



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL DO CONTENCIOSO JUDICIAL

PARECER n. 00386/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 08004.001510/2024-51

INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO / MJ

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

EMENTA: ADPF 854. CONSULTA SOBRE A NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE PLANO DE TRABALHO PARA EMENDAS PARLAMENTARES EXECUTADAS DIRETAMENTE PELAS UNIDADES DO MJSP. DA CORRETA EXEGESE DA DECISÃO JUDICIAL.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. A Secretaria-Executiva desta Pasta direciona a esta Consultoria Jurídica, por meio do Despacho Nº 1772/2025/SE, consulta relacionada às decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal no bojo das ações de controle concentrado versando sobre emendas parlamentares, em especial as relativas à ADPF 854.
2. Referida consulta tem em vista indagação formulada pela Secretaria Nacional de Assuntos legislativos pela **NOTA TÉCNICA Nº 2/2025/DIPAR-SAL/SAL/MJ**, objeto de manifestação pela Coordenação-Geral de Orçamentos e Finanças da Secretaria-Executiva por meio da NOTA TÉCNICA Nº 24/2025/CGOF/SPO/SE/MJ.
3. A indagação assim se encontra formulada:

1. A ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 exigem a apresentação de plano de trabalho para as emendas parlamentares executadas diretamente pelas unidades do MJSP?

Exemplo: a Polícia Federal foi beneficiada com uma emenda individual para aquisição de viaturas. Nesse caso, a própria PF deve elaborar e aprovar internamente um plano de trabalho para viabilizar a execução da emenda?

2. A ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 estabelecem a obrigatoriedade de plano de trabalho nos casos em que as unidades do MJSP executam diretamente emendas parlamentares, mas os bens adquiridos são destinados à doação a outro ente federado?

3. Caso esta Consultoria entenda que a ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 exijam a apresentação de plano de trabalho quando a unidade do MJSP executa diretamente a emenda parlamentar, na hipótese de os bens adquiridos serem destinados à doação a outro ente federado, este também deverá apresentar plano de trabalho específico para tal finalidade?

Exemplo: a Senasp adquire viaturas com recursos de emenda parlamentar para posterior doação à Polícia Militar de Minas Gerais. Nessa hipótese, é necessário que o estado beneficiário apresente plano de trabalho? Ou a formalização do termo de doação seria suficiente para atender aos requisitos legais e garantir a regularidade da execução?

4. A NOTA TÉCNICA Nº 2/2025/DIPAR-SAL/SAL/MJ (SEI 3156181) exarada pela Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos assim se encontra redigida:

NOTA TÉCNICA Nº 2/2025/DIPAR-SAL/SAL/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08004.001510/2024-51

INTRODUÇÃO

Trata-se da necessidade de publicação de portaria para estabelecer critérios e orientações para a execução das programações relativas às emendas de bancada e às emendas de comissão para o exercício de 2025, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em cumprimento ao artigo 15 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências.

A SPO apresenta uma minuta preliminar (Minuta de Portaria SPO Emendas Parlamentares SEI 30187154) após debate pelas áreas técnicas, que vem sendo feito desde o final do ano passado.

A Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI sugeriu novo modelo de portaria, para adequação da minuta inicialmente apresentada às decisões proferidas pelo Ministro Flávio Dino, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7697.

Nesse sentido, a SPO encaminhou e-mail para as áreas com nova minuta a partir da Portaria SRI Novo modelo (31370411), consolidando as sugestões no documento Minuta de Portaria SPO (31354436), sem aceitar qualquer das alterações solicitadas por esta Secretaria.

Esta Nota Técnica serve para formalizar e justificar as alterações necessárias na Portaria, antes de ser apreciada pela Conjur.

COMPETÊNCIA

Primeiramente, é importante lembrar que é da Diretoria de Assuntos Parlamentares da Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos – SAL, a competência para “gerenciar o processo de alocação e execução técnica e orçamentária de emendas parlamentares relacionadas ao Ministério”, nos termos do artigo 39-A, III, do Decreto 11.759, de 30 de outubro de 2023.

Nesse sentido, a DIPAR/SAL é a área competente para elaborar a Nota Técnica necessária para fundamentar a portaria a ser expedida por este Ministério, em conjunto com a SPO.

ANÁLISE

A Lei Complementar 210/2024, estipulou que os órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas devem publicar portarias estabelecendo critérios e diretrizes para a implementação das programações referidas nos Capítulos II e III da referida lei, conforme seu artigo 15. Mas aquela lei não é a única baliza para as diretrizes a serem estabelecidas.

Referida lei foi promulgada a partir das determinações apresentadas pelo Ministro Flávio Dino na ADPF 854 e na ADI 7697, em que se especificaram as regras constitucionais relativas à transparência, à rastreabilidade e ao controle público, a serem seguidas para permitir o pagamento das emendas parlamentares.

Na decisão cautelar proferida na ADI 7697 (publicada no DJE de 15/08/2024), o Ministro Flávio Dino determinou a suspensão da execução das designadas “emendas impositivas” nos seguintes termos:

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 adicionais 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.^[1]

Essa decisão foi **referendada, por unanimidade**, pelo Plenário da Suprema Corte (cf. DJE de 16/10/2024).

Nesse sentido, a Secretaria de Assuntos Legislativos sugeriu a inclusão, na minuta da Portaria, dos seguintes artigos:

Art. ... Esta regulamentação tem por objetivo:

- I – aumentar a eficiência na aplicação dos recursos públicos;*
- II – garantir a rastreabilidade e controle público da origem à destinação dos recursos públicos;*
- III – dar transparência ao processo de execução das emendas parlamentares;*
- IV – alinhar a execução das emendas às políticas públicas e ao planejamento estratégico deste Ministério.*

Art. ... A execução das emendas parlamentares impositivas está condicionada ao atendimento, de forma motivada, dos seguintes requisitos:

- I – apresentação de Plano de Trabalho prévio, pelo ente beneficiado pela emenda, que deverá conter minimamente:*
 - a) demonstração da compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária;*
 - b) demonstração da consonância do objeto com o programa do órgão executor; e*
 - c) demonstração da proporcionalidade do valor e do cronograma de execução.*
- II – compatibilidade com o planejamento do MJSP, respeitando a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual (PPA);*
- III – previsão dos resultados esperados que devem atender aos critérios de eficiência do gasto público e planejamento, o que deve ser verificado mediante análise objetiva do mérito da política;*
- IV - garantia do controle social, com identificação da origem e do destino das verbas desde a votação até sua execução.*

Parágrafo único. Para os projetos repetitivos poderá ser usado um plano de trabalho padronizado.

O primeiro artigo é apenas um dispositivo para demonstrar alinhamento com a decisão proferida pelo STF. Não é essencial, como o segundo, que é necessário para dar cumprimento ao que foi decidido por aquele tribunal. Senão vejamos.

As unidades finalísticas manifestaram-se contrárias a esse artigo, especialmente à necessidade do plano de trabalho prévio, argumentando que “*essa exigência não se aplica à modalidade de execução direta e pode representar uma etapa adicional nos trâmites operacionais*”.

Porém, essa não é uma escolha a ser feita pelas unidades finalísticas, já que está assentada expressamente na lei e em decisão proferida pelo STF.

Especificamente sobre a **apresentação prévia de Plano de Trabalho**, o Ministro Flávio Dino frisou ser

indispensável para que o Poder Executivo identifique impedimentos técnicos definidos pela própria LC 210/2024, como a incompatibilidade do objeto da despesa com a ação orçamentária ou a ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária.^[2]

Na decisão proferida pelo STF na ADPF 854, ficou assentado que a apresentação **PRÉVIA** dos Planos de Trabalho é um conseqüário lógico do art. 165, §11, II, em conjunto com o art. 166, §13, da Constituição e do art.

10 da LC nº. 210/2024. Segundo o Ministro Dino, na decisão dos embargos de declaração apresentados pela AGU que debatia exatamente esse ponto, restou inequívoco que:

O art. 165, § 11, II c/c o art. 166, § 13, da Constituição, preveem exceção à impositividade das emendas individuais, qual seja a existência de “impedimentos de ordem técnica devidamente justificados”. O Poder Legislativo decidiu que impedimentos de ordem técnica inviabilizam o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, justificando, assim, o afastamento do dever de execução das programações orçamentárias. Para que seja possível aferir a existência (ou não) de tais impedimentos técnicos, é imperativo que a apresentação dos Planos de Trabalho preceda a transferência dos recursos provenientes das designadas “emendas PIX”. Se a avaliação não ocorrer ANTES da transferência do recurso, eventualmente seriam executadas emendas que não se prestariam à finalidade constante no art. 165, § 10, da Constituição (efetiva entrega de bens e serviços à sociedade), resultando em malversação do dinheiro público, em manifesta afronta aos princípios da eficiência, da finalidade e da indisponibilidade do interesse público.^[3]

Ainda nessa decisão:

O Plano de Trabalho é imprescindível para que o Poder Executivo identifique impedimentos de natureza técnica, os quais são definidos pela própria LC nº. 210/2024, em seu no art. 10, tais como: **a**) a incompatibilidade do objeto da despesa com a ação orçamentária (inciso I); **b**) a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou ente executor (inciso VIII); **c**) a ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária (inciso IX); **d**) a insuficiência do valor priorizado para a execução orçamentária (inciso XIV); **e**) a incompatibilidade com os princípios do art. 37 da CF (inciso XXIII); **f**) a alocação de recursos em programação de natureza não discricionária (inciso XXIV) e **g**) a não indicação, pelo autor da emenda, do objeto a ser executado (inciso XXV). Precisamente por considerar que a apresentação PRÉVIA dos Planos de Trabalho é indispensável para a constatação da existência dos referidos impedimentos técnicos, a LC nº. 210/2024 definiu a “não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos” (inciso X) e a “reprovação da proposta ou plano de trabalho” (inciso XIII) como impedimentos técnicos à execução de emendas parlamentares.

Como referido na decisão, a LC 210/2024 é expressa:

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

(...)

X - não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
XIII - reprovação da proposta ou plano de trabalho;

Nesse sentido, não há justificativa para entender que essa obrigação não se aplicaria à modalidade de aquisição direta. Ao contrário. Vale lembrar que essa modalidade é aquela em que a União compra os bens indicados pelo parlamentar e doa para os entes públicos indicados por ele. Não existe distinção na lei e a decisão do STF é expressa: *“quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas”*.

O entendimento de que a exigência de plano de trabalho prévio não se aplicaria à modalidade de execução direta pode, inclusive, significar uma tentativa de burla tanto à lei complementar quanto à decisão judicial.

Vale lembrar que, como assentado pelo Ministro Dino, o fundamento do plano de trabalho prévio é exatamente identificar se as emendas estão sendo destinadas em obediência aos princípios constitucionais, especialmente o princípio da eficiência. A título exemplificativo, enviar recursos para compra de equipamentos que não são necessários nem desejados, seria um desperdício de dinheiro público que só poderia ser identificado a partir da análise dos planos de trabalho. Na modalidade de aquisição direta, especialmente, em que há compra de equipamento pela União, é fundamental que o gestor consiga identificar eventual problema ANTES que essa compra seja feita.

Essa é uma, portanto, uma alteração necessária para se evitar, inclusive, a malversação de recursos públicos.

As demais alterações solicitadas no Capítulo I estão em consonância com os demais pontos da decisão cautelar proferida na ADI 7697 acima referida.

Foram sugeridas pela SAL alterações nos Capítulos II e III para deixar mais evidente o objetivo da portaria, que é exatamente definir o que serão considerados *“projetos estruturantes e prioritários”* no âmbito do MJSP.

A minuta apresentada pela SPO define como critérios questões muito abrangentes, englobando TODOS os projetos como prioritários e estruturantes. Ocorre, porém, que se todos são estruturantes/prioritários, obviamente que nenhum deles será. Nesse sentido, a SAL fez um exercício de identificar quais poderiam ser esses projetos (em razão da premência dos temas), sendo certo que, mais uma vez, não serão os técnicos das áreas finalísticas que apresentarão essa definição, mas o Ministro que deverá dar esse direcionamento. Nesse sentido, sugere-se envio do processo para a assessoria do Gabinete do Ministro para que possa definir as prioridades da pasta para recebimento das emendas parlamentares, como permite a LC 210/2025.

De toda parte, é importante notar que a SAL propõe a inclusão de uma válvula de escape, que permite que outros temas possam ser considerados estruturantes, desde que devidamente justificado:

X - outras ações que tenham grande impacto no longo prazo, desde que justificada sua importância nacional ou regional.

No Capítulo IV foi sugerida a inclusão dos parágrafos operacionais abaixo em razão de situações específicas que ocorreram no passado e que dificultaram o trabalho desta Secretaria:

§1º Serão considerados incompatíveis com a política pública aprovada no âmbito deste MJSP, as emendas que tiverem objetos distintos das políticas públicas previstas na Carteira de Políticas Públicas do MJSP.

§2º Compete à área técnica da unidade organizacional detentora da emenda parlamentar formalizar qualquer impedimento de ordem técnica que venha a ser identificado, sob pena de responsabilização.

§3º Formalizada a identificação de impedimento de ordem técnica, caberá à unidade organizacional executora da emenda analisar e determinar diligências com vistas a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização do impedimento, sempre que possível.

§4º As diligências determinadas pelas áreas técnicas da unidade organizacional detentora da emenda parlamentar deverão ser redigidas de forma clara, enunciando todos os problemas identificados, facilitando a compreensão das ações necessárias para a regularização do impedimento, quando isso for possível.

Da mesma forma, foi solicitada a inclusão de artigo sugerido pela SAA:

Art. 17 As unidades executoras devem realizar o Planejamento das Contratações em atenção as diretrizes da Comissão de Planejamento e Gerenciamento das Contratações – CPGC, coordenado e monitorado pela Secretaria-Executiva, apresentando a lista e o cronograma das licitações prioritárias, considerando os projetos e ações estruturantes previstos nesta Portaria.

Esse artigo é bastante importante porque **muitas unidades não tem seguido as diretrizes de planejamento relativas às licitações e contratações**. E isso tem causado transtorno junto aos parlamentares, que solicitam informações sobre as licitações que serão realizadas ao longo do ano e não é possível fornecê-las em razão da falta de planejamento e da ausência de um local único de fácil acesso com essas informações.

De outra parte, a partir do momento que forem definidos os projetos estruturantes e prioritários, as áreas finalísticas deverão desenvolver um planejamento para poder fazer as licitações necessárias para que essa definição possa se efetivar na prática pela alocação das emendas.

Por fim, vale dizer que a minuta enviada pela Secretaria de Relações Institucionais – SRI é uma sugestão mínima do que deve conter na portaria de cada órgão, que deverá adotar o texto que melhor se adeque às suas necessidades. A minuta ora apresentada está em consonância com esse padrão mínimo.

conclusão

Ante o exposto, solicita-se que sejam incluídas as alterações apresentadas na Minuta de Portaria 1 (31562344), de forma que se aperfeiçoe o texto trazido pela SPO, de forma a assegurar o cumprimento das decisões proferidas pelo STF, os termos da Lei Complementar 210/2025, garantindo mais transparência, segurança e eficiência ao processo de alocação das emendas parlamentares.

À consideração superior.

assinatura eletrônica

JULIANA VIEIRA DOS SANTOS

De acordo.

Para fim de regularidade processual, encaminhe-se para Secretaria-Executiva esta Nota Técnica da área competente, com o posicionamento divergente apresentado ao longo dos debates sobre a minuta da Portaria.

assinatura eletrônica

MARIVALDO DA SILVA PEREIRA

Secretário Nacional de Assuntos Legislativos

5. Além da manifestação técnica, apresenta a Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos nova proposta de portaria para regulamentar a execução de emendas parlamentares no âmbito desta Pasta, em cumprimento ao disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.

6. A Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças da Secretaria-Executiva manifestou-se por meio da **NOTA TÉCNICA N° 24/2025/CGOF/SPO/SE/MJ** nos seguintes termos:

NOTA TÉCNICA N° 24/2025/CGOF/SPO/SE/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 08004.001510/2024-51

INTERESSADO: MJSP

INTRODUÇÃO

Em atenção à Nota Técnica nº 2/2025/DIPAR-SAL/SAL/MJSP ([31561812](#)), que apresenta observações e sugestões à minuta da Portaria referente à execução de emendas parlamentares para o exercício de 2025, encaminhamos os seguintes esclarecimentos e considerações:

análise

A elaboração da Portaria ora publicada decorreu da necessidade de dar cumprimento ao disposto no art. 15 da **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**, a qual determina que os órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas devem estabelecer critérios e orientações para a execução das emendas de bancada e de comissão.

A **Portaria nº 937, de 13 de maio de 2025**, estabelece critérios e orientações para a execução de emendas de bancada estadual e emendas de comissão permanente, no orçamento de 2025, de projetos e ações estruturantes e de programações de interesse nacional ou regional, lastreadas nas ações sob a gestão do Ministério da Justiça e Segurança Pública e entidades vinculadas, tendo como pontos mais relevantes:

- **Abrangência:** Aplica-se às unidades do MJSP e entidades vinculadas que recebem ou executam emendas parlamentares;
- **Projetos Estruturantes:** define como projetos estruturantes os constantes no Plano Plurianual (PPA) 2020-2024, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), na Carteira de Políticas Públicas do MJSP, na Cartilha de Emendas Parlamentares do MJSP e no Obrasgov (Cadastro Integrado de Projetos de Investimento);
- **Critérios para Alocação de Recursos:** Alocação deve priorizar ações com impacto nacional ou regional, projetos com maior aderência a políticas públicas já estruturadas e observância à legalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos;
- **Vedações:** Proíbe a execução de ações fora do escopo das competências do MJSP e a utilização dos recursos para despesas incompatíveis com a natureza da ação indicada;
- **Transparência e Rastreabilidade:** A execução deve atender aos princípios de transparência e controle, bem como cumprir todas as exigências estabelecidas pela **ADPF 854**.

Nesse contexto, nos termos da **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**, a **Secretaria-Executiva, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO)**, no exercício da função de órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, consolidou as contribuições das unidades organizacionais do MJSP, inclusive com base no modelo sugerido pela Secretaria de Relações Institucionais (SRI), e encaminhou a minuta da Portaria visando o cumprimento do previsto LC nº 210/2024.

Ressalta-se que, embora a **Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos (SAL)** tenha argumentado possuir competência para “gerenciar o processo de alocação e execução técnica e orçamentária de emendas parlamentares”, os atos normativos exigidos pela LC nº 210 de 2024 devem ser expedidos por autoridade

competente. Nesse sentido, a **Portaria nº 937, de 13 de maio de 2025** foi devidamente assinada pelo **Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública**, conforme estabelece a legislação.

A Nota Técnica nº 2/2025/DIPAR-SAL/SAL/MJSP, nos itens 3.10 e 3.11, apresenta argumentação no sentido de que a exigência de apresentação prévia de plano de trabalho para a execução de emendas parlamentares encontra respaldo tanto na **Lei Complementar nº 210/2024**, quanto em decisões do **Supremo Tribunal Federal**, notadamente nos julgamentos da **ADPF 854** e da **ADI 7697**.

A título ilustrativo, é citada a manifestação do Ministro Flávio Dino, proferida nos embargos de declaração interpostos pela AGU no âmbito da ADPF 854, em que se afirma que a apresentação prévia dos planos de trabalho seria um consequência lógica do art. 165, §11, inciso II, e do art. 166, §13, da Constituição Federal, bem como do art. 10 da LC nº 210/2024. No trecho citado da decisão, destaca-se que:

“Para que seja possível aferir a existência (ou não) de impedimentos técnicos, é imperativo que a apresentação dos Planos de Trabalho preceda a transferência dos recursos provenientes das designadas ‘emendas PIX’. Se a avaliação não ocorrer antes da transferência do recurso, eventualmente seriam executadas emendas que não se prestariam à finalidade constante no art. 165, §10, da Constituição (efetiva entrega de bens e serviços à sociedade), resultando em malversação do dinheiro público, em afronta aos princípios da eficiência, da finalidade e da indisponibilidade do interesse público.”

Conforme observado, o trecho da decisão do STF mencionado pela SAL refere-se especificamente às transferências especiais, não fazendo menção às hipóteses de execução direta de recursos oriundos de emendas parlamentares.

No âmbito da **Lei Complementar nº 210/2024**, o termo "plano de trabalho" é mencionado em três ocasiões. A primeira ocorre no tratamento das transferências especiais, com referência expressa ao inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, que trata das transferências diretas da União aos entes federativos, sem a necessidade de celebração de convênio, termo de parceria ou instrumento similar. As outras duas menções estão vinculadas às causas de **impedimento técnico à execução**, previstas no art. 10 da mesma lei.

Além disso, o **inciso XIV do art. 2º da Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025**, que estabelece os procedimentos e prazos aplicáveis à operacionalização de emendas parlamentares, define o plano de trabalho nos seguintes termos:

“Plano de trabalho: peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes.”

Conforme a redação da portaria, o plano de trabalho configura requisito aplicável aos instrumentos de transferência de recursos públicos — como convênios, termos de fomento e similares — vinculando-se, portanto, às modalidades de **transferência especial e transferência voluntária**.

A mesma portaria dispõe, ainda, no art. 8º:

“O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema TransfereGov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a 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.”

O parágrafo único do referido artigo complementa:

“O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.”

Essas disposições indicam que a exigência de apresentação de plano de trabalho está vinculada às modalidades de **transferência especial e voluntária, não havendo previsão legal ou normativa que imponha tal exigência, de forma genérica e indistinta, à execução direta** de despesas orçamentárias realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como é o caso da **Polícia Federal**, da **Polícia Rodoviária Federal** e de outras unidades que executam diretamente programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares.

Nesse contexto, cabe reflexão quanto à proposta apresentada pela SAL de aplicar essa exigência também às hipóteses de execução direta. Nessas situações, a necessidade de elaboração de plano de trabalho para análise pela própria unidade executora pode configurar **duplicidade de procedimentos**.

Diante do exposto, ainda que os normativos vigentes não estabeleçam expressamente tal obrigação para a execução direta, caso a SAL entenda pertinente regulamentar a exigência de apresentação de plano de trabalho para essas situações no âmbito do MJSP, essa providência poderá ser formalizada por meio de ato normativo específico, que defina os fluxos, prazos e critérios aplicáveis, com vistas à compatibilização entre as exigências legais e constitucionais e a racionalidade administrativa.

A eventual regulamentação deverá observar as diretrizes constantes da Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2/2025, os arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 210/2024, a legislação orçamentária em vigor, bem como as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854.

No que tange aos projetos estruturantes e às ações prioritárias para fins de recebimento de emendas, a proposta foi elaborada com base em manifestação das **unidades finalísticas**, responsáveis pela execução das políticas públicas correspondentes.

A proposta da SAL de exclusão de diversas iniciativas sugeridas por essas unidades poderia comprometer a viabilidade de alocação de recursos a **políticas estratégicas do MJSP**, prejudicando diretamente a efetividade da execução orçamentária e o atendimento a demandas legítimas da sociedade.

Assim, considerando a natureza técnica e especializada das ações envolvidas, **sugere-se que eventuais alterações** nos projetos estruturantes sejam previamente discutidas com as áreas responsáveis, de forma a **avaliar os impactos institucionais, operacionais e orçamentários**.

As sugestões apresentadas pela SAL relativas à **formalização de impedimentos técnicos, à inclusão de fluxos de diligência** e ao **planejamento das contratações** refletem preocupações legítimas e são compatíveis com o escopo da LC nº 210/2024. No entanto, tais dispositivos operacionais não constam integralmente na **Portaria nº 937/2025**, por se entender que demandam **tratamento normativo específico** e detalhado, bem como por força de orientação da Secretaria de Relações Institucionais para que essas questões constassem de ato próprio.

Ademais, a referida portaria estabelece critérios e orientações para a execução, especificamente, de emendas de bancada estadual e emendas de comissão permanente, no orçamento de 2025. Não trazendo regras para a execução das emendas individuais.

Dessa forma, propõe-se que **fluxos operacionais, prazos e procedimentos internos** sejam regulamentados em ato complementar, elaborado em articulação com as unidades finalísticas, observando as diretrizes já estabelecidas na Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR Nº 2, de 23 de abril de 2025.

conclusão

A Portaria nº 937/2025, assinada pelo Ministro de Estado, representa o esforço institucional do MJSP para assegurar o cumprimento das determinações legais e judiciais relativas à execução de emendas parlamentares, tendo por base contribuições da SPO, das unidades finalísticas e da própria SAL.

Conclui-se que:

- A competência para regulamentar a matéria é do Ministro de Estado;
- Caso a SAL entenda pertinente regulamentar a exigência de apresentação de plano de trabalho para execução direta no âmbito do MJSP, essa providência poderá ser formalizada por meio de ato normativo específico;
- Os projetos estruturantes foram definidos pelas unidades responsáveis pelas políticas públicas, e eventuais alterações, salvo melhor juízo, devem ser precedidas de diálogo com essas áreas;
- As sugestões operacionais apresentadas pela SAL poderão ser incorporadas em regulamentação futura, por meio de portaria específica que trate de fluxos internos, prazos, planejamento de contratações e outros aspectos operacionais, em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025. Nesse sentido, sugere-se que a SAL apresente proposta estruturada sobre o tema, a ser discutida em articulação com as áreas técnicas competentes.

Ademais, sugere-se envio de consulta à Conjur nos termos que segue:

1. A ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 exigem a apresentação de plano de trabalho para as emendas parlamentares executadas diretamente pelas unidades do MJSP?

Exemplo: a Polícia Federal foi beneficiada com uma emenda individual para aquisição de viaturas. Nesse caso, a própria PF deve elaborar e aprovar internamente um plano de trabalho para viabilizar a execução da emenda?

2. A ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 estabelecem a obrigatoriedade de plano de trabalho nos casos em que as unidades do MJSP executam diretamente emendas parlamentares, mas os bens adquiridos são destinados à doação a outro ente federado?

3. Caso esta Consultoria entenda que a ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 exijam a apresentação de plano de trabalho quando a unidade do MJSP executa diretamente a emenda

parlamentar, na hipótese de os bens adquiridos serem destinados à doação a outro ente federado, este também deverá apresentar plano de trabalho específico para tal finalidade?

Exemplo: a Senasp adquire viaturas com recursos de emenda parlamentar para posterior doação à Polícia Militar de Minas Gerais. Nessa hipótese, é necessário que o estado beneficiário apresente plano de trabalho? Ou a formalização do termo de doação seria suficiente para atender aos requisitos legais e garantir a regularidade da execução?

Mantemo-nos à disposição para promover os ajustes e aprimoramentos necessários, em diálogo permanente com todas as áreas envolvidas, com vistas à boa governança e à correta execução dos recursos públicos.

DESPACHO CGOF/SPO/SE/MJSP

Trata-se da Nota Técnica nº 2/2025/DIPAR-SAL/SAL/MJSP (31561812), que apresenta observações e sugestões à minuta da Portaria referente à execução de emendas parlamentares para o exercício de 2025.

Dante do exposto, restitua-se os autos à SPO, com sugestão de envio à Consultoria Jurídica para manifestação.

Atenciosamente,

7. Em síntese, é possível observar que o órgão questiona se a ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 exigem a apresentação de plano de trabalho pelas unidades do MJSP na execução direta de emendas parlamentares, inclusive nos casos de doação de bens a outros entes federados, e se é necessário que o ente beneficiário também apresente plano de trabalho ou basta a formalização do termo de doação.

8. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

9. A fim de responder à consulta ora encaminhada, oportuno trazer à colação as orientações apresentadas pela Secretaria-Geral de Contencioso por meio do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00446/2024/SGCT/AGU que esclarece aspectos da exequibilidade da decisão monocrática proferida pelo Ministro Flávio Dino em 02/12/2024, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 (doc. eletrônico nº 1006) e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688 (doc. eletrônico nº 78), nº 7695 (doc. eletrônico nº 42) e nº 7697 (doc. eletrônico nº 42):

PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00446/2024/SGCT/AGU

PROCESSO JUDICIAL: 0055919-50.2021.1.00.0000

NUP: 00692.001997/2021-15

INTERESSADOS: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E OUTROS

ASSUNTOS: ADPF nº 854, 7688, 7695 e 7697. EMENDAS PARLAMENTARES

Ementa: Decisão proferida pelo Ministro Relator na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688, nº 7695 e nº 7697. Determinação de providências com o intuito de assegurar a adequação dos mecanismos de controle e transparência das emendas parlamentares. Ordem imperativa. Exequibilidade imediata.

Senhora Diretora do Departamento de Controle Concentrado,

1. A Secretaria-Geral de Contencioso requisitou a este departamento a emissão de parecer de força executória a fim de esclarecer aspectos da exequibilidade da decisão monocrática proferida pelo Ministro Flávio Dino em 02/12/2024, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 (doc. eletrônico nº 1006) e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688 (doc. eletrônico nº 78), nº 7695 (doc. eletrônico nº 42) e nº 7697 (doc. eletrônico nº 42). É o relatório.

1. DO CASO

2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol) para questionar a prática institucional de execução orçamentária de despesas relativas ao indicador de Resultado Primário nº 09 (RP 9) da Lei Orçamentária de 2021 (emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões). O processo tramitou em conjunto com as ADPF's nº 850, 851 e

1.014, propostas, respectivamente, pelas agremiações partidárias Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Verde.

3. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688 e nº 7695 foram ajuizadas, respectivamente, pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - Abraji - e pelo Procurador-Geral da República, e questionam a validade constitucional do artigo 166-A, inciso I e parágrafos, da Lei Maior, que tratam do instituto da transferência especial e foram incluídos pela Emenda Constitucional nº 105/2019.

4. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697, de escopo mais abrangente, também foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e questiona a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares individuais e de bancada, nos termos previstos no artigos 166, §§ 11 e § 12. Na referida ação, o partido autor argumenta, em síntese, que o deslocamento de parte significativa da prerrogativa de gestão orçamentária do Poder Executivo para o Poder Legislativo violaria as cláusulas pétreas consubstanciadas nos princípios democrático, federativo e da separação dos poderes (artigo 60,§ 4º, incisos I, II e III da Carta Federal). Nesse sentido, também defende a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos artigos 165, § 9º, inciso III, e § 10; 166, §§ 9º, 9º-A e 10; 166, §§ 13, 14, 16, 17, 18, 19 e 20; e 166-A.

5. A propósito, o Relator observa que "a ADPF 854 e as ADIs 7688, 7695 e 7697 deram ensejo a processos estruturais, nos quais se justifica a adoção de medidas (chamadas "estruturantes") consistentes em 'atos que induzem, coajam, mandem ou até mesmo apontem para a possibilidade de sub-rogação, podendo elas serem determinadas em qualquer fase do processo mediante as técnicas de antecipação dos efeitos da sentença, ou ainda nos processos de execução', com fundamento nos já mencionados arts. 139, IV, do CPC e 21, II, do RISTF" (doc. eletrônico nº 1006 da ADPF nº 854). Acrescenta que "não há data para a conclusão destes processos, os quais perdurarão pelo tempo necessário para a adequação das práticas orçamentárias à Constituição".

6. Em 01/08/2024, dando continuidade à fase de cumprimento do acórdão proferido na ADPF nº 854, com o objetivo de eliminar as práticas associadas ao chamado "orçamento secreto" o Ministro Relator proferiu decisão determinando 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" (doc. eletrônico nº 482).

7. Em decisão monocrática proferida na ADI nº 7688 (DJE de 02/08/2024), o Ministro Flávio Dino deferiu em parte a medida cautelar requerida pela Abraji para determinar "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)".

8. Em 08/08/2024, o Ministro Relator também deferiu em parte o pedido cautelar formulado na ADI nº 7695 (DJE de 09/08/2024) para "reafirmar que a execução das transferências especiais ("emendas PIX") fica condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme decisão que proferi na ADI nº. 7.688 e os fundamentos constantes na petição da PGR" (grifos no original).

9. Na mesma oportunidade, contudo, o Ministro Flávio Dino admitiu a continuidade excepcional da execução das transferências especiais nas hipóteses de:

1) obras já em andamento, para pagamento de medições, observadas as seguintes condições, de forma cumulativa: a) apresentação de atestado sobre a medição, emitido por órgão a ser definido pelo Poder Executivo Federal; b) total transparência e rastreabilidade do recurso a ser transferido; c) registro do plano de trabalho na plataforma Transferegov.br, e

2) calamidade pública devidamente reconhecida pela DefesaCivil e publicada em Diário Oficial.

10. As decisões monocráticas proferidas no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688 e 7695 foram referendadas pelo Plenário dessa Suprema Corte. Confira-se a ementa do referido acórdão:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 166-A, INCISO I E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS CONHECIDAS COMO "EMENDAS PIX". INADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. RISCO DE GRAVE DANO AO ERÁRIO. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. A transparência requer a ampla divulgação sobre a origem e o destino dos recursos públicos, conforme decidido pelo STF na ADPF 854. Imperativo assegurar o controle institucional e social sobre o orçamento público. A probabilidade do direito está demonstrada mediante dados que apontam para a inexistência dos instrumentos de planejamento, bem como para a inadequação de mecanismos de controle quanto às transferências especiais ("emendas PIX"). 2. **Há risco de dano ao erário e à ordem constitucional caso a realização**

das transferências especiais (“emendas PIX”), previstas no art. 166-A da Constituição, continue a ocorrer sem mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade dos dados (art. 163-A da Constituição). 3. Decisão liminar obriga a existência prévia de planos de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica sobre a destinação e aplicação de parcela muito expressiva do Orçamento da União. No mesmo sentido de obediência à Constituição Federal, a decisão liminar dispõe sobre a incidência plena dos controles externo e interno constantes dos artigos 70, 71 e 74 da Carta Magna. 4. Tutela liminar deferida não é impeditiva de realização de transferências especiais (“emendas PIX”), desde que observados os trilhos constantes da Constituição Federal. 5. Medida cautelar referendada. (ADI nº 7688 MC-Ref, Relator: Ministro FLÁVIO DINO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/08/2024, Publicação em 16/10/2024; grifou-se).

11. Em decisão cautelar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697 (DJE de 15/08/2024), o Ministro Flávio Dino determinou a suspensão da execução das designadas “emendas impositivas”, quais sejam as RP 6 (incluindo as “emendas PIX”) e RP 7 (“emendas de bancada”), nos seguintes termos:

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 adicionais 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. A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. (Grifos no original)

12. O Plenário da Suprema Corte referendou também essa decisão cautelar (DJE de 16/10/2024).

13. Em encontro realizado na Presidência do Supremo Tribunal Federal em 20 de agosto de 2024, que reuniu o presidente e demais integrantes da Corte e os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro da Casa Civil, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, firmou-se o consenso de que as emendas parlamentares deverão respeitar critérios de transparência, rastreabilidade e correção. Nessa reunião, restou assentado que as transferências especiais ficariam mantidas, com impositividade, observada a necessidade de identificação antecipada do objeto, a concessão de prioridade para obras inacabadas e a prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União.

14. Após nova reunião realizada entre os representantes dos três Poderes sobre emendas parlamentares, ocorrida em 23 de outubro de 2024, essa Suprema Corte publicou a seguinte nota em seu endereço eletrônico:

1. Os Poderes Executivo e Legislativo estão em fase de conclusão do Projeto de Lei Complementar sobre a regulação da execução das emendas parlamentares daqui para frente. O texto será finalizado até esta quinta-feira (24), com previsão de apreciação nas duas Casas Legislativas na próxima semana.
2. Após a votação, o relator no STF irá avaliar a continuidade da execução das emendas parlamentares e submeter o tema ao Plenário do Supremo Tribunal Federal.
3. Em relação aos anos anteriores, as equipes técnicas da Câmara, do Senado e do Executivo vão prestar informações nos autos, em consonância com o acórdão do Plenário do STF, proferido na ADPF 854, ora em fase de execução.

15. Após intenso diálogo interinstitucional entre os Poderes Executivo e Legislativo com vistas a viabilizar a implementação de mecanismos asseguratórios da transparência e da rastreabilidade da execução de emendas parlamentares, foi editada a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que "dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual, e dá outras providências".

16. Na sequência, em 02 de dezembro de 2024, após analisar as petições e medidas adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo para o integral cumprimento das decisões, e aferir o cumprimento das metas delineadas em relação a cada modalidade de emenda, considerando o advento da Lei Complementar nº 210/2024, o Ministro Relator proferiu, ad referendum do Plenário, nova decisão estrutural no âmbito da ADPF nº 854 e das ADI's nº 7688, 7695 e 7697, cujo dispositivo foi redigido nos seguintes termos:

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.

17. A decisão monocrática foi publicada no DJe de 03 de dezembro de 2024. Acolhendo solicitação apresentada pelo Relator, o Ministro Presidente da Corte determinou a inclusão do feito em sessão virtual extraordinária do Plenário desta Corte, com início às 18h do dia 02.12.2024 e encerramento às 23h59 do dia 03.12.2024, para referendo da r. decisão. Até o momento (17h00), o Plenário conta com 8 (oito) votos favoráveis ao referendo da decisão monocrática.

2. DA FORÇA EXECUTÓRIA DA DECISÃO

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).

19. Além de imediatamente exigíveis, as decisões monocráticas proferidas por Ministros do Supremo Tribunal Federal em processos objetivos possuem 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).

20. Por conseguinte, conclui-se pela exequibilidade imediata do que foi decidido.

- RAP DE EMENDAS DE RELATOR-GERAL (RP 9), ANOS DE 2020, 2021 E 2022, E EMENDAS DE COMISSÃO (RP 8) ATÉ O CORRENTE EXERCÍCIO

21. Quanto à delimitação objetiva da decisão examinada neste parecer, destaco que os seguintes pontos. Os itens 2, 3 e 4 do dispositivo 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 Portal de Transparéncia deverá conter o nome do parlamentar autor da indicação e dos beneficiários finais, sendo que b) o Relator do Orçamento não poderá figurar como parlamentar autor da indicação; c) a execução da emenda deverá constar da plataforma Transferegov.br; d) os demais requisitos técnicos deverão ser examinados, nos termos da lei.

22. Caberá ao ordenador de despesas, em conjunto com o órgãos de controle interno, proceder à verificação formal do atendimento às exigências de transparéncia detalhadas acima. Caso ateste o cumprimento das exigências, o ordenador poderá liberar a execução das emendas, caso a caso. Do contrário, as execuções permanecerão suspensas.

- REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DE IMPEDIMENTOS TÉCNICOS

23. Quanto ao rol de impedimentos de ordem técnica para a execução de emendas parlamentares, o § 1º do artigo 10 da Lei Complementar nº 210/2024 atribui "à área técnica de cada órgão ou ente executor identificar e formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade". A esse respeito, a decisão prescreve (item 86 da fundamentação) que "o procedimento administrativo a ser realizado pelos órgãos e entes executores há que ser regulamentado pelo Poder Executivo Federal, com a definição de parâmetros para a identificação dos óbices de natureza técnica e sua formalização, a fim de impedir a execução de emendas até a sua regularização, sob pena de responsabilidade do agente público omisso".

- EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL ("PIX") EM EXERCÍCIOS VINDOUROS - PRÉVIA APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DE PLANO DE TRALHO

24. No item 5 do dispositivo, a decisão 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).

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

25. Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, a decisão dispensa do atendimento a esse requisito (i.e. da apresentação e aprovação prévia do plano de trabalho) a execução das emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores. Não obstante, o Relator fixa, nesse caso, o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que esse requisito seja sanado, sob pena de nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal.

26. 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.

- EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS (RP 6) E DE BANCADA (RP 7) REFERENTES A 2024 E EXERCÍCIOS ANTERIORES - RETOMADA DA EXECUÇÃO, RESSALVADO, QUANTO À DESTINAÇÃO A ONGs, O ITEM 8

27. Sobre as demais "emendas individuais" e "emendas de bancada" (RP 7) de exercícios relativos a 2024 e anteriores, o item 7 do dispositivo esclarece que não remanescem obstáculos à retomada de sua execução, observadas as disposições legais pertinentes e a ressalva constante no item 8 (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.

- 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 SÍTIO NA INTERNET, DOS VALORES RECEBIDOS DE EMENDAS ANTERIORES

28. Nos itens 8 e 9, o dispositivo da decisão 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.

- EMENDAS DE BANCADA E AÇÕES PRIORITÁRIAS E ESTRUTURANTES

29. 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 formado art. 2º, § 6º, II.

- EMENDAS DE BANCADA E DE COMISSÃO - IDENTIFICAÇÃO DO PARLAMENTAR 'SOLICITANTE' A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 2025

30. O item 10 do dispositivo estabelece, para o exercício de 2025, 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).

31. Quanto às emendas de comissão (RP 8), o item 11 do dispositivo explicita que 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.

32. Quanto às emendas de comissão (RP 8), o item 11 do dispositivo explicita que 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.

(...)

- APLICAÇÃO RECÍPROCA DE "REGRAS, RESTRIÇÕES OU IMPEDIMENTOS" ÀS PROGRAMAÇÕES DISCRICIONÁRIAS DO EXECUTIVO E ÀS EMENDAS

35. Em relação ao item 13 da decisão, restou expressamente determinado pelo STF que QUAISQUER regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Executivo de aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do artigo 14 da LC nº 210/2024, que prevê o seguinte:

"Art. 14. É vedada a imposição de regra, restrição ou impedimento às emendas parlamentares que não sejam aplicáveis às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo."

36. Na fundamentação da decisão, assim discorreu o Ministro Relator Flávio Dino:

"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”.

37. Assim, o item 13 do dispositivo explicita que o artigo 14 da Lei Complementar nº 210/2024 deve ser compreendido no sentido de que QUAISQUER regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa.

38. Observe-se, ainda, que o artigo 12 da LC nº 210/2024 autoriza somente o contingenciamento de dotações de emendas parlamentares até a mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias, com vistas a atender ao disposto nas normas fiscais vigentes:

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

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

39. Por outro lado, no acórdão que referenda a medida cautelar anteriormente deferida na ADI 7697 (DJe de 16/10/2024), a qual permanece válida, como expressamente reconhecido pela decisão de 02/12/2024 [1], restou determinado:

“(...) 6. 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:

(...)

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

40. No voto do Ministro Flávio Dino no referido acórdão cautelar na ADI 7697, neste ponto, restou consignado, para em seguida se fazer referência aos artigos 1º; 4º; 9º; 12; 13; 45 e 48 da LC 101; assim como ao art. 2º da LC 2000/2023:

Ademais, no art. 165, § 11, da Constituição, regulamenta-se a obrigatoriedade da execução do orçamento disposta no acima referido §10 do mesmo dispositivo, a partir inclusive da subordinação ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

Quanto aos dispositivos legais citados no texto constitucional como norteadores da execução orçamentária, entendo oportuna a transcrição de algumas das normas aplicáveis”

41. Desse modo, é possível concluir que, por determinação do art. 13, QUAISQUER regras, restrições ou impedimentos (para além do contingenciamento já expressamente previsto no art. 12 da LC nº 210, de 2024), aplicáveis às discricionárias do Executivo, são igualmente, e vive-versa, aplicáveis às emendas parlamentares, desde que na mesma proporção, e com vistas ao atingimento das metas fiscais e limites de despesas (artigo 12).

42. Registre-se, todavia, que a definição das medidas aplicáveis, bem como a definição do que se entende por “regras, restrições ou impedimentos”, compete aos órgãos setoriais competentes, em especial o MPO, via Consultoria Jurídica.

- DETERMINAÇÕES DIRIGIDAS À CGU E AO TCU

43. Por derradeiro, consolido abaixo as determinações dirigidas à CGU e ao TCU, com os seus respectivos prazos.

Controladoria-Geral da União:

1. deverá aferir o cumprimento do item 9 do dispositivo (publicação dos valores recebidos de emendas por ONGs e demais entidades do terceiro setor, em seus sítios na internet), com a apresentação de Relatório, no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

2. deverá prosseguir com as auditorias, 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;

3. deverá apresentar plano de trabalho para a realização de auditoria (emendas de bancada e emendas de comissão) que será realizada em outubro de 2025 especificamente quanto à vedação de "rateio" dos valores e de fragmentação dos seus objetos. Prazo: 15 (quinze) dias corridos.

Tribunal de Contas da União:

1. deverá 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. Prazo: 60 (sessenta) dias corridos.

44. Em conclusão, rememoro que o item 86 da decisão impõe ao Poder Executivo Federal a regulamentação do artigo 10, § 1º, da LC nº 210/2024, que trata do procedimento administrativo de identificação e formalização de impedimentos de ordem técnica, sob pena de responsabilidade.

3. DA CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, concluo que a decisão monocrática proferida em 02/12/2024, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688, nº 7695 e nº 7697, tem força executória, devendo ser imediatamente cumpridas, nos termos deste parecer.

46. 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".

10. Constituem as emendas parlamentares um instrumento para propositura de alteração ou aprimoramento de qualquer matéria legislativa sujeita à deliberação do Congresso Nacional, inseridas dentre tais matérias as relacionadas ao processo orçamentário, sendo a ferramenta de que se vale o Poder Legislativo para participar da elaboração e alteração do projeto de lei que resultará no Orçamento Geral da União, influenciando a alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual, que uma vez aprovado denomina-se lei orçamentária anual (LOA).

11. As emendas parlamentares ao orçamento podem ser classificadas como:

- a) individuais: de autoria de apenas um parlamentar;
- b) de bancada: propostas por um conjunto de parlamentares do mesmo estado ou região;
- c) de comissão: de autoria das comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional;
- d) de relatoria: propostas por parlamentar relator de projetos que instituem ou alteram o orçamento.

12. Quanto à modalidade de aplicação, as emendas podem ser realizadas de diversas maneiras, sendo as mais comuns a concretização por transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse), por transferências fundo a fundo e aplicações diretas (execução direta).

13. Emendas destinadas à aplicação direta ocorrem quando o órgão processador é também indicado como beneficiário da emenda para a execução da política pública. Assim, o recurso será aplicado diretamente no orçamento do órgão beneficiado, que adotará os trâmites necessários ao cumprimento do objeto. Sendo assim, correm como despesas normais do órgão, sob sua responsabilidade e sem a dependência do cumprimento de requisitos por parte de terceiros. Nesses casos, o próprio órgão conduz todas as fases de execução da emenda parlamentar, desde o planejamento até a conclusão do processo licitatório e da posterior prestação de contas.

14. Para modalidades de aplicação que impliquem em transferências de recursos, por outro lado, existem diversos requisitos legais a serem cumpridos para a efetiva execução da emenda, dentre eles a apresentação do plano de trabalho que indique a relevância da proposta, os objetivos, a natureza da aplicação dos recursos, os indicadores que serão utilizados para a verificação do atingimento de metas, o prazo total do projeto e o cronograma de execução.

15. Nas transferências fundo a fundo, há repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Caberá quando a indicação do parlamentar for feita com objeto definido para áreas que dispõe de estrutura de políticas públicas verticalizada/sistêmica, com fundos regulamentados por lei e o beneficiário atenda as disposições legais da área finalística. Para as transferências realizadas

por convênio ou contrato de repasse é necessária a formalização de um instrumento contratual entre o beneficiário e a União, com a interveniência de uma instituição financeira. Nesses contratos são estabelecidos direitos e obrigações mútuas, fiscalizados pela instituição financeira mandatária.

16. Feitas tais considerações necessário retomar ao contido nas determinações do Supremo Tribunal Federal, relacionadas às Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688 e nº 7695 que questionam a validade constitucional do artigo 166-A, inciso I e parágrafos, da Lei Maior, que tratam do instituto da transferência especial e foram incluídos pela Emenda Constitucional nº 105/2019.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)

I - transferência especial; ou [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - transferência com finalidade definida. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - encargos referentes ao serviço da dívida. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

17. Consoante se depreende do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00446/2024/SGCT/AGU, as decisões monocráticas proferidas no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688 e 7695 foram referendadas pelo Plenário dessa Suprema Corte, encontrando-se a ementa do aresto assim redigida:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 166- A, INCISO I E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS CONHECIDAS COMO “EMENDAS PIX”. INADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. RISCO DE GRAVE DANO AO ERÁRIO. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE.

1. A transparência requer a ampla divulgação sobre a origem e o destino dos recursos públicos, conforme decidido pelo STF na ADPF 854. Imperativo assegurar o controle institucional e social sobre o orçamento público. A probabilidade do direito está demonstrada mediante dados que apontam para a inexistência dos instrumentos de planejamento, bem como para a inadequação de mecanismos de controle quanto às transferências especiais (“emendas PIX”).

2. Há risco de dano ao erário e à ordem constitucional caso a realização das transferências especiais (“emendas PIX”), previstas no art. 166-A da Constituição, continue a ocorrer sem mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade dos dados (art. 163-A da Constituição).

3. Decisão liminar obriga a existência prévia de planos de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica sobre a destinação e aplicação de parcela muito expressiva do Orçamento da União. No mesmo sentido de obediência à Constituição Federal, a decisão liminar dispõe sobre a incidência plena dos controles externo e interno constantes dos artigos 70, 71 e 74 da Carta Magna.

4. Tutela liminar deferida não é impeditiva de realização de transferências especiais (“emendas PIX”), desde que observados os trilhos constantes da Constituição Federal. 5. Medida cautelar referendada.

(ADI nº 7688 MC-Ref, Relator: Ministro FLÁVIO DINO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/08/2024, Publicação em 16/10/2024; grifou-se).

18. No bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697 (DJE de 15/08/2024), foi proferida decisão cautelar proferida determinando a suspensão da execução das designadas “emendas impositivas”, quais sejam as RP 6 (incluindo as “emendas PIX”) e RP 7 (“emendas de bancada”), nos seguintes termos:

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. A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. (Grifos no original)

19. Posteriormente, ao apreciar embargos declaratórios opostos pela União, o Ministro Relator proferiu nova decisão, em 09/12/2024, pela 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. Apresentou os seguintes esclarecimentos:

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).

20. Referida decisão integrativa foi objeto do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00506/2024/SGCT/AGU (30082549), cujos trechos passo a transcrever:

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, sob 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 SÍTIO 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 nº 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 aplique-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 Agencia 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 aplique-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 Agencia 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.

21. Depreende-se deste modo que a 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 refere-se às emendas de transferência especial previstas no art. 166-A da Constituição, consoante entendimento externado pela Secretaria-Executiva desta Pasta, com o qual nos alinhamos:

NOTA TÉCNICA Nº 24/2025/CGOF/SPO/SE/MJ

(...)

A título ilustrativo, é citada a manifestação do Ministro Flávio Dino, proferida nos embargos de declaração interpostos pela AGU no âmbito da ADPF 854, em que se afirma que a apresentação prévia dos planos de trabalho seria um consectário lógico do art. 165, §11, inciso II, e do art. 166, §13, da Constituição Federal, bem como do art. 10 da LC nº 210/2024. No trecho citado da decisão, destaca-se que:

“Para que seja possível aferir a existência (ou não) de impedimentos técnicos, é imperativo que a apresentação dos Planos de Trabalho preceda a transferência dos recursos provenientes das designadas ‘emendas PIX’. Se a avaliação não ocorrer antes da transferência do recurso, eventualmente seriam executadas emendas que não se prestariam à finalidade constante no art. 165, §10, da Constituição (efetiva entrega de bens e serviços à sociedade), resultando em malversação do dinheiro público, em afronta aos princípios da eficiência, da finalidade e da indisponibilidade do interesse público.”

Conforme observado, o trecho da decisão do STF mencionado pela SAL refere-se especificamente às transferências especiais, não fazendo menção às hipóteses de execução direta de recursos oriundos de emendas parlamentares.

No âmbito da **Lei Complementar nº 210/2024**, o termo “plano de trabalho” é mencionado em três ocasiões. A primeira ocorre no tratamento das transferências especiais, com referência expressa ao inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, que trata das transferências diretas da União aos entes federativos, sem a necessidade de celebração de convênio, termo de parceria ou instrumento similar. As outras duas menções estão vinculadas às causas de **impedimento técnico à execução**, previstas no art. 10 da mesma lei.

Além disso, o **inciso XIV do art. 2º da Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025**, que estabelece os procedimentos e prazos aplicáveis à operacionalização de emendas parlamentares, define o plano de trabalho nos seguintes termos:

“Plano de trabalho: peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes.”

Conforme a redação da portaria, o plano de trabalho configura requisito aplicável aos instrumentos de transferência de recursos públicos — como convênios, termos de fomento e similares — vinculando-se, portanto, às modalidades de **transferência especial e transferência voluntária**.

A mesma portaria dispõe, ainda, no art. 8º:

“O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a 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.”

O parágrafo único do referido artigo complementa:

“O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.”

Essas disposições indicam que a exigência de apresentação de plano de trabalho está vinculada às modalidades de **transferência especial e voluntária, não havendo previsão legal ou normativa que imponha tal exigência, de forma genérica e indistinta, à execução direta** de despesas orçamentárias realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como é o caso da **Polícia Federal**, da **Polícia Rodoviária Federal** e de outras unidades que executam diretamente programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares. Nesse contexto, cabe reflexão quanto à proposta apresentada pela SAL de aplicar essa exigência também às hipóteses de execução direta. Nessas situações, a necessidade de elaboração de plano de trabalho para análise pela própria unidade executora pode configurar **duplicidade de procedimentos**.

Diante do exposto, ainda que os normativos vigentes não estabeleçam expressamente tal obrigação para a execução direta, caso a SAL entenda pertinente regulamentar a exigência de apresentação de plano de trabalho para essas situações no âmbito do MJSP, essa providência poderá ser formalizada por meio de ato normativo específico, que defina os fluxos, prazos e critérios aplicáveis, com vistas à compatibilização entre as exigências legais e constitucionais e a racionalidade administrativa.

A eventual regulamentação deverá observar as diretrizes constantes da Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2/2025, os arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 210/2024, a legislação orçamentária em vigor, bem como as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854.

No que tange aos projetos estruturantes e às ações prioritárias para fins de recebimento de emendas, a proposta foi elaborada com base em manifestação das **unidades finalísticas**, responsáveis pela execução das políticas públicas correspondentes.

A proposta da SAL de exclusão de diversas iniciativas sugeridas por essas unidades poderia comprometer a viabilidade de alocação de recursos a **políticas estratégicas do MJSP**, prejudicando diretamente a efetividade da execução orçamentária e o atendimento a demandas legítimas da sociedade.

Assim, considerando a natureza técnica e especializada das ações envolvidas, **sugere-se que eventuais alterações** nos projetos estruturantes sejam previamente discutidas com as áreas responsáveis, de forma a **avaliar os impactos institucionais, operacionais e orçamentários**.

As sugestões apresentadas pela SAL relativas à **formalização de impedimentos técnicos, à inclusão de fluxos de diligência e ao planejamento das contratações** refletem preocupações legítimas e são compatíveis com o escopo da LC nº 210/2024. No entanto, tais dispositivos operacionais não constam integralmente na **Portaria nº 937/2025**, por se entender que demandam **tratamento normativo específico** e detalhado, bem como por força de orientação da Secretaria de Relações Institucionais para que essas questões constassem de ato próprio. Ademais, a referida portaria estabelece critérios e orientações para a execução, especificamente, de emendas de bancada estadual e emendas de comissão permanente, no orçamento de 2025. Não trazendo regras para a execução das emendas individuais.

Dessa forma, propõe-se que **fluxos operacionais, prazos e procedimentos internos** sejam regulamentados em ato complementar, elaborado em articulação com as unidades finalísticas, observando as diretrizes já estabelecidas na Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR Nº 2, de 23 de abril de 2025.

(...)

22. Saliente-se, todavia, que a desnecessidade de apresentação de plano de trabalho na execução direta não exime o órgão encarregado de verificar a eventual existência de outro impedimento técnico à execução da emenda previsto na LC nº. 210/2024, sob pena de responsabilidade.

III - CONCLUSÃO

23. Como visto a presente consulta objetiva obter resposta às seguintes indagações:

1. A ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 exigem a apresentação de plano de trabalho para as emendas parlamentares executadas diretamente pelas unidades do MJSP?

Exemplo: a Polícia Federal foi beneficiada com uma emenda individual para aquisição de viaturas. Nesse caso, a própria PF deve elaborar e aprovar internamente um plano de trabalho para viabilizar a execução da emenda?

2. A ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 estabelecem a obrigatoriedade de plano de trabalho nos casos em que as unidades do MJSP executam diretamente emendas parlamentares, mas os bens adquiridos são destinados à doação a outro ente federado?

3. Caso esta Consultoria entenda que a ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 exijam a apresentação de plano de trabalho quando a unidade do MJSP executa diretamente a emenda parlamentar, na hipótese de os bens adquiridos serem destinados à doação a outro ente federado, este também deverá apresentar plano de trabalho específico para tal finalidade?

Exemplo: a Senasp adquire viaturas com recursos de emenda parlamentar para posterior doação à Polícia Militar de Minas Gerais. Nessa hipótese, é necessário que o estado beneficiário apresente plano de trabalho? Ou a formalização do termo de doação seria suficiente para atender aos requisitos legais e garantir a regularidade da execução?

24. Forte nas razões acima deduzidas, conclui-se que a **ADPF 854 e a Lei Complementar nº 210/2024 não exigem a apresentação de plano de trabalho para as emendas parlamentares executadas diretamente pelas unidades do MJSP, relacionando-se tal exigência às transferências especiais, com referência expressa ao inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, que trata das transferências diretas da União aos entes federativos, sem a necessidade de celebração de convênio, termo de parceria ou instrumento similar.**

25. O recurso será aplicado diretamente no orçamento do órgão beneficiado, que adotará os trâmites necessários ao cumprimento do objeto. Sendo assim, correm como despesas normais do órgão, sob sua responsabilidade e sem a dependência do cumprimento de requisitos por parte de terceiros. Nesses casos, o próprio órgão conduz todas as fases de execução da emenda parlamentar, desde o planejamento até a conclusão do processo licitatório, observando-se a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que institui normas para licitações e estabelece as exigências legais para a celebração dos contratos administrativos; e da posterior prestação de contas.

26. A desnecessidade de apresentação de plano de trabalho na execução direta não exime o órgão de verificar a eventual existência de outro impedimento técnico à execução da emenda previsto na LC nº. 210/2024, sob pena de responsabilidade.

27. Os demais questionamentos mostram-se prejudicados.

IV - ENCAMINHAMENTOS

28. Submeto o presente opinativo à manifestação conclusiva do Senhor Consultor Jurídico para que merecendo aprovação sejam adotados os encaminhamentos a seguir sugeridos:

(i) seja conferida ciência à Secretaria-Executiva desta Pasta, em resposta ao Despacho Nº 1772/2025/SE;

(ii) abra-se tarefa para científicação da Secretaria-Geral de Contencioso acerca da orientação ora apresentada;

(iii) confira-se ciência quanto ao entendimento à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e ainda à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

À consideração superior.

Brasília, na data da assinatura.

Andrea de La Rocque Ferreira

Advogada da União
Coordenadora-Geral de Contencioso Judicial

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08004001510202451 e da chave de acesso 41fadabe



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE LA ROCQUE FERREIRA, 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 2671634049 e chave de acesso 41fadabe no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE LA ROCQUE FERREIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-06-2025 17:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.