentação prévia do plano de trabalho por parte do beneficiário).

¹⁷ Excede ao escopo desta Nota avaliação sobre a Portaria.

– editada para atender, ao menos em parte, às decisões do STF até àquele momento –, as disposições judiciais parecem ir além dos requisitos estabelecidos pelos seus arts. 7º¹⁸ e 8º¹⁹.

O critério geral de “vinculação federativa”, obrigando a destinação dos recursos apenas para o Estado (ou Município do Estado) pelo qual o autor da emenda ou indicação foi eleito, é reiterado nesta decisão para o caso específico das transferências especiais, razão pela qual se aplicam aqui as mesmas considerações do tópico imediatamente anterior.

Por fim, a decisão elimina a incerteza antes existente quanto à jurisdição competente para fiscalização das transferências especiais: deixa claro que incide plenamente a competência dos sistemas de controle externo e interno da União (Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União). A colaboração eventual dos Tribunais de Contas de Estados e Municípios é explicitamente acolhida pelo STF quando tais iniciativas conjuntas forem empreendidas - mas sem afastar a jurisdição original do controle externo federal.

Também ficou aí estabelecido que a prestação de contas dessa modalidade deve ser feita “nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida”, ou seja, de forma análoga às demais transferências realizadas mediante convênio.

Itens das decisões correlacionados ao tópico

ADI 7688, 7695. Ref. MC, decisão de 16/08/2024
<p><i>O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que deferiu parcialmente a medida cautelar requerida para determinar:</i></p> <p><i>“1) que, doravante, as transferências especiais (‘emendas PIX’) somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo (art. 84, incs. II e IV, da CF);</i></p> <p><i>2) que as transferências especiais (‘emendas PIX’) sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição;</i></p> <p><i>3) que, doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais (‘emendas PIX’) insiram na plataforma Transferegov.br, PREVIAMENTE ao recebimento dos</i></p>

¹⁸ Informação de “objeto e valor” da transferência no momento da indicação por parte do autor.

¹⁹ Indicação, pelo beneficiário, da “agência bancária e a conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos”.

recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das emendas PIX APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial;

4) que, doravante, as transferências especiais (emendas PIX) na área da SAÚDE somente sejam efetivamente executadas mediante prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS no sentido de que há estrito cumprimento das regras técnicas que o regem, nos termos da Lei nº. 8.080/1990, especialmente de seus arts. 14-A, 35 e 36;

5) que, doravante, a destinação de transferências especiais (emendas PIX) tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar; [...]

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.”.

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

5. Quanto às transferências especiais (emendas PIX - RP 6), reitero o quanto já decidido pelo Plenário do STF nas ADIs 7688 (edoc. 49), 7695 (e-doc. 32) e 7697 (e-doc. 32) acerca da obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho, a ser inserido no Transferegov.br, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas. Desse modo, esclareço que somente é possível liberar novas emendas PIX (em exercícios vindouros) com a PRÉVIA aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial), pois sem isso é impossível cumprir o disposto no art. 165, § 11, II, da Constituição e art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024.[...]

6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de emendas PIX - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas.

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO: [...]

d) Transferências especiais (“emendas PIX”) sem Plano de Trabalho apresentado e aprovado;

Sobre obrigações das organizações da sociedade civil como beneficiárias das emendas

Quando os destinatários das emendas forem organizações da sociedade civil em geral, foram definidos pelo STF requisitos específicos.

No que diz respeito à aquisição de bens e serviços com os recursos recebidos, são delas exigidos “procedimentos objetivos de contratação”. Esta exigência não é, evidentemente, requisito prévio a toda transferência (pois qualquer contratação só é possível com o recebimento dos

recursos), sendo previsivelmente cobrada na prestação de contas. Faltam, porém, as especificações do que viriam a ser tais “procedimentos objetivos”, dentre as múltiplas práticas possíveis de aquisição de bens e serviços, o que pode gerar insegurança jurídica.

Existem precedentes de situações similares de pessoas jurídicas que movimentam recursos públicos aos quais se dá certa liberdade de procedimentos, mediante a elaboração de regulamentos próprios de contratação, exigindo observar em certa medida “princípios gerais do processo licitatório” e seguir “postulados gerais relativos à Administração Pública, em especial os da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da publicidade” (Acórdão 2198/2015-TCU-Plenário), tais como os organismos do Sistema S²⁰, ou considerar regulamentos específicos de aquisição e contratação editados pelo Poder Executivo, tal como aplicável ao funcionamento dos contratos com fundações de apoio em universidades²¹. Este último método parece o mais adequado, tendo em vista a multiplicidade de organizações de distinto porte e recursos (muitas das quais não teriam possivelmente condições de elaborar instrumento próprio com proficiência), e inclusive a própria forma com que o STF estabelece os padrões de transparência para as fundações de apoio, como se verá logo adiante.

Já no que tange à transparência e rastreabilidade, o STF já deferiu ao Executivo o poder-dever de regulamentar tais aspectos em caráter geral, o que denota a possibilidade de que tais exigências sejam definidas em regulamento de forma geral e inequívoca. Para tanto, alguns pontos específicos foram impostos pelas decisões ao estoque de emendas recebidas, os quais devem ser considerados como parâmetros mínimos de transparência: a divulgação na internet pelas organizações beneficiárias dos valores oriundos de emendas parlamentares recebidos e de sua destinação. Embora a decisão faça menção aos sítios próprios de internet das organizações

²⁰ Cf. por exemplo Acórdãos 2198/2015, 744/2017, 1584/2016, 3249/2013, 1785/2013, 534/2011 e 1695/201, do Plenário do TCU, e Acórdãos 3362/2009, 338/2007 e 5262/2008 da sua Primeira Câmara

²¹ Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016)

receptoras, é provável que muitas das entidades de pequeno porte não as tenham, pelo que se faz conveniente a oferta de plataforma pública (que pode ser a própria Transferegov.br) para que essas informações sejam prestadas²².

No caso particular das universidades públicas e respectivas fundações de apoio, medida cautelar posterior determinou a elaboração de normas gerais de prestação de contas por parte da União e dos entes da Federação que as mantém, de forma a uniformizar os procedimentos aplicáveis. No âmbito da União, a Portaria MEC nº 97, de 11 de fevereiro de 2025, foi editada com essa finalidade, enquanto a tramitação da ADPF 854 contém grande número de comunicações processuais de Estados da Federação dando conta da publicação das respectivas normas ou das providências para tanto.

Itens das decisões correlacionados ao tópico

ADPF 854, decisão cautelar de 01/08/2024
<i>13. DETERMINO, também: III - que, quando executoras de recursos de emendas parlamentares (qualquer que seja a modalidade), as ONGs e demais entidades do terceiro setor respeitem procedimentos objetivos de contratação e observem aos deveres de transparência e rastreabilidade (art. 163-A da Constituição c/c art. 69 da Lei nº 13.019/2014)</i>
ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024
<i>8. No tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, a execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes; 9. Relembro decisão proferida em Audiência de Conciliação, na ADPF 854 (e-doc. 482): '15. Assim sendo, DETERMINO que: ... III) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: ... B) as ONGs e demais entidades do terceiro setor, informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos'. Destaco, também, o decidido pelo Plenário do STF, nos autos da ADI 7688 (e-doc. 49): '7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data ... b. s 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'. Reitero a determinação de cumprimento das referidas decisões, com a publicação dos valores recebidos de emendas por ONGs e demais entidades do terceiro setor, em seus sítios na internet. Sem tal publicação devidamente atestada, a execução das emendas permanece suspensa.</i>

²² Em grande medida, a exigência de prestação de contas de todas as transferências na plataforma, combinada com o acesso público irrestrito a essas informações, pode suprir até com vantagens esta exigência (por abranger em um único repositório os dados de todas as organizações). De toda forma, a exigência de publicação na página internet do beneficiário, quando esta existir, persiste e tem a vantagem de demonstrar publicamente a atuação da organização para os interessados.

ADPF 854, decisão cautelar de 12/05/2025

2. [...] determino que, no prazo de 30 (trinta) dias corridos (que fluem a partir desta data), o Ministério da Educação (MEC), a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) providenciem, no âmbito de suas competências administrativas, a publicação de normas e/ou orientações para que haja aplicação e prestação de contas adequadas quanto às emendas parlamentares federais, com transparência e rastreabilidade, pelas Instituições de Ensino Superior e suas respectivas Fundações de Apoio. À vista da autonomia federativa, a referida determinação aplica-se, por simetria, aos Estados, os quais devem proceder da mesma maneira, com a finalidade de orientar a aplicação e prestação de contas das emendas parlamentares federais, pelas Instituições de Ensino estaduais e suas Fundações de Apoio, no mesmo prazo (30 dias corridos).

Sobre procedimentos específicos para transparência em emendas coletivas (bancadas ou comissões)

Um dos pontos fulcrais da controvérsia sobre transparência e rastreabilidade das emendas refere-se à identificação do proponente das emendas coletivas (de bancadas e comissões) e das “indicações” delas decorrentes.

Neste sentido, a rastreabilidade “desde a fase inicial de votação” tem sido exigida pelo STF, no sentido de que tais emendas devem ser deliberadas pelo colegiado com registro em ata que contenha “a identificação nominal do(s) parlamentar(es) ‘solicitante(s)’ ou autor(es) da(s) proposta(s)”. Em outras palavras, qualquer emenda ou indicação deve ter formalizada e publicada a identificação de quem, dentre os parlamentares, propôs a um colegiado parlamentar a escolha de um beneficiário de recurso público, e o registro de todo o processo seguido pelo colegiado para decidir sobre a proposta

Sendo este o requisito de rastreabilidade, depreende-se irregular a execução de emenda para a qual não haja a publicidade das informações relativas à autoria da proposta original de emenda/indicação (por parte de parlamentar individual) e à deliberação sobre ela.

Finalmente, o STF dispôs na matéria que, no âmbito das comissões permanentes do Congresso, estão legitimados para propor tais emendas e indicações todos os parlamentares²³, independentemente de ocupar liderança partidária e até mesmo de pertencer à comissão

²³ Ainda que não explicitado, entendemos plausível a interpretação de que se trata de todos os parlamentares da Casa a que pertence uma determinada comissão permanente (estendendo-se indistintamente a todo parlamentar federal, por imperativo lógico, a iniciativa quando a emenda é apresentada por comissão mista bicameral).

deliberante, em função das prerrogativas que estabelece a Constituição Federal para todo membro do Poder Legislativo.

Itens das decisões correlacionados ao tópico

<p style="text-align: center;">ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024</p> <p>10. Para o exercício de 2025, quanto às ‘emendas de bancada’ (RP 7) e às ‘emendas de comissão’ (RP 8), devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, conforme delineado nesta decisão. Em outubro de 2025, será realizada auditoria da CGU especificamente quanto à vedação de ‘rateio’ dos valores e de fragmentação dos seus objetos, conforme plano de trabalho a ser apresentado a este Relator, no prazo de 15 (quinze) dias corridos. Repito: tais emendas devem ser deliberadas nas respectivas bancadas e comissões, sempre com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) ‘solicitante(s)’ ou autor(es) da(s) proposta(s);</p> <p>11. Quanto às ‘emendas de comissão’ (RP 8), as indicações para a deliberação das Comissões poderão ser feitas por qualquer parlamentar, inclusive pelos líderes partidários, os quais não detém monopólio de sua autoria, uma vez que isso seria incompatível com o Estatuto Constitucional dos membros do Congresso Nacional e com o devido processo legislativo;</p>
<p style="text-align: center;">ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025</p> <p>19. Friso que, em relação às “emendas de comissão” e às “emendas de bancada”, as ações planejadas pelos Poderes Executivo e Legislativo devem considerar a necessidade de autores/proponentes/apoiadores/solicitadores constarem em Ata, conforme decisão de 02/12/204 (e-doc. 1.006 da ADPF 854). Tais proponentes podem ser parlamentares individualmente ou em grupo. [...]</p> <p>21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO: [...]</p> <p>e) “Emendas de comissão” e “de bancada” em relação às quais não haja aprovação ou convalidação registrada em Atas de reunião das Comissões e das Bancadas, respectivamente, com a identificação do parlamentar solicitante/apoiador e de sua destinação. As referidas Atas devem estar devidamente publicadas no Portal da Transparência; e</p>

Sobre os limites de crescimento dos montantes destinados a emendas parlamentares

O último ponto a ressaltar é o estabelecimento pelo STF de um novo limite ao crescimento das despesas com emendas parlamentares. Atualmente, há limites globais para o valor das emendas ditas “impositivas” (art. 166, §§ 9 e 12, da Constituição, fixando respectivamente limites de 2% da receita corrente líquida arrecadada no exercício anterior para as emendas individuais e 1% para as emendas de bancada), e não correm limites para as demais emendas alocativas do Congresso Nacional (aquelas que não têm caráter de “execução obrigatória”).

Pela decisão da Corte, e até a decisão de mérito da ADI 7697, passa a incidir um limite global para todas as alterações de mérito alocativo promovidas na peça orçamentária²⁴, que consistirá no menor dentre três valores:

- a) a variação das despesas discricionárias do Poder Executivo;
- b) o limite de crescimento das despesas primárias (teto de gastos) fixado no art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e
- c) a variação da receita corrente líquida verificada em relação ao exercício imediatamente anterior.

O fundamento dessa criação de novo limite é apresentado nos itens 89 a 96 da Medida Cautelar referendada pelo Plenário em 03/12/2024, a fim de conter “o agigantamento das despesas determinadas pelo Poder Legislativo e mantendo-as em consonância com o que se verifica no âmbito do Poder Executivo”.

Nesse ponto, é possível identificar algumas imprecisões. Quanto às “despesas discricionárias do Poder Executivo”, faz-se necessário saber se incluem ou não em seu cômputo as programações dos órgãos do Executivo inseridas por emendas parlamentares. Neste sentido, entendemos que o fundamento de conter “despesas determinadas pelo Poder Legislativo” deixa claro que o que se pretende é isolar e quantificar aquelas despesas que, contidas na proposta do Executivo, não foram modificadas por emendas alocativas do Congresso Nacional. Assim, a taxa de variação concernida parece significar o total da despesa discricionária dos órgãos do Poder Executivo, deduzida das programações decorrentes de emendas parlamentares²⁵.

No que se refere à “receita corrente líquida verificada em relação ao exercício imediatamente anterior”, a expressão não identifica com precisão se seria o exercício imediatamente anterior ao de início da vigência da lei orçamentária ou aquele anterior ao envio da

²⁴ Ainda que não explicitado, entendemos plausível a interpretação de que a vedação não inclui as emendas ao texto da lei nem as de correção de erros e omissões, previstas no art. 166, § 3º, inc. III da Constituição.

²⁵ Operacionalmente, este cálculo é passível de razoável precisão imediata, uma vez que na lei orçamentária de 2024 já são identificadas com indicador de resultado primário (RP) as emendas individuais (RP 6), as emendas de bancada impositivas (RP 7) e as emendas de comissão (RP 8), inclusive na execução. Para implementar o cálculo, faltaria quantificar, no máximo, a execução de emendas de bancada que excederam os limites do art. 166, § 12, da Constituição e foram apresentadas no autógrafa como RP 2.

proposta orçamentária. O entendimento de que o exercício deve ser o anterior ao de referência do orçamento trará de volta dificuldades operacionais para o trâmite da proposta, já que a receita corrente líquida do exercício anterior só seria efetivamente conhecida após o prazo constitucional para a deliberação final do Congresso sobre a peça orçamentária. Nesse ponto, não encontramos elementos nas decisões que direcionem a uma interpretação ou outra.

Outra possível questão seria identificar se esses limites globais (fixados, de forma expressa, para todas as emendas parlamentares) incidem linearmente sobre os valores de “execução obrigatória” (art. 166, §§ 9 e 12, da Constituição) e sobre os demais valores, de forma a manter a mesma proporção entre essas duas modalidades ao longo do tempo ou se as emendas de “execução obrigatória” preservariam seus montantes e regras, forçando eventual redução das demais emendas, até que, num cenário extremo, comprimissem completamente estas. Neste ponto, não encontramos elementos nas decisões e respectivas fundamentações que fundamentem a primeira hipótese: o limite fixado pela decisão é, explicitamente, o total de emendas parlamentares, e não o total de emendas impositivas.

Desta forma, as emendas de “execução obrigatória” representam uma parcela desse total cujo limite ora se estabelece, parcela esta que seguirá sujeita às regras atuais (evolução da receita corrente líquida). Isto implica que, se a receita corrente líquida crescer mais rapidamente que os demais critérios de correção, a parcela impositiva de emendas individuais e de bancada ocupará uma maior proporção das emendas parlamentares totais, comprimindo as demais modalidades para que o total continue observando ao critério de atualização determinado pela Corte. O limite máximo desta compressão, portanto, ocorrerá se a correção das emendas impositivas se der em montante tal que ocupe todo o espaço possível para as emendas parlamentares segundo os possíveis critérios de correção estabelecidos pela decisão: nessa hipótese, este espaço possível passará então a delimitar até mesmo os valores das emendas impositivas, obrigando a que as demais emendas tenham valor zero (e impedindo que o montante total das emendas, nesse caso composto integralmente pelas impositivas, seja superior ao total corrigido pelos critérios das decisões judiciais). Esta interpretação parece-nos compatível com a fundamentação de adequar o crescimento das despesas de iniciativa do Legislativo com aquelas propostas pelo Executivo, ainda assim deixando ao parlamento a prerrogativa de decidir quanto de sua parcela irá destinar às

modalidades individual e de bancada previstas na Constituição e quanto alocará às demais modalidades (emendas de comissão e de bancada “não-impositiva”).

Item das decisões correlacionado ao tópico

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

14. Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC nº. 210/2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697.

3.3 A DELIBERAÇÃO MAIS RECENTE CONFIRMA AS DISPOSIÇÕES RECOLHIDAS NESTA NOTA

A última deliberação exarada nas ações em questão até a data de elaboração desta Nota consiste na Decisão cautelar de 26/02/2025 na ADPF 854, cuja finalidade é homologar o plano de trabalho apresentado pelos Poderes Executivo e Legislativo para fins de implementação das medidas que levem ao cumprimento das deliberações aqui resenhadas no que tange às garantias de transparência e rastreabilidade.

A decisão aponta que não subsistem mais bloqueios generalizados à execução de emendas, ressalvados casos particulares identificados na tramitação judicial. Os planos de trabalho apresentados e a homologação pelo Relator (*ad referendum* do Plenário da Corte) reiteram o objetivo do cumprimento integral das exigências de transparência, além de não contraditarem ou afastarem qualquer das demais medidas de interpretação da Constituição constantes das decisões anteriores e aqui resenhadas.

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

18. Em face dos avanços institucionais mencionados nos itens 14 e 17 desta decisão e da demonstração do comprometimento dos Poderes Executivo e Legislativo com o cumprimento, em etapas, conforme cronograma apresentado, das determinações desta Corte, homologo o Plano Trabalho, submetendo esta decisão a referendo do Plenário do STF, sem prejuízo dos seus efeitos imediatos. [..]

21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO:

- a) Impedimentos técnicos identificados, caso a caso, de modo motivado, pelo ordenador de despesas do Poder Executivo, nos termos dos arts. 165, § 11, II e 166, § 13, da Constituição Federal, bem como do art. 10 da Lei Complementar nº. 210/2024 e das decisões do Plenário do STF;*
- b) Suspensão específica, anteriormente determinada pelo STF, em face de auditorias realizadas pela CGU em ONGs e demais entidades do terceiro setor;*
- c) Recursos destinados à Saúde que não estejam em contas específicas devidamente regularizadas nos bancos competentes;*
- d) Transferências especiais (“emendas PIX”) sem Plano de Trabalho apresentado e aprovado;*
- e) “Emendas de comissão” e “de bancada” em relação às quais não haja aprovação ou convalidação registrada em Atas de reunião das Comissões e das Bancadas, respectivamente, com a identificação do parlamentar solicitante/apoiador e de sua destinação. As referidas Atas devem estar devidamente publicadas no Portal da Transparência; e*
- f) Incidência de ordem judicial específica oriunda de outra instância do Poder Judiciário ou dos sistemas de controle interno e externo (art. 71 da CF).*

4. CONCLUSÃO

Em que pesem as inúmeras dificuldades no tratamento das situações relativas a emendas aprovadas em exercícios anteriores, as quais têm ocupado grande parte das atenções do público e dos próprios intervenientes nas ações judiciais, atualmente “não há bloqueio judicial generalizado à execução de emendas parlamentares, mas sim trilhos constitucionais e legais a serem observados”²⁶.

Dado o ruído informacional que inevitavelmente decorre da necessidade de tratamento de casos individuais e situações de legado de exercícios anteriores dentro dos mesmos processos de controle abstrato de constitucionalidade, esta Nota expõe de forma focalizada os critérios e requisitos que constituem os trilhos de natureza permanente lançados pelas decisões do STF a serem seguidos a partir do presente momento para a elaboração e execução orçamentárias da União.

²⁶ ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024, fundamentação da medida cautelar, item 14, p. 64.