



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS OBJETIVOS

**PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00506/2024/SGCT/AGU**

**PROCESSO JUDICIAL: 0055919-50.2021.1.00.0000**

**NUP: 00692.001997/2021-15**

**INTERESSADOS: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL - PSOL - SP E OUTROS**

**ASSUNTO: ADPF n° 854, 7688, 7695 e 7697. EMENDAS PARLAMENTARES**

Ementa: Decisões estruturais proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 854 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 7688, n° 7695 e n° 7697. Esclarecimento dos trilhos constitucionais e legais a serem observados para as liberações de emendas parlamentares. Autorização da retomada de sua execução, nos termos deste parecer.

Senhora Diretora do Departamento de Controle Concentrado,

1. A Secretária-Geral de Contencioso requisitou a este departamento a emissão de parecer de força executória a fim de (i) esclarecer aspectos da exequibilidade da decisão monocrática proferida pelo Ministro Flávio Dino em **09/12/2024** na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 854 (doc. eletrônico n° 1033) e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 7688 (doc. eletrônico n° 110), n° 7695 (doc. eletrônico n° 60) e n° 7697 (doc. eletrônico n° 63); (ii) consolidar as informações veiculadas nos pareceres de força executória referentes às decisões judiciais prolatadas nesses processos, agrupando-as por categoria de emenda parlamentar; e (iii) indicar as determinações judiciais que, tendo sido proferidas antes da promulgação da Lei Complementar n° 210/2024 e da decisão de 02/12/2024, ainda permanecem produzindo efeitos por si mesmas.

2. Essas providências buscam explicitar os trilhos constitucionais e legais a serem observados para as liberações de emendas, tais como delineados nas decisões proferidas nos processos epígrafe.

**1. DO CASO**

3. Conforme relatado no **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00446/2024/SGCT/AGU**, o Ministro Flávio Dino proferiu, em 02 de dezembro de 2024, nova decisão estrutural na ADPF n° 854 e nas ADI's n° 7688, 7695 e 7697, *ad referendum* do Plenário, cujo dispositivo segue transcrito abaixo:

1. O monitoramento na ADPF 854 **visando ao encerramento definitivo das práticas denominadas “orçamento secreto”** se estenderá ao exercício financeiro de 2025, com a realização periódica de Audiências de Contextualização e Conciliação, bem como novas auditorias, quando necessárias. Este monitoramento refere-se às **emendas RP 8 e RP 9**;

2. Quanto ao cumprimento do item D do Acórdão proferido na ADPF 854 (e-doc. 373 da ADPF 854), relativo aos anos de 2020, 2021 e 2022, a execução dos restos a pagar das **“emendas de relator” (RP 9)** pode ser retomada, **DESDE 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. Vale lembrar que o

Portal da Transparência já foi reformulado, conforme Relatório da CGU (e-docs. 937 e 938 da ADPF 854). Após a publicação dos dados no Portal da Transparência, caberá ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas (caso a caso). Nas situações em que os dados não forem apresentados ou publicados, ou quando os dados apresentados forem inadequados ou insuficientes, as execuções permanecerão suspensas;

3. Do mesmo modo, o ordenador de despesas deve verificar que a execução da emenda consta da plataforma *Transferegov.br*. Demais requisitos técnicos devem ser examinados, nos termos da lei;

4. Sobre “**emendas de comissão**” (RP 8) até o corrente exercício, valem todas as disposições dos itens anteriores (2 e 3), inclusive quanto aos restos a pagar;

5. Quanto às **transferências especiais (“emendas PIX” - RP 6)**, reitero o quanto já decidido pelo Plenário do STF nas ADIs 7688 (e-doc.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**. Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o **prazo de 60 (sessenta) dias corridos** para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos referentes às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, o que não será, neste momento, impeditivo para a sua execução. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal;

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. Fixo o **prazo de 60 (sessenta) dias corridos** para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às “emendas PIX” anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma *Transferegov.br*, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN - TCU nº 93/2024;

7. Sobre as **demais “emendas individuais” e “emendas de bancada” (RP 7)** de exercícios relativos a 2024 e anteriores, não remanescem obstáculos à retomada de sua execução, observadas as disposições legais e a ressalva constante do item seguinte;

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. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de ‘emendas PIX’ recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos”. 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. A CGU deverá aferir o cumprimento da decisão, com a apresentação de Relatório, **no prazo de 30 (trinta) dias corridos**, para novas deliberações desta Relatoria, sem prejuízo da imediata retomada da execução das emendas, uma vez atendida a condição constante no item 8 do Dispositivo, constatada pelo ordenador de despesas. Determino, ainda, o prosseguimento das auditorias, pela CGU, até atingir 100% das emendas parlamentares para ONGs e entidades do terceiro setor, conforme plano de trabalho a ser apresentado a este Relator no **prazo de 15 (quinze) dias corridos**;

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);

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;

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);**

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;**

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.

A presente decisão objetiva responder às solicitações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o que não exclui outras impugnações, nas ações já propostas ou a serem propostas, nos termos da Constituição Federal.

Esclareço que as liberações de emendas - observados estritamente os termos desta decisão - podem ocorrer caso a caso, mediante informações e análises que competem aos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo. Com a publicação da LC nº. 210/2024, não há bloqueio judicial generalizado à execução de emendas parlamentares, mas sim trilhos constitucionais e legais a serem observados, consoante a presente decisão.

4. A r. decisão monocrática foi publicada no DJe de 03 de dezembro de 2024 e referendada pelo Plenário da Corte em sessão virtual extraordinária com início às 18h do dia 02.12.2024 e encerramento às 23h59 do dia 03.12.2024.

5. No **item 10** dessa mesma decisão, o Ministro Flávio Dino esclareceu que

**até o presente estágio processual, as decisões colacionadas, oriundas do Plenário do STF, permanecem válidas**, motivando o condicionamento da continuidade da execução de RP 8 (“emendas de comissão”), de restos a pagar de RP 9 (“emendas de relator”), de RP 6 (incluindo as “emendas PIX”) e RP 7 (“emendas de bancada”) ao pleno atendimento dos requisitos constitucionais de transparência e de rastreabilidade. Tal exigência desdobra-se na necessidade de **regularização do estado de coisas em relação aos dados passados referentes à execução das emendas parlamentares**, bem como na premência da **adoção de medidas que assegurem o cumprimento da norma constitucional (art. 163-A) no futuro**. (Grifos no original)

6. Em 03/12/2024, o Advogado-Geral da União apresentou na ADPF nº 854 (doc. eletrônico nº 1018) e nas ADI’s nº 7688 (doc. eletrônico nº 81), nº 7695 (doc. eletrônico nº 51) e nº 7697 (doc. eletrônico nº 57) pedido de parcial reconsideração da decisão de 02/12/2024 dirigido aos itens:

a) **5**, em relação à exigência de prévia de Plano de Trabalho, em deferência ao artigo 8º da LC nº 210, de 2024; assim como requer que se esclareça que a competência para aprovação do Plano de

Trabalho no caso de transferências especiais não é do "Poder Executivo Federal (Ministério setorial);

b) **10 e 11**, no ponto em que exigem a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s), em deferência aos artigos 3º e 5º da LC nº 210, de 2024;

c) **14**, em deferência ao artigo 11 da LC nº 210, de 2024, que bem contempla regra que, além de já conter redução nominal do volume total de emendas para o próximo exercício em relação ao atual, traduz crescimento sempre abaixo do arcabouço fiscal (LC 200/2023);

7. Em 09/12/2024, o Ministro Relator proferiu nova decisão monocrática, na qual **rejeitou integralmente** o pedido formulado pelo AGU, mantendo as determinações constantes na decisão proferida em 02/12/2024 e referendada, à unanimidade, pelo Plenário da Suprema Corte. Como esclarecimentos conclusivos na decisão de 09/12/2024, foi destacado pelo Ministro Relator que

a) a apresentação e a aprovação prévias dos Planos de Trabalho para a execução das “emendas PIX” são requisitos que decorrem da Constituição Federal (art. 165, § 11, II c/c art. 166, § 13) e estão **explicitamente** na LC nº. 210/2024 (art. 10, X e XIII);

b) o registro em Atas das propostas que resultarem nas “emendas de bancada” (RP 7) e nas “emendas de comissão” (RP 8), conforme consagrado pela LC nº. 210/2024 (arts. 3º, § 2º, e 5º, II), atende aos primados da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição). **O tema foi bem deslindado na Nota Técnica nº. 127/2024 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.** Deve-se considerar que processo legislativo que conduz à Lei Orçamentária Anual (LOA) não pode ser diferente daquele que resulta nas demais leis, **no que se refere aos registros públicos da sua tramitação;**

c) o teto para o crescimento futuro das emendas parlamentares foi expressamente enunciado na reunião entre os Poderes, em 20/08/2024, e corretamente consagrado pela LC nº. 210/2024, ao estabelecer a equivalência jurídica entre despesas discricionárias oriundas de propostas do Poder Executivo e de emendas parlamentares (art. 14).

8. A presente manifestação tem o objetivo abordar aspectos da decisão proferida em **09/12/2024**, bem como consolidar os esclarecimentos apresentados em pareceres anteriores, agrupados por categoria de emenda parlamentar. Busca-se, ainda, explicitar as determinações judiciais proferidas nos processos estruturais em epígrafe antes da promulgação da Lei Complementar nº 210/2024 e da decisão de 02/12/2024, e que permanecem produzindo efeitos por si mesmas.

## **2. DA MANUTENÇÃO DA FORÇA EXECUTÓRIA DA DECISÃO DE 02/12/2024 E DA CONSOLIDAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES ESTRUTURAIS, AGRUPADAS POR CATEGORIA DE EMENDA PARLAMENTAR**

9. Inicialmente, cumpre salientar que a decisão proferida em 09/12/2024 rejeitou integralmente o pedido formulado pelo Advogado-Geral da União na petição de 03/12/2024, “*mantendo as determinações constantes na decisão proferida em 02/12/2024 e referendada, à unanimidade, por esta Corte*”. Por conseguinte, resta mantida a **eficácia** da decisão proferida em **02/12/2024** pelo Ministro Flávio Dino e referendada pelo Plenário na ADPF nº 854 e nas ADI’s nº 7688, 7695 e 7697, **desde a sua publicação (03/12/2024)**.

10. Além de imediatamente exigível, a r. decisão monocrática proferida pelo Ministro Relator e referendada pelo Plenário possui **efeitos erga omnes e caráter imperativo para a Administração Pública Federal** (cf. artigo 102, § 2º, da Constituição; e artigo 28, § único, da Lei nº 9.868/1999).

11. Portanto, reitera-se a **exequibilidade imediata do que foi decidido**.

12. Na sequência, a presente análise irá consolidar as decisões estruturais proferidas na ADPF nº 854 e nas ADI’s nº 7688, 7695 e 7697, referentes à execução das emendas parlamentares RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9, a fim de esclarecer os trilhos constitucionais e legais a serem observados para as liberações de emendas.

## **2.1 EMENDAS DE COMISSÃO (RP 8), ATÉ 2024, E EMENDAS DE RELATOR-GERAL (RP 9), DE 2020, 2021 E 2022**

13. A presente análise é uma ocasião oportuna para pontuar alguns aspectos da fundamentação jurídica da decisão de **09/12/2024** que auxiliam a compreensão de determinações veiculadas na decisão de **02/12/2024**.

14. Consoante salientado no **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00446/2024/SGCT/AGU (03/12/2024)**, os **itens 2, 3 e 4** do dispositivo da decisão de 02/12/2024 autorizam a retomada da execução dos **restos a pagar das "emendas de relator" (RP 9)- relativos aos anos de 2020, 2021 e 2022 - dos restos a pagar das "emendas de comissão" (RP8) e das "emendas de comissão" (RP 8) até o corrente exercício, DESDE QUE** observadas as seguintes condições:

- a) o ordenador de despesas, em conjunto com o órgão de controle interno deverão verificar formalmente que o Portal de Transparência contém o nome do(s) parlamentar(es) autor(es) da indicação – ou solicitador(es) e dos beneficiários finais, sendo que
- b) o Relator do Orçamento não poderá figurar como parlamentar autor da indicação de uma RP 9;
- c) após a publicação dos dados no Portal da Transparência, caberá ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações do Supremo Tribunal Federal e, se for o caso, liberar a execução das emendas **caso a caso**;
- d) o ordenador de despesas deverá verificar que a execução da emenda consta da plataforma *Transferegov.br*; e
- e) os demais requisitos técnicos deverão ser examinados, nos termos da lei.

15. Ou seja, a decisão de 02/12/2024 autoriza a retomada da execução das emendas, **desde que** o Portal de Transparência contenha o nome do(s) parlamentar(es) autor da indicação - ou solicitador(es), e dos beneficiários finais, sendo que o Relator do Orçamento não poderá figurar como parlamentar autor da indicação de uma RP 9; que a execução da emenda conste da plataforma *Transferegov.br*; e que os demais requisitos técnicos sejam examinados, nos termos da lei.

16. Registre-se que, como informado pela União em petição apresentada na ADPF 854 em 08/12/2024 (anexo), até que as informações a serem fornecidas pelo Congresso Nacional estejam estruturadas para integração com o Portal da Transparência – e lembre-se que aqui está-se a falar em RP 9 de 2020 a 2022 e de RP 8 até 2024 - , é possível conferir a devida publicidade exigida pelo Supremo Tribunal Federal para essas emendas com a identificação nominal do(s) parlamentar(es) solicitante(s) que assim se identifique(m), com pronta disponibilização desse dado no Portal da Transparência. Nesse sentido, e inclusive à luz dos esclarecimentos prestados pelo Ministro Flávio Dino na decisão de 09/12/2024, consoante será melhor desenvolvido abaixo, para as emendas coletivas (bancada e comissão) a partir de 2025, qualquer parlamentar poderá ser identificado pelo Parlamento como “solicitante”, inclusive os líderes partidários.

17. Relembre-se, a propósito, o que exige os **itens 2 e 4** da decisão de 02/12/2024:

2. Quanto ao cumprimento do item D do Acórdão proferido na ADPF 854 (e-doc. 373 da ADPF 854), relativo aos anos de 2020, 2021 e 2022, a execução dos restos a pagar das **“emendas de relator” (RP 9)** pode ser retomada, **DESDE 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. Vale lembrar que o Portal da Transparência já foi reformulado, conforme Relatório da CGU (e-docs. 937 e 938 da ADPF 854). Após a publicação dos dados no Portal da Transparência, caberá ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas (caso a caso). Nas situações em que os dados não forem apresentados ou publicados, ou quando os dados apresentados forem inadequados ou insuficientes, as execuções permanecerão suspensas;

4. Sobre **“emendas de comissão” (RP 8) até o corrente exercício, valem todas as disposições dos itens anteriores (2 e 3), inclusive quanto aos restos a pagar**;

18. Confira-se trecho da referida petição da União apresentada em 08/12/2024, que traduz a solução alternativa possível para cumprimento da decisão judicial nesse ponto:

“No mesmo sentido, enquanto têm seguimento no âmbito do Poder Legislativo os avanços de estruturação de dados necessários para a integração dos dados à consulta de Emendas Parlamentares no Portal da Transparência, e no intuito de avançar na transparência na execução orçamentária e financeira das programações classificadas como RP 8 ou restos a pagar de RP 9 de cada emenda parlamentar, como medida paliativa, seria possível que fosse orientado, no âmbito do Executivo, que a execução de emendas somente deverá ser liberada, no caso de não constar o nome do Parlamentar solicitante na consulta de emendas do Portal da transparência, caso haja o registro obrigatório no campo de observação da Nota de Empenho e/ou da Ordem Bancária da identificação nominal do(s) parlamentar(es) “apoiador(es)”, vedada a substituição pelo Presidente de Comissão ou Relator do Orçamento, no formato: “ATENDER INDICAÇÃO DE APOIADOR/PATROCINADOR [NOME-CÓDIGO PARLAMENTAR- NO VALOR DE [R\$ XXXXXX,XX].

13. Assim, como alternativa, até que a integração plena dos sistemas seja viabilizada - permitindo que os dados constem no campo “apoiador” da consulta de emendas no Portal da Transparência -, e sem prejuízo das medidas já realizadas ou em curso, o Poder Executivo Federal, inclusive por orientação da CGU, está normatizando um mecanismo que viabiliza a publicização, no Portal da Transparência, por meio da inserção da identificação nominal do parlamentar apoiador em relação às despesas vinculadas das emendas coletivas inscritas em RP 8 ou RP 9, abrangidas pelo item 2 do dispositivo da decisão de 02.12.2024 (DJe 03.12.2024).”

19. Importante consignar que, logo após a peticionamento, na data de 09/12/2024 o Ministro Flávio Dino despachou nos autos apreciando a petição (DJe 10/12/2024), não opondo qualquer objeção ou ponderação à solução alternativa apresentada. Confira-se o teor do referido despacho:

Destaco que tais embaraços são incompatíveis com a elevada qualidade do corpo técnico da Câmara e do Senado, que desenvolveu métodos exemplares de transparência em relação a outros aspectos do processo legislativo e da atividade administrativa das citadas Casas.

À vista da persistência dos obstáculos, quadro que se arrasta há meses com pequenos avanços, acolho a proposta emergencial apresentada pela CGU, a fim de determinar a imediata disponibilização, em transparência ativa, de todos os documentos e planilhas apresentados pelo Congresso Nacional, assim como dos links de acesso aos sistemas indicados (SINDORC e Sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares), no Portal da Transparência.

Intimem-se as partes - incluindo as Casas do Congresso Nacional – e os amici curiae admitidos no feito para que se manifestem sobre o Relatório da CGU (e-docs. 1.030 e 1.031), no **prazo de 5 (cinco) dias úteis**, requerendo o que entenderem cabível para que se concluam os procedimentos conducentes à transparência e à rastreabilidade determinadas pela Constituição Federal.

20. Por fim, destaque-se que o **item II** da decisão de 23/08/2024 determina o “*uso obrigatório dos códigos criados pela STN para as emendas de relator (3140) e de comissão (3130), a partir do exercício financeiro de 2025, sob pena de impedimento à execução dos recursos*”. Essa determinação foi atendida no **Comunicado Siafi 2024/370155**, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

## 2.2 **EMENDAS DE COMISSÃO (RP 8) E EMENDAS DE BANCADA (RP 7) A PARTIR DE 2025**

21. **Para o exercício de 2025**, o **item 10** do dispositivo da decisão de 02/12/2024 estabelece que as **emendas de bancada** e as **emendas de comissão** devem ser liberadas 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)**.

22. Quanto às **emendas de comissão (RP 8)**, o **item 11** do dispositivo explicita que a prerrogativa de indicação de propostas conferida aos líderes partidários pelo artigo 5º, inciso I, da LC nº 210/2024 **não exclui a possibilidade de que qualquer parlamentar faça indicações para a deliberação das Comissões**. A decisão salienta que

o eventual monopólio da autoria de indicações pelos líderes partidários seria incompatível com o Estatuto Constitucional dos membros do Congresso Nacional e com o devido processo legislativo.

23. A decisão monocrática de 09/12/2024 reiterou esse entendimento e aprofundou a sua compreensão. Como se sabe, a exigência de registro em ata das indicações RP 7 e RP 8 constam dos artigos 3º, § 2º (emendas de bancada); e 5º, inciso II (emendas de comissão) da Lei Complementar nº 210/2024. Com base nesses dispositivos legais e na Nota Técnica sobre o PLP 175/2024 - que deu origem à LC nº 210/2024, o *decisum* articulou a distinção entre as etapas de **indicação/proposição** e de **aprovação** de emenda coletiva (de bancada ou de comissão), tendo esclarecido que:

a obrigatoriedade de identificação do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” não coloca em xeque o caráter coletivo das emendas RP 7 e RP 8, promovendo a sua individualização. É evidente que as “emendas de bancada” e as “emendas de comissão”, uma vez aprovadas, reproduzem o resultado da vontade coletiva da bancada estadual e da comissão, respectivamente. Nesse sentido, **a autoria de uma “emenda de bancada” e de uma “emenda de comissão” é atribuída à bancada e à comissão que a aprovou, mas, para que tal aprovação coletiva ocorra, é preciso que uma proposta tenha sido apresentada - o que é feito pelo(s) parlamentar(es) “solicitante(s)”**. (Grifou-se)

24. No tocante às “emendas de comissão”, o Relator frisou que *“os ‘solicitantes’ poderão ser os líderes partidários ou qualquer outro parlamentar, pois não podem existir Deputados ou Senadores com mais prerrogativas legislativas (‘parlamentares de 1ª classe’) e outros com menos (‘parlamentares de 2ª classe’)”*.

25. A propósito, a decisão monocrática também considerou que *“o processo legislativo que conduz à Lei Orçamentária Anual (LOA) não pode ser diferente daquele que resulta nas demais leis, no que se refere aos registros públicos da sua tramitação”*.

26. Com base nesses esclarecimentos adicionais, é seguro afirmar que a decisão de 02/12/2024 estabelece que, **para o exercício de 2025, a indicação de emendas de comissão é uma prerrogativa legislativa que não é conferida exclusivamente aos líderes partidários, mas que se estende a todos os parlamentares**. Em outras palavras, **qualquer parlamentar, inclusive o líder partidário, está autorizado a indicar emendas de comissão**, *“pois não podem existir Deputados ou Senadores com mais prerrogativas legislativas (‘parlamentares de 1ª classe’) e outros com menos (‘parlamentares de 2ª classe’)”*.

27. Ora, a aplicação desse mesmo entendimento às emendas de bancada estadual é um desdobramento lógico incontornável da fundamentação jurídica construída pelo Ministro Flávio Dino nas decisões de 02/12 e 09/12. **Afinal, se não podem existir deputados ou senadores com mais prerrogativas e outros com menos, não se pode retirar dos líderes partidários a prerrogativa de indicar emendas de bancada, sob pena de reduzi-los à estatura de “parlamentares de 2ª classe”**.

28. Portanto, pode-se afirmar que, **para o exercício de 2025, as decisões de 02/12 e de 09/12 autorizam que os líderes partidários e todos os demais parlamentares apresentem indicações de emendas de bancada estadual como “solicitantes”**.

29. Por derradeiro, relativamente às **emendas de bancada estadual (RP 7)**, a decisão monocrática esclarece, no corpo de sua fundamentação (item 54), que *“as referidas ações prioritárias, que estão previstas no § 3º do art. 2º da LC nº 210/2024, devem ser consideradas ações estruturantes, conforme se extrai de interpretação conjunta deste último dispositivo com o art. 2º, caput”*. Confira-se:

54. O **art. 2º, § 6º, II, da LC nº. 210/2024** determina que órgãos e unidades executoras de políticas públicas publiquem portarias com “os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias...”, o que indica avanço da legislação quanto à promoção do planejamento do gasto público. As referidas ações prioritárias, que estão previstas no **§ 3º do art. 2º da LC nº.210/2024**, devem ser consideradas ações estruturantes, conforme se extrai de interpretação conjunta deste último dispositivo com o **art. 2º, caput**, acima reproduzido. Para que tal comando tenha efetividade, a hipótese de descumprimento dos referidos critérios e orientações será considerada como impedimento de ordem técnica à execução de “emendas de bancada”,

constituindo exceção à sua impositividade. Tal situação amolda-se ao disposto no **art. 10, VII e XXIII, da LC nº. 210/2024**, consoante o qual configura impedimento técnico a “incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação” (inciso VII) e a “incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal” (inciso XXIII). Ademais, a fim de promover o controle social sobre o gasto público, é imperioso que o banco de dados a que se refere o **art. 2º, § 1º, II**, previsto no art.165, § 15, da CF, contenha o registro das ações prioritárias definidas em portarias publicadas na forma do **art. 2º, § 6º, II**.

### **2.3 EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL (RP 6) EM EXERCÍCIOS VINDOUROS - PRÉVIA APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DE PLANO DE TRABALHO**

30. No **item 5** do dispositivo, a decisão de 02/12/2024 condiciona a liberação de novas **emendas "PIX", em exercícios vindouros**, à **PRÉVIA aprovação do plano de trabalho pelo Ministério setorial**, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas (art.10, incisos I, X, XIII e XXIII da LC nº 210/2024).

### **2.4 EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL (RP 6) REFERENTES A 2024 E EXERCÍCIOS ANTERIORES - RETOMADA DA EXECUÇÃO, MAS COM A NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO EM ATÉ 60 DIAS**

31. Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, o **item 5** do dispositivo da decisão de 02/12/2024 **autoriza a execução imediata das emendas “PIX” previstas para o exercício financeiro de 2024, estejam elas empenhadas ou não**. Não obstante, o Ministro Relator fixou o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que o requisito de aprovação do plano de trabalho pelo Ministério setorial seja sanado, **sub pena de nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal**.

32. O item 6 do dispositivo explicita 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**. A CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas.

### **2.5 TRANSFERÊNCIAS COM FINALIDADE DEFINIDA (RP 6) E EMENDAS DE BANCADA (RP 7) REFERENTES A 2024 E EXERCÍCIOS ANTERIORES - RETOMADA DA EXECUÇÃO, RESSALVADO, QUANTO À DESTINAÇÃO A ONGs, O ITEM 8 DA DECISÃO DE 02/12/2024**

33. Sobre as **transferências com finalidade definida (RP 6) e "emendas de bancada" (RP 7)** de exercícios relativos a 2024 e anteriores, o **item 7** do dispositivo da decisão de 02/12/2024 esclarece que não remanescem obstáculos à retomada de sua execução, observadas as disposições legais pertinentes e a ressalva constante no **item 8** do mesmo dispositivo (detalhado abaixo), que condiciona o seguimento da execução das emendas destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor à deliberação motivada do ordenador de despesas competentes, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada, as regras legais e o que segue nos itens seguintes da decisão.

### **2.6 EMENDAS (DE TODAS AS MODALIDADES) DESTINADAS A ONGS E ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR - RETOMADA DA EXECUÇÃO, DESDE QUE INEXISTA IRREGULARIDADE E SEJA ATESTADA A PUBLICAÇÃO, NO SÍTIOS NA INTERNET, DOS VALORES RECEBIDOS DE EMENDAS ANTERIORES**

34. Nos **itens 8 e 9**, o dispositivo da decisão de 02/12/2024 condiciona o seguimento da execução de **emendas de todas as modalidades**, destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, à **deliberação motivada do ordenador de despesas competente**. Cumpre enfatizar que o ordenador deverá aferir, dentre outros aspectos, a observância das regras legais pertinentes, a inexistência de irregularidade já detectada e se as ONGs e demais entidades do terceiro setor efetivamente publicaram os valores recebidos de emendas **em seus sítios na internet**. Caso não haja a devida publicação, **devidamente atestada**, no sítio na internet, não poderá haver liberação, **nem das antigas, nem das**



**futuras.** Uma vez constatado, **pelo ordenador de despesas**, o atendimento da condição constante do item 8 do dispositivo da decisão, a execução das emendas poderá ser retomada imediatamente.

35. Ademais, o **item 16.III** do dispositivo da decisão de 01/08/2024 na ADPF nº 854 (doc. eletrônico nº 482) determina que as ONGs e demais entidades do terceiro setor, quando executoras de recursos de emendas parlamentares (qualquer que seja a modalidade), respeitem procedimentos objetivos de contratação e observem os deveres de transparência e rastreabilidade (artigo 163-A da Constituição c/c artigo 69 da Lei nº 13.019/2014).

36. Por sua vez, para que haja plena rastreabilidade e transparência dos processos de contratações realizados com recursos oriundos de emendas parlamentares, o **item 3.IV da decisão de 23/08/2024** permite às organizações da sociedade civil somente **usar os sistemas de licitação integrados ao Transferegov.br; ou realizar cotações eletrônicas direto no Transferegov.br, que envia notificação a todos os fornecedores do SICAF.**

## **2.7 EMENDAS (TODAS AS MODALIDADES) PARA SAÚDE - DORAVANTE, FIXAÇÃO DE ORIENTAÇÕES E CRITÉRIOS INDICADOS PELO SUS**

37. **Doravante**, conforme **item 12** do dispositivo da decisão de 02/12/2024, a destinação das emendas de todas as modalidades para a área da saúde está condicionada ao atendimento das orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do SUS e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei n 8.080/1990. Registre-se que , como dito na decisão, à CIT e CIBs compete a fixação das orientações e critérios, ao passo que ao gestor federal compete a aferição do cumprimento do requisito previamente à liberação do recurso.

38. Conforme salientado no **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00501/2024/SGCT/AGU**, do cotejo analítico das determinações veiculadas no item III da decisão de 23/08/2024 (ADPF nº 854; doc. eletrônico nº 602) e do item 88 da fundamentação da decisão de 02/12/2024 infere-se que (i) a operacionalização dos dados fundo a fundo deve ser migrada para a Plataforma Transferegov.br no prazo de 180 (cento e oitenta) dias; e que (ii) devem ser criadas contas-correntes específicas para os recursos oriundos de emendas parlamentares.

39. Confira-se, a propósito, os seguintes excertos extraídos do referido PFE:

13. Sobre a execução desses comandos judiciais, existe a compreensão de que, nas transferências fundo a fundo, **a criação de contas-correntes específicas, individualizadas por transferência e por emenda parlamentar, está necessariamente condicionada à prévia migração das operações dos dados para a Plataforma Transferegov.br.**

14. Confira-se, a propósito, os seguintes excertos do DESPACHO elaborado pela Diretoria-Executiva do Fundo Nacional da Saúde (seq. 49 do NUP 00737.020021/2024-12):

7. Não obstante a decisão determinar a obrigatoriedade do depósito, manutenção e gestão dos valores transferidos em contas-correntes bancárias específicas, individualizadas por transferência e por emenda parlamentar, a plena implementação do Plano de Ação é fundamental para garantir a efetividade dessa medida. O prazo estabelecido é crucial para assegurar que todas as ações previstas no Plano de Ação sejam cumpridas. (...) 10. Caso se cristalize o entendimento de que a utilização de contas específicas aplica-se de forma imediata, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) enfrentará seríssimas dificuldades operacionais para abrir aproximadamente 7.000 novas contas bancárias ainda no presente exercício, em um prazo extremamente exíguo. Nos termos dos Acordos de Cooperação Técnica pelo Ministério da Saúde junto às instituições financeiras oficiais federais, após a abertura das contas-correntes bancárias, o gestor beneficiário dos recursos deverá comparecer à Agência de Relacionamento Bancária, para a regularização das contas correntes, o que se revela como mais um fator dificultador da plena operacionalização das liberações de recursos.

15. Em outras palavras, verifica-se, **aparentemente**, uma situação de **absoluta impossibilidade técnica** de que os recursos transferidos fundo a fundo sejam direcionados a contas-correntes específicas antes de concluída a execução do Plano de Ação pelo MGI. **Essa circunstância, contudo, deve ser confirmada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.**

16. Confira-se, a propósito, os seguintes excertos do DESPACHO elaborado pela Diretoria-Executiva do Fundo Nacional da Saúde (seq. 49 do NUP 00737.020021/2024-12):

7. Não obstante a decisão determinar a obrigatoriedade do depósito, manutenção e gestão dos valores transferidos em contas-correntes bancárias específicas, individualizadas por transferência e por emenda parlamentar, a plena implementação do Plano de Ação é fundamental para garantir a efetividade dessa medida. O prazo estabelecido é crucial para assegurar que todas as ações previstas no Plano de Ação sejam cumpridas.

(...)

10. Caso se cristalize o entendimento de que a utilização de contas específicas aplica-se de forma imediata, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) enfrentará seríssimas dificuldades operacionais para abrir aproximadamente 7.000 novas contas bancárias ainda no presente exercício, em um prazo extremamente exíguo. Nos termos dos Acordos de Cooperação Técnica pelo Ministério da Saúde junto às instituições financeiras oficiais federais, após a abertura das contas-correntes bancárias, o gestor beneficiário dos recursos deverá comparecer à Agência de Relacionamento Bancária, para a regularização das contas correntes, o que se revela como mais um fator dificultador da plena operacionalização das liberações de recursos.

17. Como se observa, a conclusão do Plano de Ação que vem sendo executado pelo MGI é, aparentemente, uma **condição prévia incontornável, do ponto de vista operacional**, para o adequado cumprimento da exigência de criação de contas específicas.

18. A esse respeito, o MGI informa na Nota Informativa SEI nº 44262/2024/MGI (doc. eletrônico nº 102 da ADI nº 7688) que

em função dos diversos arranjos de execução, está prevista a implantação de novo avanço no Sistema para permitir que sejam abertas contas correntes específicas para os executores nos casos em que a execução não se dê de forma centralizada. Para exemplificar, podemos trazer uma hipótese em que uma única emenda será executada por mais de uma secretaria estadual, cuja necessidade se dá para que haja a abertura de mais de uma conta corrente específica. Todas as contas são abertas pelo sistema, garantindo rastreabilidade e viabilizando a execução pelos beneficiários.

19. Dessa maneira, **uma vez verificada efetivamente a impossibilidade técnica referida no parágrafo 15 acima**, pode-se extrair do comando judicial previsto no item III do dispositivo da decisão de 23/08/2024 na ADPF nº 854, acima transcrito, a compreensão de que, para a situação específica das transferências fundo a fundo, a obrigatoriedade de transferência para conta-corrente específica somente passará a produzir efeitos após a conclusão do Plano de Ação executado pelo MGI, cujo prazo é de 180 (cento e oitenta) dias.

(...)

25. Ante o exposto, concluo, em resposta à solicitação formulada pela CONJUR-MS por meio da COTA n. 11470/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, que uma vez verificada efetivamente a impossibilidade técnica referida no parágrafo 15 acima, pode-se extrair do comando judicial previsto no item III do dispositivo da decisão de 23/08/2024 na ADPF nº 854, a compreensão de que, para a situação específica das transferências fundo a fundo, a obrigatoriedade de transferência para conta-corrente específica somente passará a produzir efeitos após a conclusão do Plano de Ação executado pelo MGI, cujo prazo é de 180 (cento e oitenta) dias.

40. Como se observa, o **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00501/2024/SGCT/AGU** esclarece que é possível a retomada da execução de emendas pelas transferências fundo a fundo (i.e. de “*repasses futuros ou já efetuados e ainda em execução*”, cf. item III do da decisão de 23/08/2024), e que a obrigatoriedade de transferência para conta corrente específica somente passará a produzir efeitos **após finalizada a execução do Plano de Ação pelo MGI**, cujo prazo é de 180 (cento e oitenta) dias (com vencimento em 18/02/2025), **desde que** verificada a impossibilidade técnica de direcionamento desses recursos para conta corrente específica, porquanto tal providência se vincula ao processo de migração dos respectivos dados para a Plataforma Transferegov.br.

41. Noutro giro, cumpre reiterar os termos do **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00501/2024/SGCT/AGU**, que ofereceu resposta a questionamento formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional acerca do tratamento a ser dispensado, à luz do **item 12** do dispositivo da decisão de 02/12/2014, para a retomada da execução das emendas para área de saúde que já se encontravam empenhadas - e, portanto, já “*destinadas*” a uma política pública - no momento em que a referida decisão foi publicada.

42. No referido parecer de força executória restou esclarecido que

a resposta ao questionamento formulado pela STN é indicada no próprio dispositivo da decisão, cujo **item 12** explicita que "*em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades), doravante a sua destinação está condicionada (...)*". O trecho destacado revela que a exigência de atendimento a orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do SUS e fixados pelas CITs se aplica apenas às emendas para área da saúde **cuja destinação** for dada **de agora em diante** (i.e., *doravante*), ou seja, **após a publicação da decisão 02/12/2024**.

Destarte, conclui-se que **os requisitos estabelecidos no item 12 do dispositivo da decisão de 02/12/2024 se aplicam somente a novas destinações. Por conseguinte, no caso das transferências especiais, em que a destinação é prévia ao empenho, referidos requisitos não se aplicam à execução das emendas parlamentares para a área da saúde cujos recursos já se encontravam empenhados na data de sua publicação.**

(...)

Ante o exposto, concluo, em resposta à solicitação formulada pela STN por meio da **OFÍCIO SEI N° 74175/2024/MF**, que **os requisitos estabelecidos no item 12 do dispositivo da decisão de 02/12/2024 se aplicam somente a novas destinações. Por conseguinte, no caso das transferências especiais, em que a destinação é prévia ao empenho, referidos requisitos não se aplicam à execução das emendas parlamentares para a área da saúde cujos recursos já se encontravam empenhados na data de sua publicação.**

### 3. DA CONCLUSÃO

43. Ante o exposto, concluo que as determinações judiciais ora analisadas, oriundas de decisões estruturais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688, nº 7695 e nº 7697, explicitam os trilhos constitucionais e legais a serem observados para as liberações de emendas parlamentares, e **autorizam a retomada de sua execução, nos termos deste parecer.**

44. Ressalto, por fim, que, nos termos do artigo 6º, *caput*, parte final, da Portaria AGU nº 1.547, de 29 de outubro de 2008, compete às Consultorias Jurídicas dos Ministérios a orientação dos “órgãos e autoridades assessorados a respeito do exato cumprimento do decidido”. 45. 46.

Brasília, 10 de dezembro de 2024.

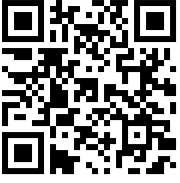
CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA  
Advogado da União SGCT/DCC

JUCELAINE ANGELIM BARBOSA  
Advogada da União SGCT/DCC

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692001997202115 e da chave de acesso 0884de92

---



Documento assinado eletronicamente por CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1783521335 e chave de acesso 0884de92 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-12-2024 21:50. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por JUCELAINE ANGELIM BARBOSA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1783521335 e chave de acesso 0884de92 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JUCELAINE ANGELIM BARBOSA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-12-2024 21:28. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1783521335 e chave de acesso 0884de92 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-12-2024 21:48. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---