

# Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares

**Luciana Lauser Timm**

---

Orientadora: Luciana Yeung Luk Tai

Coletânea de Pós-Graduação  
**Análise Econômica do Direito**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

---

**MINISTROS**

Ana Arraes (Presidente)  
Bruno Dantas (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
Vital do Rêgo  
Jorge Oliveira

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luis de Carvalho  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADORA ACADÊMICA**

Débora Costa Ferreira

**COORDENADORA PEDAGÓGICA**

Flávio Sposto Pompêo

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares**

**Luciana Lauser Timm**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientadora:** Luciana Yeung Luk Tai

**Banca examinadora:**  
Paulo de Martino Jannuzzi

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

TIMM, Luciana Lauser. **Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares.** 2023. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 155 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DA AUTORA: Luciana Lauser Timm

TÍTULO: Título

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Luciana Lauser Timm

lucianalausertimm@gmail.com

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Timm, Luciana Lauser

Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares/ Luciana Lauser Timm. – Brasília: ISC/TCU, 2023.

155 fl. (Monografia de Especialização)

1. Análise Econômica do Direito. 2. Emendas parlamentares 3. Orçamento impositivo. 4. Poder Legislativo. I. Título.

CDU 02  
CDD 020

# **Alocação de recursos públicos via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares**

**Luciana Lauser Timm**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 31 de janeiro de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Luciana Yeung Luk Tai, Dra.  
Orientadora  
Insper

---

Prof. Paulo de Martino Januzzi, Dr.  
Avaliador  
ENCE/IBGE

10% de muita coisa é muita coisa.

(sabedoria popular)

A ideia de liberdade é inspiradora. Mas o que significa? Se você é livre em um sentido político, mas não tem comida, que liberdade é essa? A liberdade de morrer de fome?

(frase atribuída a Angela Davis)

*Follow the money.*

(bordão popularizado pelo filme *All the President's men* tendo supostamente sido um conselho dado pela fonte secreta dos jornalistas que investigaram o famoso caso norte-americano Watergate e que culminou com a renúncia do então presidente Nixon em agosto de 1974)

*Los que comen bien, duermen bien y tienen buenas casas, posiblemente piensen que el Gobierno gasta demasiado en políticas sociales. Todo es según como se mire.*

(Pepe Mujica, 2013)

Dedico esse trabalho às pessoas que perderam a oportunidade de ter uma existência mais digna por conta dos recursos desviados pela corrupção e ineficiência do Estado, esperando contribuir para que todos consigamos construir um mundo cada vez melhor.

## Resumo

Este trabalho investiga a forma com o TCU abordou a questão de emendas parlamentares no que tange à gestão dos recursos que lhe são associados. A pesquisa abrangeu praticamente toda a nossa história democrática, período no qual o Poder Legislativo sempre influiu no orçamento público federal, de formas e com intensidades diversas. Realizou-se um estudo exploratório e descritivo com base em fontes primárias, a partir de 138 acórdãos de 1992 a 2022, buscando-se, pelo método indutivo, localizar padrões de recorrência de entendimentos, percepções e uso do poder-dever sancionador, fiscalizador, corretivo, educativo e ouvidor que caracteriza o TCU em relação às emendas parlamentares. Identificou-se cinco padrões de resultado. O primeiro trata do apontamento sobre a característica de gasto fragmentado das emendas parlamentares, ou seja, com desconsideração de planejamento e priorização setoriais, sem que, no entanto, esses apontamentos tenham resultado, de forma geral, em decisões constantes do texto do acórdão propriamente dito, ficando usualmente restritos aos relatórios das equipes técnicas que embasam os acórdãos. O segundo diz respeito à responsabilização do Poder Executivo para resolver esse contexto de ineficiência das emendas, visível em extensas determinações e recomendações de procedimentos e ajustes para esse Poder, em detrimento de corresponsabilização dos dois poderes (Executivo e Legislativo). O terceiro discorre sobre o incentivo e a contribuição por parte do TCU ao aumento da transparência relativamente às emendas, apesar de por vezes tal estímulo ou exigência ser relativamente incipiente ou focado no acesso restrito, sem se buscar garantir a consistência dos bancos de dados e a usabilidade e o nível de informações efetivamente disponíveis ao acesso público (em que pese se reconhecer a constante mudança de regras, dificultando os ajustes a nível de registros em sistemas). O quarto relata a ausência de verificação completa de elementos trazidos em sede de denúncia ou representação sobre conluíus políticos, combinado com certa inconstância na definição das atribuições do TCU quando essas se entrelaçam em aspectos políticos, resultando em jamais o TCU ter reconhecido ou a ocorrência das barganhas políticas, ou sua competência para verificá-las, exceto, em um único caso, que tratou do pedido de *impeachment* da então presidente Dilma, no qual se reconheceu, pela primeira e única vez, ter havido proposta de troca de favores entre Legislativo e Executivo, apesar de ter havido denúncias semelhantes em relação a outros presidentes. O quinto e último padrão encontrado de desrespeito a normativos, destacando-se alguns aspectos específicos às emendas parlamentares, entre eles ajustes feitos nas leis orçamentárias para possibilitar desrespeito a princípios, leis e normas existentes. Conclui-se que o TCU tende a permanecer na zona da verificação da legalidade estrita, defendendo sua missão técnica e estabelecendo premissas que possam dar consistências a suas verificações, sem questionar a legitimidade das regras instituídas, reduzindo algumas vezes seu escopo de contribuição para modificações e em alguns casos desconsiderando ou alterando sua jurisprudência para aceitar redução de critérios técnicos em relação às emendas parlamentares. A escassez de recomendações, determinações e sugestões ao Legislativo para aprimorar seus procedimentos e respeitar as normas existentes enquanto alocador de gastos públicos pode indicar um nível de subserviência tácito ou implícito a esse Poder. No entanto, essa hipótese não foi formalmente testada.

**Palavras-chave:** emendas parlamentares; orçamento impositivo; TCU; ineficiência do gasto público; corrupção.

## Abstract

This research investigates how the TCU addressed the issue of parliamentary amendments regarding the management of its associated resources. The research covered practically all of our democratic history, a period in which the Legislative Power has always influenced the federal public budget, in different ways and with different intensities. An exploratory and descriptive study was carried out based on primary sources (138 judgments from 1992 to 2022), seeking, through the inductive method, to locate patterns of recurrence of understandings, perceptions and use of the sanctioning, supervisory, corrective power-duty, educational and ombudsman that characterizes the TCU. Five outcome patterns were identified. The first deals with the note coming mainly from the TCU technical team on fragmented spending on parliamentary amendments, without respect for the planning or prioritization of sectoral policies in the reports that support the judgment, without, however, this verification having resulted, in a way general, in decisions contained in the text of the restricted judgment. The second concerns the accountability of the Executive Branch to solve this context of potential inefficiency of the amendments, visible in extensive determinations and recommendations of procedures and adjustments for this Branch, to the detriment of co-responsibility of the two branches (Executive and Legislative). The third discusses the encouragement and contribution by the TCU to increasing transparency, although it was not verified that the TCU sought to guarantee the consistency of the databases and the usability and the level of information effectively available for public access regarding to parliamentary amendments, despite recognizing the constant change of rules, making adjustments at the level of records in systems difficult. The fourth relates the lack of complete verification of elements brought in the complaint about political collusion, combined with a certain inconstancy in the definition of the TCU's attributions that are intertwined in political aspects, resulting in the TCU never having recognized any role related to political bargains, except for a single case, which dealt with the request for impeachment of then President Dilma, it stands out, considering the cases addressed that involve amendments and were judged by the end of 2022. The fifth and last deals with the records by the TCU of disrespect for regulations, focusing on its occurrence in relation to parliamentary amendments and also focusing on public works, and the adjustments made to budget laws to enable disrespect for existing principles, laws and norms. It is concluded that the TCU tends to remain in the strict legality verification zone, defending its technical mission and establishing premises that can give consistency to its verifications, without questioning the legitimacy of the established rules, sometimes reducing its scope of contribution to modifications and in at least one case changing its jurisprudence to accept reduction of technical criteria. The scarcity of recommendations, determinations and suggestions to the Legislature to improve its procedures and respect existing norms may indicate a tacit or implicit level of subservience to this Power. However, this hypothesis has not been formally tested.

**Keywords:** parliamentary amendments; tax budget; TCU; public expenditure efficiency; corruption.

## Lista de figuras

Figura 1 – Comparativo de empenho em GND 4 entre Legislativo e Executivo.....	42
Figura 2 – Empenho de transferências voluntárias para obras e serviços de engenharia.....	42

## Lista de quadros

Quadro 1: Classificação dos resultados de pesquisa.....	75
Quadro 2: Detecção de problemas com emendas parlamentares e exigências de solução ao Executivo.....	90

## Lista de tabelas

Tabela 1 – Histórico Constitucional do Orçamento Impositivo .....	26
Tabela 2 – Emendas parlamentares executadas e pagas .....	40
Tabela 3 – Valores empenhados para emendas parlamentares por tipos .....	40
Tabela 4 – Despesas discricionárias federais na LOA 2020 .....	41
Tabela 5 – Gastos de emendas parlamentares por função de governo.....	41
Tabela 6 – Gasto <i>per capita</i> das emendas por localidade.....	43

## Lista de abreviaturas e siglas

1C	1ª Câmara (do TCU)
2C	2ª Câmara
AA	Ana Arraes (Ministra TCU)
AAAn	Antonio Anastasia (Ministro TCU)
AC	Aroldo Cedraz (Ministro TCU)
Acomp.	Acompanhamento (tipo de processo no TCU)
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AM	Adylson Motta (Ministro TCU)
AN	Augusto Nardes (Ministro TCU)
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apae	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APG	Adhemar Paladini Ghisi (Ministro TCU)
Art.	artigo
BD	Bruno Dantas (Ministro TCU)
BJB	Bento José Bugarin (Ministro TCU)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BZ	Benjamin Zymler (Ministro TCU)
CAAS	Carlos Átila Álvares da Silva (Ministro TCU)
CEF	Caixa Econômica Federal
C&T	Ciência e tecnologia
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
cf.	conforme
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização
CN	Congresso Nacional
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CPMI	Comissão parlamentar mista de inquérito
DASP	Departamento de Administração do Setor Público
DOU	Diário Oficial da União
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as secas
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DOU	Diário Oficial da União
EB	emendas de bancada
EC	emenda constitucional
ECP	emendas de comissão permanente
EI	emendas individuais
ELCB	Élvia Lordello Castello Branco (Ministra do TCU)
EP	emenda parlamentar

ERG	emenda de relator geral
e-TCU	Sistema de documentos e processos digitais
FAT	Fundo de amparo ao trabalhador
FG	Fernando Gonçalves
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FPE	Fundo de participação dos estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de participação dos municípios
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPE	Fundo de participação dos estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de participação dos municípios
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Fundef	Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério
GM	Gabinete do Ministro
GND	Grupo de natureza de despesa (classificação orçamentária)
GP	Guilherme Palmeira (Ministro TCU)
HGS	Humberto Guimarães Souto (Ministro TCU)
HS	Homero Santos (Ministro TCU)
IFI	Instituto Fiscal Independente (órgão do Senado Federal)
info	informação ou informações
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IS	Iram Saraiva (Ministro TCU)
JABM	José Antônio Barreto de Macedo (Ministro TCU)
JJ	José Jorge (Ministro TCU)
JMM	José Mucio Monteiro (Ministro TCU)
JO	Jorge Oliveira (Ministro TCU)
LBAS	Luciano Brandão Alves de Souza (Ministro TCU)
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LMG	Lincoln Magalhães da Rocha (Ministro TCU)
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MB	Marcos Bemquerer Costa (Ministro TCU)
MD	Ministério da Defesa
MEC	Ministério da Educação, Ministério da Educação e Cultura
Min.	Ministério
MME	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério do Planejamento, orçamento e gestão

MPTCU	Ministério Público junto ao TCU
MVV	Marcos Vinícios Vilaça (Ministro TCU)
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OD	Olavo Drummond (Ministro TCU)
ONG	Organização não-governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P	Plenário
PAMO	Paulo Affonso Martins de Oliveira (Ministro TCU)
PC	prestação de contas
PEC	proposta de emenda à Constituição
PIB	produto interno bruto
PL	Partido Liberal
PLOA	projeto de Lei Orçamentária Anual
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PPA	plano plurianual
PR	Presidência da República
Prodesa	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-regionais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PV	Partido Verde
RAF	Relatório de Acompanhamento Fiscal
RARDP	Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias
RC	Raimundo Carreiro (Ministro TCU)
RCL	Receita corrente líquida
ref.	referência (também: referente)
RePP	Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RP-1	Identificador de despesas primárias obrigatórias
RP-6	Identificador de resultado primário das emendas individuais
RP-7	Identificador de resultado primário das emendas de bancada
RP-9	resultado primário 9 (identificador das emendas de relator geral)
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SCN	Solicitação do Congresso Nacional (tipo de processo no TCU)
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (Ministério das Cidades)
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tomada de Contas Especial
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UMS	Unidade Móvel de Saúde
UPA	Unidades de Pronto Atendimento
UT	Unidade técnica
UA	Ubiratan Aguiar (Ministro TCU)
VC	Valmir Campelo (Ministro TCU)
VR	Vital do Rêgo (Ministro TCU)
WAR	Walton Alencar Rodrigues (Ministro TCU)
WO	Weder de Oliveira (Ministro TCU)

## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	20
<b>2. Referencial teórico</b> .....	22
<b>2.1. Emendas parlamentares e TCU: conceitos e dados fundamentais</b> .....	22
2.1.1. Breve histórico da participação do Legislativo no orçamento federal.....	22
2.1.2. Situação atual e inovações com as recentes emendas constitucionais ...	24
2.1.3. Participação das emendas parlamentares no gasto público recente.....	39
2.1.4. Custos e benefícios da participação do Legislativo na alocação orçamen- tária direta .....	44
2.1.5. Papel do TCU na fiscalização de emendas parlamentares.....	49
<b>2.2. Economia da corrupção</b> .....	54
2.2.1. Motivos para a corrupção e a criminalidade.....	54
2.2.2. Incentivos à corrupção advindos da estrutura jurídico-política.....	56
2.2.3. Casos e escândalos de corrupção envolvendo emendas .....	62
2.2.3.1. Escândalo dos Anões do orçamento .....	63
2.2.3.2. Escândalo das Sanguessugas .....	65
<b>2.3. Eficiência alocativa e justiça social</b> .....	66
2.3.1. Critérios de eficiência alocativa em Economia.....	66
2.3.2. Teoria da justiça de John Rawls.....	69
2.3.3. Economia institucional e a relação entre ineficiência e corrupção .....	70
<b>3. Metodologia</b> .....	73
<b>4. Análise de resultados</b> .....	77
<b>4.1. Gasto fragmentado e desvinculado do planejamento setorial, sem proposta específica de solução</b> .....	77
<b>4.2. Responsabilização do Executivo por ineficiências da sistemática das emendas</b> .....	86
<b>4.3. Incentivo ao aumento da transparência</b> .....	102
<b>4.4. Esclarecimento incompleto de denúncias e representações</b> .....	109
<b>4.5. Desrespeito a normativos</b> .....	119
<b>5. Conclusão e considerações finais</b> .....	129
<b>Referências bibliográficas</b> .....	132
<b>Apêndice A – Acórdãos selecionados para a pesquisa</b> .....	136
<b>Apêndice B – Telas da pesquisa realizada na base de jurisprudência</b> .....	141
<b>Apêndice C – Telas Siconv Consulta livre</b> .....	143
<b>Apêndice D – Ausência transparência alguns documentos exemplificativos</b> .....	149
<b>Apêndice E – Telas sistema Siop</b> .....	151

## 1. Introdução

Embora em nosso período democrático as emendas parlamentares sempre tenham existido, a ascensão das emendas individuais e de bancada impositivas, e posteriormente, das emendas de relator geral, gerou reformulação dos mecanismos usuais de transferências voluntárias e novas formas de ocultação de informação e de discricionariedade, ao menos parcialmente, desnecessária.

O TCU, como responsável pelo controle externo da Administração Pública e pela legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos federais, ao longo de sua história abordou de diversas formas os gastos via emendas parlamentares. O objetivo desse trabalho é analisar essas abordagens, a forma como se constituíram e as recomendações e determinações que delas surgiram.

A problemática relativa ao montante de verbas públicas destinadas às emendas parlamentares, num cenário de disputa entre as várias esferas políticas por recursos escassos, apresentou diferentes características conforme o momento. Desde as mudanças implementadas após o escândalo dos Anões do Orçamento até a emergência das emendas impositivas, o Legislativo engajava-se em agregar emendas - nas casas dos milhares - ao orçamento proposto pelo Executivo, mas esse detinha o poder de estabelecer níveis diferenciados de contingenciamento para as emendas parlamentares, podendo assim, definir as prioridades e os gastos efetivos. Ou seja, as emendas não eram de execução obrigatória.

Após o surgimento do orçamento impositivo, no entanto, essa faculdade foi retirada do Executivo. As emendas parlamentares também estão sujeitas a contingenciamento, mas não em percentual maior do que as demais despesas voluntárias (embora desfrutem de execução impositiva, as emendas parlamentares classificam-se formalmente como voluntárias). Agora, caso descumpra sem adequada justificativa os percentuais mínimos de execução de emendas previstos constitucionalmente, as várias instâncias do Executivo poderão vir a ser sancionadas.

A pesquisa partiu da análise do universo de acórdãos constante da base de jurisprudência do TCU sob o filtro de busca *emendas parlamentares*, os quais foram separados por assuntos (gestão envolvendo emendas; obras com emendas; gastos com emendas sem obras; outra acepção do termo “emenda” e “parlamentar”; e referências breves e genéricas a emendas parlamentares sem informações

relevantes) Isolou-se os acórdãos que tratam de gestão das emendas e buscou-se o padrão de abordagem a partir de um critério descritivo e indutivo.

Os acórdãos serão abordados segundo cinco tópicos: fragmentação do gasto e desconexão com políticas setoriais, responsabilização do Executivo, incentivo à transparência, ausência de investigação completa das denúncias de barganha política e desrespeito a normativos.

Subsidiariamente, busca-se investigar a pertinência do Poder Legislativo, titular constitucional do controle externo do Poder Executivo, realizar diretamente alocações de elevadas quantias de recursos públicos e como ocorre a fiscalização dessa função de certa maneira atípica e não usual em termos internacionais do Poder Legislativo.

## 2. Referencial teórico

### 2.1. Emendas parlamentares e TCU: conceitos e dados fundamentais

#### 2.1.1. Breve histórico da participação do Legislativo no orçamento federal

Nossa primeira Constituição, imposta (ou “outorgada” ao invés de “promulgada”) por D. Pedro I em 1824, apesar de centralizadora de poderes na figura do imperador, previu a apresentação de emendas a leis tanto pela “Camara dos Deputados” quanto pela “Camara dos Senadores” (arts. 55 a 61), embora o orçamento conste como um levantamento de receitas e despesas dos vários Ministérios reunido pelo Ministro de Estado da Fazenda, a ser apresentado à “Camara dos Deputados” (art. 172).

Na próxima constituição, de 1891, portanto após a Proclamação da República, a competência orçamentária cabia privativamente ao Congresso Nacional (art. 34). Inclusive constava como crime de responsabilidade atos do Presidente que atentassem contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso (art. 54). Apesar de ter sido estabelecida essa competência privativa de iniciativa orçamentária ao Legislativo, o Ministro da Fazenda consolidava as propostas do Executivo e as enviava aos legisladores, conforme Lei 23/1891 e Lei 30/1892 (OLIVEIRA, 2019, p. 41-42).

Na seguinte, em 1934, a competência retorna ao Executivo (art. 50, § 1º), ficando o papel do Legislativo como o de votar o orçamento (art. 39). Não há previsão de emendas parlamentares de natureza orçamentária, visto que emendas previstas são apenas para projetos da Câmara ou do Senado (art. 44). É fato que também pode ser interpretado que tal constituição “não colocou limitações ao poder de emendar por parte dos legisladores” (GONTIJO, 2004), mas também pode ser entendido que as emendas só seriam aceitas com anuência do Presidente (OLIVEIRA, 2019, p. 46). De toda a forma, houve pouco tempo para verificar sua aplicabilidade, pois logo em seguida nova constituição surgiria. Ademais, o texto frequentemente considerado e o aqui utilizado desta Carta Magna de 1934 é o resultante de três emendas constitucionais ocorridas por meio do Decreto Legislativo 6 de 19 dezembro de 1935 (POLETTI, 2012).

A Constituição de 1937 inaugura o Estado Novo. Embora alguns instrumentos de participação do Legislativo tenham sido concebidos, na prática o orçamento

sempre foi elaborado e decretado pelo Executivo (GONTIJO, 2004), por meio do DASP, criado em 1938, que o encaminhava diretamente ao Presidente para aprovação (MARRA, 2016).

A centralização do orçamento nas mãos do Executivo era visível, ficando o Ministério da Fazenda com a maior parte do orçamento, cerca de 25% do total orçado para o ano, tendo como exemplo o orçamento de 1939, publicado no Decreto-Lei N° 942 de 10 de dezembro de 1938. (OLIVEIRA, 2019, p. 50)

Na quinta constituição brasileira (1946) retornaram contornos democráticos. O orçamento voltou a ser apenas elaborado pelo Executivo e então aprovado pelo Legislativo. As emendas eram permitidas, mas “(...) não exigiam os cancelamentos compensatórios. Como consequência, em 1959 o número de emendas foi de 8.572 e, em 1963, alcançou quase 100 mil” (GONTIJO, 2004).

Duas semanas antes do Golpe Militar, João Goulart sancionou a Lei 4320/1964, marco fundamental do Direito Público Financeiro e fruto de preocupações com planejamento, uniformização e fiscalização em âmbito nacional de todos os entes, especificação dos gastos, dentro dos esforços pró-industrialização e desenvolvimento econômico- social vigentes, de forma mais estruturada, desde 1930 (OLIVEIRA, 2019). Essa Lei, vigente até hoje, estabelece claras restrições a emendas parlamentares em seu art. 33.

No decorrer das medidas tomadas pelos militares, surge a Constituição de 1967, que atribuía competências ao Legislativo em relação a leis orçamentárias, cuja iniciativa era de competência do Executivo (arts. 67 e 68). No entanto, na prática, o Legislativo não participava de maneira efetiva, havendo orçamentos estatais que, desrespeitando o princípio da unidade, “fugiam ao controle do Legislativo”. Na verdade, antes mesmo dessa Carta ser sancionada, os poderes já estavam concentrados no Executivo, “com um legislativo amordaçado e refém de um governo autoritário” (OLIVEIRA, 2019, p. 13 e 57-58).

A Constituição Federal de 1988 devolve poderes efetivos ao Legislativo, ampliou o planejamento a longo prazo por meio da previsão de planos plurianuais e estabeleceu limites adicionais, além dos já previstos na Lei 4320/1964, para emendas parlamentares.

No início da vigência dessa Carta Magna também não havia limites para as emendas parlamentares. Em 1992, foram cerca de 72 mil (Sanches, 1998, p. 6), situação relacionada ao escândalo dos Anões do Orçamento.

O volume de emendas, no entanto, continua alto. De 2017 a 2022, o Congresso Nacional submeteu, por ano, 8.241 emendas das quais foram aprovadas 7.733, em média (MENDES, 2022, p. 5), implicando numa efetiva reelaboração da proposta inicial.

É importante observar que, mesmo considerando apenas as emendas parlamentares de natureza estritamente orçamentária (sem considerar as legislativas de modo amplo, que envolvem as de natureza jurídica), existem vários tipos de emendas. As citadas anteriormente, antes da obrigatoriedade constitucional de execução (orçamento impositivo), se referem à discussão interna no Congresso Nacional sobre a proposta orçamentária do Executivo, e sujeitas a veto presidencial, e derrubada de vetos pelos parlamentares (com maioria absoluta dos componentes de ambas as casas), em ciclos de discussão até a aprovação definitiva. Já as emendas que fazem parte do orçamento impositivo não são sujeitas a discussões em comissões temáticas ou aprovações de colegiados.

### **2.1.2. Situação atual e inovações com as recentes emendas constitucionais**

O texto original do caput do art. 166 da CF 1988 prevendo a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário permanece vigente: “Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”.

Mesmo antes das mudanças constitucionais instaurando elementos de orçamento impositivo no país a partir de 2015, a LDO de 2014 havia previsto que as emendas parlamentares individuais teriam execução obrigatória (art. 52 da Lei 12919/13), e a LDO de 2016 previu o mesmo para as emendas de bancada estadual (art. 68 da Lei 13242/15), portanto antes também da mudança constitucional nesse sentido.

Houve dois momentos principais de mudanças constitucionais recentes sobre o tema nos últimos anos. Em 2015, a Emenda Constitucional 86 tornou obrigatória a execução de emendas individuais na proporção de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior (art. 166, § 11). Em 2019, a Emenda Constitucional 100 fez o mesmo em relação às emendas de bancada, na proporção de 1% (art. 166, § 12). Mas, conforme Tabela 1, houve diversas outras previsões e alterações.

Também em 2019, a Emenda Constitucional 105 incluiu na Carta Magna o art. 166-A, definindo duas espécies de emendas individuais impositivas: transferência especial ou transferência com finalidade definida. Enquanto o segundo caso envolve uma finalidade específica, o primeiro se refere a uma transferência sem destinação previamente estabelecida, sujeita apenas a algumas restrições.

Nenhuma destinação de emendas individuais impositivas pode ser feita para pagamento de pessoal ou encargos da dívida. Pelo menos 70% das transferências especiais deve ser aplicado em despesas de capital. As transferências especiais apresentam, portanto, um uso largamente discricionário do ente receptor. Além disso, o repasse é simplificado, pertencendo ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, sem exigir celebração de convênio ou instrumento congênere (§§ 1º, 2º e 5º do art. 166-A).

Boa parte dos recursos das emendas parlamentares impositivas é destinada à saúde (50% das individuais em seu total, conforme § 9º do art. 166). Embora esse montante possa ser computado para o gasto mínimo com saúde (§ 10º), não pode ser utilizado para pagamento de pessoal ou encargos trabalhistas da saúde (§§ 10º do art. 166 e § 1º do art. 166-A), o que limita seu uso.

A competência constitucional do Congresso Nacional de apreciação dos projetos de leis orçamentárias ocorre por meio de dos pareceres prévios realizados pela Comissão Mista Permanente do Orçamento de que trata o § 1º do art. 166, a qual tem protagonismo na fiscalização orçamentária do Executivo de forma geral. Seu funcionamento está disciplinado pela Resolução CN 1/2006.

A CMO também recebe emendas dos parlamentares em relação à proposta do Executivo (§ 2º do referido art. 166), uma das acepções do termo “emenda parlamentar”: emendas geradas pelos membros, comissões ou bancadas do Congresso Nacional nas leis do orçamento, ou seja, alterações nas receitas ou despesas indicadas pelo Poder Executivo. Além das emendas sobre as dotações previstas pelo Executivo, há as emendas que usam os valores reservados para emendas (individuais, de bancada, de relator geral, etc.)

As emendas parlamentares tratadas no presente são as que se referem à lei anual do orçamento público federal, sendo que por vezes o termo pode ter outras conotações, como emendas a outros projetos de lei ou a medidas provisórias sobre os mais diversos assuntos. O termo “emenda” ou “emendas” neste trabalho refere-se

às emendas parlamentares sobre o orçamento da União, salvo disposição em contrário.

**Tabela 1 – Histórico Constitucional do Orçamento Impositivo**

**EC 86, de 18/3/2015**

**EP individuais** serão aprovadas no PLOA em 1,2% da RCL prevista, e 50% disso será para saúde, sendo **obrigatória execução em 1,2% da RCL do exercício anterior**, de forma equitativa. Serão consideradas para mínimo constitucional de saúde e não podem ser usadas para pessoal (art. 166, §§ 9, 10, 11).

Nas EP individuais impositivas, LC definirá critérios p/ **execução equitativa** e procedimentos para caso de **impedimentos legais e técnicos, restos a pagar (RP), contingenciamento**. Mas a EC já dá algumas balizas sobre esses assuntos:

Considera-se **equitativa** a execução igualitária e impessoal das emendas apresentadas, independentemente de autoria.

EP individuais não serão de execução obrigatória em caso de **impedimentos técnicos**. Até 120d após publicação LOA, poderes enviarão justificativa impedimento. 30d na sequência disso, o Legislativo indicará remanejamento se for insuperável o impedimento. Até 30/9 ou até 30 d na sequência, Executivo encaminhará projeto lei c/ remanejamento necessário. Se até 20/11 ou 30 dias na sequência disso CN não deliberar, remanejamento será implementado pelo Executivo. Após isso, não será mais de execução obrigatória.

Para atingir o percentual de execução obrigatória, podem ser contabilizados 0,6% em **RP**.

**Pode haver limitação/contingenciamento** das EP individuais, até a mesma proporção do conjunto das demais despesas discricionárias, caso reestimativas receita ou despesa forem gerar descumprimento meta fiscal da LDO. (art. 165, § 9º, III; 18 e art. 166, § 12, 14, 15, 16, 17)

As transferências para estados e municípios para execução das EP individuais independerá de adimplência, não integrará base para calcular limites de despesa com pessoal (art. 166, § 13).

**EC 100, de 27/6/2019**

Também é **obrigatório executar EP de bancada em 1% da RCL do ano anterior** (art. 166, § 12).

Esta EC fez alguns ajustes para inserir em previsões para EP individuais também a situação de EP de bancada. Alterou o dispositivo sobre a LC com critérios e procedimentos e do **contingenciamento** apenas para estabelecer que também se aplicam às EP de bancada.

Inseriu um parágrafo destacando que **impedimentos técnicos** desobrigam a execução em ambos os casos de EP, revogando as medidas e respectivos períodos estabelecidas na EC anterior para os casos de impedimentos técnicos: a verificação dos impedimentos deveria passar a observar cronograma conforme a LDO.

O limite de execução do orçamento impositivo em **RP** para EP de bancada ficou em 0,5% da RCL do ano anterior.

O parágrafo sobre adimplência e limites pessoal de entes que recebem transferência mudou de número e englobou também as EP de bancada. (art. 165, § 9, III; art. 166, § 13, 14, 16, 17, 18)

Inseriu um parágrafo para destacar a **impositividade** supostamente aplicada a todo o orçamento aprovado: "A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias", adotando medidas necessárias para tanto (art. 165, § 10).

Alterou o conceito de **execução equitativa** das emendas para inserir que, além de corresponder ao atendimento igualitário e impessoal, também significar observar critérios objetivos e imparciais (art. 166, § 19).

As EP de bancada que versem sobre **investimentos de mais de 1 ano** ou que já iniciaram devem ser objeto da EP da mesma bancada a cada ano até a conclusão da obra (art. 166, § 20).

Para o período entre o 3º ano desta EC até o fim do regime de teto de gastos (EC 95/16), o percentual obrigatório para EP de bancada seria o montante do ano anterior, corrigido pelo IPCA cf. ADCT, art. 107, § 1º, II (art. 166, § 20).

**EC 102, de 27/9/2019**

Sobre a obrigação da administração de executar essas programações, destaca que é subordinada às metas fiscais e aos limites de despesas, que não impede o cancelamento p/ créditos adicionais, que não se aplica para casos justificados de impedimento técnico e que se aplica apenas às despesas primárias discricionárias (art. 165, § 11).

Preocupação com a **conclusão de obras**: criou um **novo anexo p/ a LDO** com previsão de agregados fiscais e proporção de recursos para LOA para a continuidade das obras em andamento, para o exercício e mais dois. A LOA poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com especificação dos investimentos plurianuais e os em andamento.

Previu **registro centralizado de projetos** de investimento a ser mantido pela União, por Estado/DF, com análises de viabilidade, custos e dados sobre execução física e financeira. (art. 165, § 12, 14, 15)

Parágrafo alegando que previsões sobre impositividade, novo anexo, impedimentos e outras se aplicam apenas ao orçamento fiscal e da seguridade social (art. 165, § 13).

#### EC 105, de 13/12/2019

Cria **duas formas de transferências** das EP individuais para entes: **especial** e **com finalidade definida**. **Transferência especial**: o repasse é direto, independentemente de convênio ou instrumento congênere, pertencendo ao ente receptor no ato da transferência financeira. Devem ser aplicados em áreas finalísticas da competência do ente beneficiado, sendo no mínimo 70% em despesa de capital, exceto serviço da dívida.

**Transferência com finalidade definida**: o recurso fica vinculado à programação estabelecida pela EP, dentro das áreas de competência federal. (art. 166-A, caput e § 2, 4, 5)

Recursos de EP individuais não podem ser utilizados para despesas com pessoal e serviço da dívida. Recursos de EP individuais não integrarão a receita dos entes para fins de repartição e para limites de despesa de pessoal e de endividamento. (art. 166-A, § 1)

O ente que receber transferência especial poderá firmar contratos de cooperação técnica para o acompanhamento da execução orçamentária (art. 166-A, § 3).

#### EC 126, de 21/12/2022

**Eleva as EP individuais impositivas para até 2%** da RCL do exercício anterior, sendo 1,55% para deputados e 0,45% para senadores (art. 166, § 9, 9-A, 11).

**Eleva o percentual de RP** que podem ser considerados no cálculo da execução obrigatória, para respectivamente **1% e 0,5% da RCL** do ano anterior, no caso de EP individuais e EP de bancada (art. 166, § 17).

De 2024 até fim do Novo Regime Fiscal, o percentual obrigatório de EP individuais corresponderão ao montante de 2023, corrigido pela IPCA cf. ADCT, art. 107, § 1º, II. (art. 111-A ADCT)

Ajuste sobre execução uiva para incluir a divisão entre deputados e senadores (art. 166, § 19).

Fonte: Elaboração própria a partir do texto das emendas constitucionais referidas.

Na terminologia da Resolução CN 1/2006, em relação à despesa poderiam ser “emendas de remanejamento”, que acrescentam uma dotação retirando outra; “emenda de apropriação”, que também propõe acréscimo ou inclusão de dotações, mas cuja fonte é uma “reserva de recursos” (art. 56), entre outras; e as cancelamento, que propõem exclusivamente redução de dotações.

A Resolução CN 1/2006 menciona o instrumento do “Parecer Preliminar”, um guia apresentado pelo Relator-Geral e aprovado pelo Plenário da CMO com parâmetros e critérios sobre análise do projeto de lei orçamentária, destinação de recursos e emendas parlamentares, em considerável detalhe. O Parecer CN 43/2021 contém 259 páginas.

Conforme esse Parecer, a “reserva de recursos” para as “emendas de apropriação” no orçamento de 2022 foi de R\$ 1,5 bilhão, calculada da seguinte forma:

R\$ 71,755 bilhões correspondente à reestimativa de receita, R\$ 10,477 bilhões para emendas individuais, R\$ 5,747 bilhões para emendas de bancada e R\$ 2,655 bilhões referentes a cancelamentos prévios de dotações; deduzindo-se desses montantes a integralidade dos valores destinados à EI, EB e os oriundos da reestimativa da receita, além de R\$ 1,155 bilhão que acabaram sendo destinados ao relator-geral (CONGRESSO NACIONAL, 2021, p. 50-51 e 64).

Como tais cancelamentos são realizados sobre as dotações do projeto de lei, antes da atuação dos relatores setoriais (art. 52, II, b da Resolução CN 1/2006), aparentemente é possível em larga extensão ao relator-geral escolher o que e quanto vai cancelar para gerar recursos disponíveis para seu próprio uso. Segundo o Parecer Preliminar 43/2021, os recursos do cancelamento prévio advieram de cortes em diversos ministérios e entidades associadas.

Como se não bastasse, ao Relator-Geral ainda cabe 20% da própria reserva de recursos de R\$ 1,5 bilhão para direcioná-las a emendas de bancada (EB) e de comissão (EC), devendo ao menos 15% do total da reserva ser destinado a esse segundo tipo. O restante da Reserva de Recursos é distribuído diretamente para emendas coletivas (relatores setoriais usarem em EB e EC, 55%; e EB, 25%), conforme art. 57 da citada resolução.

Portanto, nos termos do Parecer Preliminar 43/2021, R\$ 1,455 bilhão foram destinados apenas para direcionamento de aplicação de uma única pessoa, o Relator-Geral, sendo que a maior parte desse valor não requer redirecionamento para outro tipo de emenda.

Pode ser observado que é possível ao Legislativo reestimar a receita bruta calculada pelo Executivo. Embora lhe seja possível também reduzir a estimativa, há forte incentivo para ampliá-la, uma vez que isso gera mais recursos para seu próprio uso. Seriam as “emendas à receita”, que incluem também “emenda de renúncia de receita” (art. 32 da Resolução CN 1/2006).

O art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a” da Constituição prevê, entre as hipóteses para emendas ao projeto da LOA, a correção de erros ou omissões. Sob o argumento de que o projeto de LOA estaria com receitas subestimadas, o Congresso tem adotado prática recorrente de aumentar as receitas mediante reestimativa, para o que alega erros devido às alterações em parâmetros macroeconômicos – como taxa de inflação, crescimento real do PIB e outros (MACEDO, 2014). Com as novas entradas, tem-se assim a possibilidade de financiamento de novos dispêndios (TOLLINI, 2008).

Sobre os limites de emendas em número, conforme a Resolução CN 1/2006, cada parlamentar pode apresentar até 25 (art. 49, § único), e cada bancada estadual no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação e 3 de remanejamento, havendo limites adicionais para bancadas maiores (art. 47, § 1º).

Cada comissão permanente pode apresentar até 8, sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento, gerando as chamadas “emendas de comissão” (EC), as quais devem incidir sobre seus assuntos temáticos. Os mesmos limites aplicam-se a emendas das mesas diretoras de cada casa.

Há ainda a possibilidade de se apresentar emendas individuais, de comissão ou de bancada estadual ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO, em número de 5 de cada (art. 87 da Resolução CN 1/2006), do que surge, por exemplo, as emendas de bancada – anexo prioridades e metas (EBPM), que são gastos inseridos no Anexo de Prioridades e Metas da LDO.

Tal anexo visa atender à exigência constitucional de que a LDO contenha as metas e prioridades para o ano, fazendo constar as ações mais importantes para orientar a confecção da LOA (MAGALHÃES, 2010).

Em conjunto, as mudanças trazidas pelas EC 86/2015 e 105/2019 ficaram sendo chamadas de “orçamento impositivo”, mas não se trata de despesas obrigatórias ou vinculadas, como a formação dos fundos previstos constitucionalmente. No caso de despesas obrigatórias, independentemente do motivo, a ausência de sua realização pode ensejar requerimento no Judiciário por parte dos prejudicados para sua execução forçada (GREGGIANIN, SOUZA e VOLPE, 2022), já o orçamento impositivo pode não ser realizado na presença de “impedimentos de ordem técnica devidamente justificados” (art. 166, § 13; 165, § 11).

Sendo uma das divisões da despesa pública entre discricionária ou obrigatória ou vinculada, as emendas individuais impositivas correspondem, na verdade, a transferências voluntárias. A LDO 2022 as classificou como “despesas voluntárias de execução obrigatória” (art. 166 da CF e art. 69 da Lei 14194/2021).

Sob o ponto de vista da modalidade de aplicação, a despesa pública pode ser direta ou indireta; quando for indireta é um caso de transferência, as quais podem ser obrigatórias (devido à lei) ou voluntárias. Conforme o art. 25 da LRF, o conceito de transferências voluntárias (ou discricionárias) surge por exclusão, sendo toda “entrega de recursos financeiros a outro ente” que não seja obrigatória, as quais seriam aquelas decorrentes de lei ou destinadas ao SUS.

Tradicionalmente, e ainda conforme a LRF, as transferências voluntárias para o setor público são celebradas por meio de algum instrumento (convênio, termo de fomento, termo de colaboração, acordo de cooperação, termo de execução centralizada ou contrato de repasse). Trata-se de um instrumento de natureza contratual que contém regras de execução e estabelece as obrigações de cada parte. No caso das transferências especiais, como já referenciado, essa formalidade foi eliminada, gerando uma semelhança com doação. Inclusive, constava com o nome de doação na PEC anterior (61/2015).

Tendo sido estabelecidas como “de execução obrigatória” pelo próprio texto constitucional, as emendas impositivas, embora tecnicamente discricionárias, usufruem de um *status* superior, como pode ser observado nos exemplos a seguir. Em 2018, o Decreto 9428 alterou a sistemática relativa a restos a pagar não processados, reduzindo as situações de bloqueio daqueles desse grupo que não foram liquidados até um ano e meio após sua inscrição, ou seja, até 30 de junho do segundo ano subsequente da inscrição, apenas para gastos com saúde e as emendas individuais.

Outro indicativo do *status* preferencial das emendas impositivas é a previsão de que seus restos a pagar não processados não serão objeto de bloqueio, conforme a redação dada ao § 3º do art. 68 do Decreto 93872/1986 primeiro pelo Decreto 9428/2018 e depois pelo 10535/2020.

Em obediência ao art. 16-C, II, da Lei 13487/2017, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, 30% das emendas de bancada tornaram-se despesas primárias obrigatórias.

Tais mudanças constitucionais geraram um debate sobre se orçamento brasileiro teria deixado de ser autorizativo, passando a ser misto, por conta de verbas impositivas. A estrutura tradicional do orçamento brasileiro contemporâneo é autorizativa, ou seja, o Executivo recebe autorização do Legislativo para realizar as despesas constantes da Lei Orçamentária Anual. Não há obrigação de executá-las, embora a inclusão na própria LOA (e, em alguns casos, no PPA) seja um pré-requisito para a realização das despesas. Isso pode ser considerado indesejável em determinados contextos, por exemplo, quando o Parlamento tenha realizado - após relevantes discussões coletivas - emendas na proposta do Executivo, e o Executivo, visando atender interesses escusos, ignora essas emendas, deixando de executá-las.

Orçamento impositivo nesses termos teria inspiração no modelo norte-americano, no qual o Executivo necessita autorização legislativa explícita para a inexecução do crédito orçamentário (MENEZES e PEDERIVA, 2015).

Considera-se relativamente inócua a discussão sobre se o orçamento brasileiro é autorizativo ou impositivo. Discussão mais urgente reside nas sérias falhas de alocação, transparência e eficiência que representam as emendas impositivas.

Observa-se, na verdade, que embora o orçamento brasileiro tenha natureza preponderantemente autorizativa, a parcela discricionária assenta-se sobre pequena parcela do orçamento, cerca de 10% (LIMA, 2003, p. 7), porque a maior parte do orçamento é de execução vinculada (despesas com pessoal, benefícios previdenciários, FPE, FPM, pagamentos de juros e amortização da dívida).

Permanecendo o restante do orçamento discricionário caracterizado como “autorizativo” e não “impositivo”, as emendas parlamentares passaram a usufruir de um *status* especial dada a sua obrigatoriedade, exceto impossibilidade técnica, embora estejam sujeitas a atendimento de metas fiscais e a possíveis contingenciamentos, como as demais despesas discricionárias.

Uma das formas de discricionariedade por parte do Poder Executivo ocorre por meio dos decretos de contingenciamento, pois é possível atribuir níveis limitações diferenciadas para diferentes gastos. Após a publicação da lei orçamentária anual, são por vezes publicados decretos de limitação de empenho, constituindo os chamados contingenciamentos, gerados em função do possível não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO.

Antes do orçamento impositivo, o Poder Executivo tinha mais discricionariedade em relação às emendas incluídas na LOA, como, por exemplo, se vê nesse comentário:

(...) os decretos de contingenciamento possibilitam ao Poder Executivo implementar o controle sobre a execução orçamentária e financeira constantes do orçamento da União, em particular das emendas parlamentares. O contingenciamento, ao estabelecer subtetos orçamentários e financeiros, permite ao Executivo executar dentro da LOA o que considerar prioritário sob o seu ponto de vista (trecho do relatório do Acórdão 1188/2007-Plenário).

No entanto, após o orçamento impositivo, o contingenciamento de emendas parlamentares está limitado ao mesmo percentual aplicado sobre a totalidade das despesas discricionárias.

Para alguns, seria necessário evitar “o contingenciamento abusivo que vem tornando o Orçamento uma mera peça de ficção (..) evidenciando a incapacidade deste de representar um instrumento mais eficiente de formulação de políticas públicas” (ASSIS, 2020).

Na verdade, a questão não é tão simples, visto que o contingenciamento pode ter razões legítimas, como decorrer de receita superestimada, inclusive por reestimativa do Legislativo em relação à previsão inicial do Executivo.

Se sobre as emendas serão aplicados contingenciamentos, fica a critério de cada Poder, MPU e DPU estabelecer se haverá ou não percentual diferenciado de limitação a essas despesas. Enquanto o setor de “Transportes, portos e aviação civil” sofreu uma redução de 39%, as emendas individuais e de bancada foram preservadas do contingenciamento do Decreto 9590/2018, que alterou diversos limites de empenho, conforme tabela de “Evolução dos limites de empenho no Poder Executivo” constante do Acórdão 1331/2019-Plenário.

O Ministério de Minas e Energia informou que para realizar a limitação de empenho que lhe foi imposta em 2016, aplicou “o mesmo percentual a todas as unidades orçamentárias”, no entanto, “excetuando as emendas parlamentares”<sup>1</sup>. Portanto, embora não imunes a contingenciamentos, as emendas parlamentares impositivas podem ser menos afetadas por eles.

As emendas parlamentares permitem transferências intergovernamentais de natureza revisional, propositiva, voluntária ou discricionária e extraordinária (no sentido de não haver garantia de fluxo contínuo).

Regem as transferências voluntárias a Lei Complementar 101/2000, o Decreto 6170/2007 e a Portaria Interministerial 424/2016. No entanto, embora sejam transferências voluntárias, as emendas parlamentares usufruem de certos privilégios, não lhes sendo aplicáveis todas as disposições normativas constantes em tais normas. Os referidos decreto e portaria se aplicam a convênios e contratos de repasse, portanto não necessariamente têm validade às transferências especiais, modalidade de emendas individuais que independem de celebração de ajuste.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece exigências de uma série de comprovações de boa gestão orçamentária e financeira dos entes para que recebam

---

<sup>1</sup> Trecho do Ofício 090/2016-SE-MME constante do relatório que acompanha o Acórdão 6364/2020-TCU-2ª Câmara.

transferências voluntárias (§§ 1º 2º do art. 25 da Lei 101/2000). As novas emendas aqui tratadas desconsideraram tais exigências, estabelecendo que as transferências oriundas das emendas individuais e de bancada independem de adimplência do ente (§ 16º do art. 166 da CF), contrariando uma das intenções claras da LRF, que seria justamente incentivar o cumprimento e a regularização de pagamentos, empréstimos, financiamentos e prestações de contas entre os entes.

Por corresponder à receita extraordinária, não se aplica às emendas parlamentares a previsão de estimativa futura do impacto orçamentário-financeiro dos gastos incorridos, nos termos do Capítulo IV da LRF, que trata da despesa pública, embora tenham sido estabelecidas alguns referenciais buscando garantir a conclusão de empreendimentos, como no caso do art. 166, § 20, que exige que haja emenda de bancada para um determinado investimento a cada ano se esse for durar mais de um ano. No entanto, não houve essa previsão para emendas individuais, além disso, para políticas públicas de natureza social realizadas por meio de emendas parlamentares, a falta de garantia de um fluxo contínuo tende a prejudicar sua continuidade.

A Portaria Interministerial 424/2016, que estabelece normas para a execução de transferências, foi alterada pela Portaria Interministerial 114/2018 (entre várias outras). Nessa alteração, foi retirada a exigência de divulgação, em até 60 dias da sanção da LOA, de um conjunto de informações relevantes (descrição, exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar na avaliação das necessidades locais) em relação a programas que visam obter recursos de transferências voluntárias federais registrados no SICONV se tais recursos tratarem de emendas parlamentares individuais para estados e municípios (§ 1º do art. 5º). No caso de emendas individuais, previu-se regulamento específico de divulgação, via portarias anuais, sobre os procedimentos acerca desse tipo de emenda (§ 5º).

A fim de amenizar o risco de uma determinada emenda parlamentar ser desperdiçada em produtos inacabados, sobre as emendas individuais se exige que, no caso de projetos, correspondam a dotação suficiente para a conclusão da obra ou de etapa do cronograma de execução (art. 50, II da Resolução CN 1/2006). Nos projetos financiados por emendas de bancada, devem receber recursos anualmente até serem concluídos, exceto se já constem do projeto de LOA, se a execução física não alcançou 20%, se houver impedimento legal, se houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

Devido à inserção da expressão “etapa do cronograma” no caso de emendas individuais a restrição acabou ficando muito aberta, por exemplo, apenas a terraplenagem de uma rodovia nova ou reconstruída pode ser considerada a etapa de um cronograma, e pode facilmente ser desperdiçada se as demais etapas não forem realizadas tempestivamente.

A partir da EC 100/2019, que revogou alguns procedimentos sobre impedimentos técnicos nas emendas individuais da CF, foram feitas portarias interministeriais para definir procedimentos referentes a emendas obrigatórias para cada LDO. Assim, houve a Portaria 43/2020, para a LDO 2020, na qual se vê que um dos impedimentos técnicos possíveis é valor que impeça a conclusão de etapa útil do projeto (art. 5º, § 1º, III), dirimindo a questão apresentada no parágrafo anterior: os recursos têm que ser suficientes para a conclusão de uma etapa útil do projeto. Para a LDO 2021, houve a Portaria 24/2021; para a LDO 2022, a Portaria 1965/2022.

Outros pontos de potenciais irregularidades ou retrocessos que podem ser levantados em relação às mudanças constitucionais implementadas dizem respeito ao princípio da especificação ou discriminação da despesa, ao princípio da transparência e à previsão de inserir despesas de outros anos na LOA.

Embora no Manual do Orçamento (MTO) federal atual não conste o princípio orçamentário da discriminação da despesa, o art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 determina que, na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

O caput do art. 2º da Lei 4320/1964 prevê que a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, para evidenciar tanto a política econômico-financeira quanto o programa de trabalho do governo. A especificação dos gastos é princípio orçamentário presente na referida lei também em seu art. 5º, apregoando que “a lei do orçamento não consignará dotações globais”.

Ademais, o § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda a consignação de crédito orçamentário “com finalidade imprecisa”.

“(…) o orçamento público deve ser discriminado e especificado, devendo as receitas e despesas ser autorizadas pelo Parlamento não em bloco, mas em detalhe.” (SANTANNA E SILVA, 1962, p. 40). Ora, se o Parlamento deve receber do Executivo para apreciação previsões de despesa com um nível razoável de especificidade, com objetivos evidentes de fiscalização, apreciação e controle, por que pode o Legislativo,

por exemplo, realizar as chamadas “transferências especiais” sem quaisquer especificações do objeto do gasto?

Quanto ao princípio da transparência do gasto público “é a projeção do princípio da transparência pública à despesa pública” (GOMES, 2014, p. 24). Envolve a publicidade dos atos e deve tornar-se um meio para permitir a participação popular (FLORENCIO, 2013), portanto, o controle social.

Portanto ambos os princípios estão sendo afetados em função das simplificações e ausência de informações na dinâmica atual das emendas parlamentares, por meio da fragmentação e pulverização de gastos desalinhados com as necessidades nacionais (HARTUNG, MENDES e GIAMBIAGI, 2021), gerando aplicação casuística de recursos, sem planejamento ou discussões sociais adequadas.

Quanto à possibilidade de inserir gastos de outros anos na LOA, inserida pela EC 102/2019 (art. 165, § 14), contraria o princípio da anualidade, embora o objetivo possa ser louvável para chamar a atenção da totalidade de recursos necessários para determinado empreendimento. Embora seja um princípio imprescindível para se estabelecer um limite de período para fins de controle, um prazo fixo para a vigência da lei orçamentária gera algumas distorções, uma vez que a atividade pública é de fato contínua (CONTI, p. 216).

Grande parte das principais restrições aplicáveis às emendas parlamentares orçamentárias em seu sentido lato encontram-se na CF de 1988 e na Lei 4320/1964. Segundo a Lei 4320/1964:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

No âmbito da CF de 1988, o texto original a seguir permanece vigente:

Art. 166. (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
  - a) dotações para pessoal e seus encargos;

- b) serviço da dívida;
  - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III - sejam relacionadas:
- a) com a correção de erros ou omissões; ou
  - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.
- § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Segundo Sanches (1998), interpretações “criativas” geram violação desses dispositivos. Por exemplo, quanto à exigência de emendas poderem provir apenas de anulação de despesa (CF, art. 166, § 3º, II), alega que o Legislativo utiliza sua prerrogativa de reestimar a receita bruta da União com o claro intuito de burlar essa restrição. Emendas também estariam reduzindo recursos para despesas de custeio, em desobediência à Lei 4320/1064, art. 33, “a” bem como à CF, art. 166, § 3º, II, gerando “uma avalanche de créditos suplementares”. Também as vedações da Lei 4320/1064 sobre conceder recursos apenas para projetos adequados não estariam sendo seguidas, a ponto do pesquisador considerar que as inobservâncias do art. 33 da referida lei seriam de tal magnitude que seria como se estivesse revogado.

Apesar de ser recorrente algum nível de descumprimento de normas orçamentárias, apenas em uma ocasião isso foi considerado suficiente para gerar *impeachment*. A então presidente Dilma foi afastada do cargo por questões orçamentárias: autorização de créditos suplementares sem autorização do Congresso, além dos atrasos de repassas a bancos, não previstos em lei, com o intuito de manter uma imagem provisória de melhor situação fiscal. Segundo Martuscelli (2019), ambas as medidas já haviam sido adotadas por diversos outros governos nas três esferas.

Mesmo as discussões sobre emendas individuais e de relator-geral não são novidade. Sanches (1998) também analisou como foram desconsideradas restrições existentes às emendas de relator e aos limites quantitativos para as emendas de bancada estadual na então vigente Resolução CN 2/1995, por meio principalmente de determinações constantes dos pareceres preliminares, divisão dos recursos entre os integrantes de algumas bancadas, em detrimento de outras, bem como deslocando o objeto das ações de interesse do estado para ações tipicamente municipais (que não deveriam ser o objetivo das emendas de bancada, posto que de natureza estadual). Também destacou a falta de atendimento aos elementos justificativos exigidos pela referida norma em relação às emendas coletivas e a atenuação da proibição quanto ao Relator-Geral apresentar emendas para inclusão de subprojetos novos.

Segundo o mesmo autor, a Resolução CN 2/1995 teria concebido a figura do Relator-Geral apenas como um coordenador de relatores, mas na prática, “não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral”, esse teria concentrado grande quantidade de poder “às expensas do esvaziamento das relatorias setoriais”. Para o ano de 1997, Sanches observou que a Relatoria-Geral obteve para sua alocação direta R\$ 1,2 bilhão, enquanto as Relatorias Setoriais em sua totalidade ficaram com apenas R\$ 1 bilhão pela autorização direta do Parecer Preliminar, embora ainda receberiam R\$ 2,1 bilhões que o Relator-Geral destinaria às relatorias setoriais, para emendas individuais e coletivas. Portanto, o Relator-Geral ainda tinha discricionariedade para realizar aportes adicionais às setoriais, o que lhe dá influência nessas alocações (SANCHES, 1998, p. 10).

Semelhante sistemática de reservar ao Relator-Geral, por meio do Parecer Preliminar do ano, recursos de cortes nas despesas de custeio, prossegue sendo feita, como mencionado anteriormente. No entanto, em seu conjunto, os gastos diretos por parlamentares têm ocupado uma fatia mais expressiva do orçamento do que nas décadas passadas, além de ter crescido exponencialmente desde 2015, conforme será demonstrado na próxima seção.

Além dos elevados recursos a receberem gestão a partir da decisão de um único parlamentar, as emendas de relator geral (conhecidas pelo classificador orçamentário RP-9) constituíram a essência do chamado “orçamento secreto”, uma vez que funcionam por transferências informais sem obedecer a critérios claros de repartição entre os parlamentares, ao contrário das emendas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7).

Chama a atenção como outros problemas antigos na relação entre Executivo e Legislativo sobre orçamento permanecem, ou, talvez, retornaram, tais como falta de critérios adequados e estáveis para a distribuição dos recursos públicos entre as várias unidades federativas, inexistência de restrições à alocação de recursos em favor de municípios, criação de novos programas e projetos independentemente do interesse dos ministérios responsáveis, aceitação sem questionamento das reestimativas de receitas, ampla liberdade de ação dos relatores (SANCHES, 1998, p. 6 e 13).

No fim de 2022, ao julgar as ADPF 850, 851, 854 e 1014, o STF declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator geral. Por 6 votos pela

inconstitucionalidade e 5 com entendimentos diversos entre si<sup>2</sup>. Considerando que a maioria das ações foram ajuizadas por partidos de esquerda (PSB, PSOL e PV), enquanto uma o foi pelo partido Cidadania, de centro, é possível que a ausência de reeleição do presidente Jair Bolsonaro e a eleição de um presidente de esquerda tenham contribuído para um clima político favorável a essa decisão.

Em 2021, após suspender o pagamento das emendas de relator, o STF decidiu mantê-las, considerando que o Congresso Nacional havia providenciado melhor transparência<sup>3</sup>, notadamente o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado 1/2021. Segundo Mendes (2022, p. 2), o Congresso não vinha cumprindo com a determinação então proferida de gerar maior transparência de valores e alocadores, o que pode ter sido definitivo para a posterior declaração de inconstitucionalidade.

O ex-presidente Jair Bolsonaro, antes de aproximar-se do “centrão” e entrar para o PL, vetou por duas vezes dispositivos em LDO sobre emendas de relator-geral (ERG). Para o orçamento de 2020, na onda do orçamento impositivo de emendas individuais e de bancada, em outubro de 2019 a LDO aprovada pelo Congresso Nacional havia tornado impositivas também as emendas de relator geral e de comissão permanente. Essas duas últimas tiveram sua impositividade vetada pelo então presidente da República, que, diante da reação do Congresso, envia proposta para refazer a obrigação de sua execução. Mas alguns meses depois Bolsonaro veta, pela segunda vez, e para o mesmo orçamento, seu caráter impositivo<sup>4</sup>, o que acaba sendo mantido, embora isso não tenha impedido um empenho recorde de recursos via emendas de relator geral em 2020 (Tabela 3).

Em 2021, a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR 6145/2021, que estabeleceu procedimentos para emendas, tratou como impositivas as de relator

---

<sup>2</sup> STF julga orçamento secreto inconstitucional. 19/12/2022.

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>

<sup>3</sup> STF: maioria mantém execução das emendas do relator em 2021. 16/12/2021. <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-maioria-mantem-execucao-das-emendas-do-relator-em-2021-16122021>

<sup>4</sup> Veja a cronologia do Orçamento Impositivo e entenda a polêmica do veto. 4/3/2020.

<https://www.camara.leg.br/noticias/642112-VEJA-A-CRONOLOGIA-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-E-ENTENDA-A-POLEMICA-DO-VETO>

geral<sup>5</sup>. Para 2022 e 2023, o Presidente sancionou as LDOs mantendo o orçamento secreto, ou seja, sem vetar as emendas de relator geral<sup>6</sup>.

Anteriormente a 2019, as emendas de relator não possuíam um identificador próprio no orçamento, ou seja, o relator geral remanejava ou movimentava recursos sem uma marca identificadora. A partir da LDO 2020, houve uma identificação clara, por meio da criação do código RP-9, mas também o súbito aumento (RAF 38, p. 27).

As emendas de relator geral não são previstas na CF, apesar disso, em 2020 e 2021 superaram a soma dos valores empenhados para as individuais e de bancada. O identificador de resultado primário de emenda individual já existia desde em 2014 (RP-6) e desde 2017 o de bancada (RP-7). (relatório do Acórdão 2183/2022-Plenário)

Desde 2020, as RP-9 vinham causando sérias restrições orçamentárias. A Resolução 2/2021-CN alterou a Resolução 1/2006-CN para permitir emendas no PLOA por parte do relator-geral. Antes disso, emendas de relator-geral estavam previstas apenas para corrigir erros, recompor dotações canceladas ou atender especificações dos pareceres preliminares (art. 144). Segundo o relatório do Acórdão 2704/2022-Plenário, recursos para isso eram obtidos por meio de supressões e subdimensionamentos artificiais das programações orçamentárias para despesas obrigatórias.

### **2.1.3. Participação das emendas parlamentares no gasto público recente**

De um lado, o orçamento impositivo das emendas individuais e de bancada, e de outro a polêmica e as elevadas quantias sem transparência destinadas às emendas de relator geral. De um lado, o Legislativo com maior quantidade de recursos em mãos, de outro um Executivo com cada vez menos poder de investimento.

Segundo Mendes (2022), do montante de despesas discricionárias federais em 2022, 24% foram destinadas a emendas parlamentares (EI, EB, ECP e ERG).

Descobrir se determinado gasto advém de emenda parlamentar pode não ser tão simples em uma consulta livre, devido a algumas falhas e lacunas no Siconv e no Portal da Transparência. Dados agregados sobre emendas parlamentares, no

---

<sup>5</sup> Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público? Lenir Santos e Bruno Moretti. 9/9/2021. <https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opiniao-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico>

<sup>6</sup> Bolsonaro vetou mesmo o orçamento secreto? Não é bem assim. 31/8/22. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/08/31/governo-bolsonaro-orcamento-secreto-veto.htm>

entanto, estão disponíveis no Siga Brasil, do Senado Federal, e no Portal da Transparência. Na Plataforma + Brasil, os dados gerenciais, agregados, não são acessíveis sem acesso restrito.

**Tabela 2-** Emendas parlamentares executadas e pagas (em R\$)

Ano	Executadas	Pagas por ano de apresentação	Pagas no ano (inclui RP)
2017	10.738.013.519,00	8.952.707.435,00	2.268.432.376,00
2018	11.312.242.776,00	9.833.967.301,00	8.520.983.945,00
2019	12.973.870.235,00	10.748.095.972,00	9.291.948.992,00
2020	35.409.698.032,00	25.862.996.928,00	21.205.168.690,00
2021	33.398.964.788,00	21.484.047.847,00	24.986.065.325,00
2022	17.098.898.252,00	16.879.816.952,00	27.489.033.106,00
<b>Total</b>	<b>120.931.687.602,00</b>	<b>93.761.632.435,00</b>	<b>93.761.632.434,00</b>
<b>Diferença a pagar*</b>	27.170.055.168,00		

Diferença a pagar = total executadas – total pagas nos anos. Fonte: Siga Brasil.

**Tabela 3 -** Valores empenhados para emendas parlamentares por tipos (em R\$)

Ano	Bancada Estadual	Comissões	Deputado Federal	Relator Geral	Senador	Total
2017	3.582.497.686	0	6.186.804.347	0	968.711.486	<b>10.738.013.519</b>
2018	2.849.888.463	0	7.297.951.776	0	1.164.402.537	<b>11.312.242.776</b>
2019	4.433.590.021	0	7.377.064.596	0	1.163.215.618	<b>12.973.870.235</b>
2020	5.863.241.414	582.630.416,7	7.970.895.254	19.735.866.956	1.257.063.992	<b>35.409.698.032</b>
2021	7.223.110.315	0	8.155.143.703	16.719.609.211	1.301.101.559	<b>33.398.964.788</b>
2022	5.488.029.334	196.717.489	9.102.571.125	8.635.747.885	1.441.382.070	<b>24.864.447.903</b>
<b>Total</b>	<b>29.440.357.233</b>	<b>779.347.906</b>	<b>46.090.430.801</b>	<b>45.091.224.052</b>	<b>7.295.877.262</b>	<b>128.697.237.253</b>

Fonte: Siga Brasil.

Verifica-se na Tabela 2 que 2022 fechou com um déficit de pagamento de R\$ 27 bilhões de emendas parlamentares executadas e não pagas desde 2017. Já a diferença entre empenho e execução é bem menor, correspondendo a R\$ 7.765.549.651, a diferença entre o total empenhado ao longo dos anos (Tabela 3) e o total de execução das despesas (Tabela 2), que também corresponde ao empenho ainda não executado referente a 2022 (total empenhado 2022 – total executado 2022).

Ao se isolar as despesas discricionárias do orçamento federal, percebe-se o peso das emendas parlamentares. Na Tabela 4, vemos que, em 2020, ano recorde de execução de emendas parlamentares no período disponibilizado pelo Portal Siga Brasil, a LOA atribuiu 34% do total de despesas discricionárias do governo para serem alocados diretamente pelo Congresso Nacional.

A Tabela 5 apresenta os gastos por emendas parlamentares por função (áreas de atuação) de governo. Segundo o Portal da Transparência, em torno de 50% dos gastos de emendas parlamentares ocorrem na área da saúde. As obras podem estar inseridas inclusive na função saúde ou educação, por exemplo, a construção de uma unidade de saúde ou de uma escola. Mas devem se concentrar nas funções urbanismo, na subfunção infraestrutura urbana, e também em transportes.

**Tabela 4** – Despesas discricionárias federais na LOA 2020 (R\$ bilhões)

<b>Tipo</b>	<b>Total</b>	<b>Proporcional</b>
EP relator-geral	30,1	22,15%
EP individuais	9,5	6,99%
EP de bancada	5,9	4,34%
EP de comissão	0,7	0,52%
Restante	89,7	66,00%
<b>Soma</b>	<b>135,9</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: RAF/IFI/Senado Federal nº 38.

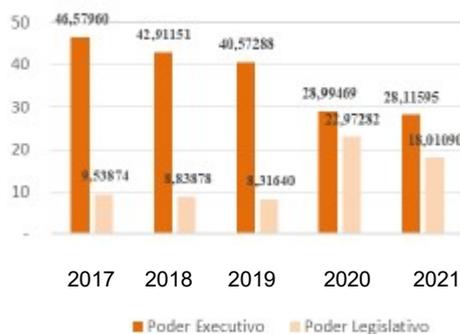
**Tabela 5** – Gastos de emendas parlamentares por função de governo

<b>Função</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Saúde	46,27%	49,51%	33,95%	47,31%	59,06%
Educação	5,43%	9,81%	8,55%	4,31%	3,48%
Urbanismo	17,54%	14,12%	19,47%	24,39%	7,93%
Agricultura	5,83%	4,81%	0,00%	5,14%	0,00%
Segurança pública	0,00%	5,16%	9,22%	0,00%	0,00%
Transporte	8,39%	0,00%	5,33%	0,00%	0,00%
Assistência social	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,56%
Outros	16,54%	16,58%	23,48%	18,85%	23,98%

Fonte: Portal da Transparência.

Na área de investimentos (GND 4) entre 2017 e 2021, o Acórdão 2183/2022-Plenário destaca a redução gradual da participação do Executivo (RP 1, 2 e 3) e aumento da do Legislativo (RP 6, 7, 8 e 9). Veja-se a Figura 1.

Cabe observar que o grupo de natureza de despesa 4 é mais amplo do que se for considerado apenas “obras e serviços de engenharia”. Envolve também aquisição de imóveis para obras, programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente e mesmo aumento de capital de empresas e imóveis. Os “programas especiais de trabalho” são como programas ou investimentos sigilosos, que não podem cumprir às normas gerais da despesa (arts. 12, § 4º e 20 da Lei 4320/64).

**Figura 1** – Comparativo de empenho em GND 4 entre Legislativo e Executivo

Fonte: reprodução do Acórdão 2183/2022-Plenário, gerada a partir do Siop.

Considerando apenas obras e serviços de engenharia e, além disso, só as transferências voluntárias (excluindo a modalidade de aplicação gastos diretos e transferências legais, destacando que embora impositivas as emendas parlamentares são consideradas transferências voluntárias), o papel das emendas parlamentares torna-se preponderante, indicando sua importância atual para obras em estados e municípios.

**Figura 2** – Empenho de transferências voluntárias para obras/serviços de engenharia

Ano	Valor na PLOA (R\$)	Valor das Emendas (R\$)	Valor Total
2020	1.955.860.088,76 (17%)	9.419.955.036,01 (83%)	11.389.506.092,65
2021	4.135.550.811,26 (28%)	10.438.801.777,90 (72%)	14.627.417.036,71
2022*	577.784.374,90 (19%)	2.417.043.787,76 (81%)	3.013.438.942,66

\* até agosto. Fonte: relatório do Acórdão 2695/2022-Plenário, gerado a partir da Plataforma + Brasil.

Buscando verificar a distribuição desses recursos pelo país, utilizou-se a consulta do Portal de Transparência sobre emendas parlamentares<sup>7</sup>. Conforme Tabela 6, os três primeiros maiores valores absolutos pertencem a estados de elevado PIB e populosos. No entanto, utilizando-se do critério de gasto *per capita*, verificamos que os valores mais elevados são todos direcionados a estados de desenvolvimento menos acentuado.

No que concerne transferências obrigatórias, resultados semelhantes são observados, conforme se conclui a partir da Tabela 4 do relatório do Acórdão

<sup>7</sup> <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?ano=2018>.  
<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?ano=2019>.

1655/2017- Plenário. Fora a peculiaridade do DF ocupar o primeiro lugar para esse caso (transferências obrigatórias), os ex-territórios de Roraima, Amapá e Acre, o mais jovem estado de Tocantins e o menor estado do país, Sergipe, ocupam posição de destaque em ambas as análise *per capita*.

**Tabela 6** – Gasto per capita das emendas por localidade (em mil hab., em R\$ mil)

UF	População (2021)	2018		2019	
		EP	Gasto per capita	EP	Gasto per capita
SP	46.649	1.202.356	25,77	1.285.772	27,56
MG	21.412	1.006.815	47,02	976.334	45,60
RJ	17.463	723.134	41,41	827.404	47,38
BA	14.985	863.221	57,61	776.747	51,83
PR	11.597	599.086	51,66	653.813	56,38
RS	11.467	623.541	54,38	646.081	56,34
PE	9.678	386.366	39,92	544.619	56,27
CE	9.240	543.801	58,85	543.148	58,78
PA	8.777	396.393	45,16	444.408	50,63
SC	7.338	571.244	77,85	471.932	64,31
GO	7.206	409.953	56,89	445.775	61,86
MA	7.153	417.755	58,40	467.471	65,35
ES	4.108	277.894	67,65	345.519	84,11
PB	4.060	334.030	82,27	372.220	91,68
MT	3.567	266.260	74,65	296.403	83,10
RN	3.561	283.717	79,67	401.049	112,62
AL	3.365	285.545	84,86	334.165	99,31
PI	3.289	301.266	91,60	367.358	111,69
DF	3.094	207.311	67,00	249.061	80,50
MS	2.839	214.600	75,59	351.184	123,70
SE	2.338	274.407	117,37	326.966	139,85
RO	1.815	233.589	128,70	301.092	165,89
TO	1.607	272.930	169,84	321.719	200,20
AC	907	266.217	293,51	329.319	363,09
AM	878	268.582	305,90	328.545	374,20
AP	878	253.437	288,65	311.518	354,80
RR	653	280.564	429,65	301.092	461,09

Fonte: Portal da Transparência, IBGE.

#### 2.1.4. Custos e benefícios da participação do Legislativo na alocação orçamentária direta

Existe, grosso modo, dois posicionamentos sobre o Legislativo adotar um maior protagonismo na destinação de recursos públicos: a favor, em função do melhor conhecimento que os representantes do povo e dos estados teriam das necessidades locais; e contra, devido à falta de critérios técnicos na seleção dos objetos de gasto que esses mesmos agentes tendem a incorrer em suas decisões.

É valioso lembrar, dada a limitação de recursos escassos, que o aumento das verbas destinadas a emendas parlamentares implica na redução de verbas discricionárias para os ministérios. Embora existam mecanismos que permitam aos gestores “lutar” por esses recursos, em geral, possivelmente na maioria dos casos, o objeto de gasto e sua localização já chegam previamente definidos conforme a intenção do parlamentar ou grupo de parlamentares. Além disso, mesmo havendo um diagnóstico de prioridades para o setor, o parlamentar não é obrigado a segui-lo em relação aos recursos que lhe cabe alocar.

Em outras palavras, dar liberdade aos parlamentares para a destinação dos recursos significa retirar parte dessa liberdade não apenas do Chefe do Executivo, mas dos gestores dos diversos ministérios, entidades, fundos e programas.

Veja-se que as emendas parlamentares podem ser interpretadas tanto como um exercício democrático de descentralização de poder (ao ampliar o poder alocativo do Legislativo) quanto como uma determinação autoritária (posto que são impositivas e direcionadas a um determinado uso, independentemente da definição de prioridades pelo órgão executivo).

Do jeito que as emendas parlamentares impositivas vêm sendo implementadas, só podendo ser recusadas em caso de “impedimento técnico”, normalmente algum erro ou falta relevante de elementos, mas não por desrespeitar as prioridades setoriais, por exemplo.

Embora, por questão de equilíbrio de forças, também não seja desejável um Legislativo sem possibilidades de realizar quaisquer emendas orçamentárias, apenas com a prerrogativa de cancelar propostas do Executivo, deve-se considerar, dentro da teoria do sistema de freios e contrapesos, o nível de controle possível para se evitar incentivos à corrupção e malversação de recursos públicos nos diversos esquemas de distribuição de poder orçamentário. Se o Legislativo é iminentemente o fiscal do

Executivo (CF, art. 70), há uma certa sobreposição de funções quando ele assume diretamente o papel de alocar recursos em políticas públicas.

O acesso aos recursos públicos é talvez o ponto central da disputa política. Nesse sentido, é inegável que a discussão sobre a participação do Legislativo na alocação direta do gasto público perpassa os acordos e acertos realizados entre Executivo e Legislativo. Tornou-se senso comum o “presidencialismo de coalizão”, segundo o qual, para o ocupante da Presidência República poder governar, necessita ceder vantagens para conquistar apoio das forças principais do Congresso Nacional, inclusive sendo essa dinâmica ponto central de algumas denúncias de irregularidades e mesmo escândalos de corrupção.

Não se pode deixar de lado, também, que o Brasil tem adotado uma configuração política que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão, em que o Presidente da República faz alianças com diversos partidos, a fim obter maioria no Congresso e aprovar suas propostas. (...) No sistema presidencialista de coalizão, por um lado, o Executivo viabiliza seu projeto de governo; por outro, os parlamentares atendem suas bases eleitorais, especialmente via execução de emendas. No entanto, esse sistema, ao mesmo tempo em que favorece a governabilidade, diante de uma estrutura partidária extremamente fragmentada, pode induzir ao excesso de barganhas, com a consequente perda de eficiência das ações públicas. (SANTOS e GASPARINI, 2020, p. 340)

Quer se caracterize as emendas como uma reprovada tentativa ou um reconhecido direito de atender a bases eleitorais localizadas, que muitas vezes se revelam como sendo a região onde a família do parlamentar alocador atua politicamente, o fato é que surgem problemas ao não se prezar pelo uso mais eficiente e impessoal dos recursos públicos. Ao funcionar como receita extraordinária dos entes ou espécies de doações, as emendas não garantem todo o fluxo necessário para a continuidade dos programas ou mesmo para a finalização de obras, além de não serem direcionadas conforme prioridades nacionais ou regionais definidas por especialistas da área do gasto. Ao longo das mudanças constitucionais e institucionais para operacionalizar o orçamento impositivo, algumas melhorias tentaram ser realizadas, mas muitas são de difícil execução tais como manter uma carteira centralizada de projetos de investimento com estudos de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre execução física e financeira, conforme quis a EC 102/2019 (art. 165, § 15). Algumas tentativas de cadastro setorial de infraestrutura, como o sistema Supra do DNIT, possivelmente avançaram mais do que esse cadastro geral.

Também não podemos descartar a possibilidade de que haja interesse de indivíduos ou mesmo grupos em manter a discricionariedade despida de critérios técnicos e com baixo nível de transparência para facilitar o desvio de recursos. Essa parecia a situação especialmente em relação às emendas de relator geral, recentemente consideradas inconstitucionais pelo STF.

O problema é antigo. Em texto de 1958 com o sugestivo título de “As despesas de caráter secreto ou reservadas”, Jurandyr Coelho reclamava que a existência desses gastos “se estigmatiza de maneira inapelável. Nesse sentido examinem-se os orçamentos nacionais nesses últimos anos, e, via de regra, verificar-se-á que são várias as unidades administrativas contempladas com quantitativos destinados a atender aquele mister”.

A destinação de elevadas quantias das relativamente escassas verbas discricionárias para os parlamentares (quase  $\frac{1}{4}$  em 2022, conforme já mencionado) implica, para diversos analistas, “perda de qualidade das políticas públicas, aumento da despesa, distorção do processo eleitoral e perda de governabilidade pelo Poder Executivo Federal” (MENDES, 2022, p. 3).

Embora não exista unanimidade nos impactos eleitorais das emendas parlamentares, vários pesquisadores identificaram articulação partidária entre prefeitos e deputados, sendo os primeiros os melhores atores locais para auxiliar o parlamentar a reivindicar o crédito pelas obras e serviços realizados com suas emendas, havendo nesse cenário vasto incentivo para políticas ou investimentos *pork barrel*, que são aqueles que apenas visam o voto dos cidadãos diretamente afetados, os quais superestimam seus benefícios, sem ter feito jus aos custos totais numa distribuição *per capita* caso as prioridades nacionais houvessem sido consideradas. (BAIÃO e COUTO, 2017)

Existem, no entanto, entusiastas do modelo de ampliação de recursos para destinação direta pelo Poder Legislativo. Sanches (1998) considera que, como os processos decisórios no Legislativo são mais abertos e sujeitos a discussões, podem levar a melhores alocações orçamentárias. No entanto, não sabe-se até que ponto essas discussões democráticas realmente ocorrem. A decisão sobre a destinação das emendas individuais, por exemplo, cabe apenas ao parlamentar.

Efetivamente, o problema principal, além dos elevados montantes, reside no “*modus operandi* das emendas parlamentares brasileiras” (MENDES, 2022, p. 3) e

não no instituto de emenda parlamentar, que pode ser bastante salutar e característico de arranjos democráticos.

No TCU, o Ministro Aroldo Cedraz considerou, em fins de 2018, que o “modelo financeiro-orçamentário centralizador e excessivamente autorizativo” teria

desvirtuado uma importante ferramenta de capilaridade orçamentária e de consequente desenvolvimento local, qual seja, a emenda parlamentar. Sem esse instrumento, as particularidades de cada município provavelmente não chegariam ao conhecimento do poder público federal, e seu enfraquecimento, sua execução cada vez mais parcimoniosa e ao sabor da conjuntura política e econômica, tem relegado a segundo plano o atendimento das necessidades de cada região do País. (...) no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas, programas e ações públicas relevantes, a centralização dos recursos federais, somada ao caráter autorizativo das leis orçamentárias anuais, tem dado causa à descontinuidade de importantes frentes de atuação do Estado, a exemplo do que se tem observado relativamente a programas de desenvolvimento científico e tecnológico. (voto do Ministro revisor do Acórdão 2615/2018-Plenário)

Observa-se que tal Ministro atribui ao orçamento autorizativo a falta de continuidade de programas. Infelizmente, não sendo despesa de natureza contínua, as emendas parlamentares tendem a gerar uma descontinuidade de programas de interesse social ainda mais intensa.

Uma década antes disso, outro Ministro apresentou opinião bastante diferenciada, diante de várias irregularidades em contratos de obras no Ministério das Cidades:

Em tais casos, a prerrogativa do ministério de formular a política e programar a distribuição de recursos a empreendimentos que, tecnicamente, se alinham aos objetivos de cada um de seus programas, se vê prejudicada em detrimento de emendas que, não necessariamente, têm como alvo obras prioritárias de acordo com esse critério. A fase de planejamento a cargo do órgão gestor dos programas, nesses casos, torna-se apenas um aspecto formal, sem qualquer efetividade. (...)

O desequilíbrio entre os Poderes nesses casos é evidente, pois o Legislativo prepondera tanto na autorização do orçamento – atribuição que lhe é inerente – como na determinação da quase totalidade das áreas a serem beneficiadas, tarefa que seria da alçada do órgão formulador da política, no âmbito do Executivo. (voto do Ministro Relator no Acórdão 347/2007-Plenário).

Em recente estudo comparando o caso brasileiro com outros países, Marcos Mendes conclui que “as emendas parlamentares brasileiras alteram a proposta orçamentária do Poder Executivo em dimensão muito superior ao observado nos países da OCDE” (op. cit., 2022, p. 7).

O mesmo pesquisador destaca acompanhamento da ONG CAGW (*Citizens Against Government Waste*) das emendas parlamentares com características *pork*

*barrel*, que teriam, entre outros critérios, não terem sido selecionadas em competição por alocação de fundos; exceder substancialmente a dotação semelhante para o exercício anterior; não ter passado por audiências no Congresso; servir apenas a interesses locais e específicos.

Há ainda o problema do fracionamento da despesa, visto que ao pulverizar os recursos entre todos os parlamentares, muitas vezes o valor que cada um pode destinar não é suficiente para a conclusão de grande parte de obras públicas.

Portanto, há inegáveis riscos de má alocação de recursos públicos via emendas parlamentares no que concerne a atual cultura institucional e *modus operandi* brasileiros.

Para alguns gestores do Executivo Federal, há custos específicos em relação às emendas. Além de muitas vezes não concordarem com a “súbita prioridade” definida por algum deputado, senador ou bancada, ainda precisam consertá-la, verificar alguma pendência, impedimento, tudo isso sob a pressão do tempo e da possibilidade serem acusados de descumprir a impositividade constitucional, fora suas demais atividades.

(...) via-se de mãos atadas diante da necessidade de uma análise formal das propostas, pois o MTur não tinha possibilidade de escolha nem das entidades-proponentes nem dos eventos propostos (...). Dessa maneira, a análise era meramente formal, para fins de aferição da capacidade técnica, administrativa e financeira dos proponentes, bem como se os projetos possuíam objetos congruentes com os objetivos dos programas/ações contidos no Plano Nacional de Turismo. (...) Além disso, havia toda uma pressão de tempo para que as decisões fossem tomadas, pois a maioria das solicitações eram oriundas de emendas parlamentares. Esse trabalho sob pressão e com um corpo técnico reduzido não pode deixar de ser levado em consideração. (voto do Acórdão 1411/2020-Plenário)

(...) o próprio parlamentar indica o órgão ou entidade a ser beneficiado com o convênio. Ainda que haja, pela Codevasf, análise do Plano de Trabalho, “segundo critérios econômicos, sociais e de viabilidade técnica”, bem assim a verificação da situação de adimplência do eventual interessado, conforme informado pelo Superintendente Regional, a definição do conveniente se dá mediante a manifestação do parlamentar autor da emenda orçamentária, sem registro, nos processos de convênio, dos critérios utilizados para a referida escolha.

Embora melhorias possam ser (e algumas foram implementadas para tornar o processo mais fluido e direcionado a prioridades coletivas, é inegável a existência de incentivos à ineficiência e mesmo à corrupção.

(...) documento de referência da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, no qual se afirma: ‘os recursos disponíveis foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares; as ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional’ (BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2012, p. 13) (relatório do Acórdão 1078/2016-Plenário).

Um dos benefícios da existência de orçamento impositivo diz respeito à redução da discricionariedade do Executivo em relação à autorização de empenho. Embora os parlamentares sempre tenham inserto grande número de emendas e mesmo de prioridades no orçamento, o Executivo poderia contingenciá-las posteriormente, priorizando a execução dos itens de sua proposta original ou conforme estratégias oriundas do presidencialismo de coalizão.

Com a nova disciplina legal e constitucional de execução das EPIs [emendas parlamentares individuais, únicas impositivas à época], o Poder Executivo não poderá mais priorizar, no que tange às despesas de caráter discricionário, a execução orçamentária e financeira das programações de sua iniciativa em detrimento das programações de iniciativa dos congressistas. Ou seja, na hipótese de ser necessário o contingenciamento das programações discricionárias, para fins de atingimento das metas fiscais, a limitação de empenho das programações oriundas das emendas parlamentares deve ser feita na mesma proporção da limitação de empenho das demais programações orçamentárias discricionárias (trecho do relatório do Acórdão 287/2016-Plenário)

### 2.1.5. Papel do TCU na fiscalização de emendas parlamentares

Embora se considere que o TCU usufrua de independência em relação aos três poderes, com diversas competências constitucionais que evidenciam isso, tais como a de julgar as contas dos administradores de recursos federais (art. 71, II), e prerrogativas semelhantes a de tribunais judiciais (art. 73, *caput*), consta da mesma Constituição que o TCU é um “auxiliar” do Congresso Nacional (art. 71, *caput*). Ademais, dois terços dos Ministros são escolhidos pelo CN (art. 49, XIII e art. 73, § 2º, II).

Para o Ministro do STF Celso de Melo, o TCU não é mero auxiliar:

Os tribunais de contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos tribunais de contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (ADI 4190).

No entanto, é possível que haja um nível de subordinação implícito ao Legislativo na ação do TCU, uma maior reserva em apontar ilegalidades ou ineficiências para esse poder do que em relação ao Executivo. Se o Legislativo e o TCU fiscalizam o Executivo, quem fiscaliza o Legislativo? Poderíamos dizer, com base no inciso IV do art. 71, o TCU! No entanto, desse dispositivo, podemos extrair o

seguinte: o TCU auxilia o Congresso Nacional a realizar inspeções e auditorias em suas próprias unidades administrativas.

Dessa forma, não se vislumbra nem mesmo a possibilidade de mera independência formal com submissão tácita, sutil ou a nível de instituições informais. Antes disso, a própria Constituição parece conferir uma certa transgressão ao princípio da segregação de funções, restringindo o controle do Legislativo a suas próprias iniciativas, apenas com auxílio do TCU.

Veja que não estamos falando de subordinação hierárquica reconhecida pela lei ou pela doutrina - o que realmente não existe, pelo contrário - ou do CN criar uma lei definindo a estrutura administrativa do TCU, mas estamos falando sim de questões muito mais relevantes, como o fato do TCU não considerar possível, dentro do ordenamento jurídico disponível, responsabilizar o Legislativo por gastos ineficientes e mal planejados.

Talvez por isso, por exemplo, enquanto em relação ao Executivo existe a acusação de que o TCU extrapola por vezes sua função, entrando indevida ou excessivamente na área da discricionariedade do gestor (por exemplo, ROCHA, 2020), já em relação ao Legislativo, embora não se tenha localizado estudo sobre isso, parece não existir muitas determinações e apontamentos de irregularidades quanto a seus processos ou procedimentos, exceto algumas em relação a vantagens e pagamentos de servidores e empregados, como no Acórdão 2142/2013-Plenário.

Conforme lembra o relatório do Acórdão 1874/2017-Plenário, o assunto da independência do TCU já foi julgado pelo STF, que firmou entendimento sobre haver “inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei iniciada por parlamentar destinada a regulamentar matérias que interfiram no poder de autogoverno e na autonomia do tribunal de contas”; na organização, na estrutura interna ou no seu funcionamento, citando os exemplos da ADI 3223 e 4418, entre outras.

Em relação às emendas parlamentares, trecho do relatório de um Acórdão abaixo transcrito aborda o assunto para não deixar dúvidas quanto à competência do TCU de fiscalizá-las de maneira geral. No entanto, embora deva fiscalizá-las, não resta analisada a possibilidade do TCU responsabilizar os parlamentares por falhas afeitas às emendas.

Ainda que o direcionamento dos referidos recursos federais ao município tenha correlação com uma decisão de natureza política, como por exemplo

a emenda parlamentar, conforme demonstra o Siconv, o fato é que, uma vez direcionados ao cumprimento das finalidades previstas nos instrumentos de repasse, incide sobre os mesmos o exercício jurisdicional de competência desta Corte de Contas. Neste aspecto, sobressalta-se a prerrogativa constitucional de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União (art. 71, VI da Constituição Federal) e também a de ordenar a constituição de tomada de contas especial, se do exercício fiscalizatório resultar a constatação de dano ao erário (art. 47 da Lei 8.443/1992). (trecho do relatório do Acórdão 3748/2015-1ª Câmara).

Esse extrato dá o tom da maior parte das fiscalizações do TCU envolvendo emendas parlamentares. Ao desconsiderar a etapa anterior da definição do objeto de gasto, sua atuação tende a se restringir a aspectos como cumprimento ou descumprimento do objeto, superfaturamento, atrasos e outras relativas à execução do convênio ou repasse. A responsabilidade por corrigir e detectar falhas no objeto ou na entidade definidos pelo parlamentar é atribuída ao Executivo.

Há ainda o problema das transferências especiais, modalidade de emendas individuais criada pela EC 105/2019, na qual é estabelecido que o recurso se torna do ente no momento da transferência financeira. Se considerarmos esse mecanismo como os dos fundos de participação constituições (FPE e FPM), nos quais o TCU apenas calcula os coeficientes e acompanha os repasses<sup>8</sup>, cabendo a fiscalização dos recursos aos tribunais de contas locais, o TCU não teria competência para fiscalizá-las.

O assunto está sendo abordado pelo TCU, mas até o final de 2022 não havia sido julgado ainda:

(...) tramita nesta Corte de Contas o TC Processo 032.080/2021-2 (rel. Min. Vital do Rêgo) , referente à Representação de parlamentar convertida em consulta, no qual foi analisada a natureza jurídica e a competência para fiscalizar, processar e julgar a aplicação das transferências especiais, conforme registrado no Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2021, apreciado pelo Acórdão 1481/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz). (trecho do relatório do Acórdão 2619/2022-Plenário)

Além disso, tem-se o TC 045.470/2021-9, mencionado no voto do Acórdão 2549/2022-Plenário, sobre o mesmo assunto, também sem acórdão até o final de 2022. Vê-se, portanto, que a extensão do poder fiscalizatório da aplicação dos recursos públicos em emendas parlamentares federais ainda não está totalmente esclarecida, principalmente em relação a mudanças mais recentes. De toda a forma,

---

<sup>8</sup> Vide a respeito, por exemplo, Fernandes, J. U. J. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999

o TCU vem fiscalização a aplicação das emendas parlamentares de diversas maneiras.

Cabe ponderar que o MPTCU já emitiu parecer de pré-julgamento de tese de que não caberia fiscalização do TCU nas transferências especiais:

Uma vez que os recursos repassados por meio da transferência especial passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, por expressa disposição constitucional (art. 166-A, § 2.º, II), esses valores, a partir desse momento, não podem ser considerados recursos federais, mas sim recursos estaduais, distritais ou municipais, a depender da unidade federativa beneficiada, o que por si só afasta a competência do TCU para fiscalizar sua aplicação, restando ao Tribunal tão-somente a competência para fiscalizar a entrega dos recursos pela União aos entes subnacionais (Acórdão 2549/2022-Plenário).

Apesar de ser uma de suas funções básicas a emissão de parecer preliminar sobre as contas anuais da Presidência da República, curioso que um dos focos de atuação do TCU, normalmente constando de acórdãos referentes a contas de governo ou relatórios fiscais legalmente previstos, como o RARDP, ou definidos pelo TCU, como o RePP, seja justamente verificar se as emendas impositivas foram realmente realizadas, além de checar as demais regras constitucionais de execução, como montante inscritos em restos a pagar e limite de contingenciamento aplicáveis às emendas. Ou seja, além de normalmente não questionar perante o Legislativo a eficiência ou efetividade do orçamento impositivo, o TCU realiza adicionalmente uma atividade quase oposta, qual seja, incentivar o cumprimento do montante constitucional caso não haja impedimentos devidamente justificados. Veja-se, por exemplo:

Em consulta aos dados registrados naquele sistema [SIOP] pelos órgãos setoriais, verificou-se a existência de **várias justificativas para o não cumprimento do mínimo de execução orçamentária das emendas individuais** no exercício de 2018, como, por exemplo, incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária ou com o programa do ente executor; falta de razoabilidade ou incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou, ainda, insuficiência desse valor para concluir etapa útil do projeto; não indicação de beneficiário pelo autor da emenda; não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho ou realização disso fora dos prazos fixados; desistência da proposta pelo proponente; reprovação da proposta ou plano de trabalho; etc. (...)

Consoante consignado na análise das Contas do Presidente da República referentes a 2017, está em tramitação o TC Processo 018.272/2018-5, da relatoria do ministro Vital do Rêgo, que cuida de **fiscalização específica realizada com o objetivo de analisar os fatores que podem interferir na execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas parlamentares individuais**. Tal fiscalização permitirá ao Tribunal avaliar as principais justificativas apresentadas para o não atendimento do limite mínimo exigido de execução dessas emendas. Em consequência, **a deliberação a ser proferida tem potencial para possibilitar atuação mais**

**efetiva, tanto desta Corte quanto dos Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de que a execução orçamentária e financeira atenda plenamente ao disposto na Constituição Federal de 1988.** (trecho do relatório do Acórdão 1331/2019-Plenário, sem grifos no original, tratou das Contas do Presidência da República de 2018)

Esse foco deriva de uma das funções do TCU, a de fiscalizar o cumprimento da lei e normativos por parte do Executivo principalmente. São consideradas funções básicas do TCU: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, preventiva, educativa, ouvidora.

Existe também, na jurisprudência do TCU, uma suposta divisão entre assuntos técnicos e políticos, defendendo-se que a esfera de atuação do TCU se restringe apenas ao primeiro grupo. No entanto, entende-se que uma decisão política não pode ser totalmente dissociada de aspectos técnicos, visto que precisa ser legítima, bem como buscar eficiência e economicidade. Ademais, num contexto como o atual, no qual o Poder Legislativo é destacado alocador de recursos, todas as suas decisões de gasto não podem ser protegidas de controle por meio da justificativa de serem políticas.

## 2.2 Economia da corrupção

### 2.2.1 Motivos para a corrupção e a criminalidade

Para Rose-Ackerman (1974), corrupção corresponde a uma transferência ilegal e não autorizada de dinheiro ou de algum substituto.

Nos art. 317 e 333 do Código Penal, temos os conceitos jurídicos de corrupção passiva e ativa. A corrupção passiva é solicitar ou receber e a ativa é oferecer ou prometer vantagens indevidas a funcionários públicos, em razão do cargo. Portanto no Código Penal Brasileiro a tipificação de corrupção se restringe ao setor público.

Embora os crimes de colarinho branco tenham legislação e modo de operação diferenciados em relação a outros tipos de crimes, é possível analisar a motivação para qualquer crime de maneira generalizada.

Contrariando noções presentes até hoje no senso comum, a teoria econômica diz que não são os valores morais ou níveis educacionais dos indivíduos os aspectos determinantes para o comportamento ilícito. A economia da corrupção atrela sua presença principalmente à existência de oportunidade, numa análise de custo x benefício. Em outras palavras, as pessoas corruptas ou corruptoras respondem a uma estrutura de incentivos, de ordem institucional, jurídica, cultural e não simplesmente ou preponderantemente a seus valores intrínsecos.

O velho bordão “a oportunidade faz o ladrão” não deixa de valer para o caso dos grandes crimes. Muitas pessoas apenas não roubam do governo por falta de oportunidade. Casa de papel. Também se sabe da economia comportamental que os criminosos justificam seus crimes para si mesmos, o que fica mais fácil dentro de uma tradição patrimonialista de confusão entre público e privado característico do país.

Na análise custo x benefício de Gary Becker, criador da Economia do Crime e referência tradicional da área, a decisão é função do ganho esperado, custo do planejamento e da execução do crime, custo de oportunidade, probabilidade de captura e condenação, e custo da punição. Esse teórico é usualmente utilizado para dizer que devido à baixa expectativa de punição (baixo *enforcement* da lei) há um estímulo à manutenção do crime.

Cabe mencionar que existem críticas ao modelo de Gary Becker, muitas associadas à economia comportamental, que flexibiliza o conceito de *homo economicus* absolutamente racional, considerando outras variáveis de ordem sentimental e psicológica que não seriam atreladas à maximização dos seus benefícios individuais. Nesse contexto, ainda existe a teoria da racionalidade limitada,

que supõe a incapacidade do ser humano de processar adequadamente as informações de que dispõe para tomar a melhor decisão.

A Teoria dos Jogos destacou o papel da consideração do comportamento esperado dos oponentes na tomada de decisão individual racional. O pensamento estratégico passou a representar a melhor decisão levando-se em conta as melhores decisões dos outros. Tal teoria também serve para modelar decisões pelo crime.

Mesmo dentro do modelo de Becker, pode haver críticas a determinados estudos e exemplos acerca do que deve ser considerado dentro de cada variável para refletir a totalidade de custos e benefícios envolvidos.

Apesar de como vimos, o custo moral não ser determinante, embora também tenha sido abordado por Becker, há inúmeras variáveis que também podem ser consideradas. Rose-Ackerman (2010, p. 48), baseada numa série de estudos, inclusive outros anteriores dela mesma, destaca o aspecto do reforço negativo de atitudes que surge dentro de um meio onde essas práticas são comuns, contagiando os participantes que ainda não aderiram ao crime para também fazê-lo, tornando-se algo “aceitável simplesmente por ser comum”.

A questão das “espirais viciosas” desfruta de tanta força inercial que, para Rothstein (2010, p. 19), a “maioria dos agentes numa rede corrupta tende a considerar que todos se beneficiariam em finalizar o tomar e pagar de propinas”, mas para o indivíduo essa decisão só faria sentido se acreditasse que todos estão planejando fazer o mesmo, o que não seria esperado num ambiente político de baixa confiança social.

Ainda segundo Rothstein, sob baixa confiança social (seja nos políticos, ou entre os cidadãos) ninguém pensaria isso, mas pelo contrário, pensaria algo do tipo “Bem, se todos parecem corruptos, por que eu não deveria ser corrupto?” (MYRDAL, 1968, p. 68, apud ROTHSTEIN, 2010, p. 19). Dessa forma, há por um lado uma corrupção inercial e por outro uma falta de confiança nas instituições que estimula os mecanismos criminais. Assim, o senso comum generalizado de existência de corrupção sistêmica acaba por incentivar a própria corrupção, em vários níveis.

Conforme Klitgaard (1988, p. 7):

“(…) corruption is as old as government itself (...) Like illness, corruption will always be with us. But as this sad fact does not keep us from attempting to reduce disease, neither should it paralyze efforts to reduce corruption. Corruption involves questions of degree. Countries and agencies have more and less corruption, and various kinds of illicit behavior are more or less harmful”.

Independentemente de ser ou não possível a extinção da corrupção, e dos custos associados a essa tentativa, ela pode ser minimizada, principalmente em seus aspectos mais maléficos. Portanto, não há motivos para uma simples resignação e meras justificações para a aceitação dos crimes de colarinho branco.

Para isso, há muitos estudos buscando identificar políticas públicas que desincentivem o comportamento criminoso, assunto que será abordado na próxima seção.

### **2.2.2 Incentivos à corrupção advindos das instituições jurídico-políticas**

Embora a doutrina e a história demonstrem que a corrupção seja um fenômeno característico de todos os tipos de sociedades, bem como presente ao longo da história, existem formatos de organização política-administrativa ou de operacionalização de políticas públicas que podem facilitá-la.

Em relação a estudos anteriores sobre Economia do Crime, a pesquisadora e referência na área Susan Rose-Ackerman inovou ao considerar os incentivos para a corrupção como decorrentes da estrutura de mercado, do problema de agência e da estrutura dos programas governamentais em si mesmos.

Costuma-se considerar que a corrupção surja num contexto de agência, ou seja, uma pessoa agindo como agente de outra, visto que é esse agente que corrompe ou é corrompido, colocando seus interesses na frente dos objetivos de interesse público ou da organização para a qual ela trabalha (ROSE-ACKERMAN, 1974). Rothstein (2010 apud Rose-Ackerman, 2010) critica o uso da teoria da agência para explicar a corrupção trazendo vários elementos, entre os quais se destaca uma situação extrema na qual o Estado é visto apenas como uma fonte de enriquecimento privado, sem separação entre as esferas política e privada, cenário no qual talvez tudo o que reste ao eleitor seja efetivamente vender seu voto.

Rose-Ackerman (2010) também diferencia a corrupção de baixo nível da de alto nível. A de baixo nível é praticada por agentes de baixo escalão. O agente corrupto de baixo escalão usa seu poder discricionário – limitado e moldado por regras fixas e dadas - para direcionar irregularmente sua decisão. Tende a gerar distribuição ineficiente e injusta de benefícios escassos. Pode também fazer parte de um sistema maior mais organizado, envolvendo instâncias superiores.

Já a “grande corrupção” ou corrupção de alto nível tem a peculiaridade de ela mesma poder modificar e estabelecer regras e instituições. Ou seja, os corruptos de

alto nível podem, eles mesmos, criar incentivos, não para o combate da corrupção, mas para facilitá-la ou inovar a forma como é feita. “*The analysis of grand corruption must account for the possibility that top officials and politicians will create institutional environments that facilitate their illicit enrichment*” (ROSE-ACKERMAN, 2010, p. 53).

De maneira mais específica, podem ser considerados incentivos à corrupção, em relação ao assunto da presente pesquisa: elevada discricionariedade do agente; serviços ou políticas públicas nos quais há julgamento individualizado para alocar benefícios; profusão de normas e regras complexas e contraditórias entre si; nichos e agentes que não estejam no centro de atenções da sociedade; elevada taxa de cargos com ocupação temporária (livre nomeação e exoneração); entre outros.

O excesso de normas é característica que pode gerar dúvidas e manipulações, bem como exigir elevado tempo de análise acerca de qual norma é aplicável ao caso, como fica a hierarquia entre regras conflitantes bem como qual a melhor interpretação, consideradas múltiplas possibilidades. Cenários com grande quantidade de normas expedidas por mais de uma esfera de poder bem como por várias instâncias dentro do mesmo poder tendem a gerar contradição ou sobreposição de normativos, propiciando a tentativa de aplicação de determinado entendimento que beneficie o interessado em burlar restrições.

Ainda em relação a normas, podem existir previsões de exceções (indicados nas leis por expressões como “salvo exceções devidamente justificadas”, “mediante justificativa expressa”) ou conceitos relativamente indeterminados (como “bens e serviços comuns” que caracterizam a possibilidade do uso da modalidade licitatória do pregão) que, da mesma forma como o excesso de normas, podem permitir interpretações visando facilitar esquemas corruptos com aparência de legalidade.

Sobre a ocupação temporária de cargos, Bugarin e Meneguín (2016) concluíram que quanto mais elevada for, maior tende a ser a corrupção. Ocupantes de cargo em comissão tem menor custo de oportunidade ao se envolver em esquemas corruptos visto que não possuem o risco de perder um posto concursado.

A sistemática atual de emendas parlamentares apresenta diversos aspectos de discricionariedade. Há indicação dos objetos de gasto após a aprovação da LOA, sendo definidos livremente pelos parlamentares, sem necessidade de respeito a critérios técnicos e eventuais diagnósticos de priorização nacionais existentes. Também, para os casos em que não se exige licitação, podem indicar livremente a

empresa executora. Consta da Lei 13019/2014, com redação dada pela Lei 13204/2015:

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

Embora não tenha sido localizado lei anterior que permitisse aos parlamentares dispensarem o chamamento público antes da Lei 13204/2015, verificou-se que existiam previsões em LDOs que embasavam essa prática. Costumava-se chamar as emendas de “despesas nominalmente identificadas” ou “dotações nominalmente identificadas”<sup>9</sup>. Esse tipo de gasto é tratado em LDOs mesmo sem mencionar a palavra “emenda”. Veja-se, por exemplo:

Art.17 - As dotações nominalmente identificadas na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais para Estado, Distrito Federal ou Município **serão liberadas mediante requerimento e apresentação de plano de aplicação, independente[mente] de qualquer outro ato**, desde que não estejam inadimplentes e haja disponibilidade de recursos no Tesouro Nacional. (Lei 8211/1991, LDO 1992, grifado)

Art. 31. A **transferência de recursos** a título de contribuição corrente somente **será destinada a entidades sem fins lucrativos** que não atuem nas áreas de que trata o caput do art. 30 desta Lei e que preencham uma das seguintes condições:  
I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;  
II - **estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária de 2012; (...)** (Lei 12465/2011, LDO 2012, grifado)

A própria aceção de “nominalmente identificadas” parece se referir a se atribuir o gasto a uma entidade específica, identificada por nome, conforme se depreende do art. 31 da LDO 2012.

Apenas caso o objeto de gasto da emenda vise a contratação de uma empresa com fins lucrativos é que a licitação passa a ser a regra.

Além disso, recentemente foi apontado em um acórdão que é possível aos parlamentares alterarem a destinação de suas emendas mesmo após a análise do órgão setorial que iria fazer a operacionalização da destinação dos valores, independentemente da existência de impedimentos detectados.

---

<sup>9</sup> Veja-se, por exemplo, o seguinte trecho do relatório do Acórdão 2359/2018-Plenário: “Os créditos orçamentários da Ação 1D73 costumam derivar de dotações nominalmente identificadas (emendas parlamentares)”.

Um ponto de melhoria identificado no fluxograma, e que pode estar impactando no longo prazo aqui descrito, consiste **na possibilidade de o parlamentar alterar a destinação de suas emendas mesmo após a análise do órgão setorial.**

**A possibilidade de alteração de beneficiário é prevista anualmente nas Leis Orçamentárias Anuais** (no período analisado tal previsão está contida nos seguintes dispositivos: art. 4º, §5º, da LOA 2015, art. 4º, §6º, da LOA 2016, art. 4º, § 7º, da LOA 2017 e art. 4º, §6º, da LOA 2018).

Essa alteração contribui para a demora na execução do objeto na medida em que gera a necessidade de reanálise da proposta por parte dos órgãos setoriais. Assim, uma vez remanejada a emenda, reinicia-se significativa parte do fluxo da análise e adia-se o início e a execução das emendas. (trecho do relatório do Acórdão 2704/2019-Plenário).

Em uma resposta ao TCU a Caixa Econômica Federal apresenta motivos que em sua avaliação seriam responsáveis pelo atraso em projetos e liberação de recursos, muitos dos quais envolvendo emendas parlamentares. São mencionados, entre outros, o elevado número de regramento a ser observado, além do fato de haver regras diferentes para mesmas ações enquadradas em programas diferentes.

A CEF também menciona a baixa consideração de aspectos de viabilidade técnica e econômica e ausência ou baixa qualidade de projetos. Em relação a esse ponto, temos outro exemplo de discricionariedade bem como de normas contraditórias e sobrepostas: a permissão concedida via LDO para que pudesse haver contratação de obras sem projeto de engenharia ou sem licença ambiental.

Embora a Lei 4320/64 proíba em seu art. 33, b a concessão de dotação orçamentária para obra sem projeto devidamente aprovado, algumas LDO simplesmente previram que essa ausência não seria óbice para o empenho, que poderia ser realizado o empenho sob condição suspensiva do projeto e da licença ambiental. A LDO 2021 (Lei 14116/2020), por exemplo, vigorou com essa permissão:

Art. 67. (...)

§ 2º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal:

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

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

§ 3º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo, será realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9, podendo a licença ambiental e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

Em relação à discricionariedade, há de se mencionar a modalidade de transferência especial, que doa verbas federais aos entes para usarem quase que livremente, sob poucas regras. Como foi uma inovação recente, ainda há dúvidas sobre quem deve fiscalizar e não há estrutura de controle adequadamente criada para

fazer exercer esse controle, deixando-se um interim de maior liberdade de ação com menor foco dos órgãos de controle.

Também as emendas de relator-geral, recentemente consideradas inconstitucionais, tinham modo de operação repleto de ausência de transparência e elevada discricionariedade.

Um dos problemas do poder discricionário é exatamente dificultar a identificação da corrupção, de torná-la incontestável e não sujeita à possibilidade de mera ineficiência. Além de tornar mais árduo sua detecção, especialmente após o surgimento de um novo instrumento ou de modificação de regras, a discricionariedade torna complexa e árdua a tarefa de questionar as decisões. A própria modificação constante de regras é uma maneira de facilitar a corrupção, diminuindo o monitoramento, pois uma nova regra exige modificações do sistema, e nesse meio tempo pode haver lacuna de controle.

Uma das máximas da área de estudos de corrupção institucional é que a competição gera sua redução. Como o poder público está repleto de formas de monopólio, isso enseja oportunidades de atos corruptos, sendo que uma das formas em que frequentemente se materializa é em fraudes à competição nos processos licitatórios, seja envolvendo emendas parlamentares ou não.

Também é importante mencionar os megaprojetos que envolvem a iniciativa privada de forma indireta, prestado serviços em nome do Estado. São situações que envolvem elevada quantidade de transferência e geração de renda, bem como riscos, e que, portanto, estão mais sujeitos à atração da corrupção e a alterações constantes de projetos e referenciais que também podem facilitar esquemas corruptos.

Além disso, a pressão do cronograma eleitoral força inaugurações de começo e fim que, a despeito de normas técnicas, ampliam ainda mais as necessidades de aditivos e alterações de projeto já esperados em megaprojetos, oportunizando superfaturamentos não característicos da situação inicial acordada no momento da licitação.

Há ainda a questão da tentativa dos políticos em maximizar não o benefício público da obra, mas o rendimento privado para fins eleitorais de geração de votos. Assim, muitas vezes o ciclo da obra não é igual ao ciclo político, o que gera algumas inaugurações antes da conclusão ou mesmo o cancelamento de emenda em função de não reeleição, o que parece ter acontecido no caso relatado pelo Acórdão 18767/2021 – 2ª Câmara. A segunda etapa de obras de drenagem e contenção da

Lagoa São Gotardo em Bom Jesus da Lapa/BA ficou para ser executada após o fim do mandato do então prefeito. Informa a unidade técnica do TCU que “não restam claras as circunstâncias para o pedido de cancelamento do empenho” que iria concluir a obra.

A percepção quanto à corrupção também possui impacto no crescimento econômico, conforme estudos da nova economia institucional (PEREIRA, 2005, p. 6). Portanto torna-se essencial o desenvolvimento e a permanência de uma cultura combativa à corrupção que aumente a confiança social nas instituições e gere um ambiente propício ao desenvolvimento.

Combinados com as possibilidades discricionárias conferidas pelas emendas parlamentares, o aumento da participação de organizações não governamentais e a criação de ajustes, conceitos e normas específicos para elas permitiram flexibilizações que ensejaram novos esquemas corruptos, ou de suas reformulações, em relação ao visto, por exemplo, em parte dos casos do escândalo dos Anões do Orçamento com subvenções sociais. O voto do Acórdão 2066/2006-Plenário demonstra um pouco essa realidade:

Não se trata de propor a instituição de controles em adição aos já existentes. As ONGs, ao receberem recursos públicos, por meio de convênio ou instrumento similar, ficam obrigadas a prestar contas, em atenção ao mandamento constitucional. (...) Trata-se de tornar efetivos os controles já existentes.

A tarefa não é fácil. O Congresso Nacional já examinou o problema ao longo de 2002, quando foi constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs. (...) Do relatório final da CPI, extraio os seguintes trechos:

‘(...) A Lei n.º 9.790/99, que trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), (...) é apenas um pequeno passo (...) Tudo leva a crer que a maioria esmagadora das ONGs evita qualificar-se como OSCIP para poder continuar a beneficiar-se do inaceitável mecanismo, que hoje prevalece, pelo qual o Poder Público distribui recursos a essas organizações por meio de convênios, sem recorrer a edital público para selecionar os melhores projetos. (...)’.

**Há ONGs que sequer possuem sede ou endereço certo e conseguem viabilizar emendas orçamentárias, receber abundantes recursos financeiros do erário e aprovar prestações de contas sumárias junto ao órgão repassador, como retrata o caso da parceria entre a Agência de Desenvolvimento Sustentável Brasil em Renovação - Adesbrar e o Ministério da Cultura, analisada por essa Comissão”. (grifado)**

Do exposto entende-se que são desincentivos à corrupção a redução da discricionariedade, a simplificação de regras e procedimentos e o aumento da transparência e do controle social, aspectos que não costuma caracterizar as emendas parlamentares, principalmente o primeiro, reconhecendo-se ser difícil essa implementação especialmente por considerar que existem agentes e grupos corruptos

que desfrutam de elevado poder e influência infiltrados dentro de estruturas que têm o poder de definir as regras vigentes. Como lembra Susan Rose-Ackerman (2010, p. 53) sobre a forma de destruir os esquemas da “grande corrupção”:

(...) this harm can occur even if ordinary citizens know nothing about corruption and the harm it causes. In that case, they are not in a position to correct the problem. Efforts at reform initiated by outsiders need to begin by convincing the populace that their interests are being undermined by corruption. In some cases, however, even if the damage done by corruption can be documented, no one may have the power or the political will to make systemic changes.

### 2.2.3 Casos e escândalos de corrupção envolvendo emendas

Grande parte dos escândalos de corrupção contaram com o apoio da mídia. Segundo Azevedo (2010), nem toda denúncia jornalística repercute num escândalo político. Para constituir um escândalo, são necessárias reações em cadeia suficientes para que o assunto atinja de maneira acentuada a opinião pública.

Dessa ideia, podemos concluir que os casos de corrupção são bem mais frequentes do que os que são lembrados, comentados e conhecidos por todos. Nesse sentido, apresentamos alguns casos e a seguir dois escândalos famosos envolvendo emendas parlamentares.

No Acórdão 1927/2019-Plenário, é relatado que as Festas Juninas contratadas no Congo/PB simplesmente não ocorreram, sem devolução dos recursos; e no Acórdão 2610/2018-Plenário não houve comprovação de realização de diversos seminários para sensibilização de policiais rodoviários federais no enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes. A não realização do objeto em situação de eventos é mais fácil de ocultar do que a não realização de uma obra, sendo mais frequente nas contratações do Ministério do Turismo Brasil afora e mesmo em eventos de outra natureza.

No Acórdão 11915/2016- 2ª Câmara é descrito um esquema de valores superfaturados em relação ao cachê real para serem pagos às empresas integrantes do esquema, com apresentação de três orçamentos fraudulentos, e posterior alegação fraudulenta de inexigibilidade por serem supostamente empresária exclusiva quando na verdade apenas havia pego uma certa de exclusividade com os artistas que selecionaram para esse fim, e os quais recebiam o cachê real, ficando a diferença de valor com os integrantes do esquema.

Em contratos com emendas de relator geral, a empresa Megalic venceu todos os certames nos municípios de Alagoas para aquisição de kits de robótica, cobrando por cada um R\$ 14 mil. Consta em matéria jornalística, nota fiscal indicando seu custo real como sendo R\$ 2,7 mil. O FNDE havia definido R\$ 176.056,42 como valor unitário para cada solução de robótica, sem detalhamentos suficientes de custos. O Acórdão 914/2022-Plenário suspendeu, via medida cautelar, pagamentos da ação.

Dessa forma, com alguns poucos exemplos, verifica-se que há inúmeros casos de corrupção que não sejam a repercutir extensamente nas discussões públicas.

### 2.2.3.1 Anões do Orçamento

Segundo Laranja (2005), as emendas de relator-geral foram um componente central dos desvios, por não exigirem publicação prévia de seus objetos. “A emenda de relator era tão forte que o ex-deputado Federal João Alves (PPR-BA), em 1990, conseguiu com elas dar destinação a Cr\$ 1,09 bilhão, de um total de Cr\$ 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social” (LARANJA, 2005, p. 116).

A descoberta do esquema surge a partir do assassinato de Ana Elisabeth Lofrano dos Santos, esposa de José Carlos Alves dos Santos, ocorrido em novembro de 1992. Após relatar à polícia que sua mulher havia sido sequestrada, acaba tornando-se o principal suspeito. Durante as investigações do crime, a polícia encontra, em outubro de 1993, entre US\$ 662 mil em espécie, sendo US\$ 12,5 mil falsos. O então funcionário concursado do Senado (desde julho de 1992), ex-funcionário do Executivo no Departamento de Orçamento (até fevereiro de 1992), é preso, e traz à público a trama, denunciando 40 congressistas, 4 ex-ministros, 3 ministros e 3 governadores. No Senado, era o único funcionário designado para inserir emendas no orçamento. (LARANJA, 2005; BALB, 2006; FOLHA, 1996)

Os desfalques ocorriam de duas formas: via contratação fraudulenta de obras públicas superfaturadas, com pagamento de propina por parte das empreiteiras conduzidas dolosamente para vencer os certames; e via subvenções sociais, diretamente a organizações fantasmas ou indiretamente, com uso de intermediárias “laranjas”.

Trata-se de escândalo famoso, com diversos detalhes e versões. O próprio significado de “anões” não é unânime. Embora comumente haja referência à baixa estatura dos deputados envolvidos, pode se referir também ao fato dos principais

articuladores fazerem parte do “baixo clero” do Congresso. Por não estarem no foco social e midiático, tinham maior margem a agir sem chamar tanta atenção (LARANJA, 2005). A CPMI constituída para apurar os fatos culminou na cassação de seis parlamentares, além da renúncia de quatro.

Quanto às empreiteiras, tinham um papel ativo ao indicar obras para serem incluídas via emendas. A propina variava de 5 a 20% do valor da obra, havia um adiantamento por ocasião da aprovação da emenda e o restante após a licitação fraudulenta. A apreensão de documentos e registros junto com um diretor da Odebrecht foi fundamental à época. A empreiteira formalizava pedidos para estados e municípios, montando o processo e o acompanhando. Então ia negociando junto tanto dos entes quanto dos lobistas dos parlamentares e ministérios. Algumas obras já estavam na lei orçamentária do Executivo e outras entravam via emendas. Ou seja, havia um braço do esquema também no Executivo. As outras empreiteiras também participavam, em esquema de cartelização e rodízio (LARANJA, 2005). Consta que também prefeitos pagavam propina para a destinação da obra para sua cidade ou para conseguir a liberação da verba já prevista.

Na parte de subvenções, integrantes dos Ministérios da Ação Social, Planejamento e Educação liberavam recursos para as instituições de uma lista, as quais pertenciam aos parlamentares ou a seus familiares. Mesmo na forma de desvio com empreiteiras, algumas tinham participação acionária dos parlamentares que faziam a destinação.

Depois da aprovação das emendas com valores superestimados (para incluir as propinas e rendas ilegais), os membros do esquema do Executivo voltavam a participar para a liberação dos recursos.

“Em 19 de dezembro de 1991, os parlamentares votaram o orçamento do ano de 1992 sem ter nas mãos o relatório final. Em seu lugar, havia um amontoado de emendas e ninguém sabia o que estava votando” (LARANJA, 2005). Assim, as emendas prosseguiram sendo feitas como se já tivessem sido incluídas no que foi votado, em mais um exemplo que denota a falta de controle à época.

Essa operação, iniciada ao acaso, incentivou a criação da Secretaria Federal de Controle Interno, em 1994, ainda no Ministério da Fazenda, objetivando separar as funções de caixa e de controle, que antes eram ambas exercidas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Em 2000, é extinta a maioria das Secretarias de Controle Interno (exceto dos ministérios militares, Itamaraty e Presidência), as quais

havia sido criadas em 1986, gerando a centralização do controle interno do Poder Executivo, sendo que a CGU foi formalmente criada e estruturada entre 2001 e 2003. (BALB, 2006; ARAUJO, 2007)

### 2.2.3.3. Escândalo das sanguessugas

Segundo VAZ (2012), enquanto todos se preocupavam com o mensalão, outra quadrilha bem mais antiga agia em silêncio, sem ser incomodada, desviando dinheiro aos poucos “como uma operação formiguinha”, de forma muito organizada e sem ser incomodada. Um parlamentar indicava as empresas que deveriam participar de uma licitação dirigida. Depois, pressionava as Prefeituras para aceitarem o produto entregue pela fábrica, de péssima qualidade. A fábrica era a Planam, mas as licitações dirigidas tinham como vencedoras, alternadamente, as empresas Klass, Santa Maria ou Comercial Rodrigues, supostas representantes da fabricante, mas que se revelaram empresas de fachada, com endereços e outros dados na Receita Federal sendo os mesmos que da Planam.

A quadrilha e sua amplitude de atuação foram sendo gradativamente descobertas. Inicialmente, foram casos isolados de superfaturamento e fraude em concorrências em aquisições de ambulâncias ou ônibus escolares, em muitos municípios de diversos estados. Descoberto o esquema, o empresário Luiz Vedoin fez acordo de delação premiada com o Ministério Público Federal, contando em detalhes quanto de propina pagou a cada parlamentar envolvido, e dos laranjas que receberam em seus nomes, desde 1999. Havia dezenas de integrantes de todos os partidos, com destaque para a bancada evangélica, e auxílio de servidores do Ministério da Saúde e da Justiça (VAZ, 2012).

### 2.3. Eficiência alocativa e justiça social

Partiremos da análise econômica convencional, considerando a compreensão por parte da Análise Econômica do Direito, para depois sugerir um critério que considere justiça social.

#### 2.3.1 Critérios de eficiência alocativa em Economia

Por mais que um determinado gasto possa ser defensável isoladamente, as decisões racionais são tomadas levando-se em conta outras possibilidades, devido à limitação de recursos. Em outras palavras, cada decisão, independente da natureza, tem um custo de oportunidade implícito. Não seria diferente para as escolhas de políticas públicas.

O custo de oportunidade é considerado em relação aos usos alternativos, correspondendo ao melhor deles. Assim, é tarefa do gestor de recursos públicos uma escolha que maximize os benefícios potenciais. Pode nesse momento surgir a pergunta: a melhor escolha do ponto de vista de quem?

No capítulo anterior apresentou-se a teoria para a resposta “do ponto de vista do interesse do detentor do recurso público”, com as teorias da agência, da escolha pública e da captura. No utilitarismo e na teoria do bem-estar social, a resposta é “do ponto de vista da coletividade”, aspecto que se coaduna com o princípio jurídico da supremacia do interesse público, frequentemente evocado no âmbito do Direito Administrativo.

O utilitarismo é uma doutrina surgida no fim do século XVIII associada a Bentham, representante, junto com Adam Smith, David Ricardo, Say, Mill e outros da chamada Economia Clássica. Brue (2005, p. 123) explica as ideias de Bentham a partir do hedonismo, doutrina grega que considera o prazer a finalidade da vida. O utilitarismo seria um hedonismo considerando-se a coletividade, como uma ética que visa alcançar o maior prazer ou a maior felicidade para o maior número de pessoas. Fernandes e Lima (2020) consideram que o surgimento moderno da preocupação com o bem-estar humano está relacionado ao Iluminismo do séc. XVIII, pois esse superou o pensamento de que a vida humana existia sobretudo para servir a Deus ou a um rei como ocorria nas sociedades anteriores.

O método de Bentham e dos clássicos tornou-se referência para o Marginalismo, Neoclassicismo e a Economia do Bem-Estar. Tornou-se uma forma consequencialista de avaliação (DOMINGUES, p. 8); se qualquer coisa aumentar mais do que reduzir o bem-estar geral, está justificada. Por mais que considere a soma das utilidades individuais, não contradiz o princípio clássico de que a máxima utilidade, felicidade ou prazer coletivos são obtidos a partir da maximização individual desses benefícios; trata-se de um critério de avaliação de políticas, leis e escolhas sociais possíveis.

A Economia do Bem-Estar com Pareto, Pigou e outros sistematizou, desenvolveu e alterou a ideia de análise das perdas e ganhos coletivos. Particularmente, uma melhoria de Pareto é o aumento de bem-estar para um ou mais sem gerar perdas para nenhum. Num “ótimo de Pareto” não é mais possível melhorar para alguém, sem piorar para outro. Nesse ponto, a sociedade não deveria reorganizar a alocação de recursos para ajudar uma pessoa, porque isso iria prejudicar outra, portanto, o bem-estar geral não iria aumentar. Cabem realocações quando o bem-estar de alguns é incrementado sem gerar perdas para outros.

Há, portanto, uma defesa do *status quo*, ou a premissa de que o *status quo* seja justo e incontestável. Caso se considere que uma política prejudique alguém, mesmo que seria positiva para todo um grupo, ela não deveria ser implementada. Na versão utilitarista original de Bentham, podem ser aceitas perdas para alguns se a coletividade for beneficiada. Ou seja, pode haver compensações (FEIJÓO, 2021).

Além desse aspecto, a eficiência de Pareto surge de trocas voluntárias que geram melhorias. Como as políticas públicas surgem de decisões de outras pessoas, esse critério não pode ser aplicado (CIRACE, 2008).

Retomando a possibilidade de compensações – o que se tornou importante para resolver externalidades – surgiu o critério de Kaldor-Hicks. Na eficiência de Kaldor-Hicks, pode ocorrer piora para algumas pessoas. Mas o critério tampouco atende a questões de redistribuições de renda, uma das funções governamentais.

Apesar de todas as limitações, as teorias econômicas abordando eficiência destacam um ponto fundamental: os agentes sociais agem movidos pela vontade de maximizar seus benefícios. Sendo racionais, podem não agir, levadas em conta questões acerca de detecção e punição de condutas irregulares, do modo esperado pelo governo ou pela sociedade caso determinado normativo ou regra lhes prejudique mais do que beneficie.

Um investimento desproporcional para uma determinada população municipal pode não atender a critérios de interesse público, mas pode ser a melhor alternativa e o menor custo de oportunidade para uma pessoa que visa se eleger ou auxiliar um parente a se eleger nesse município, e ela assim o fará se conseguir.

Há ainda outro aspecto que se refere ao que se quer maximizar. Falou-se apenas em felicidade e seus sinônimos, mas em termos de políticas públicas, conforme destaca Botelho (2016, p. 29), pode-se eleger um valor principal, como redução da miséria ou aumento da proteção ambiental, para maximizá-lo. As implicações em outras arenas, devido à perspectiva consequencialista e de incentivos, no entanto, nunca devem ser desconsideradas.

Além disso, é relevante considerar que há estudos que registram um peso maior para a preferência das pessoas mais ricas da sociedade na definição de escolhas e políticas públicas (por exemplo, ELSÄSSER, HENSE, SCHÄFER, 2018).

Uma contribuição importante reformulando a teoria original de Pareto trata dos custos de transação, por parte de Coase, visto que Pareto considerou que não havia esses custos, os quais, são extremamente relevantes e podem inclusive impedir transações, reduzindo o crescimento econômico.

A análise de custo x benefício marginais seria um terceiro critério dentro da economia ortodoxa para análise de políticas públicas.

Salama (2008) lembra a aceção comum de eficiência que se refere à maximização de benefícios com o mínimo de custos. Tal conceito trivial serve para embasar uma série de “irregularidades ineficientes” em auditorias de obras públicas, tais como início de obras sem finalizá-las, com perda do que foi gasto; notória desconsideração de prioridades conhecidas em detrimento de opções pessoais de aplicação dos recursos no caso das emendas parlamentares e, claro, situações de superfaturamento, ausência de uso ou de entrega regular de itens adquiridos. Na área de políticas públicas também é utilizado quando ocorre compra de bens ou aquisição de serviços inadequados para o público-alvo, quando não chegam até o público-alvo, ou quando o gasto em si não é considerado prioritário dentro das necessidades da área.

### 2.3.2 Teoria da justiça de John Rawls

Considerando que as pessoas mais dependentes das políticas públicas de serviços como educação e saúde são as mais pobres da sociedade, e que as que tomam as decisões de alocação de recursos públicos estão entre as mais ricas, um critério justo para essa realidade é o *judge hand test*, o experimento da Justiça realmente cega.

Trata-se de um método de julgamento no qual o agente que decide não sabe a qual classe social pertence, onde reside, se é o tomador de decisões ou o beneficiário da política ou da deliberação, se vive ou não na localidade especificamente beneficiada, não sabendo também nada disso sobre seus amigos, familiares ou inimigos.

O conceito de véu da ignorância assim caracterizado possivelmente é a contribuição mais relevante e famosa de John Rawls, também relacionado ao princípio da posição originária, segundo o qual a justiça de uma futura sociedade surgiria se os princípios de seu funcionamento fossem estabelecidos por pessoas que não soubessem nada sobre si em tal coletividade, proposição “sabidamente contrafática” na qual a única escolha possível seria a que contemple ao máximo todos os membros da sociedade (LIMA, 2020, p. 4).

Rawls reivindica que sua teoria, ao contrário do utilitarismo, consegue fornecer meios para o alcance da justiça social. Em contraposição ao individualismo metodológico característico de boa parte da pesquisa econômica, e mesmo da Análise Econômica do Direito, Rawls traz novos elementos relevantes para análises sociais e coletivas, integrando em seu pensamento o pluralismo característico da maioria das doutrinas jurídicas pós-positivistas. Além de ressaltar a importância da justiça mesmo em relação a algum conceito de bem ou bem-estar, chama a atenção para o desacordo profundo em que vivem os grupos humanos diversos, em difícil articulação dos valores fundamentais de liberdade e igualdade (LIMA, 2020).

Tais valores de liberdade e igualdade seriam os princípios que membros da sociedade - em suas posições originais (ignorando seus *status*) - teriam combinado de seguir (assim, Rawls é considerado um neo-contratualista); são princípios de justiça. O que trata da igualdade é dividido em dois aspectos. O primeiro deles é o princípio da oportunidade justa, ou seja, uma sociedade justa garantiria efetivas

chances iguais a todos para ascender socialmente, não apenas de forma aparente ou formal. O segundo deles é o princípio da diferença, segundo o qual

a sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, exceto se a existência de desigualdades econômicas e sociais gerarem maior benefício para os menos favorecidos. Isto quer dizer que se uma determinada lei viesse a limitar as perspectivas dos mais favorecidos, sendo que, concomitantemente, tal lei acabasse por causar dano para os desfavorecidos, a norma seria injusta. Da mesma forma, se uma lei que tivesse por objetivo causar benefícios aos mais favorecidos e, por via de consequência transversa, melhorasse as perspectivas dos menos favorecidos, essa lei não seria injusta (...) Como afirma Marcos Patriarca, **“o princípio da diferença impõe que o verdadeiro indicador da maximização não é a melhoria das condições de toda a sociedade, mas a melhoria da posição dos mais fracos”**. (LIMA, 2020, p. 6, grifado)

Edmundson (2022) destaca a contribuição de Rawls em apontar as limitações possíveis da prática democrática, de estar restrita a rituais eleitorais que servem para disfarçar a dominação oligárquica. Definitivamente Rawls estava preocupado com uma equidade substantiva e não formal.

Komesar (1994) aponta que Rawls desprezava as instituições e mecanismos existentes no mundo real. Para ele, Rawls chega a suas conclusões a partir de instituições ideais da mesma forma que os economistas encontram resultados eficientes a partir de um mundo sem custos de transação ou de um mercado perfeitamente competitivo. Komesar aponta que ele abordou as instituições governamentais de modo genérico e vago. No entanto, Rawls evidentemente não se propôs a uma teoria positiva. Portanto, é compreensível que sua teoria tenha um elevado nível de abstração e permaneça orbitando dentro da área de filosofia política.

### 2.3.3 Economia institucional e a relação entre ineficiência e corrupção

A Escola Institucionalista iniciou suas contribuições no início do século XX. Brue (op. cit., 2006, p. 367-368) considera que os principais dogmas do institucionalismo tradicional são: perspectiva holística ampla, a economia não é simplesmente a soma das atividades individuais; ênfase nas instituições como padrões organizados de comportamento, tais como costumes, hábitos, leis, modos de pensar e modos de vida; abordagem evolutiva, as instituições estão em constante mudança, discordando do ponto de vista estático das “verdades econômicas eternas”, que não existem em tempos e espaços específicos; rejeição da ideia de equilíbrio, oscilações e mudanças são normais, e não meros desequilíbrios; choque de interesses, e não cooperação a

partir dos egoísmos particulares; a favor de reformas e intervenções no mercado; rejeição de noção benthaminiana de prazer-esforço, que na psicologia corresponde a uma doutrina behaviorista, não achavam ela relevante para a economia, alguns teriam considerado contribuições comportamentais e freudianas.

Amato (2021) aponta que a valorização das estruturas institucionais na explicação do comportamento racional surgiu a partir da teoria de custos de transação de Coase, em contraposição à análise econômica do direito baseada apenas em cálculos de maximização do agente econômico racional representativo. Oliver Williamson estaria associado a arranjos institucionais dentro de ou entre organizações e Douglass North ao ambiente institucional como fundamental para o crescimento econômico.

“O aspecto mais popularizado da teoria de North, em termos de recomendação política global e desenho de políticas públicas, é a importância de direitos de propriedade e contrato claros e bem definidos” (Amato, 2021, p. 7). No entanto, a fórmula não é tão mágica tendo em vista a existência de contratos incompletos, assimetria de informação, captura, problemas de agência, distribuição injusta e ineficiente de direitos de propriedade, etc.

Instituições políticas, sociais e econômicas permeadas por ineficiências tendem a propiciar e incentivar a corrupção. Por exemplo, Rodrigues, Gomes e Teixeira (2020) demonstram que países institucionalmente mais eficientes são menos corruptos e que a corrupção impacta negativamente nas instituições.

No entanto, não se trata apenas de eficiência, mas também de justiça. A corrupção reduz recursos para políticas públicas como saúde e educação, atingindo proporcionalmente mais as pessoas pobres, que dependem mais do Estado para sobreviver, principalmente em países menos desenvolvidos. Para o Banco Mundial (2020, p. 1):

*while corruption impacts everybody, the impact on the poor and most vulnerable is disproportionate, thereby exacerbating poverty and inequality. Empirical studies have shown that corruption hits the poor the hardest. Many studies find that the poor pay a larger share of income in bribes (...)*

Além do desenho de incentivos, ao Estado também cabe o *enforcement* jurídico, entendido aqui como a execução efetiva da lei, embora sua força, intensidade e mecanismos também se originem da matriz institucional do país e, portanto, seu refinamento não envolve mera mudança legislativa ou alguma coisa simples e imediata. Pode ser dito que antes do *enforcement*, há a fase anterior que envolve o

monitoramento e a fiscalização em relação ao cumprimento de regras e uso adequado dos recursos, etapa na qual atuam organizações como o TCU, a CGU, o Ministério Público e a Polícia Federal.

### 3. Metodologia

Inicialmente, foi realizada uma busca na base de jurisprudência do TCU<sup>10</sup> com a expressão (sem o uso de aspas) emenda parlamentar. Optou-se por não usar as aspas para ampliar os resultados, ou seja, para abarcar resultados como emendas individuais, emendas orçamentárias etc. Foram retornados 1931 resultados de 1992 a 2022, ou seja, 30 anos.

Embora não tenha sido utilizado o termo *emenda E parlamentar*, em geral o termo parlamentar sempre está também presente nos resultados. A pesquisa apenas por “emenda” retornou um número excessivo de resultados (16.372), que não seria possível de se analisar para os fins da presente pesquisa.

Também se observou que conforme o preenchimento ou não do campo de data, os resultados diferem. Sem digitar data alguma, retornam 1920 resultados. Se for digitado o período de data de sessão de 1/1/1990 a 31/12/2022, surgem os 1931 resultados mencionados (vide Apêndice B com as telas de comprovação dessa inconsistência do sistema de busca; alguns dos acórdãos que não retornaram na primeira pesquisa são 1481/2022, 1515/2021 e 311/2021, todos do Plenário).

A partir do universo de resultados, foram analisados os acórdãos um por um para verificar sua pertinência à pesquisa. Conforme as leituras e verificações foram sendo realizadas, foi possível agrupar os resultados em quatro grupos da forma como consta do Quadro 1.

Os resultados foram tabulados e o teor de cada decisão foi apreendido de duas formas principais: pelo sumário do acórdão e analisando-se os resultados da palavra “emenda” em cada um dos 1931 retornos da pesquisa. Conforme os resultados, outras palavras iam sendo buscadas a fim de se esclarecer o conteúdo disponível no acórdão, tais como “viabilidade”, “planejamento”, “voto”, “irregularidade”, “plano de trabalho”, “chamamento público”, “licitação”, “parlamentar”, “convênio”, “contingenciamento”, “indicação”, etc.

Foram incluídos na pesquisa apenas os acórdãos com conteúdo aproveitável sobre o gerenciamento e a realidade de operacionalização das emendas parlamentares (EP) de modo mais amplo, ou seja, que não se restringissem a avaliar apenas um caso concreto específico, mas com informações que pudessem ser

---

<sup>10</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/integrada>

enquadradas como gestão de EP. Acórdãos com meras estatísticas descritivas sobre as EP no órgão auditado ou referências muito genéricas sobre EP, sem relação direta com o objeto de auditoria, também foram excluídos do universo da pesquisa.

Foram retirados, por ausência de relevância à pesquisa, os seguintes grupos de resultados (conforme a coluna de “primeiro classificador” da tabela do Apêndice A): outra aceção, referência genérica e gastos de EP (gastos específicos e concretos de EP).

Como “outra aceção” (de emenda) foram classificados os casos nos quais o termo “emenda” tratava: de emenda constitucional (EC); de citação de outro acórdão; de emenda legislativa a projetos de lei ou a normativos, com ênfase jurídica; de “emenda técnica”, referindo-se a alterações de projeto; de emenda física, como uma emenda numa peça de aço ou em cabos ópticos submarinos.

Os demais resultados poderiam ser encaixados de uma forma ou outra em alguma pesquisa sobre emendas parlamentares, conforme os objetivos. Foram retirados também os acórdãos que tratam de: referências excessivamente breves ou genéricas sem informações relevantes com o termo “emenda(s) parlamentar(es)”; de emendas parlamentares, mas com meras transcrições de outros acórdãos; de gastos específicos com emendas parlamentares, sem obra (principalmente eventos turísticos ou de outra natureza e aquisição de medicamentos e equipamentos) ou com obra (pavimentação, saneamento, hídrica, habitacional, etc.); restando, dessa forma, apenas os acórdãos que tratavam de gestão de emendas parlamentares em aspectos relevantes que podem ser aproveitados de maneira ampla e geral. Tal grupo de 138 acórdãos correspondeu ao universo da pesquisa.

Os mencionados acórdãos de gestão de emendas parlamentares abordam meios de operacionalização do planejamento e pagamento, controle e transparência, respeito à legislação aplicável e aspectos advindos da operacionalização de emendas em relação a outras fontes de recursos, notadamente os chamados “recursos próprios”, diretamente consignados aos órgãos pela LOA. Tais acórdãos podem ser resultados de auditorias de amplo espectro (auditorias operacionais em programas, sistemas ou fundos, ou fiscalizações de orientação centralizada), de denúncias ou representações; e de auditorias sobre um ou poucos objetos mas em cujos relatórios ou acórdãos constam percepções, comentários ou análises mais abrangentes; de análises de relatórios governamentais periódicos, como as contas anuais do Presidente da República (PR), Relatório Resumido de Execução Orçamentária

(RREO), Relatórios de avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), de Acompanhamento Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), entre outros.

**Quadro 1** – Classificações dos resultados da pesquisa

Acórdão é parte da pesquisa?	Abordagem de "emenda" (porque "sim" ou "não")	Descrição ou subtipos
Sim, é parte da pesquisa.	gestão EP	Acórdãos que abordam aspectos de gestão administrativa, orçamentária, financeira ou normativa envolvendo as emendas parlamentares (EP).
Não, não é parte da pesquisa.	gasto EP	Acórdãos com abordagem restrita a casos concretos, referentes a gastos tendo a origem dos recursos (informada ou verificada) como sendo de EP, tais como obras de infraestrutura, contratações de eventos turísticos, bens e serviços de saúde e educação, cursos e capacitações, apoios de diversas naturezas a comunidades específicas etc.
	ref. genérica	Comentário excessivamente genérico, meramente descritivo ou sem desenvolvimento ou conexão com o assunto abordado pelo acórdão em questão. Alguns aspectos não incluídos nas análises.
	outra aceção	1) emendas de natureza jurídica, a leis ou normativos 2) emenda constitucional (EC) ou proposta de EC (PEC) 3) só referência a (ou transcrição de) outro processo 4) emendas físicas (peças de engenharia)

Portanto o processo de coleta de dados partiu de dados primários (acórdãos do TCU), utilizando-se de todo o universo de resultados, selecionados e separados conforme as referências informadas, e empregando-se o método indutivo para perceber alguns padrões de resultado que permitiram classificá-los em alguns grupos de ocorrências repetitivas, conforme será apresentado no Capítulo 4, de análise dos resultados.

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, que procurou entender como o TCU aborda e analisa tanto a questão das obras via emendas parlamentares como a própria existência e *modus operandi* de tais emendas de forma geral em nosso ordenamento jurídico e institucional a partir do conteúdo dos próprios acórdãos (mas também com uso de bibliografia quando a esse segundo aspecto), portanto uma pesquisa documental a partir de fontes primárias. A pesquisa implementada utilizou-se primordialmente de método qualitativo.

Em cada acórdão selecionado para ser incluído na pesquisa, verificou-se tanto a abordagem da equipe da unidade técnica (UT) do TCU como o encaminhamento definido pelo colegiado de Ministros conforme o tipo de assunto abordado.

Deve-se considerar que a pesquisa se ateve primordialmente em acórdãos prolatados, portanto eventualmente alguns processos relevantes sobre o assunto que não tenham gerado acórdão até o final de 2022, não foram incluídos na pesquisa, como o TC 012.649/2021-0, que trata de alterações geradas por emendas parlamentares que resultaram em cancelamento de despesas obrigatórias para 2021, conforme citado no voto do Acórdão 908/2021-Plenário, mas que não gerou acórdãos ainda.

Além disso, deve-se observar que a fonte básica foram os acórdãos constantes da base de jurisprudência do *site* de acesso público do TCU, acrescido de seus respectivos votos e relatórios, não tendo sido possível verificar em detalhes todos os processos constantes do e-TCU, embora isso tenha sido feito às vezes buscando esclarecer alguns detalhes pontuais. Em alguns casos não foi possível consultar o processo no e-TCU, por estar com acesso restrito.

Dos 1931 resultados iniciais, 704 foram classificados no grupo de “outra acepção”, 892 no de “gasto EP”, 197 como “referência genérica”, restando os mencionados 138 que compuseram o universo da pesquisa.

Desses 138 acórdãos, 26 foram agrupados em “gasto fragmentado e desvinculado do planejamento setorial, sem proposta específica de solução”, 34 em “responsabilização do Executivo por ineficiências da sistemática das emendas”, 26 em “incentivo ao aumento da transparência”, 14 em “esclarecimento incompleto de denúncias e representações”, 31 em “desrespeito a normativos” e 31 em “uso de informação”. Em relação a esse último, refere-se aos acórdãos que foram utilizados ao longo do presente texto, mas sem compor necessariamente os grupos de resultados.

Também deve-se observar que a soma dos resultados pelos grupos recém mencionados excede 138 acórdãos, isso porque alguns casos foram aproveitados para mais de um grupo.

## 4. Análise de resultados

Do total inicial de 1931 resultados, 138 foram enquadrados para a pesquisa, resultado da seleção de acórdãos que envolvem, no que tange a emendas parlamentares, planejamento dos objetos de gasto; gestão dos processos administrativos, da execução física e orçamentária-financeira e da transparência das informações pertinentes; responsabilização para implementação das melhorias detectadas pelo TCU como necessárias associadas aos aspectos anteriormente mencionados e descumprimento de normativos.

### 4.1. Gasto fragmentado e desvinculado do planejamento setorial, sem proposta específica de solução

Em 26 casos da população de pesquisa, detectou-se trechos de relatórios e mesmo de votos ou acórdãos apontando aleatoriedade na seleção do objeto de gasto das emendas por meio da desconexão com necessidades ou prioridades setoriais e fragmentação excessiva e ineficiente dos investimentos, tornando-se esse um tema recorrente nos acórdãos analisados.

Deve-se destacar, no entanto, que tais aspectos raramente aparecem no corpo do acórdão propriamente dito, sendo mais frequentes em observações isoladas no relatório do acórdão proveniente do relatório concebido pelas equipes técnicas. Verificou-se o registro dessa observação apenas nos relatórios, sem constar do acórdão propriamente, e geralmente também sem constar do voto, nos seguintes casos:

Esses recursos independem de discricionariedade do Poder Executivo, portanto, não têm coordenação com as políticas públicas elaboradas e executadas pelo governo federal. Dessa forma, os instrumentos de execução de políticas públicas voltadas para o combate dos efeitos da seca no semiárido estão, de certa forma, migrando para o Legislativo, de maneira pulverizada. (relatório do Acórdão 1826/22-Plenário)

Na verdade, estudiosos entendem que a transferência especial tem similaridades com a figura jurídica de uma doação sem ônus.

O impacto no processo orçamentário e de planejamento é negativo, pois a própria escolha do ente federado beneficiado será discricionária, sem qualquer relação com prioridades previamente definidas, a exemplo da necessidade de redução das desigualdades nacionais, melhoria dos indicadores sociais, como os da educação.

Além disso, tal forma de distribuir recursos é contrária à busca por um planejamento orçamentário de médio ou longo prazo. Na prática, haverá mais

liberdade de gastar arbitrariamente segundo a conveniência política anual de cada agente. (relatório do Acórdão 439/2021-Plenário)

A fonte e garantia dos aportes ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) são alvo de incertezas para a política, uma vez que, nos últimos anos, a insuficiência dos recursos orçamentários foi um fator limitante para a PNDR I. Isso é reconhecido no documento de Referência da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, no qual se afirma: 'os recursos disponíveis foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares; as ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional'. (relatório do Acórdão 1078/2016-Plenário)

As emendas apresentam dificuldades de execução por falta de alinhamento entre políticas setoriais, problemas nos projetos escolhidos pelos parlamentares, dentre outras. Como estas despesas têm caráter mandatório e seus valores são definidos conforme regras previstas na Constituição e na LDO, quando da autorização orçamentária, a STN apenas cumpre determinação no sentido de manter sua capacidade de pagamento. Mesmo observada a baixa execução em determinados momentos, é necessária a manutenção do limite de pagamento integral por se tratar de despesa obrigatória, gerando 'empenhamento'. Como agravante, não é possível realocar eventual sobra de limite para outros tipos de despesas. (relatório do Acórdão 344/2019-Plenário)

Cabe observar que a inclusão desse grande número de emendas pelos parlamentares pode comprometer os objetivos e as características das ações prioritárias, que podem deixar de atender às necessidades das políticas de governo estabelecidas pelo Poder Executivo, além de haver limitações orçamentárias para execução de tantas ações. (relatório do Acórdão 2659/2009-Plenário)

Conforme identificado pelo FiscTurismo, (...) a maior parte dos recursos orçamentários do MTur são oriundos de emendas parlamentares, o que dificulta qualquer tipo de planejamento central. Tal deficiência foi identificada não apenas pelo próprio ministério, mas também por órgãos estaduais de turismo, a exemplo da Amazonastur. (relatório do Acórdão 1163/2016-Plenário)

(...) necessidade de recompor o orçamento da União de 2022 para cobertura da integralidade de despesas obrigatórias (...) A problemática não é novidade, tendo sido substancialmente agravada com a nova sistemática de incremento das programações orçamentárias por meio de emendas de relator-geral (...) Com volumes expressivos de emendas de relator-geral, não são poucos os conflitos em torno da alocação de recursos no orçamento da União em cenário de escassez e restrições orçamentárias (...) (relatório do Acórdão 2704/2022-Plenário)

(...) a proliferação dessas emendas parlamentares [RP 9] tem o potencial de dificultar o cumprimento da meta fiscal e contribuir para a rigidez do orçamento, na medida em que se criam novos marcadores orçamentários para finalidades alheias ao auxílio da apuração do resultado primário previsto na LDO (...) Podendo-se acrescentar o potencial de desvirtuamento do planejamento governamental, tomando-se como exemplo as ações e serviços públicos de saúde (ASPS), haja vista os repasses decorrentes das emendas para essas ações ocorrerem à margem dos critérios definidos pela Lei Complementar 141/2012. (trecho do relatório do Acórdão 2688/2021-Plenário).

Fiscalizações realizadas pelo TCU identificaram a fragmentação na atuação do governo federal no tratamento de problemas nacionais e inoperância das instâncias destinadas a garantir a coordenação e a coerência da atuação do governo, tais como conselhos e comitês afetos à respectiva política pública ou mesmo o Centro de Governo da União. Verificou-se que a baixa capacidade do Estado em planejar e coordenar as diversas políticas públicas tem levado ao aumento do risco de desperdício de recursos, do comprometimento de resultados e da baixa qualidade dos serviços à população. (...) (relatório do Acórdão 2513/2019-Plenário)

De acordo com o Secretário-Executivo do Ministério das Cidades, não há sinergia entre os recursos repassados por emendas parlamentares individuais e o restante do planejamento, a despeito de haver disponibilidade do ministério para orientar os parlamentares no sentido de direcionar as emendas a projetos estruturantes. (...)

Como visto, as emendas parlamentares não estão alinhadas com as prioridades do Governo Federal. Além disso, carece de transparência a forma como são destinados esses recursos públicos. (relatório do Acórdão 544/2016-Plenário)

Ao ler os citados extratos parece existir uma crítica considerável à dinâmica atual das emendas parlamentares orçamentárias por parte do TCU, mas na verdade tais comentários acabam por não receber espaço no julgamento do caso, pois não são trazidos como elementos de subsídio para a resolução do objeto de auditoria e o acórdão. Dessa forma, apesar de relevantes, ficam como críticas isoladas.

No caso do citado **Acórdão 1826/22-Plenário**, apenas se considerou que não houve “direcionamento irregular de recursos” porque “a utilização dos recursos e a distribuição dos equipamentos obedecem estritamente aos ofícios de parlamentares”. Quanto ao Acórdão **439/2021-Plenário**, todas as decisões para o Ministério da Saúde se referem à possibilidade estritamente do ponto de vista legal de pagamento de pessoal com os vários tipos de emendas, sem mencionar o problema apontado no relatório. O **Acórdão 1078/2016-Plenário** tratava de um levantamento sobre o Pará para futuras ações, portanto não se esperaria nenhuma sanção ou determinação. No entanto, apenar do comentário no relatório, o voto apenas diz que “a unidade técnica teceu oportunas considerações acerca de gestão compartilhada para a formação de capital social para a região amazônica. Tal estratégia (...) busca envolver e corresponsabilizar as três esferas do governo (...)”, ou seja, menciona a problemática de maneira bastante indireta.

No **Acórdão 344/2019-Plenário** podemos associar os problemas apontados de empoçamento envolvendo as emendas com a recomendação de realização de fiscalização sobre programação financeira “visando ao aperfeiçoamento da gestão de caixa”, mas também sem adentrar na questão da falta de alinhamento com as políticas setoriais mencionada.

O **Acórdão 2659/2009-Plenário** foi exarado ainda antes do orçamento impositivo. Neste caso, a ideia foi repetida, lembrando que das 476 ações prioritárias na LDO de 2009, 331 haviam sido incluídas pelo Poder Legislativo. No entanto, também menciona mais adiante que não houve “diferenciação entre a execução das ações encaminhadas inicialmente pelo Poder Executivo e a execução das ações que foram objeto de emendas dos parlamentares”. Fica a dúvida se é ou não inadequado uma elevada quantidade de emendas, já que houve preocupação em verificar se estavam sendo executadas na mesma extensão das programações do Executivo. Além disso, o Acórdão apenas traz determinações e recomendações apenas sobre restos a pagar, resultado do RGPS, classificação de despesas em créditos extraordinários e risco de não atendimento de resultado primário, sem, por exemplo, recomendar limitação de emendas parlamentares ou mencioná-las de alguma forma.

O **Acórdão 1163/2016-Plenário** avaliou o ecoturismo na região norte do país. Apesar do comentário no relatório sobre emendas parlamentares prejudicarem o adequado planejamento, no voto aparece apenas “falta de políticas públicas voltadas diretamente ao ecoturismo; descontinuidade das ações (...)”, sem se fazer menção ao problema dos recursos que costumam chegar ser provenientes de emendas pulverizadas.

O **Acórdão 2704/2022-Plenário** trata de consulta perguntando se é possível abrir crédito extraordinário via medida provisória para cumprir com despesas obrigatórias, ao que o TCU responde que sim, se a falta puder acarretar interrupção de despesas primárias, como as previdenciárias. No entanto, o que estava sendo discutido subsidiariamente era o excesso de recursos direcionados para emendas de relator geral (ERG, RP-9), e o projeto de lei para remanejá-los para as relevantes despesas obrigatórias (RP-1), como consta do extrato do relatório. O assunto não foi abordado no acórdão, mesmo no relatório tendo sido observado que o art. 56 da Resolução 1/2006-CN estabelece que as reservas para EP não possam comprometer as despesas obrigatórias. No próximo caso, apesar da crítica no relatório, o Acórdão 2688/2021-Plenário não menciona as RP-9. Embora esse tipo de emenda não tenha sido incluso no PLDO 2022, objeto do acórdão, dada a sua problemática poderiam ter sido mencionadas de toda a forma. Inclusive alguns dias depois da prolação desse acórdão surgiu a Resolução 2/2021-CN, permitindo emendas orçamentárias ao relator geral. Por esse instrumento, não necessitariam mais, *a priori*, serem autorizadas por

meio do PLDO. Também houve na mesma época o levantamento da suspensão da execução das ERG pelo STF<sup>11</sup>.

O **Acórdão 2513/2019-Plenário** e voto que o conduz tratam de problemas relativos a políticas públicas, tendo apenas informado à CMO que a melhoria das normas pode contribuir para a “resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório”, mas sem mencionar diretamente a problemática das emendas, apesar do assunto ter sido levantado no relatório<sup>12</sup>.

No **Acórdão 544/2016-Plenário**, apesar do voto mencionar que as emendas “de modo geral, são medidas individuais e não orientadas às prioridades do governo” e da grave acusação de que os parlamentares não se utilizam da estrutura do Ministério das Cidades para orientar-lhes sobre prioridades, constantes do extrato selecionado anteriormente, esse acórdão apenas dá ciência à Casa Civil da boa prática identificada no Ministério do Turismo sobre a elaboração do Mapa Turístico Brasileiro, potencialmente podendo ajudar no direcionamento de emendas, mas sem mencionar problemas associados a elas.

Da mesma forma, a equipe técnica (ou eventualmente o relator) aponta pulverização e desorganização do gasto via EP em relação a planejamentos e prioridades setoriais nos seguintes casos, sem reverberação no acórdão:

Além de romper com a lógica do art. 198, § 3º, inciso II, da CRFB, que exige a definição de critérios para os repasses de recursos federais, a inclusão de parte de emendas parlamentares individuais na base de cálculo do mínimo da saúde da União **cria distorções na execução orçamentária e financeira ao longo do exercício**, fato que exige uma discussão mais ampla sobre o impacto da medida sobre o objetivo primordial da instituição do referido mínimo constitucional (...) (trecho do relatório do Acórdão 1048/2018-Plenário, grifado)

É necessário registrar que a reserva de contingência do FNDCT foi acrescida de R\$ 209.967.144,00 por meio de emenda do Relator Geral, valor que também precisará ser transferido às demais programações da unidade. Como consequência da citada emenda, **a reserva de contingência do FNDCT na LOA 2021 chegou ao valor de R\$ 5.048.620.005,00**. Para transferir o referido montante às demais ações orçamentárias do FNDCT, será (ão) encaminhado (s) Projeto (s) de Lei de Crédito (s) Suplementar (es) e/ou Especial (is) ao Poder Legislativo. Como já mencionado, tendo em vista a

---

<sup>11</sup> Ministra Rosa Weber atende pedido do Congresso e autorização execução de emendas do relator. Página do STF. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=477832&ori=1>. Acesso dez/2022.

<sup>12</sup> Embora o trecho destacado do relatório não mencione emendas, em algumas outras partes elas são destacadas, como por exemplo em “alocação de recursos com base em emendas parlamentares, o que pode desfavorecer o critério técnico”. Também o trecho destacado aparece imediatamente antes de ser mencionado o Acórdão 2127/2017-Plenário, que destaca problemas com emendas. Assim, é possível estabelecer uma ligação entre a “fragmentação” mencionada no extrato com emendas.

necessidade de assegurar o cumprimento das regras fiscais, será imperativo cancelar outras despesas primárias da União em valor igual ao da elevação das despesas primárias do Fundo. (trecho do relatório do Acórdão 17954/2021-1ª Câmara, grifado).

Um outro ponto que não pode passar despercebido é o fato de que grande parte dos eventos propostos eram apoiados por meio de recursos de emendas parlamentares. Estas, por um lado, têm um lado positivo, que é permitir que Deputados e Senadores que conhecem bem a realidade de seus Estados e Municípios possam alocar recursos para suprir de modo mais eficiente as principais necessidades locais. Mas, por outro lado, criam situações problemáticas, **pois terminam favorecendo a liberação de recursos para entidades de fachada que são apresentadas como habilitadas para a execução de determinados objetos convenientes, por meio de documentos previamente exigidos pelo Ministério, quando, na verdade, não estão estruturadas financeiramente, administrativamente, tecnicamente para a execução das avenças.** (trecho do relatório do Acórdão 1411/2020-Plenário, grifado)

(...) com a inclusão do art. 166-A na Constituição Federal [devido à criação das transferências especiais], a Funasa não mais irá gerir parte dos recursos de emendas parlamentares individuais para financiar suas ações, haja vista que esses recursos serão repassados diretamente aos entes federados (...). Essa situação irá afetar a execução dos projetos da unidade e irá exigir ainda mais articulação dessa fundação com os demais entes federados, enquanto coordenadora do programa de saneamento rural. (trecho do relatório do Acórdão 2098/2020-Plenário)

Alega que o orçamento do DNOCS era constantemente alterado pelo Congresso Nacional, destinando recursos a Estados e Municípios (chegando as emendas mesmo a identificar nominalmente tais autorizações orçamentárias), que contratavam obras de grande porte por conta desses recursos, deixando a autarquia sem cobertura para suas próprias obras. (trecho do relatório do Acórdão 790/2014-Plenário)

Quanto à redução nos empenhos do MCTI, gestores relataram, em entrevista, que cerca de 90% dos recursos para inclusão digital da Pasta proveem de emendas parlamentares – valores que, por sua natureza, são imprevisíveis. Na ocasião, foi a única explicação suscitada pelos gestores. (trecho do relatório do Acórdão 2151/2015-Plenário)

(...) a Secretaria de Habitação chama a atenção para o fato de que os recursos do Programa Morar Melhor são basicamente provenientes de emendas parlamentares, em valores insuficientes para custear o trabalho social, pelo menos, durante um ano pós-ocupação. Conclui que o ideal seria que o Congresso Nacional alocasse recursos, por intermédio das emendas parlamentares, em valores suficientes para contemplar intervenções integradas, a exemplo do HBB [Programa Habitar-Brasil, financiado pelo BID], que considera de forma global os aspectos de melhoria das condições de habitabilidade, inclusive os aspectos sociais e de capacitação institucional. (trecho do relatório do Acórdão 1176/2005-Plenário)

(...) escassos recursos de capital, sem periodicidade ou valor pré-definido (...) inexistência de um orçamento global que contemple todas as necessidades do hospital [universitário da Universidade Federal do Maranhão], quer de custeio ou investimento. Custeio de parte das ações pelo Ministério da Educação e parte pelo Ministério da Saúde, insuficiente para as necessidades atuais (...) Falta de critérios estabelecidos pelos Ministérios para repasse dos recursos de capital, na maior parte das vezes obtidos por meio de emendas parlamentares ou apresentação de projetos específicos no âmbito do

Ministério da Saúde. Efeitos: impossibilidade de planejamento para área de investimentos e o consequente sucateamento do parque tecnológico (...) (trecho do relatório do Acórdão 259/2010-Plenário)

Conforme resposta ao ofício de requisição à Codevasf (peça 22, p. 3, itens i, j e k), o plano de ações proposto pelo Grupo de Trabalho GT 2020, que dará suporte à elaboração do plano tático operacional para cada perímetro emancipável [refere-se à irrigação], não possui suporte orçamentário (...) Agora, conforme as atas de entrevistas junto aos gestores do MDR e da Codevasf (peças 49 e 50), o orçamento necessário para a implantação das ações posteriores à regulamentação da PNI [Plano Nacional de Irrigação] será negociado por meio de emendas parlamentares, **o que tem se mostrado um instrumento de previsão orçamentária bastante frágil e incerto.** (trecho do relatório do Acórdão 1345/2022-Plenário, grifado)

Assim como ocorreu em outros convênios, a análise técnica, o parecer jurídico e a celebração do ajuste em comento ocorreram de forma concomitante, ou seja, não houve tempo suficiente para o exame criterioso sobre o objeto pretendido. Essa prática de aprovar às pressas os projetos advindos de emendas parlamentares é comum na Administração Pública Federal. Também, são frequentes liberações de recursos de convênios posteriores à realização do objeto, como o ocorrido nestes convênios, em que os eventos estavam previstos para serem realizados em setembro/2009 e a liberação dos recursos ocorreu no final do mesmo ano. (trecho do relatório do Acórdão 2682/2018-Plenário)

A conduta irregular, ainda que cotidiana, deve ser apontada pelos técnicos responsáveis exatamente como forma de aperfeiçoamento da Administração Pública Federal e de modo a impedir a aplicação de penalidades aos responsáveis. Por outro lado, não obstante as influências políticas certamente se manifestarem em processos de formalização dos convênios no MTur, a pressão dos parlamentares não pode turvar o olhar técnico dos setores responsáveis. (trecho do relatório do Acórdão 3956/2015-1ª Câmara)

A Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCT), e síntese, considerou que (...) a demanda por convênios teria se fortificado a partir de 2008 com o fortalecimento do orçamento do MCT e com as emendas parlamentares individuais (...); a maioria dos projetos oriundos de emendas envolvem obras de engenharia civil e arquitetura, e a equipe técnica da Coordenação Geral de Inovação Tecnológica – CGIT não possui os atributos necessários para a análise técnica, emissão de pareceres e acompanhamento das obras desses convênios (...); o volume de recursos repassados em razão das duas ações orçamentárias (6846 e 8470) ultrapassou, no exercício de 2010, a casa dos cem milhões de reais, e **a equipe técnica disponível seria insuficiente para atender tal demanda.** (trecho do relatório do Acórdão 73/2014-Plenário, grifado)

Destaque-se desses extratos o referente ao **Acórdão 17954/2021-1ª Câmara**, no qual se evidencia desordem financeira, com abundantes valores sem destinação específica e inclusive erroneamente alocados em reserva de contingência, que segundo a LRF serve para “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos” (art. 5º, inciso III).

O trecho do acórdão **1411/2020-Plenário** traz uma crítica contundente envolvendo a possibilidade dos parlamentares indicarem a organização que deve

realizar a ação, o que amplia as chances de direcionamento irregular e foi aqui incluído por envolver desconexão com a sistemática setorial aplicada nos casos que não são de EP, impactando no planejamento da área. Tal acórdão excluiu ou reduziu multas aplicadas a gestores, acatando o argumento de suas limitações de ação nos casos de EP, mas sem

Sobre o **Acórdão 259/2010-Plenário**, entende-se que para o hospital seja melhor surgir recursos ocasionais e resolver algumas demandas do que não receber nenhum recurso, mas de toda a forma fica evidenciado que as emendas, por serem erráticas, não permitem adequado planejamento de investimentos.

Quanto ao **Acórdão 1345/2022-Plenário** podemos dizer que ignorou em seus comandos a questão da incerteza dos recursos para o Plano Nacional de Irrigação, posto que dependentes de emendas, embora tratasse de uma auditoria operacional sobre emancipação dos perímetros públicos de irrigação. Inclusive consta uma recomendação para que o MDR, a Codevasf e o DNOCS “priorizem, em detrimento da implantação de novos perímetros públicos de irrigação, a implementação das etapas pendentes necessárias à sustentabilidade dos projetos”, ignorando a realidade dos elevados recursos transferidos à Codevasf via emendas, já com o objeto definido.

Há alguns acórdãos que trazem relatos de gestores mencionando que os valores de emendas são frequentemente liberados no fim do ano, sem haver tempo hábil para realizar todos os procedimentos tais como análise, licitação para que se realize o adequado empenho, o que fatalmente impacta na organização e planejamento setoriais:

Os órgãos ressaltam que o cumprimento do Comunicado 33/2020 [que trata entre outros pontos sobre controle de restos a pagar] **inviabilizaria a execução dos recursos oriundos de créditos adicionais da ordem de R\$ 3,9 bilhões**, resultantes dos Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN) 30 e 40/2020. Segundo o MDR, **o ministério não teria capacidade operacional para a empenhar, liquidar e pagar as despesas correspondentes a menos de dois meses para o fim do exercício, na esteira do que teria ocorrido em 2019**, conforme os dados que apresenta.

Como agravantes da situação, o MDR aponta que: i) o não empenho da totalidade dos recursos poderia gerar descompasso na relação entre os Poderes, uma vez que **'a maior parte dos recursos mencionados acima é oriunda de emendas do Relator (RP9)'**; e ii) a paralisia de obras e a não realização de novos investimentos poderiam agravar o atual cenário de crise. (trecho do relatório do Acórdão 3225/2020-Plenário)

(...) o responsável alegou basicamente que “Considerando a prática por parte do Governo Federal de transferir ao final do exercício recursos oriundos de emendas de bancada parlamentar e de outras fontes, tornando impossível sua execução orçamentária e financeira dentro do mesmo exercício” (trecho do relatório do Acórdão 2396/2010-2ª Câmara)

O Controle Interno aponta como uma das causas de tal índice o fato de as transações serem custeadas com recursos decorrentes de emendas parlamentares liberadas pelo Tesouro para empenho e inscrição em 'restos a pagar', no final do exercício. (trecho do relatório do Acórdão 2485/2010-Plenário)

Neste comando do **Acórdão 2817/2020-Plenário**, fica evidenciada a interferência das emendas na distribuição nacional de recursos para a saúde e no cálculo do gasto mínimo constitucional:

[recomendar ao Ministério da Saúde que] avalie a conveniência e a oportunidade de considerar, quando da definição dos recursos a serem transferidos aos entes subnacionais via Fundo Nacional de Saúde, com embasamento no art. 33 da Lei 8.080/1990, o valor já destinado a esses entes por meio de emendas parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo, a fim de garantir o atendimento ao disposto no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, no art. 35 da Lei 8.080/1990 e no art. 17 da Lei Complementar 141/2012:

## 4.2. Responsabilização do Executivo por ineficiências da sistemática das emendas

Nesse grupo, com 34 acórdãos, os problemas apontados pela UT (ainda que de forma pontual, mas contundente) não são praticamente ignorados pelos respectivos Acórdãos. No entanto, as recomendações de resolução são dirigidas apenas ao Executivo, sem envolver o Legislativo, que é de onde surgiram as decisões que geraram as dificuldades e ineficiências, por meio de emendas.

Essa categoria surgiu da constatação de que, em relação às imprecisões e falhas detectadas ou relatadas pelo TCU em relação aos mecanismos alocativos das emendas parlamentares, a maior parte das sugestões ou exigências de melhorias são destinadas ao Poder Executivo.

Diversos acórdãos visam, em essência, recomendar ao Executivo que informe ao Congresso Nacional seus objetos prioritários para o recebimento de recursos federais como forma de resolver a problemática de alocação das emendas parlamentares.

No entanto, dado o caráter impositivo que agora as caracteriza, não se torna obrigatório para os congressistas acatarem as recomendações. Inclusive, conforme lembra o relatório do **Acórdão 2704/2019-Plenário**, as indicações de objeto ocorrem após a aprovação da LOA. Um resumo dessa perspectiva pode ser visto a seguir:

(...) caberia ao Executivo, dado o arcabouço jurídico, buscar mecanismos para incentivar os parlamentares a direcionar verbas para programas previamente estruturados a nível federal, evitando dispersão de recursos e diminuindo as desigualdades regionais. (trecho do relatório do Acórdão 1826/2022-Plenário)

Da leitura do trecho acima, pode-se compreender que é atribuído ao Executivo a responsabilidade de evitar a dispersão de recursos e a diminuição das desigualdades sociais, por meio de “incentivar os parlamentares a direcionar verbas para programas previamente estruturados a nível federal”.

Na verdade, caso o diagnóstico de prioridades dos órgãos setoriais apresentasse elevada precisão, não faria nenhum sentido atribuir a um parlamentar a decisão de alterar esse *ranking*. Ou seja, embora se incentive o Executivo a apontar prioridades aos parlamentares, a própria dinâmica das emendas envolve a possibilidade de não se respeitar os critérios de prioridade nacional, mas sim a discricionariedade do próprio detentor de recursos.

A seguir será discutido em detalhe o **Acórdão 2704/2019-Plenário** e posteriormente apresentado um quadro com os demais casos. Essa auditoria se propôs tanto a “analisar fatores que (...) contribuem para o descumprimento do limite mínimo de execução financeira exigido para as emendas parlamentares impositivas” quanto se tais emendas não deveriam estar sendo realizadas, a julgar da seguinte motivação:

analisar se, ante o cenário de crise fiscal, a assunção de novos compromissos orçamentários e financeiros oriundos de emendas parlamentares não estaria impedindo que projetos assumidos em anos anteriores tenham orçamento suficiente para serem atendidos, visto que o orçamento para despesas discricionárias estaria se reduzindo e sendo reendereçoado para novas obrigações assumidas por emendas impositivas, ocasionando um descumprimento não intencional dos arts. 16, inciso II, e 45 da LRF (trecho do relatório do Acórdão 2704/2019-Plenário)

Neste caso, embora o TCU tenha apontado equívocos ao Poder Legislativo, foi de maneira tímida e sutil, sem mencionar os principais problemas, constantes inclusive do sumário do acórdão. No contexto geral das recomendações e determinações, as principais medidas ainda são direcionadas ao Poder Executivo\*-. Embora conste no sumário do acórdão falhas em definição de objetos prioritários, deficiência de comunicação entre os poderes, fragmentação antieconômica dos recursos e inexistência de critérios para diminuir desigualdades regionais, tudo o que vemos direcionado ao Legislativo no acórdão é o seguinte:

9.5. **recomendar** à Mesa do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que **avaliem a possibilidade de:**

9.5.1. promoverem modificações legislativas que entenderem pertinentes para que a divisão dos recursos para as emendas parlamentares atenda ao objetivo fundamental da República de “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (...) considerando que, no modelo vigente, que prevê a repartição equitativa entre os congressistas, a tendência é haver concentração de verbas nas regiões mais desenvolvidas, em razão da sua maior representatividade no Parlamento;

9.5.2. utilização do sistema Siop, da Secretaria de Orçamento Federal, em substituição ao sistema Silor, medida que poderá promover a racionalização e a eficiência na troca de informações com os órgãos do Poder Executivo;

9.5.3. indicação, nas leis de diretrizes orçamentárias anuais, de data limite, em cada exercício financeiro, para que os parlamentares possam alterar o beneficiário dos recursos de emendas individuais impositivas, quando não decorrente de impedimento de ordem técnica, levando em consideração o equilíbrio entre a discricionariedade do autor e a eficiência necessária à análise e execução pelos órgãos setoriais; (sem grifos no original)

As demais medidas, entre recomendações, e nesse caso, também determinações e uma ciência, foram todas dirigidas ao Poder Executivo: adotar medidas alinhadas com o ciclo de emendas parlamentares para informar ao

Congresso Nacional objetos prioritários, inclusive obras paralisadas por falta de verbas; inserir essas prioridades na Plataforma Mais Brasil; “estruturar ferramentas de governança” para que não sejam iniciadas obras por emendas parlamentares caso não haja previsão de recursos suficientes no ano para as que estiverem em curso; estabelecer um valor mínimo que sirva como critério de impedimento de ordem técnica para obras via emendas parlamentares; avaliar a conveniência de implantar modelo de custos personalizado de saúde; além da ciência sobre a ausência de transparência e de critérios objetivos quanto às solicitações para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias à STN.

Por que a ciência sobre as emendas não estarem atendendo à transparência e critérios objetivos foi dada apenas ao Ministério da Economia e à Secretaria de Governo da Presidência da República? Nem ciência disso poderia ser dada ao Legislativo? Não há nada que esse Poder possa fazer para aumentar a transparência e critérios objetivos de suas próprias emendas?

Diante de um comando constitucional de obrigatoriedade de execução, cabe apenas ao Executivo estabelecer ferramentas para que não sejam iniciadas obras por emendas parlamentares se faltar recursos para concluir outras em andamento ou estabelecer um valor mínimo para obra por emenda? Além de ter de lidar com o risco de ser acusado de estar descumprindo dispositivos constitucionais, a responsabilidade de evitar o gasto inadequado e aleatório, a falta de projeto e critérios técnicos e a falta de transparência é dos dirigentes e gestores do Poder Executivo?

Ademais, apesar de diversos problemas graves, para o Legislativo o TCU destacou a concentração de investimentos em regiões mais desenvolvidas, quando na verdade isso nem é de fato uma realidade, já que, os maiores valores *per capita* são dirigidos a regiões de menor desenvolvimento, conforme demonstrou a Tabela 6. Ou seja, o critério populacional que define o número de vagas de deputados federais (que aliás, é parcialmente contrabalanceado pelo número fixo de senadores por UF), não faz com que, pelo critério *per capita*, regiões mais desenvolvidas fiquem com mais recursos.

Pode-se localizar outros indícios de que regiões e localidades de menor desenvolvimento foram proporcionalmente mais beneficiadas por meio das emendas

parlamentares<sup>13</sup>, especialmente se forem consideradas as emendas de relator geral. Dentro do próprio TCU, verificou-se que o município de Salto do Lontra/PR elevou, com emendas parlamentares, os gastos de R\$ 8,82 por habitante/ano para R\$ 25,68 em 2011 (Acórdão 16441/2021-2ª Câmara), ganho significativo para um município que não está entre os maiores 100 IDH do país nem nos maiores 25 PIBs do Paraná. Assim, entende-se que o foco do Acórdão ficou um pouco distante da real problemática associadas a emendas parlamentares, especialmente nos comandos dirigidos ao Legislativo.

Cabe mencionar que a UT chegou à conclusão constante do comando 9.5.1 do Acórdão apenas levando em consideração o critério de definição populacional do número de deputados federais por UF, sem analisar a perspectiva de investimento *per capita* e sem mencionar a questão dos senadores (que não dependem da população).

No Quadro 2 apresenta-se as demais situações elencadas nesse grupo, sendo situações em que se houve algum tipo de críticas ao modelo de emendas parlamentares, mas exigências de que o Executivo tome providências para resolver o problema, sem fazer sugestões ou exigências ao Legislativo, exceto, além do caso recém exposto, do Acórdão 1188/2007-Plenário.

Cabe observar que alguns ministérios buscaram gerar material de orientação para os parlamentares direcionarem suas emendas. No Acórdão 349/2015-Plenário é citada a Cartilha de Apresentação de Propostas ao Ministério da Saúde de 2017, a qual teve reedições. Trata-se sobretudo de uma lista de opções de ações e de orientações gerais, como valores de referência, mas sem efetivamente abordar prioridades de maneira abrangente com base em diagnósticos completos. Falou-se, na de 2017, sobre dar “prioridade às regiões com vazios sanitários e grandes dificuldades no acesso” para recursos de investimento; bem como que é prioridade da Funasa “projetos de pesquisa em engenharia de saúde pública e saneamento; e o apoio técnico a estados e municípios para a execução de projetos de saneamento”,

---

<sup>13</sup> Cidade de irmão de Bolsonaro recebeu R\$ 10 milhões do orçamento secreto.

<https://economia.ig.com.br/2022-01-07/cidade-irmao-bolsonaro-orcamento-secreto.html>. Site IG Economia, matéria de 7/1/2022. Acesso em dez/2022.

Rodrigues, Larissa. Hirabahasi, Gabriel. Nordeste é a região que recebeu mais recursos de emendas de bancada em 2020. <https://www.cnnbrasil.com.br/business/nordeste-e-a-regiao-que-recebeu-mais-recursos-de-emendas-de-bancada-em-2020/> Site CNN Brasil, matéria de 18/10/2020. Acesso em dez/2022.

mas sem efetivamente fazer direcionamentos para determinadas áreas. A cartilha de 2022 apresenta conteúdo semelhante.

São mencionados documentos semelhantes de outros ministérios, por exemplo no Acórdão 2303/2019-Plenário (Ações Passíveis de Apresentação de Emendas Parlamentares e Orientações aos Gestores Municipais do MAPA), 3155/2016-Plenário (Mapa do Turismo Brasileiro e da categorização dos municípios das regiões turísticas brasileiras) e no 1235/2015-Plenário (Documento de Referência do Programa de Apoio à Criação e Desenvolvimento de Museus e Centros de Tecnologia).

## Quadro 2 – Detecção de problemas com EP e exigências de solução ao Executivo

Trecho do relatório	Trecho do acórdão e comentários
<b>Acórdão 2888/2015-Plenário</b>	
<p>“Ademais, faltam critérios técnicos e objetivos para alocar os recursos provenientes das emendas parlamentares, contribuindo para a fragmentação financeira das políticas de saúde. Nas entrevistas realizadas com gestores municipais e estaduais, foi mencionada a dificuldade de o gestor redirecionar determinada emenda, em razão do receio de ‘perder’ o recurso respectivo. (...) Além disso, a dissociação entre as emendas parlamentares e as necessidades de saúde da população contribui para a alocação indevida e para a fragmentação de recursos destinados à saúde”.</p>	<p>Todas as recomendações deste acórdão foram para o Ministério da Saúde, entre elas:  “recomendar ao Ministério da saúde (...) apresente um plano de ação (...) a fim de (...) definir o diagnóstico sobre as necessidades de saúde, elaborado a partir do Mapa da Saúde, como referência prioritária para as emendas parlamentares (...)”</p>
<b>Acórdão 2781/2018-Plenário</b>	
<p>“O Densp [Departamento de Engenharia e de Saúde Pública] ainda afirmou que boa parte dos municípios atendidos pelas emendas são indicados no último mês do exercício, o que gera insuficiência de prazo para apresentação de projetos de engenharia (...) que os baixos valores destinados aos municípios pelas emendas resultam em execução insatisfatória (...) sugeriu (...) que o cronograma para execução das emendas seja definido e concluído até o terceiro trimestre de cada exercício (...)”.</p>	<p>Todas as decisões do acórdão foram para a Funasa, entre elas a seguinte recomendação:  “9.2.2. avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver estudos e análises capazes de subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares quanto à alocação de suas emendas, de forma a promover de maneira mais eficiente as ações de saneamento e saúde ambiental e a melhorar a qualidade do gasto público”.</p>
<b>Acórdão 1846/2019-Plenário</b>	
<p>“6.9.3. A alocação de recursos com base em emendas parlamentares oferece risco de aplicação de recursos fora da prioridade da Política Nacional de Segurança de Barragens (...) impactando negativamente na disponibilidade de água para irrigação e abastecimento humano nas localidades mais necessitadas. (...) 6.13. Programa Nacional de Reforma Agrária</p>	<p>As exigências foram para a Casa Civil. Como trata-se de um levantamento de auditoria sobre o semiárido, portanto, serve como subsídio para planejamento de auditorias. Além de mencionar isso, o acórdão concede 90 d para a Casa Civil informar ao TCU sobre inovações nas políticas de convivência com o semiárido, sobre “a possibilidade de se criar arranjo institucional (...) capaz de coordenar e</p>

<p>(...)Verifica-se (...) que há um volume substancial de recursos despendidos com emendas parlamentares individuais. Devido à essa peculiaridade, poderá ocorrer de a aplicação dos recursos sofrerem forte ingerência política, o que poderá levar a aplicação de recursos fora das prioridades da política pública, impactando negativamente nas condições necessárias ao desenvolvimento de família assentadas, fixação das famílias na terra, geração de renda (...)</p>	<p>articular as diversas políticas ligadas ao semiárido brasileiro, e de disponibilizar painel de controle para dar ciências a todas as instituições envolvidas e à sociedade dos resultados que vêm sendo alcançados com as políticas (...)</p>
<b>Acórdão 2183/2022-Plenário</b>	
<p>“(...) impende mencionar que a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a alocação dos investimentos pode trazer consequências deletérias à consecução de políticas públicas estruturantes, que via de regra transcendem questões locais, posto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo. (...) em um panorama geral das emendas parlamentares ao orçamento, verifica-se que embora os recursos sejam empenhados, há dificuldades na efetiva consecução dos investimentos dentro do exercício, o que denota que podem estar sendo alocados recursos em empreendimentos que não se encontrem tecnicamente preparados para serem desenvolvidos. (...)ao se propor no orçamento, via emendas parlamentares, o início de novos empreendimentos sem que estejam tecnicamente preparados para serem iniciados e sem que sejam priorizados os empreendimentos já em andamento e as despesas de manutenção do patrimônio existente, ocorre prejuízo à boa gestão orçamentária e financeira da União, com reflexos imediatos na qualidade do investimento e na deterioração do patrimônio público (...) Desse modo, ante o exposto, não é recomendável que a LDO contenha dispositivo que permita o empenho de valores mesmo ante a inexistência de licença ambiental ou de projeto de engenharia, para os empreendimentos em que tais requisitos sejam essenciais para a consecução dos empreendimentos”.</p>	<p>Tratou-se de análise da PLDO 2023. Em relação às EP, o acórdão recomenda ao Ministério da Economia dois aspectos: “que sejam priorizados os investimentos em andamento, mediante indução da alocação de emendas individuais (RP 6) nesses investimentos, a exemplo do que ocorre com as emendas de bancada estadual (RP 7) (...) que os valores das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares somente sejam empenhados em empreendimentos que não apresentem impedimentos de ordem técnica, a exemplo da ausência de projeto de engenharia e/ou de licença ambiental, (...)” À CMO, esses pontos foram apenas “informados”. No entanto, a priorização dos investimentos em andamento para RP 7 foi definida pelo art. 81 da LDO 2023. Portanto, pode ser compreendido que definir igual procedimento não caberia ao Ministério da Economia. Quanto à ausência de projeto e/ou licença ambiental, foi também uma questão discutida no âmbito da LDO, embora não trate de matéria orçamentária. Já que essa permissão de contratar sem projeto e licença constou da LDO 2021 e 2022, caberia recomendar ao CN ou mesmo determinar ao CN que não incluía na LDO autorização de empenho sem projeto ou licença. Não havia necessidade de relegar tarefa tão importante apenas para o Ministério da Economia, principalmente diante do risco de inserirem novamente igual dispositivo na LDO 2023.</p>
<b>Acórdão 1487/2020-Plenário</b>	
<p>“Em relação à sustentabilidade do modelo atual do SUS, foi informado que as Emendas Constitucionais (EC) 86/2015 e 95/2016 retiraram cerca de R\$ 8 bilhões da Saúde em 2019 e R\$ 11 bilhões em 2020. Além disso, existiria um elevado montante de recursos alocados por meio de emendas parlamentares (R\$ 2,5 bilhões em 2018) que se sujeita à discricionariedade do parlamentar, nem sempre alinhada com as políticas e programas ou com as</p>	<p>Todas as recomendações para Ministério da Saúde: “institua um conjunto de indicadores globais para medir e avaliar a qualidade e o nível de cobertura assistencial do SUS (...) que, dentre outras coisas, identifique carências (...) retrate as diferenças regionais (...)” e ciência do acórdão para CMO e vários outros.</p>

<p>necessidades locais. Na visão da Saes [Secretaria de Atenção Especializada], tais recursos poderiam reduzir significativamente o déficit apurado no levantamento se compusessem o orçamento do Ministério da Saúde”.</p>	
<b>Acórdão 2579/2021-Plenário</b>	
<p>“De todos os desafios mais específicos relacionados diretamente com a infraestrutura, os estudos nacionais e internacionais consultados destacam e convergem em dois: (...) (ii) governança orçamentária deficiente, especialmente no que tangencia a destinação de recursos proveniente de emendas ao orçamento para projetos não prioritários.”</p>	<p>Quanto a emendas, o acórdão comunica à Casa Civil e outros órgãos do Executivo que foi identificada, entre outras, a seguinte “oportunidade de melhoria”: “9.1.4.1. definição de critérios objetivos para priorização dos projetos e investimentos de infraestrutura na elaboração do orçamento, com identificação das ações prioritárias de cada ministério, com vistas ao melhor alinhamento das emendas orçamentárias com o planejamento estratégico governamental; “ Para o CN, apenas cópia do acórdão.</p>
<b>Acórdão 1324/2020-Plenário</b>	
<p>“ (...) pagamento de R\$ 1.760.000,00 em equipamentos para capturar mosquitos sem avaliação dos preços e das alternativas de mercado (...) (80 unidades) ... R\$ 1.430.000,00 aplicados em cartões de PVC para fornecimento de senhas a sistemas de ensino à distância, o que se configura em objeto inútil e antieconômico. R\$ 1.086.116,00 em solução de vídeos 3D para imersão dos alunos/público-alvo no contexto de contaminação dos mosquitos, sem justificativa técnica, tanto do ponto de vista didático, como do ponto de vista financeiro. (...) o Amapá foi selecionado em razão de os recursos serem provenientes de emenda parlamentar da bancada daquele estado e (...) as cidades do Mato Grosso foram escolhidas porque eram próximas da sede do instituto IPGP [Instituto de Pesquisas e Gestão de Políticas Públicas, entidade contratada]. Não houve uma análise técnica para demonstrar que essas cidades eram aquelas que mais necessitavam das atividades desenvolvidas nesse termo de colaboração ou que tinham maiores incidências da doença. A propósito (...) ficou demonstrado que tanto o Amapá como Mato Grosso tinham índices de infestação das doenças originadas pelo mosquito em valores abaixo da média nacional (...) Assim, pelo trâmite político privilegiado com a bancada do Amapá, o IPGP conseguiu que a emenda fosse aprovada para o projeto deles”.</p>	<p>Nesse termo de colaboração auditado repleto de irregularidades, e que acabou sendo rescindido, embora tenha provindo de emenda de bancada, tais parlamentares saíram ilesos de qualquer decisão por parte do TCU, não sendo questionados nem sobre a proposta apresentada nem sobre a decisão política com evidente desrespeito a prioridades epidemiológicas. Houve audiência e citação apenas dos gestores e empresas e ciência e recomendações apenas para a Funasa e Ministério da Saúde.</p> <p>A audiência de gestores da Funasa contemplou por exemplo as seguintes irregularidades:</p> <p>“inexistência de interesse recíproco (...) no (...) termo de cooperação, dando ares de legalidade a objeto típico de mera contratação (...) tentativa de, por meio do Termo de Colaboração no 6303/2017, afastar a aplicação da disciplina da Lei 8.666/93 referente à contratação de bens e serviços (...) ausência de demonstração da expertise da entidade colaboradora na promoção de ações de educação em saúde ambiental; ausência de pesquisa e critérios de seleção das entidades colaboradoras mais adequadas ao atendimento dos objetivos da Funasa;”</p> <p>O nível de exigência dos gestores – sem querer atestar sua boa-fé ou regularidade de ação– disfarça a questão de que o IPGP foi escolhido pela bancada que propôs a emenda.</p>
<b>Acórdão 2033/2019-Plenário</b>	
<p>“Essa forma de alocação das dotações orçamentárias para os agentes executores, em sua maioria pela via de emenda parlamentar, alija</p>	<p>Apenas ciência do acórdão foi para CN, entre outros. Uma determinação, uma cientificação e todas as recomendações foram para a</p>

<p>o órgão gestor da Ação, até certo ponto, do poder de decisão e da faculdade de direcionar recursos para projetos mais estruturantes à prática do desporto educacional e para localidades consideradas mais prioritárias. Referimos a projetos estruturantes (...)"</p>	<p>Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, tais como:  "recomendar que avalie a conveniência e oportunidade da adoção de ferramenta de gestão semelhante ao Plano de Ações Articuladas (PAR), utilizado pelo Ministério da Educação, de modo a auxiliar tanto esta Secretaria quanto os órgãos estaduais e municipais de esporte a produzir diagnóstico mais estruturado e minucioso da realidade do desporto educacional local (...)  cientificar (...) que a prática recorrente de elevada inscrição (...) em restos a pagar (...) ofende a princípios da anualidade orçamentária (...)"</p>
<b>Acórdão 2659/2009-Plenário</b>	
<p>[LDO 2009 apresentou 476 ações prioritárias, sendo 145 oriundas do Executivo e 311 incluídas pelo Legislativo]  "Cabe observar que a inclusão desse grande número de emendas pelos parlamentares pode comprometer os objetivos e as características das ações prioritárias, que podem deixar de atender às necessidades das políticas de governo estabelecidas pelo Poder Executivo, além de haver limitações orçamentárias para execução de tantas ações".</p>	<p>Todas as determinações e recomendações foram para STN, SOF, cópia para CN. Assunto EP não foi abordado.</p>
<b>Acórdão 1373/2011-Plenário</b>	
<p>"Nota-se que há influência externa na definição das prioridades da secretaria, pois a execução de suas ações está muito relacionada com os recursos oriundos de emendas parlamentares. Apesar de este fato por si só não se constituir em uma falha, a situação fica agravada tendo em vista que, conforme exposto no Item 4.2, a SeMOB não conta com diagnóstico da mobilidade urbana nacional para subsidiar as escolhas de alocação de recursos orçamentários. Dessa forma, não é possível avaliar se os recursos aplicados, ainda que oriundos de emendas parlamentares, estão sendo direcionados para as maiores necessidades ou para as intervenções com potencial de maior impacto na melhoria da mobilidade urbana nas cidades brasileiras".</p>	<p>No relatório do Acórdão 1373/2011-Plenário é destacado que não é possível saber se as prioridades geradas por emendas parlamentares (implantação de linhas de trens no RJ, ligações urbanas em Guarulhos/SP, máquinas e vagões para DF, etc.) correspondem a necessidades nacionais. Embora o órgão setorial não tenha um diagnóstico nacional, pode ter melhor percepção das prioridades em termos nacionais, sendo menos influenciado por demandas locais. O fato das emendas terem alterado o perfil das ações de mobilidade urbana (vide tabela 7 do relatório do acórdão) não foi comentado pelo acórdão, o qual vai no sentido de exigir ampliações de diagnósticos, estudos de viabilidade e avaliações com indicadores, entre outro, de certa forma ignorando o papel das emendas, uma vez que a entidade não participa ativamente das decisões de todas as suas contratações.  Todas as recomendações e determinações foram no âmbito do Ministério das Cidades. Para CN, só cópia.</p>
<b>Acórdão 2707/2018-Plenário</b>	
<p>"este processo tem origem em representação da SeinfraUrbana, datada de 15/8/2017, na qual</p>	<p>Sobre emendas parlamentares, o voto focou a questão dos impedimentos de ordem técnica,</p>

<p>relata haver indícios de repasse de recursos para novos projetos de obras públicas, sem que sejam adequadamente atendidos os empreendimentos em andamento. (...) haja vista aquela Pasta [Ministério das Cidades] ter informado ao TCU, no âmbito do TC 014.456/2016-8, não dispor de recursos financeiros e orçamentários suficientes para suportar todos os compromissos assumidos (...) [por outro lado] assinatura de diversos contratos de repasses para obras de infraestrutura urbana, com recursos provenientes de emendas parlamentares, conforme o cronograma estabelecido pela Portaria Interministerial 152, de 25 de maio de 2017”.</p>	<p>considerando que as emendas eram impositivas, exceto essa situação.</p> <p>Todas as determinações e recomendações (fora uma interna) foram para o Executivo, entre elas:</p> <p>“[recomendar] ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que avalie a conveniência e a oportunidade de, nas futuras portarias interministeriais acerca da execução das programações acrescidas por emendas parlamentares individuais e por emendas de bancada estadual, uniformizar as exigências atinentes aos impedimentos de ordem técnica, tais como: (...)</p> <p>[recomendar] ao Ministério das Cidades que avalie a conveniência e a oportunidade de elaborar instrumento contendo informações acerca de programas e políticas públicas de sua área de atuação, com intuito de orientação aos parlamentares quando da emissão de emendas individuais e de bancada estadual;”</p>
---	--

#### Acórdão 347/2007-Plenário

<p>“Ressalte-se, para que se tenha uma ideia da importância que as emendas assumem na alocação de recursos, que nos anos de 2005 e 2006, o valor global executado em obras que não passaram pelo processo de seleção a cargo do Ministério das Cidades representou 96,4% e 89,5%, respectivamente, do total alocado em cada ano por meio de contratos de repasse (...) o processo de seleção de obras com base em critérios técnicos ganha ínfima importância com relação ao planejamento global da infraestrutura urbana do país. O desequilíbrio entre os Poderes nesses casos é evidente (...)”</p>	<p>Todas as determinações e recomendações são para Ministério das Cidades e CEF e MPOG, bem como uma determinação interna ao TCU e outra à Secretaria Federal de Controle Interno. Neste caso, nem cópia foi determinada ao CN.</p>
--	---

#### 1188/2007 – Plenário

<p>“Mesmo com tantas contenções de recursos a atrapalhar o andamento das obras, novos projetos continuam sendo iniciados. A maioria dos Ministérios alega que as emendas são as principais responsáveis pela inserção de novos projetos no orçamento. Entretanto, o orçamento é autorizativo e nada obriga o Executivo a realizar obras que venham a prejudicar o andamento de outras. (...) Outro fato associado a empreendimentos executados por convênios e contratos de repasse é a falta de continuidade de recursos para as obras que se iniciaram por proposição de emendas, como a construção de Barragem na comunidade de Barra dos Oitis – Paraíba, cujos recursos provenientes do convênio firmado para a 1ª etapa foram alocados apenas para o primeiro ano.</p> <p>[Por outro lado] conclui-se, pelo exposto, que as emendas não estão sendo executadas a contento. Diante desta prática, o processo seletivo e os</p>	<p>Todas as determinações e recomendações foram para MPOG e outros ministérios, STN, CONFEA e uma interna.</p> <p>Em mais uma exceção à regra, houve neste acórdão a sugestão ao CN, para regulamentar art. 45 da LRF, que veda início de novas obras antes de concluir as em andamento, quando da aprovação da LDO (embora essa necessidade seja questionável) por meio da criação de uma Carteira de Projetos, sugerindo vários detalhes sobre essa carteira, entre eles que se exija estudos de viabilidade para a inclusão, que seja usada para a LDO; que haja correspondência entre a dotação designada e a meta; que haja obediência à ordem de prioridade atribuída pelos órgãos setoriais; que não seja possível modificar prioridades sem motivação; que se inclua obras novas apenas se houver recursos suficientes; que Executivo</p>
---	---

<p>critérios de prioridade eventualmente considerados na fase do orçamento são deixados de lado, pois [antes das emendas impositivas, como no presente caso] a discricionariedade do Executivo e o contingenciamento permitem inverter a ordem de precedência estabelecida, ocasionando uma reprogramação orçamentária”.</p>	<p>ao contingenciar obras no cadastro priorize as em andamento.</p> <p>Foi o único comando encontrado para houvesse obediência às prioridades dos órgãos.</p> <p>Ótima tentativa de resolver os impasses da época apesar de ser possível de se considerar o art. 45 como autoexecutável, sem necessidade de regulamentação, muito menos dentro da LDO, que é uma lei orçamentária anual e não de normas de finanças. Curiosamente, em uma das únicas ocasiões detectadas de sugestões ao CN, as providências caberiam ao Executivo, já que o parágrafo único do art. 45 determina que “O Poder Executivo (...) encaminhará ao Legislativo, (...) relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.</p>
<b>Acórdão 2359/2018-Plenário</b>	
<p>(...) a Ação 1D73 trata-se, de fato, principalmente, de uma política pública de pavimentação urbana conduzida em grande parte por parlamentares federais (...) sem qualquer critério que permita afirmar que efetivamente a intervenção é realmente necessária, prioritária e que é a mais custo-efetiva (...) um reequilíbrio do Pacto Federativo não seria a solução mais apropriada para combater as precariedades dos municípios brasileiros, visto que são eles os entes competentes para lidar com o tema? (...) é o Congresso Nacional a instância competente para tratar do assunto?</p>	<p>Todas as determinações para aperfeiçoamento da Ação 1D73, incluso verificação da necessidade da intervenção, diagnóstico dos municípios que realmente demandam suporte da União, entre outros, num total de 15, foram dirigidas ao Ministério das Cidades.</p> <p>Ao CN, foi dada ciência “para conhecimento e adoção de medidas que entenderem cabíveis, tendo em conta os achados e conclusões da presente auditoria, entre os quais se destacam: a política pública de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação 1D73) não possui um diagnóstico da situação-problema (...) não há adequada justificativa para a realização das intervenções (...) os custos da política são inteiramente desconhecidos (...)”. Ou seja, sem responsabilizar de nenhuma forma o Legislativo pelas falhas detectadas, não obstante o relatório ter criticado a sistemática das emendas em relação a essa política.</p>

Elencou-se também nessa classificação os casos de distorções na quantidade de medicamentos disponíveis aos municípios em função da interferência entre políticas já existentes e aquisições por EP. Os fatos tratados no acórdão abaixo ocorreram principalmente no Paraná.

O repasse de recursos realizado por meio das emendas parlamentares aumentou de forma substancial o montante de recursos destinado ao financiamento da assistência farmacêutica básica nos municípios, ocorrendo diversos casos em que o valor disponibilizado **por meio das emendas [em**

**2011] foi equivalente ao que o município levaria mais de dez anos para receber de forma regular, (...)**

(...) Tal fato causou ainda uma enorme distorção entre os municípios beneficiados pelas emendas parlamentares e aqueles não beneficiados, sem que tenham sido apresentadas justificativas que explicassem o significativo acréscimo nos recursos destinados às prefeituras contempladas.

(trechos do relatório do Acórdão 3054/2016-Plenário, grifado)

Houve situação com repetição de emendas para municípios já muito bem servidos de medicamentos via emenda. Esse caso ultrapassou a mera indicação de ineficiência, ficando evidenciada fraude inclusive por informações falsas em notas fiscais, sendo tratado em vários acórdãos e envolvendo várias aplicações de multa de relativo baixo valor a agentes e outros comandos para órgãos do Executivo, como concluir prestações de contas e envio de notas fiscais adulteradas para a Anvisa. Nada foi encaminhado nesse acórdão ao Congresso Nacional.

Em tal ocasião, três gestores do Ministério da Saúde foram os únicos apenados. No entanto as multas neles aplicadas foram retiradas em sede de pedido de reexame, conforme **Acórdão 2550/2017-Plenário**. Foram acatados argumentos de ausência de monitoramento adequado dos gastos de estados e municípios à época (os próprios municípios não disponibilizavam dados ou controlavam estoques); de que as emendas eram impositivas; de que tinha mais pessoas envolvidas tanto na análise (vários servidores) quanto na fiscalização (como os conselhos de saúde municipais); de que o TCU usou portaria não vigente à época para definição de responsabilidades; que foram casos isolados não detectados como irregulares por esses motivos.

A auditoria que culminou no **Acórdão 2463/2012-Plenário** também detectou falhas diversas em relação à aquisição de medicamentos via emendas, mas no Rio de Janeiro: aquisição de quantidades muito superiores às necessidades da população, desorganização de registros e controles e irregularidades em notas fiscais. Suas recomendações e determinações não envolveram o Legislativo.

Consta do **Acórdão 693/2014-Plenário** que o Ministério da Saúde acabou revogando a possibilidade de EP para medicamentos, após consideráveis perdas, indicando o esgotamento da fonte para a corrupção. Esse acórdão, que tratou de várias fiscalizações na saúde, foi encaminhado para “ciência e adoção de providências cabíveis” ao CN, deixando para o CN definir quais seriam, com base na compilação realizada.

Os **Acórdãos 5161/2014, 8022/2016 e 8770/2016, todos da 2ª Câmara**, também trataram de irregularidades associadas à compra de medicamentos com EP.

Tais acórdãos condenaram em responsabilidade prefeitos, secretários municipais de saúde e empresas distribuidoras.

No **Acórdão 591/2015-Plenário**, entre outras irregularidades, se detectou ausência de comprovação de capacidade técnica e operacional de entidades contratadas por meio de EP em convênios da área do trabalho e emprego, com apresentação de documentação precária. Os gestores alegam que as emendas chegam ao Executivo apenas para cumprimento; que não havia “outra opção, a não ser a pactuação com as entidades indicadas”; que existia “complexidade de avaliação e da seleção”; que “as emendas devem estipular as metas que a entidade beneficiária deve cumprir”; etc. Apesar disso, e sem defender as atitudes dos gestores, é de observar que todas as determinações e recomendações foram direcionadas ao Executivo, como se o Legislativo não devesse sofrer quaisquer consequências ao indicar entidades inaptas ou sem a devida estrutura. Se o Legislativo desconhece a real capacidade das organizações que está indicando, por que então não optar por algum processo de seleção? O acórdão aplicou multa para vários gestores e mesmo para o presidente de uma fundação e exigiu melhorias nos processos de avaliação das entidades e cursos por meio de recomendações e determinações ao Ministério e seus setores e ao Conselho Deliberativo do FAT.

O **Acórdão 1147/2011-Plenário** julgou levantamento de auditoria sobre critérios para aquisição de unidades móveis, na esteira da Operação Sanguessuga. O voto aborda o tópico “presunção de legitimidade dos convênios oriundos de emendas parlamentares”, reconhecendo que existe, que as “análises da adequabilidade aos programas de governo, prioridade e viabilidade das ações” cabe ao CN. Essa “peculiaridade” foi considerada uma atenuante de conduta dos gestores, mas que não afasta a obrigação do órgão repassador de verificar a conformidade da EP com normas aplicáveis. Em que pese caber ao CN as verificações mencionadas, segundo o TCU, todas as recomendações e determinações foram para o Executivo, tais como ao Ministério da Saúde para expedir orientações técnicas sobre o objeto de contratação. Houve multas a gestores do Ministério da Saúde. Ao CN, apenas ciência do acórdão.

O **Acórdão 6459/2014-2ª Câmara** é uma tomada de contas especial em função de irregularidades na prestação de contas de convênio firmado a partir de EP. O contrato foi firmado com uma “creche que pouco antes da propositura da celebração do convênio alterou seu estatuto para albergar atividades relativas ao meio ambiente”.

A entidade contratada foi indicada; não houve seleção pública. O acórdão aplicou multa a dois integrantes do Executivo e buscou resgatar R\$ 400.000,00 a preços de 2001 devido às irregularidades. Não há qualquer tentativa de responsabilização de quem fez a indicação. A tese apresentada é a de que cabe aos agentes observar todos os procedimentos devidos “mesmo em se tratando de indicação de entidade por emenda parlamentar”.

O **Acórdão 1404/2011-1ª Câmara** tratou de irregularidades diversas sobre licitação em dois convênios de Brasília/AC, evidenciando fragilidades administrativas de pequenos municípios, incluso possíveis fraudes. O voto aponta que os dois convênios foram celebrados “sem que fossem demonstradas a necessidade local e a viabilidade de execução do objeto proposto, resultando (..) unidade móvel de saúde subutilizada (...)”. Uma das irregularidades nesse caso foi a alteração do veículo de ônibus para furgão, visto que a unidade com gabinetes médico e odontológico era destinada a áreas rurais, podendo assim a alteração ser adequada do ponto de vista material em função das vias, mas ocorreu irregularmente contra o plano de trabalho aprovado. O outro convênio seria para aquisição de equipamentos para uma unidade de ensino de saúde. Nesse caso, o dinheiro foi liberado, mas a prefeitura não tinha condições para pô-la em funcionamento, e não havia sido executado.

Tal acórdão aplicou multa a gestores locais. No entanto, ambos convênios provieram de EP<sup>14</sup>. Consta inclusive que os gestores alegaram o seguinte:

Presume-se, portanto, que o objeto indicado na emenda parlamentar esteja, no mínimo, patentado pela demonstração de sua necessidade local e pela existência das condições técnico-administrativas, operacionais e orçamentário-financeira do conveniente (...) espera-se que a inclusão de emendas seja precedida do estudo necessário (...) pelas assessorias do Congresso Nacional.

No entanto, apenas gestores locais foram apenados pelas irregularidades (que não se restringiram ao mencionado).

Situação semelhante ocorreu em convênio para fornecimento de duas unidades móveis de informática cuja tomada de contas especial (TCE) foi julgada pelo **Acórdão 6783/2014-2ª Câmara**. Foram detectadas várias irregularidades, dentre elas pagamento antecipado à subcontratada para fornecimento de veículos (antes da divulgação do resultado da licitação) e ausência de pesquisa de preço e exigências

---

<sup>14</sup> Quanto ao Convênio 1063/2003 essa informação provém do próprio relatório do acórdão, e sobre o Convênio 747/2004 a origem foi encontrada no processo do e-TCU 018.715/2005.2, peça 49, p. 12).

excessivas no edital para adquirir os veículos (peça 1, p. 26-27 do processo 028.688/2010-4).

A contratada Indeteq foi indicada pelo parlamentar autor da emenda e subcontratou empresa envolvida no escândalo das sanguessugas (Planam). Consta do relatório do mencionado acórdão:

A responsável opinou que o "Programa de Inclusão Digital" chegou à Finep por meio de Ofício do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com a máxima presunção de legitimidade e urgência, mas, lamentavelmente, eivado de vícios desde a sua origem" (...)

Essa declaração (...) permite entender que, para a responsável, os projetos do Intedeq estavam irregulares desde sua inserção na emenda parlamentar ao Orçamento Geral da União (OGU) que o financiou. Nesse sentido, o deputado federal autor dessa emenda descumpriu a Lei 10.934/2004 (LDO para 2005) quando apresentou formalmente o projeto do Intedeq à Secretaria de Inclusão Social do Ministério da Ciência e Tecnologia. Ainda segundo se pode inferir das defesas dessa responsável naquele e nestes processos do TCU, os ofícios de encaminhamento dessas propostas [eram] dotados de presunção de legitimidade (...)

Essa responsável recebeu multa por emitir parecer jurídico pela regularidade da contratação. Em que pese ela não ter identificado a previsão de taxa de administração vedada pelo art. 8º, inciso I da Instrução Normativa STN 1/1997, de forma a haver um descumprimento claro de uma norma, também foi responsabilizada por

ausência de comprovação da capacidade operacional da entidade e de atuação em prol do atendimento do princípio constitucional da eficiência e do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais (trecho do voto do Acórdão 6783/2014-2ª Câmara).

Será que havia necessidade do parlamentar definir a empresa a realizar o serviço sendo que nem mesmo tinha capacidade operacional comprovada? Se o parlamentar tem dúvidas sobre a escolha precisa da entidade, não seria recomendável pelo princípio da eficiência ele orientar ao órgão executor a realização de uma seleção pública?

No entanto, o TCU entendeu que

o deputado federal não deveria ser responsabilizado porque seu ofício encaminhando proposta de convênio de ONG ao MCT não teria caracterizado ato administrativo passível de sofrer controle externo do TCU (trecho do relatório do Acórdão 6783/2014-2ª Câmara).

Ou seja, o parlamentar não é responsabilizado pela escolha de ONGs que cometem fraudes, mesmo as tendo indicado, de maneira bastante específica e nominal.

Segue outro exemplo que destaca a indicação, pelo próprio parlamentar autor da emenda, de ONG que acaba cometendo irregularidades:

Os recorrentes informam que o convênio foi oriundo da Emenda Parlamentar 19070011, que **indicou expressamente o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável (Ibrasi)** como conveniente para implantação do projeto de fortalecimento do turismo no Estado do Amapá. Sustentam, assim, que não havia margem de discricionariedade para descredenciar a entidade e celebrar convênio com outra que não àquela indicada pelo parlamentar. O Sr. Frederico Silva da Costa acrescenta que, no tocante às emendas parlamentares, essa era a rotina do MTur (...). O Sr. Edimar Gomes da Silva, por sua vez, alega que a inobservância da indicação seria causa de nulidade, por violar o princípio da finalidade administrativa, além de caracterizar excesso de poder. (trecho do relatório do Acórdão 693/2014-Plenário)

Conforme **Acórdão 2651/2012-Plenário**, os dois gestores mencionados foram multados, dentre outras irregularidades, por terem celebrado convênio com entidade sem qualificação técnica e capacidade operacional. Aliás, indicada expressamente por parlamentar, que a nada teve que responder nesse processo.

No relatório do **Acórdão 1224/2014-1ª Câmara** um responsável

reitera que os ajustes listados no texto da audiência (com exceção para o Convênio 725257/2009) decorrem de emendas parlamentares, de modo que se presumia haver legitimidade nas propostas cadastradas, vez que se originaram de detentores de mandato no Congresso Nacional, que de iniciativa própria indicaram as entidades destinatárias dos recursos orçamentários ora consignados.

Consta do voto desse acórdão as ocorrências de entidades sem existência material (de fachada), análises de qualificação técnica e capacidade operacional insuficientes etc. Há aplicação de multa ao Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura e alerta à Secretaria Executiva do MinC sobre as irregularidades. Mesmo tendo havido indicação expressa das entidades por parte dos parlamentares, nenhuma determinação, alerta, recomendação ou multa lhes foi imposta.

Partindo-se para outra circunstância:

No caso das emendas parlamentares, a destinação e o volume de recursos vêm definidos desde sua aprovação pelo Congresso Nacional. Quanto à programação própria, que constitui a menor parcela dos recursos repassados pela Funasa, a destinação de recursos é estabelecida principalmente por critérios epidemiológicos de municípios abrangidos no escopo de atuação da Fundação. (trecho do relatório do Acórdão 198/2013-Plenário)

Nesse caso, apesar do comentário acima ter dado a entender que as emendas não necessariamente atendem a critérios epidemiológicos, houve determinações e recomendações à Funasa e ao Executivo, sendo algumas recomendações bastante amplas, especialmente uma para que a Funasa “formalize procedimentos a serem

observados e ações a serem adotadas frente às principais irregularidades constatadas”, de onde também pode se aferir que cabe à Funasa resolver os problemas relacionados às emendas.

Em que pese o apontamento sobre os problemas advindos do recebimento inesperado de elevados recursos à Codevasf no trecho no voto do **Acórdão 2695/2022-Plenário** abaixo transcrito, o acórdão propriamente não fez nenhuma recomendação ao CN, apenas determinou que lhe fossem enviadas informações da peça 67 do TC 013.159/2022-4, a qual está com acesso restrito e não foi possível acessar para a pesquisa. De fato, o voto entende que “A Codevasf precisa melhorar sua estrutura e governança internas para se adequar às demandas que lhes estão sendo direcionadas”, sem questionar a legitimidade ou eficiência do súbito aumento.

O total de pagamentos realizados com recursos oriundos de emendas parlamentares somou, entre 2017 e 2020, R\$ 739.115.529,55. Esse valor aumentou, em 2021, para R\$ 2,1 bilhões! O significativo montante de recursos transferidos nos últimos anos fez emergirem **riscos associados ao descompasso entre o volume de recursos recebidos e a capacidade institucional da empresa para adequadamente executá-los e fiscalizá-los**, sobretudo quando tem que gerenciar muitas obras de pequena envergadura e, ao mesmo tempo, grandes projetos de infraestrutura hídrica, a exemplo dos canais adutores do Sertão Baiano, do Apodi e Xingó. (trecho do voto do Acórdão 2695/2022-Plenário)

O trecho reproduzido a seguir demonstra a desorganização que pode ocorrer por meio de mais de uma emenda para a mesma obra, sendo que a solução foi direcionada exclusivamente ao Executivo:

(...) recomendar à Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo que se houver previsão de mais de uma emenda parlamentar e/ou pleito contemplando a realização de uma mesma obra, consolide a sua execução em apenas um contrato de repasse, para obter melhor controle das transferências e evitar risco de incompatibilidades que o desmembramento dos ajustes possa causar no momento da integração/unificação das diferentes etapas (...) (trecho do Acórdão 5662/2011-1ª Câmara)

Em um raro apontamento diretamente ao CN acerca de problemas gerados pelas emendas, constituindo uma exceção no conjunto elencado nesse tópico e o caso mais antigo dos selecionados, houve comunicação direta, além de setores do Executivo, à CMO:

O Tribunal pleno (...) decide comunicar à CMO (...):  
(...) os recursos consignados no OGU de 1992, para a SDR, em razão das emendas apresentadas pelos Srs. parlamentares (v. relação nominal, por Unidade da Federação, às fls. 22/23), **foram pulverizados em diversos projetos cujos objetivos não puderam ser concluídos** face à insuficiência e desatualização dos valores transferidos; (trecho da Decisão 312/1994-Plenário, grifados)

### 4.3. Incentivo ao aumento da transparência

Uma das críticas centrais sobre as emendas parlamentares é a falta de transparência, já que a destinação não aparece na lei orçamentária, havendo ainda mais obscuridade no caso das emendas de relator geral, tendo inclusive sido utilizado o termo “orçamento secreto”. Mesmo em acórdãos mais antigos, antes da impositividade, a transparência em relação às emendas era questionada.

Em 26 acórdãos, identificou-se que o TCU apresentou preocupação com esse tipo de situação e procurou contribuir de maneira relevante para avanços no tema da transparência, embora nem sempre os resultados verificados tenham sido alcance de fornecimento público de livre acesso a informações essenciais e completas.

Em decisão recente, o **Acórdão 608/2022-Plenário** aprovou a Decisão Normativa 198 com normas complementares para prestação de contas. Consta em seu art. 6º, § único, que para as despesas de emendas parlamentares, as exigidas informações sobre repasses, transferência de recursos e execução orçamentária e financeira devem conter: identificador de resultado primário, autor e sua unidade federativa, ação orçamentária, unidade federativa de aplicação do recurso e valores empenhados, liquidados, pagos e inscritos em restos a pagar. Embora se aplique apenas a processos de PC, são informações relevantes que podem vir a ser aproveitadas para auditorias.

Num exemplo antigo, antes do orçamento impositivo, o **Acórdão 2315/2008-2ª Câmara**, determinou ao MPOG e à STN para fazerem distinção no Siafi e no Sidor “dos projetos nominalmente identificados decorrentes de emendas parlamentares, especificando, inclusive, os seus autores”. No **Acórdão 3927/2009-2ª Câmara** essa determinação não foi considerada atendida, tendo sido substituída por uma determinação à STN para apresentar em 120 dias estudo sobre o assunto no âmbito do Siafi, assunto novamente abordado no **Acórdão 7273/2010-2ª Câmara**.

O **Acórdão 2066/2006-Plenário** determinou ao MPOG a criação de um sistema para acompanhamento de convênios, “para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade”, que acabou eventualmente resultando no Siconv, importante sistema de convênios do Poder Executivo Federal, até hoje em uso.

Embora esteja constando desse Acórdão que o sistema deva incluir “dados sobre a entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os

recursos”, até hoje não há campo específico, ao menos no acesso público, para marcar “emenda parlamentar: sim ou não”. Se o convênio for proveniente de EP, isso poderá estar informado em algum outro campo, como no texto da justificativa, mas de fato essa informação pode não estar presente. Por exemplo, os relatórios dos Acórdãos 1048/2019-Plenário e 877/2022-Plenário informam respectivamente que os Convênios Siconv 861836 e 718467 decorrem de emenda parlamentar. Essa informação (sobre decorrerem de emenda parlamentar) não consta em busca realizada no Siconv – Acesso Livre. Já na tela inicial do Convênio 826986, verifica-se no final do campo “Justificativa” o número da emenda (telas no Apêndice C).

O **Acórdão 1117/2010-Plenário** verificou que a funcionalidade “controle de emendas parlamentares” havia sido implantada, apesar dessas falhas relatadas permanecerem até hoje. Efetivamente, caso esteja disponível o número da emenda parlamentar, é possível acessar informações a seu respeito. Por exemplo, realizando-se a busca tanto pela EP nº 17180012 quanto pelo número correspondente de convênio (826986), aparece a mesma tela. Portanto, embora a funcionalidade exista há bastante tempo, pode haver um problema de completude da base de dados.

O acesso restrito do Siconv não foi testado. O relatório do Acórdão 2465/2012-Plenário, um dos que trataram de auditoria no Siconv ao longo dos anos e que fizeram várias recomendações de melhoria do sistema, relata ser muito restrita a pesquisa para usuários não autenticados, sendo que um dos problemas era não ser possível, à época, pesquisar por número de convênio. Hoje isso é possível, conforme demonstrado, mas o atendimento da Lei 12527/2011, § 3º, I, que estabelece o requisito de acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara ainda não foi alcançado. Mesmo à época era possível filtrar por número da emenda parlamentar, mas caso não se tenha esse número a informação de ser ou não de emenda parlamentar não necessariamente aparece até hoje, segundo explicado.

No relatório do **Acórdão 1932/2019-Plenário**, de forma casual, é destacado outro nível de ausência de marcador de emenda parlamentar nos sistemas do Poder Executivo (no Tesouro Gerencial). Também é apontado problema de transparência com empenho muito centralizado:

Observa-se que, de 2016-set/2018, os valores empenhados pela UFRJ a título de investimento somaram R\$ 41,7 milhões (item 144), período em que as emendas parlamentares totalizaram R\$ 32,6 milhões (itens 139-140). **Pelas informações disponíveis no Tesouro Gerencial, não foi possível segregar os valores executados oriundos de créditos decorrentes de emendas parlamentares dos demais créditos. (...)**

Registre-se que, dada a centralização de 93% da execução das emendas parlamentares na UG 153.115 (UFRJ), é provável que alguma parcela se refira aos hospitais universitários, fato que compromete a transparência da execução de despesas de educação e saúde que são regidas por regras constitucionais e legais específicas.

Esse acórdão recomenda estudo visando conferir aos hospitais universitários e demais unidades híbridas da UFRJ a condição de unidade orçamentária e determina segregação das informações orçamentárias de seus hospitais, mas nada menciona sobre não ter sido possível identificar valores oriundos de emendas parlamentares no Tesouro Gerencial. Seu foco ficou mesmo sobre uso de verbas destinadas indevidamente para pagamento de pessoal extraquadro.

Foi realizada uma breve pesquisa no sistema SIOP - Consulta Livre<sup>15</sup>. Selecionando-se “origem do crédito = extraordinário”, “esfera = orçamento fiscal” e “ano = 2019” a única opção que aparece (que não está apagada em “a” do Apêndice E) é o Ministério da Defesa. No entanto, houve outras pastas com créditos extraordinários em 2019 (vide MP 874/2019). Já Caso marquemos o Ministério da Integração Regional, as opções marcadas automaticamente somem, conforme tela “b” do Apêndice E).

O Siconv foi incorporado a partir de 1/10/2019 pela Plataforma + Brasil. Visava ser um “sistema único *online* para operacionalizar as várias modalidades de transferências, inclusive obrigatórias. O relatório do Acórdão 889/2022-Plenário nos informa que “não obstante os esforços do Ministério da Economia para internalizar processos na Plataforma +Brasil, ela ainda responde por uma diminuta parcela das transferências realizadas aos entes subnacionais”.

O **Acórdão 1079/2019-Plenário** faz recomendações específicas referentes a sistemas de informação de obras.

A partir da análise do **Acórdão 1826/2022-Plenário** e seu processo, aponta-se outro problema de transparência. Verificou-se que publicações no DOU sobre as emendas podem estar sem seu número e em documento sobre pregões da Codevasf fornecidos por ela ao TCU verificou-se que apenas parte dos contratos tem a indicação do número da emenda, sem uniformidade de informação (Apêndice D). A julgar do conteúdo desse processo, há ampla margem de melhoria da transparência das

---

<sup>15</sup>[https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.gvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.gvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em dez/22.

informações e sistemas públicos relacionados a emendas parlamentares, embora não tenha sido essa a abordagem do acórdão.

O **Acórdão 2549/2022-Plenário**, além de recomendar o avanço da transparência ativa por meio da Plataforma + Brasil, focou em recomendar a sua utilização para a “construção de modelos preditivos”, incluso no tocante às transferências especiais, e incentivando o uso da plataforma para gerar “transparência ativa”. Em seu relatório, entre outras coisas, foram apresentadas cerca de 5 páginas com o texto do gestor sobre as evoluções recentes na implantação da Plataforma + Brasil seguindo-se de uma sucinta análise considerando que “as informações apresentadas (...) indicam até aqui o empenho da Seges/ME na implantação e evolução da Plataforma + Brasil”. Não consta nenhum teste, confirmação ou análise crítica do que foi relatado sobre esse ponto da diligência (evoluções recentes do sistema). Encontra-se na análise da unidade técnica que “até 31/12/2020 já foram internalizadas 12 modalidades de transferências, gerando uma economia de R\$ 21.781.814,37”, repetindo-se o que foi relatado pelo gestor, sem se localizar a verificação da qualidade ou a usabilidade dessas internalizações e mesmo a pertinência dessa informação. Em outra parte do relatório, é informado que todas as transferências especiais estariam sendo operacionalizadas pela Plataforma. A análise sobre o item sugere auditoria para verificar se os recursos estão sendo adequadamente aplicados em programas finalísticos, sendo 70% em despesas de capita (foram serviços da dívida). Isso não aparece no acórdão. Apesar de não se localizar no relatório que os relatos dos gestores foram verificados, consta do voto que “é notório o esforço que tem sido empreendido pelo Ministério da Economia a fim de atingir suas metas”.

O relatório do **Acórdão 1940/2021-Plenário** também discute alguns aspectos de transparência da Plataforma + Brasil, como o registro de dispensas e licitações, buscando ampliar as informações e dados lá contidos.

O **Acórdão 2579/2021-Plenário** menciona o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) criado em 2020, considerado importante instrumento de transparência e de certa forma atendendo a demandas apontadas pelo TCU.

O **Acórdão 2796/2019-Plenário**, ainda antes da implementação da Plataforma + Brasil, destaca o andamento do Siconv. Nessa fase, realçou-se a implantação do Painel de Monitoramento, direcionado aos órgãos concedentes, com potencial de aprimorar a gestão de emendas parlamentares.

No relatório do **Acórdão 3142/2019-Plenário** é mencionado que em 2018 entrou em funcionamento o novo Portal da Transparência, incluindo novas informações, dentre as quais sobre emendas, e foi reafirmada a importância da transparência ativa.

O Acórdão **2512/2018-Plenário** tratou de relatório sistêmico sobre transparência pública. Em relação às emendas, seu relatório destaca o aplicativo Siconv Conveniente, voltado prioritariamente ao público captador de recursos, com várias informações, em tempo real, que lhe são úteis, como planos de trabalho aprovados e rejeitados, data da expiração de instrumentos etc. Sua funcionalidade não foi testada, nem pela equipe (ao menos não é mencionado) nem para essa pesquisa.

O **Acórdão 2918/2021-Plenário** monitorou decisões sobre gestão de riscos e transparência no MDR. O relatório destacou que o Painel de Obras<sup>16</sup> informa se há ou não emenda. Também foi enfatizado o peso das EP no orçamento da pasta nos anos recentes, mas que isso não a exime de “observar o arcabouço legal relativo aos gastos públicos federais bem como aperfeiçoar sua estrutura de controles internos voltada para esse tipo de despesa”.

No parecer prévio das contas presidenciais de 2021 (**Acórdão 1481/2022-Plenário**), destaca-se de seu relatório a questão da transparência das transferências especiais:

Em 2021, foram repassados a título de transferências especiais o valor de R\$ 2,04 bilhões, o que representou 21,1% das emendas parlamentares individuais, sendo 7,91% (R\$ 0,14 bilhão) destinado a custeio e 92,2% (R\$ 1,89 bilhão) a investimento. As transferências especiais são repassadas sob a identificação da ação orçamentária OEC2 e **podem ser livremente consultadas na Plataforma +Brasil**, no painel de consultas denominado Painel Parlamentar. (grifado)

Talvez o termo “livremente consultar” não seja muito preciso considerando que poucas informações podem ser acessadas, pela própria definição desse tipo de transferência, que envolve uma espécie de doação. Basicamente, o que se pode saber é o valor, de quem é a emenda, o beneficiário e o código do programa, só que esse código é um pouco hermético e genérico, não sendo facilmente localizado sobre o que se trata exatamente.

---

<sup>16</sup> <https://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>

O relatório do **Acórdão 1515/2021-Plenário** expôs a falta de transparência específica das emendas de relator geral:

inexistência de procedimentos sistematizados para o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, tal como ocorre, por exemplo, com as emendas individuais por meio do Siop. (...)

A Casa Civil e o Ministério da Economia não dispõem de informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem as demandas dos parlamentares para alocação das emendas RP-9. (...)

A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional.

Tal acórdão tratava do parecer preliminar sobre as contas da Presidência da República de 2020. O parecer foi pela aprovação das contas com ressalvas. Houve recomendação para ser dada publicidade aos documentos encaminhados referentes às ERG/RP 9 e que haja registro dessas demandas em plataforma eletrônica centralizada.

No **Acórdão 2485/2022-Plenário** houve um comando denotando preocupação sobre a ausência de transparência das emendas de relator geral:

9.5. encaminhar cópia da instrução à peça 56 à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para que adote as medidas que entender cabíveis, haja vista que analisa tema conexo no TC Processo 014.379/2021-0, notadamente à ausência de transparência (publicidade) na execução de emendas do relator-geral (RP9), devendo ser observado o que dispõe o art. 8º da Resolução TCU 315, de 2020; [processo citado sem julgamento até final de 2022]

No relatório do **Acórdão 2369/2022-Plenário** (com reflexo em seu comando 9.1) aponta-se a necessidade de se resolver uma perda de forma de acesso a dados públicos de saúde antes existente:

A não possibilidade de extração de dados do FNS apenas dificulta a possibilidade de o controle social apoiar as atividades de controle governamental, bem como a realização de pesquisas e estudos.(...) do modo como os dados são disponibilizados atualmente, não é possível a um cidadão ou a um pesquisador, a partir dos painéis do Fundo Nacional de Saúde, comparar o quanto os fundos municipais de saúde receberam de recursos de transferências por emendas parlamentares em relação às suas transferências ordinárias do fundo, ou em relação à sua população residente, a partir de estimativas populacionais. Assim, tem-se a situação que, desde que foi implementado o novo sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, em 11/12/2020, os painéis de informação não possibilitam a extração de dados em formato .csv ou .xls, diferentemente do que ocorria com os painéis antigos do próprio Fundo Nacional de Saúde. (...) dificultando o controle social e demais controles públicos (...).

No ano anterior, o relatório **do Acórdão 1873/2021-Plenário** já havia levantado a questão. Os **acórdãos 2817/2020 e 2878/2021**, ambos do Plenário, também expediram determinações e recomendações para o aumento da transparência na área da saúde.

Há um outro enfoque da transparência associado à eficiência e clareza dos registros nos sistemas:

Geralmente, esses fatos surgem em consequência da adoção de emendas ao OGU. Cumpre informar à CMPOF sobre a reincidência dessas ocorrências, visto que caberia à Comissão avaliar sobre a oportunidade de se adotar procedimentos de controle das emendas ao orçamento, de tal modo que os recursos adicionados sejam convertidos em codificações preexistentes no OGU, caso o objeto dessas emendas já possua uma discriminação prévia cadastrada, evitando nova descrição ou codificação para um mesmo objeto de dotação orçamentária. (relatório da Decisão 767/2001-Plenário)

Também pode ser incluído dentro da publicidade e transparência a exigência de detalhamento adequado, verificado por exemplo quando o TCU recomendou ao MPOG que “inclua nas emendas parlamentares discriminação das ações a serem executadas” (comando do **Acórdão 393/2011-Plenário**), embora não se tenha investigado as dificuldades efetivas para a implementação desse comando.

#### 4.4. Esclarecimento incompleto de denúncias e representações

Há diversas denúncias de casos concretos sobre troca de favores entre o Executivo e o Legislativo, envolvendo liberação de recursos de emendas parlamentares do primeiro para o segundo em troca de aprovação de projetos pelo segundo de interesse do primeiro. Em tais casos, o TCU nunca consegue evidenciar ou analisar as trocas políticas, buscando se embasar em evidências parciais para concluir que não foi possível comprovar as alegações.

Em outras palavras, verificou-se um nível de esclarecimento incompleto de denúncias, de solicitações de auditoria e de representações trazidas por parlamentares relatando abuso de poder político ou barganha política. Foram 14 casos analisados, alguns de natureza mais genérica sobre liberação de recursos e outros sobre aplicação específica de recursos de emendas parlamentares.

Em regra, o TCU restringe as alegações dos representantes e denunciante para um período de certa forma arbitrário e para condições que não foram exatamente as trazidas pelos representantes, para concluir que, dadas as várias restrições que a própria Unidade técnica estabeleceu, não foi possível comprovar nada.

Deve-se ponderar que o art. 235 do Regimento Interno do TCU exige que o denunciante apresente indício da irregularidade, exigência não constante do Capítulo IV da Lei 8443/92, que trata da denúncia. O dispositivo do regimento abre margem para se alegar que a denúncia não possui indícios suficientes. Verificou-se que os denunciante ou representantes fazem uso com frequência de notícia de jornal como indício. Todavia, caso conste na denúncia a alegação de um fato especificadamente estabelecido com locais, períodos e valores definidos, não deveria ser alegado que não há indícios, visto que em geral não há custo elevado ao TCU em verificar sua procedência, e que o denunciante pode ser sancionado por má-fé.

O **Acórdão 1826/2022-Plenário** tratou de solicitação de auditoria enviada por comissão da Câmara alegando estocagem prolongada, “há mais de um ano”, com intenções eleitoreiras, de equipamentos antisseca adquiridos pela Codevasf por meio de emendas parlamentares. A auditoria, no entanto, não aborda adequadamente a questão de “estocados há mais de um ano”, apresentando apenas um levantamento de cerca de seis meses. Confere elevado foco ao aspecto de que há discricionariedade legislativa e que as emendas já chegam ao órgão com destinação certa, portanto não cabendo nada que pudesse ser feito pela Codevasf.

Embora tenham confirmado o armazenamento em condições precárias nos dois locais visitados, em função da Codevasf ter contratado projeto para construção de um galpão de armazenamento no valor de R\$ 99.786,14 (TC 045.471/2021-5, peça 34), entendeu que não cabia qualquer medida a esse respeito. Nos documentos elencados pela Codevasf neste processo, há, por exemplo, registro de um contrato de R\$ 803.820,00 anual apenas para “armazenamento de máquinas e equipamentos com recursos provenientes de emenda parlamentar” (TC 045.471/2021-5, peça 20, p. 57).

Será que contratos dessa natureza poderiam ter sido evitados se estivessem mais adiantados os trâmites de destinação antes da efetiva entrega dos materiais pelos fornecedores? Será que as aquisições foram realmente necessárias ou ao menos feitas com *timing* correto? Será que os equipamentos estavam sendo necessários, mas por alguma ineficiência ainda estavam estocados? Se estão estocados por falta de interesse em acelerar a retirada por parte dos recebedores definidos pelos parlamentares, será que esses realmente estavam precisando dos equipamentos? São questões de economicidade que poderiam ter sido abordadas dentro da presente solicitação de auditoria, que alegava malversação de recursos por estoque prolongado, e não apenas possíveis ilegalidades estritas por parte dos gestores da Codevasf. Mas foi essa segunda abordagem a escolhida pelo TCU.

Embora tenham sido citados no voto outros processos sobre a eficácia das emendas (notoriamente o TC 014.379/2021-0, sem julgamento até o final de 2022), perde o TCU nesse caso uma oportunidade de aprofundar a discussão a partir de um caso concreto que lhe foi trazido.

O **Acórdão 981/2020-Plenário** julgou representação do Subprocurador-geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado para que o TCU avaliasse "se as verbas extras autorizadas pelo atual Presidente do Senado Federal [David Alcolumbre], em especial para a região do Estado do Amapá e sua capital Macapá, foram pautadas em estudos e critérios objetivos que justifiquem o destino dos recursos liberados ou se serviram apenas para atender a interesses pessoais em descumprimento ao princípio da motivação, ao princípio da moralidade e ao princípio da supremacia do interesse público".

A unidade técnica havia proposto considerar improcedente, por não constar indícios de irregularidade, ao que quase foi seguida pelo relator, que, ao seguir

sugestão do ministro Bruno Dantas, conheceu como representação, sem alterar a proposta de negar provimento.

Verifica-se algumas incompletudes e mesmo inconsistências na análise da unidade técnica e no Acórdão. Embora o subprocurador-geral tivesse solicitado a verificação da presença de estudos e critérios técnicos e de princípios, a análise da unidade técnica se restringiu a verificar a legalidade dos créditos suplementares e especiais abertos entre 11/12/2019 até o final daquele ano, concluindo que respeitavam as regras da LRF e da LDO. Além disso, destacaram que só um parlamentar não tem permissão legal para sozinho alocar ou liberar recursos, visto que seriam frutos de deliberação coletiva (isso porque não consideraram as ERG - RP 9).

Não obstante o subprocurador-geral tenha feito referência ao estado de Amapá ter sido escolhido para receber “R\$ 150 milhões no exercício de 2019, enquanto que no ano anterior - exercício em que o atual Senador-presidente não estava na Presidência do Senado Federal - foram necessários apenas R\$ 39,5 milhões” (peça 1, do processo eletrônico do TCU TC 010.357/2020-3), ou seja, a todo um ano, a unidade técnica apenas se restringiu a analisar créditos suplementares e especiais abertos entre 11 a 31 de dezembro de 2019, aspecto apontado em apenas uma das notícias trazidas pelo subprocurador.

A despeito desse período também ter sido referido por uma das notícias trazidas pelo subprocurador, a outra referência, que abrangia um período maior, foi ignorada. Além disso o subprocurador fala do Amapá, não apenas de Macapá, mas a evidência do Acórdão menciona apenas Macapá: “Do total evidenciado na tabela, o percentual destinado a Macapá foi da ordem de R\$ 1,2 milhão, isto é, aproximadamente 0,006% do total autorizado pelo Congresso Nacional para suplementação ou abertura de novas dotações na LOA 2019”, fato não questionado pelo relator ou pelo ministro que expôs declaração de voto. A referida tabela trata de R\$ 18,75 bilhões abertos em créditos adicionais nos últimos dias do ano, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Regional 22% desse montante.

Por fim, a notícia citada pelo subprocurador-geral que falava de “garantia de R\$ 112,7 milhões” para Macapá<sup>17</sup> possui um link para outra notícia do mesmo dia

---

<sup>17</sup> Feitoza, César <https://oantagonista.uol.com.br/brasil/prova-de-que-nao-esqueco-meu-amapa-diz-alcolumbre-sobre-enxurrada-de-verbas-extras-para-a-sua-cidade/>. Acesso em dez/22.

(19/02/20) mencionando tratar-se de “valores empenhados”<sup>18</sup>, os quais podem outras origens além dos créditos utilizados de referência pelo Acórdão. Poderia envolver dotações criadas em qualquer época antes de dezembro e empenhadas em dezembro. Portanto, dotações orçamentárias autorizadas não são o mesmo que empenhadas. Não houve qualquer busca por parte da unidade técnica sobre valores empenhados.

Dessa forma, foi completamente ignorada uma das três notícias trazidas pelo subprocurador, a que fala “em 2019, após assumir o Senado, liberou R\$ 150 mi em recursos extraorçamentários para o Amapá, ante R\$ 39,5 mi em 2018, segundo seu gabinete”<sup>19</sup>. A representação não se restringiu a mencionar recursos liberados em dezembro de 2019, mas a unidade técnica sim.

Poderia a unidade técnica, ao menos, ter levantado a informação sobre os 150 milhões para o Amapá em 2019, ter consultado também o SIAFI e não apenas o SIOP, ou então considerar a possibilidade de se tratar eventualmente de emendas de relator geral, mas preferiu se deter a apenas uma das referências trazidas pelo subprocurador-geral.

Sobre esse acórdão, houve embargos de declaração julgados pelo **Acórdão 1186/2020-Plenário**. Foi reconhecida contradição que implicou em reverter o conhecimento da representação para passar a não se aceitar nem seu conhecimento. O embargante alegou que não cabe ao TCU proceder ao controle político da atividade parlamentar, que seriam atos em sua função típica e que há contradição pois a unidade técnica e o relator achavam que não havia elementos suficientes para conhecer da representação, mas por sugestão de outro Ministro houve conhecimento. O voto apenas falou que a avaliação não interferiu em “supostos acordos e negociações políticas”, não aceitando o primeiro ponto. Não mencionou poder ser considerada uma função atípica o direcionamento direto de elevadas quantias do orçamento pelo Legislativo, função não praticada nos países da OCDE, por exemplo, conforme visto.

O **Acórdão 2659/2021-Plenário** trata de representação de subprocurador-geral do MPTCU complementada com petição de um deputado sobre notícias da

---

<sup>18</sup> Feitoza, César. <https://oantagonista.uol.com.br/brasil/exclusivo-macapa-terra-de-alcolumbre-foi-a-cidade-que-mais-recebeu-verba-extra-do-mdr/?desk>. Acesso em dez/22.

<sup>19</sup> Matoso, Camila. Disponível em: <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/12/25/na-presidencia-do-senado-alcolumbre-mais-que-triplica-liberacao-de-recursos-federais-para-o-amapa/> Acesso em dez/22.

“suposta criação” pela Presidência da República de um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões de emendas para ser distribuído em troca de apoio parlamentar, boa parte disso por meio de tratores e equipamentos agrícolas com até 259% de sobrepreço.

A unidade técnica considerou que “orçamento paralelo” ou “secreto” não é um termo adequado, “uma vez que os recursos ali questionados constam na lei orçamentária anual sob a identificação de emendas de relator geral (identificador RP-9)”, embora tenha concordado que não existem critérios claros da distribuição dos recursos. Concordou que não consta dos painéis da Plataforma + Brasil as ERG. No entanto, no acesso restrito podia ser verificado que a origem de um gasto tivesse sido as ERG, sem indicar o autor. A parte do sobrepreço foi deixada para processos específicos já abertos.

Ao invés de discutir a questão de troca de emenda por apoio parlamentar, todo o encaminhamento foi no sentido de avaliar que a questão das ERG (RP-9) já estavam sendo analisadas em vários processos no TCU e determinar o arquivamento da representação. Além disso, a questão específica dos R\$ 3 bilhões, do superfaturamento e da parcela em tratores e equipamentos agrícolas, foi retirada da representação, desconstituindo um dos elementos que formaria o mecanismo de barganha. Assim, entende-se que a completude do que foi trazido em todos seus elementos de maneira conjunta não foi abordada na análise e no acórdão.

O **Acórdão 130/2022-Plenário** julgou denúncia sobre a votação da PEC dos precatórios. Alega a denúncia que dias antes dessa votação teria havido liberação de emendas de relator geral em troca de sua aprovação. Neste caso, a denúncia não foi conhecida por ter-se entendido que “o controle do processo legislativo formulador de emendas à Constituição não se encontra no rol de competência desta Corte de Contas” (trecho do voto), e o processo foi arquivado.

No relatório, lê-se que o controle do devido processo legislativo compete às casas do CN e elenca-se decisões dizendo que não cabe ao TCU apreciar a constitucionalidade de normas. Não obstante, a denúncia não estava discutindo a legalidade nem da PEC nem das ERG, mas de uso de recursos públicos como moeda de troca política, o que implica potencial malversação de recursos públicos, e ofensas aos princípios do interesse público, da moralidade e da impessoalidade, e mesmo publicidade.

Das tabelas e gráficos constantes do relatório, é possível ver que outubro representou uma elevação surpreendente no empenho da ERG, quase triplicando em

relação a setembro. A aprovação da PEC ocorreu 9/11/2021<sup>20</sup> na Câmara e em 2/12/2021<sup>21</sup> no Senado, mas a conclusão da votação ocorreu apenas em 15/12/2021, pois foi votada novamente na Câmara em função de alterações promovidas pelo Senado<sup>22</sup>.

O **Acórdão 1219/2021-Plenário** trata de representação de deputados e deputadas do PSOL sobre suposta liberação de recursos públicos pelo governo federal visando influenciar na eleição à Presidência da Câmara dos Deputados. A análise alega que não cabe ao TCU apurar negociações entre o governo federal e membros do Legislativo e que a distribuição de recursos responde a uma programação orçamentária e financeira, não havendo “instrumento legal que respalde a distribuição de recursos à margem dessa programação”. Para a unidade técnica, não ocorreram quaisquer pagamentos anômalos, por isso a representação foi considerada improcedente.

No entanto, a notícia utilizada na representação menciona, com vários detalhes de negociações, o PLN 30/2020, de 11/11/2020, que se converteu na Lei 14077/20 e abriu crédito suplementar de R\$ 6,1 bilhões a oito ministérios. Ora, como é possível alegar que nada ocorre fora da programação orçamentária e financeira se de repente surge do nada mais 6 bilhões? Boa parte das dotações canceladas para esse remanejamento provieram do cancelamento de dotações para os programas Educação Básica de Qualidade, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior, conforme o Anexo II da Lei. Esse remanejamento perto do fim do ano poderia ser analisado pelo TCU, pelo ponto de vista do interesse público e atividades essenciais já previstas, investigando-se a validade de sua motivação. Isso também seria uma forma de esmiuçar os dados da representação.

O **Acórdão 1223/2021-Plenário** diz respeito à representação de subprocurador-geral do MPTCU, com pedido de medida cautelar, dado o risco do então Presidente Bolsonaro incorrer em crime de responsabilidade caso sancionasse o PLN 28/2020, PLOA 2021, uma vez que a versão que o CN aprovara teria

---

<sup>20</sup> Câmara aprova em 2º turno PEC dos precatórios. Site da Câmara dos Deputados. Acesso em dez/2022. <https://www.camara.leg.br/noticias/825495-camara-aprova-em-2o-turno-pec-dos-precatorios/>

<sup>21</sup> Senado aprova PEC dos precatórios, que retorna à Câmara. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/02/senado-aprova-pec-dos-precatorios-que-retorna-a-camara> .

<sup>22</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/15/camara-conclui-votacao-da-pec-dos-precatorios-que-sera-promulgada-nesta-quinta>

remanejado R\$ 26,45 bilhões de despesas obrigatórias para emendas parlamentares. O TCU não conheceu da representação, perdendo uma oportunidade de tentar evitar tanto a dispersão obscura de recursos por meios de EP quanto os problemas futuros que surgiriam a partir do subdimensionamento artificial de despesas obrigatórias utilizados para gerar recursos para emendas parlamentares.

O próprio TCU apontou esse problema sobre cancelamento de despesas obrigatórias quando fui realizar o parecer preliminar sobre as contas de 2021, conforme extrato abaixo. Por que não aproveitou a ocasião da representação para tentar evitar o problema de alguma forma, ou ao menos levar a sério o risco nela apontado? Não é uma das questões que o TCU tenta ensinar às unidades jurisdicionadas “é melhor prevenir”?

Conforme já descrito na seção 2.5, o relatório final do PLOA foi apresentado em 22/3/2021 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), nele contendo R\$ 3,03 bilhões em emendas do relator-geral.

Entretanto, em 25/3/2021, o relator-geral do PLOA apresentou na CMO complementação de voto ao relatório final. Nesse documento, dentre outros ajustes nas programações orçamentárias, **foram propostos cancelamentos de despesas da ordem de R\$ 26,47 bilhões, sendo R\$ 26,01 bilhões, referentes a despesas obrigatórias (RP 1) e R\$ 457 milhões relativos a despesas discricionárias (RP 2).** (trecho do relatório do Acórdão 1481/2022-Plenário, grifado)

O **Acórdão 2756/2021-Plenário** julgou representação formulada por deputados e deputadas sobre um suposto desvio de finalidade na liberação, em 2/8/2021, de mais de R\$ 1 bilhão em EI às vésperas da votação da PEC do voto impresso. Como sempre, nenhum indício de irregularidade foi detectado, e os autos foram arquivados. Consultando-se o processo no e-TCU 034.820/2021-3 verifica-se que um dos argumentos empregados para não se configurar pessoalidade de direcionamento de recursos utilizou dados das transferências especiais para todo o mês de agosto (peça 6, p. 5), sendo que a votação foi no início de agosto e a liberação questionada refere-se unicamente ao momento anterior à votação.

O **Acórdão 2734/2020-Plenário** julgou representação de um subprocurador-geral do MPTCU sobre possíveis irregularidades na liberação de emendas parlamentares a deputados federais. O TCU alega que não é de sua competência apurar negociações entre o Poder Legislativo e o governo federal, e, também, que não achou irregularidades no sistema Siop. Representação conhecida e considerada improcedente. A representação fala de destinação irregular de cerca de R\$ 1,2 bilhão para deputados novatos que não tinham como ter aprovado EP pois não estavam no

CN no ano anterior. Nada sobre isso foi localizado na instrução (peça 4 do TC 006.013/2020-1) que subsidiou o acórdão, apresentando apenas valores *per capita* de EI em 2019 por partido e distribuição por partido de votos contrários contra a reforma da previdência. Assuntos um tanto quanto indiretos em relação ao apontado na representação. A análise poderia verificar os valores individuais recebidos pelos parlamentares novatos e a regularidade de sua origem.

O **Acórdão 2087/2007-Plenário** julgou representação do procurador-geral do MPTCU, que trata de elevada liberação de recursos às vésperas de alguma eleição, neste caso, do salário-mínimo. Ficam algumas dúvidas sobre o levantamento da unidade técnica, como em relação ao período definido para análise das liberações no caso da votação do salário-mínimo (21 a 26/6/2004). A representação foi considerada improcedente.

O **Acórdão 465/2010-Plenário** julgou representação de senador sobre irregularidades em liberação de emendas parlamentares. A análise técnica considerou os votos emitidos em diversos casos. A representação foi considerada improcedente, por não ter se conseguido ligar a execução orçamentária e o apoio dos deputados nas votações. Também deve ser considerado que receber emendas não é o único elemento capaz de influenciar o voto do parlamentar.

Em uma única exceção de acolhimento de representação contra o chefe do Executivo, temos o **Acórdão 3194/2016-Plenário**, que trata de representação do procurador-geral do MPTCU (neste caso outro membro do MPTCU do que o usualmente proponente dessas representações) sobre oferecimento de cargos e liberação de emendas para impedimento do *impeachment* da então presidente Dilma. Neste caso, a representação foi considerada parcialmente procedente. Acolheu a representação sobre a falta de transparência na definição dos critérios para exercícios de funções ou cargos comissionados, e sobre a liberação de emendas para evitar o alcance mínimo de votos indicou o já constituído TC 012.117/2016-1, em uma correlação clara e inédita de barganha política, contrária a outras decisões que indicaram “não ser de competência do TCU analisar negociações entre o Executivo e o Legislativo”.

A seguir serão discutidos mais dois casos de representação relacionadas à Codevasf. O **Acórdão 2106/2022-Plenário** julgou representação com pedido de cautelar sobre licitações na Sudeco, Codevasf e Funasa para aquisição de caminhões coletores de resíduos sólidos com compactadores com superfaturamento e

direcionamento por parte de Ministro da Casa Civil. Os documentos do processo estão com acesso restrito, portanto não foi possível consultá-los. Algumas das irregularidades, conforme o resumo da unidade técnica no relatório, foram:

(...) em 2021, a Codevasf teria adquirido caminhão modelo/versão "Iveco Tector 11-190" por R\$ 391 mil, mediante o Pregão Eletrônico 21/2021 (UASG 195006-Sede). No entanto, em menos de um mês, veículo idêntico foi contratado por R\$ 505 mil, por meio do Pregão Eletrônico 9/2021 (UASG 195012-7ªSR-PI);

(...) [suspeita de laranjas] Fibra Distribuição e Logística Eireli (CNPJ 29.887.078/0001-51), cujo proprietário é o Sr. Jair Balduino de Souza, que recebeu dinheiro do auxílio emergencial (...). Essa empresa teria vencido um pregão de R\$ 8,5 milhões na Codevasf (superintendência regional de Pernambuco), que pagou R\$ 477 mil por caminhão de lixo. Entretanto, em Brasília, o mesmo veículo foi adquirido pelo valor de 391,3 mil. O prejuízo aos cofres públicos seria de R\$ 1,5 milhão;

(...) a Globalcenter Mercantil Eireli (CNPJ 02.330.299/0001-78), que venceu licitação da Codevasf (...), no valor de R\$ 1,7 milhão. (...) sede da empresa (...) casa abandonada, tomada pelo mato (...) o suposto dono da Global (...) é funcionário da Fibra;

(...) no Pregão Eletrônico 8/2021 da Codevasf (UASG 195001-5ªSR-AL), a empresa Deva Veículos Ltda. teria vencido sozinha a licitação para o fornecimento de 110 caminhões coletores com compactador de resíduos sólidos, no valor unitário de R\$ 474.400,00. O histórico desse certame mostrava que entre a abertura e o encerramento da etapa de lances passaram-se apenas 88 segundos (...) a Sada Participações [sócia da Deva Veículos] possui em seu quadro societário Vittorio Medioli - atual prefeito do município de Betim/MG (...);

(...) os caminhões coletores com compactador de resíduos sólidos adquiridos nas licitações são muito superiores à demanda real dos municípios beneficiados, tanto em capacidade quanto nos valores gastos nas compras, e que isso impacta negativamente a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A unidade técnica propôs a adoção da medida cautelar, mas o Ministro Relator não concordou. Foi apenas dada ciência à Codevasf e à Funasa de que os procedimentos do pregão estavam deficientes. Embora a Codevasf tenha considerado “como parâmetro o preço de equipamentos de maior porte do que os que se pretendia adquirir” e tenha utilizado de cotações ao invés de consulta ao Painel de Preços do Governo Federal e a contratações públicas similares, isso não foi considerado grave o suficiente para gerar mais do que um “dar ciência”. E a Funasa também apenas recebeu apenas ciência, embora em um pregão tenha utilizado a referência de apenas uma licitação combinada com cotações “bastante acima da média obtida em pesquisa no Painel de Preços do Governo Federal”.

Ou seja, perdoou o superfaturamento, mesmo que a forma de cotação tenha contrariado jurisprudência do TCU, o próprio Regulamento de Licitações e Contratos da Codevasf, tendo-se interpretado que uma diferença de “pouco mais de 11%” não seria sobrepreço, comparando-se pregões dentro do Nordeste, e aceitando-se

genericamente que haveria uma diferença entre estados por tributos e outros aspectos. Não se discutiu o caso apresentado de 22% de diferença entre Pernambuco e Brasília, que no total geraram R\$ 1,5 milhão de diferença para entregar 18 caminhões entre os dois estados, sem mencionar outros aspectos inadequadamente abordados, como a ausência de declaração de inidoneidade da empresa Fibra, de posse do “laranja” que recebia auxílio social (embora a equipe tenha aventado a possibilidade de que fosse o auxílio é que estivesse irregular, mas como a empresa não esclareceu, manteve a teoria dele ser “laranja”).

Pouco mais de um mês depois, por meio do **Acórdão 2484/2022-Plenário**, o método de definição de preços referenciais da Codevasf novamente não foi considerado tão grave, tendo o TCU apenas determinado à Codevasf que estabeleça procedimento para orientar as suas unidades “a buscar preços mais econômicos de máquinas pesadas”. A representação falava em 3 bilhões de reais em emendas de relator geral constituindo um orçamento paralelo e secreto bilionário em troca de apoio no CN. Consta que foi encontrado sobrepreço acima de 10% em 8 processos licitatórios, que a CGU informou ter detectado sobrepreço em 10 itens perfazendo mais de R\$ 3 milhões, que a CGU apontou que a Codevasf adquiriu “máquinas pesadas (motoniveladoras) mediante atas mais onerosas, em detrimento de outras mais econômicas, vigentes para o mesmo período e com saldo”.

Além de ter aberto mão de apenar a Codevasf diante de irregularidades graves, o TCU apenas determinou que seja feita uma orientação para realizar cotação de preços de máquinas pesadas, sendo que no relatório acórdão citado imediatamente anterior a esse, que também lhe é anterior cronologicamente, é citado o Regulamento de Licitações da Codevasf que exhibe procedimento de pesquisa de preços que, obviamente, deve visar a seleção da proposta mais vantajosa, que se precisasse estar em algum lugar está, dentre outras partes, como na Constituição, no art. 31 da Lei 13303/2018.

#### 4.5. Desrespeito a normativos

Houve ocasiões ao longo da história de fiscalizações de obras via emendas parlamentares pelo TCU em que se apontou claro descumprimento de normativos envolvendo emendas parlamentares. Foram selecionados 31 acórdãos cujas irregularidades foram associadas à ou facilitadas pela sistemática das emendas parlamentares.

Em resumo do que será exposto, já se detectou inobservância: ao art. 33, b da Lei 4320/64 (contratar obra sem projeto); art. 45 da LRF (iniciar novas obras ao invés de concluir as iniciadas); art. 35, § 1º da Lei 10180/01 (análise de custos em transferências intergovernamentais); diversas portarias, resoluções, cartilhas; art. 1º da Lei 10520/2002 (neste caso com permissão do TCU); artigos do Decreto 6170/2007, que trata de recursos federais transferidos mediante convênios ou contratos de repasse; uso equivocado de dispensa de licitação em desacordo com a Lei 8666/1993; Decreto 3931/2001; dispositivos de LDOs; princípio da impessoalidade; cláusulas dos contratos de convênio; Lei Complementar 123/2006, etc.

O Acórdão 1188/2007-Plenário cita a **Decisão 66/95-Plenário** (não incluída na pesquisa por não constar da base de consulta digitalizada) na qual se teria alertado as Presidências das casas do CN sobre os problemas de aprovação de emendas sem a existência de projetos básicos adequados bem como sobre os prejuízos de iniciar novas obras em detrimento de concluir as inacabadas. Portanto, vê-se que ambos os problemas são antigos.

Esse segundo aspecto foi abordado pelo **Acórdão 1188/2007-Plenário**, no qual houve determinação ao MPOG para a implantação de um cadastro geral de obras federais, como condição para liberação de recursos e com acesso público, além de recomendação, também ao MPOG, para exigir estudos de viabilidade e outros para inclusão da obra na LOA. O referido cadastro de obras em andamento serviria para orientar o cumprimento do art. 45 da LRF (item 9.5.3), já que tal auditoria constatou que esse preceito “não vem sendo cumprido por ocasião da elaboração da LOA”; encontrou-se 400 obras no país paralisadas ou inacabadas à época. Certamente esse elevado número não é um problema restrito às emendas, mas essas foram consideradas uma de suas causas principais:

(...) obras de convênio que somente receberam recursos para a realização da primeira etapa, pois nos anos seguintes não houve mais propositura de

emenda para dar continuidade (...) maioria dos Ministérios alega que as emendas são as principais responsáveis pela inserção de novos projetos (trecho do relatório do Acórdão 1188/2007-Plenário).

Ainda, na época foi detectado outro problema ligado a obras via emendas:

A despeito do rigor no procedimento adotado no âmbito do Poder Executivo para a inclusão de obras de grande vulto na Proposta Orçamentária, cabe a lembrança de que o mesmo não se aplica ao Poder Legislativo. Na prática, por ocasião da apreciação do PLOA pela CMO, podem ser apresentadas emendas relativas a empreendimentos de porte, bastando para isso observar o Relatório Preliminar do Relator da Comissão, que não contém critérios específicos nesse sentido. Isso permite que, por emendas, Projetos de Grande Vulto sejam incluídos no orçamento sem sequer possuir estudo de viabilidade (trecho do relatório do Acórdão 1188/2007-Plenário).

No **Acórdão 1271/2020-Plenário** a unidade técnica buscou evitar o início das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-376/PR - Contorno Sul Metropolitano de Maringá/PR em função do art. 45 da LRF. Consta do relatório:

Com relação à irregularidade apontada, em obediência ao art. 45 da LRF, será proposta determinação ao DNIT para que se abstenha de incluir dotação em proposta orçamentária ou iniciar (licitar e/ou contratar) qualquer empreendimento rodoviário no Estado do Paraná que não seja manutenção e conservação, sem que haja recursos suficientes para a adequada execução dos empreendimentos já iniciados, a exemplo, os a seguir identificados: (...)

Questionou-se o percentual de 20% da LDO 2018 para que uma obra seja considerada “em andamento” para os fins do art. 45 da LRF. Seria muito alto e permitiria início e abandono de muitas obras sem consequências de responsabilidade fiscal. No entanto, o acórdão apenas recomendou à SOF que avalie esse percentual.

Em relação à falta de projetos, conforme **Acórdão 347/2007-Plenário**, houve ocorrências reiteradas no Ministério das Cidades. De 2003 a 2006, em média 94% de todas as obras realizadas por seu intermédio ocorreu por emendas parlamentares. Havia uma diferença fundamental entre as obras com ou sem emendas: as por emendas não se contavam com análise preliminar de projetos. Os contratos de repasse e as notas de empenho eram feitos pela Caixa sem haver análise preliminar de projetos, sem a presença do projeto da obra (em descumprimento ao art. 33, b da Lei 4320/64) e mesmo sem o Plano de Trabalho!

No caso de obras com recursos provenientes de emendas parlamentares (dotações nominalmente identificadas), destaca-se que, conforme o Fluxo de Processos para Contratação dos Programas e Ações do OGU (fl. 68 do Anexo 1), não há apresentação de Proposta por parte do Proponente até que a CEF faça o empenho e o contrato de repasse. (...)

**Cabe ressaltar que as emendas não detalham o objeto a ser executado, impossibilitando que se saiba antecipadamente a sua destinação** (ver relação das emendas autorizadas do OGU-2005 às fls. 29 a 111 do Anexo 3 e do OGU-2006 às fls. 112 a 197 do Anexo 3).

(...) a incoerência de se optar por executar intervenções ligadas à determinada emenda antes que se tenha qualquer apreciação ou mesmo conhecimento a respeito de suas características. (...)

(...) o Ministério das Cidades vem agindo apenas como um órgão repassador de recursos (...) obras ligadas a emendas parlamentares são contratadas sem qualquer verificação preliminar do Ministério. Assim, se elas abrangem o escopo completo do empreendimento ou se serão destinadas apenas a uma etapa do todo, não faz diferença para que sejam aceitas e venham a receber os recursos pleiteados.

(...) a “análise técnica e a viabilidade do projeto” realizadas pela CEF, embora ocorram antes da verificação pelo Ministério das Cidades por meio da SPA, só acontecem em momento posterior à definição de quais emendas serão atendidas (responsabilidade esta a cargo do órgão), bem como não destacou a amplitude desta avaliação que, conforme a própria Caixa afirmou (ver resposta às questões 3 e 4 no ofício Informação/AECI/GM/MCIDADES às fls. 843 a 845 do Anexo 1, Volume 5), se restringem à etapa referente ao objeto do contrato de repasse. Assim, vem apenas corroborar a constatação antes indicada de que o conhecimento da obra é parcial. (relatório do Acórdão 347/2007-Plenário)

A contratação de obras com ausência de projetos foi “tornada legal” em 2020, 2021 e 2022 a partir de permissões na LDO, mesmo essas questões tratando de ordem técnica de engenharia e não de matéria orçamentária. Conforme relatório do **Acórdão 2183/2022-Plenário**:

Não obstante, é necessário destacar ainda um aspecto referente às emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária: a possibilidade de empenho dos recursos mesmo ante a existência de impedimentos de ordem técnica.

De fato, **nos exercícios de 2020, 2021 e 2022 houve modificações nas LDOs que permitiram o empenho das dotações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares mesmo com a ausência de licença ambiental e de projeto de engenharia**, quando estes fossem necessários à consecução do empreendimento.

Por iniciativa do Poder Executivo federal (Mensagem 73, de 3/3/2020) a LDO 2020 foi modificada pela Lei 13.983/2020 (PLN 2/2020), havendo o acréscimo do art. 62-A, que buscava regulamentar a expressão “impedimento de ordem técnica”, situação que desobrigaria a execução das emendas individuais e de bancada estadual, conforme o § 13, do art. 166 da CF/1988.

Ocorre que, no curso da tramitação do PLN 2/2020 no Congresso Nacional, foi incluído o § 3º ao art. 62-A, com a seguinte redação:

§ 3º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo, será realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, 7, 8 e 9, podendo a licença ambiental (LP) e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

No **Acórdão 1389/2005-1ª Câmara** foi determinado à Secretaria de Coordenação da Amazônia que realizasse a análise de custos exigidas nas transferências conforme art. 35, § 1º, da Lei 10180/2001. Não consta processo digitalizado no e-TCU para se verificar a extensão do descumprimento.

No **Acórdão 2555/2005-1ª Câmara** foi determinado à Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos do Ministério do Meio Ambiente que

observasse as exigências do arts. 2 a 7 da IN STN 1/1997, que tratam de requisitos como justificativas, descrição do objeto e das metas, entre outros.

No **Acórdão 1540/2014-Plenário**, em resposta à consulta, informa que todas as propostas de convênio, mesmo se oriundas de emendas parlamentares, devem obedecer à “Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, e conter descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar”.

Ressaltando m uma infração a regras contábeis e de finanças públicas, o relatório do **Acórdão 2937/2018-Plenário** critica as emendas parlamentares terem sido inseridas no orçamento dentro da verba de reserva de contingência, contrariando o art. 5º, inciso III, alínea “b” da LRF.

A LDO 2019, no caput do art. 12, por sua vez, dispõe que a Reserva de Contingência corresponderá a, no mínimo, 2% da receita corrente líquida (RCL) prevista e destinada a ser utilizada em eventos fiscais imprevistos, referindo-se a abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária. Esta é a parte que atende a especificação da LRF.

Adicionalmente, este mesmo artigo da LDO estatui que a lei orçamentária conterá reservas específicas para atendimento de programações de emendas individuais e de bancadas estaduais. Por constarem do mesmo artigo, estas reservas específicas, embora não se destinem a atender riscos e eventos fiscais imprevistos, terminam por ser abarcadas pela mesma denominação de Reserva de Contingência.

Numa ocasião recente, o TCU contrariou sua jurisprudência para firmar subitamente novo entendimento, por meio do **Acórdão 1213/2021-Plenário**, acerca da contratação de obras de pavimentação por meio de pregão, com recursos de emendas parlamentares, estratégia até então proibida por se considerar que esse tipo de contratação não se enquadraria no conceito de “serviços comuns”.

O processo no qual o acórdão foi exarado tratava justamente de uma representação de unidade do TCU contra as consideradas irregularidades em pregões eletrônicos que realizaram registro de preço de serviços de pavimentação de vias municipais. Apresentando entendimento predominante e concordante com a jurisprudência então vigente, alegou-se que não se tratava de objeto padronizável, como se exige dos serviços comuns por meio de pregão, já que não se sabe os quantitativos e mesmo os aspectos qualitativos: é necessário analisar o objeto específico para verificar que necessidades de soluções de drenagem, base (camada abaixo do asfalto), tratamento de sub-base, obras complementares seriam adequadas para a produção de uma obra econômica e com qualidade.

Portanto, não seria possível a execução de obras e serviços de engenharia com uso da Lei 10520/2002, que se restringe a bens e serviços comuns. No entanto, neste caso o TCU entendeu ser possível ter procedido com procedeu a Codevasf em 2020. Para citar apenas um caso da baixa qualidade das obras empreendidas, cita-se o caso do “asfalto sorrisal” de Petrolina e diversas outras cidades<sup>23</sup>, executado com recursos da Codevasf.

O Acórdão determina à Codevasf que defina critérios para gerar o enquadramento das pavimentações licitadas por pregões para gerar o registro de preços de pavimentação de vias públicas na área de atuação da companhia; definir ajustes dos projetos executivos aos padrões de projeto; pesquisar o insumo “paralelepípedo” na região antes de adotar o registro de preços; não autorize adesões de outros órgãos até que o TCU avalie a modelagem adotada.

O **Acórdão 1170/2022-Plenário** tratou de monitoramento desse Acórdão, considerou itens parcialmente cumpridos. Determinou a inclusão de:

obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada, assim como estudo de necessidade da obra, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, (...) que somente emita novas ordens de serviço de obras relacionadas aos pregões e atas objeto deste processo após a publicação [dessa exigência anterior]

Ou seja, um ano depois de ir contra normas de engenharia chancelando as “brilhantes ideias” que surgiram na Codevasf, o TCU resolver passar a exigir uma espécie de anteprojeto, pelo menos do ponto de vista qualitativo. Segundo esse acórdão de monitoramento, observamos que mesmo as parcas exigências estabelecidas no Acórdão 1213/2021-Plenário não foram adequadamente seguidas.

Os **Acórdãos 2704/2022-Plenário** e **1481/2022-Plenário** apontaram a irregularidade encontrada na LOA 2021 acerca do cancelamento de despesas obrigatórias a fim de gerar espaço para as ERG, o que na verdade poderia ser enquadrado como crime de responsabilidade. Mas o Acórdão 1481/2022-Plenário aprovou com ressalvas as contas do Presidente de 2021.

(...) expõe situações que comprovam que as emendas de relator-geral foram previstas em 2021 à custa da supressão de programações para a União honrar despesas decorrentes de obrigações incondicionais que constavam no rol de prioridades definidas na LDO 2021, além de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento dos órgãos e entidades. Eis a

---

<sup>23</sup> <https://www.alingua.com.br/petrolina-vira-chacota-nacional-asfalto-sorrisal-ou-farofa-destacou-a-grande-midia-nacional/>  
<https://portalsertao.com/noticia/43561/video-apresentador-de-tv-denuncia-asfalto-sorrisal-na-regiao-de-cajazeiras-diz-vem-governador-ver-a-porcaria-de-servico>  
<https://vilasmagazine.com.br/asfalto-sorrisal/>

parte do Relatório que merece reprodução para subsidiar esta análise de mérito sobre a sistemática de emendas de relator-geral (trecho do relatório do Acórdão 2704/2022-Plenário)

(...) o arranjo com as feições adotadas em 2021 comprometeu as dotações necessárias e suficientes para a União honrar suas despesas obrigatórias decorrentes de obrigações incondicionais impostas legal e constitucionalmente, assim como despesas que, embora sejam classificadas como discricionárias, são de caráter continuado e consideradas essenciais para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (trecho do relatório do Acórdão 1481/2022-Plenário)

No **Acórdão 3308/2014-Plenário** são mencionados dois processos de origem de EP, referentes à ação de qualificação social e profissional de trabalhadores em base setorial (Planseq). Detectou-se fragilidade da análise quanto à capacidade técnica e operacional em um deles, destinado ao treinamento de 3.622 alunos do setor turístico com valores de R\$ 3 milhões a preços de 2010. No outro havia problemas no plano de trabalho. O processo 015.423/2013-1 está sem acesso amplo mesmo aos servidores do TCU de forma a não se saber exatamente quais irregularidades foram específicas aos dois casos comprovadamente oriundos de emendas parlamentares, visto que foram analisados dezenas de convênios. Mas observa-se que, no Decreto 6170/2007, que trata de convênios e contratos de repasse de verbas federais, a questão da “qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente” é mencionada uma única vez, no art. 5º, que trata de critérios objetivos para o chamamento público. Como as emendas usualmente não se utilizam de chamamento público, esse decreto não cria *enforcement* para a verificação da capacidade técnica e operacional em recursos oriundos de EP. Ao menos a Portaria Interministerial 127/2008 com normas sobre o Decreto 6170/07 faz referência explícita a que, no caso de entidades privadas sem fins lucrativos, “será avaliada a sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento”, em artigo que trata do Plano de Trabalho (art. 22).

No relatório do **Acórdão 1048/2019-Plenário** é mencionado o seguinte:

A título de exemplo, cita-se o caso do Convênio Siconv 861836, fiscalizado pela SEC-PB. Uma das empresas contratadas nunca havia entregue a Rais (...), suas duas sócias exerciam atividades bastante incompatíveis com a atividade empresarial, sendo suspeitas de serem laranjas (...), além de uma delas ser, atualmente, Secretária Parlamentar na Câmara dos Deputados (...) – o convênio é decorrente de emenda parlamentar.

Em tal situação, a não entrega da Rais indica, a princípio, que não havia empregados, o que pode indicar ausência de capacidade operacional, mas o contexto apresentado aparenta corrupção. O **Acórdão 1241/2019-Plenário** enunciou a

contratação irregular por dispensa indevida de licitação da empresa com o curioso nome de SPA Serviços, Projetos, Assessoria, Criação e Produção de Camarão, Peixes e Crustáceos Ltda. para fazer projeto de engenharia. Fizeram uso equivocado do art. 24, IV da Lei 8666/1993, que trata de dispensa por emergência ou calamidade pública, restrita a parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas em 180 dias. Ou seja, o dispositivo legal fornece seis meses para a conclusão da obra e não apenas para o projeto. Houve uma declaração de emergência na Paraíba em 2017 devido à falta de água, mesmo assim não se atendeu a todos os parâmetros da norma. O objeto do convênio era “implantação do sistema de abastecimento de água em comunidades rurais do Município de São João do Rio do Peixe/PB”. Apenas por haver risco de abastecimento de água no estado, não quer dizer que a obra em questão esteja associada a atendimento de urgência da população atendida nesse sentido.

Dispensa irregular de licitação também ocorreu no caso de que trata o **Acórdão 259/2011-Plenário**, sobre aquisição de simulador aquaviário pela UFRJ. Nesse caso, foi utilizado o inciso XXI do art. 24 da Lei 8666/1993, que trata apenas de aquisições exclusivas para pesquisas, mas estava sendo utilizado como ferramenta instrucional.

No **Acórdão 3095/2011-1ª Câmara** apontou-se ter havido especificações inadequadas e insuficientes de objetos e ausência de verificação da vantagem em aderir a atas de registros de preço com recursos de EP. Ao simplesmente aderir ao registro de preços, sem fazer, por exemplo, cotações para comprar a vantajosidade, há infringência do art. 8º do Decreto 3931/2001. A falta de especificações e características dos objetos a serem adquiridos abre margem para o fornecimento de bens que não atendam as especificações necessárias.

O **Acórdão 8763/2016-2ª Câmara** deu ciência ao TRF da 1ª Região quanto ao descumprimento do art. 52 da LDO 2014, que tratava de execução obrigatória de emendas individuais, e que acabou se constitucionalizando por meio do art. 166, §§ 9, 11 e 14.

Há ainda casos de potencial uso indevido do dinheiro público, mas que não foram considerados ilegais em termos de vedação específica, embora firam o princípio da impessoalidade. Segundo o relatório do **Acórdão 2550/2013-Plenário**:

Constatou-se ainda que dois convênios resultantes de uma emenda parlamentar foram celebrados com entidade privada sem fins lucrativos em que um dos seus dirigentes era também secretário parlamentar do próprio autor da emenda ao Projeto de Lei Orçamentária Anual que originou os convênios (...)

Não há vedação expressa nesse sentido, todavia, considerando que os secretários parlamentares são agentes públicos que prestam serviços de secretaria, assistência e assessoramento direta e exclusivamente a um gabinete de deputado (Ato da Mesa da Câmara dos Deputados 72/1997, art. 1º, caput), e que **os casos encontrados se referem a dirigentes de entidades que são secretários parlamentares do próprio deputado que propôs a emenda orçamentária que beneficiou a entidade, conclui-se que se trata de infração de natureza constitucional, que fere o princípio da impessoalidade** (art. 37, caput, da Constituição Federal) que deve nortear todo dispêndio de verbas públicas. (grifado)

Situação semelhante foi apontada no **Acórdão 4485/2016-2ª Câmara**, na qual as contas de convênio para “ampliação da participação da pessoa portadora de deficiência intelectual e múltipla e da sua família no movimento apaeano, dando oportunidade de expressão de seus interesses, necessidades e ideias”, ao relatar denúncia na qual a EP de R\$ 1 milhão a preços de 2010 direcionada por um deputado para a Federação Nacional das Apaes-MG presidida por funcionário de seu gabinete. A equipe de auditoria encontrou irregularidades como notas fiscais sem detalhamento, pagamento por locação de espaços e sonorização sendo que os fóruns regionais previstos foram realizados nas sedes das Apaes, menos pessoas em registros de hospedagem do que o previsto etc. Tais irregularidades não foram suficientes para o acórdão dar parecer por irregularidade de contas; foi dada regularidade com ressalva. No voto menciona-se que houve “devolução da quase totalidade do valor repassado” mas a única referência quantitativa de devolução foi de R\$ 12.535,80.

Outra situação semelhante consta do **Acórdão 2301/2010-Plenário**, que considerou procedente denúncia na qual a EP envolveu direcionamento de licitação para empresa de propriedade de assessor do deputado autor da emenda.

O relatório do **Acórdão 2026/2011-Plenário** aponta irregularidade acerca de contratos guarda-chuva associados a EP, em desacordo com o art. 6º, IX, 7º, § 2º, II e III da Lei 8666/1993, por se tratar de licitação de conteúdo genérico, amplo e impreciso:

a defesa é incapaz de afastar a constatação de que a referida licitação se trata, na verdade, de exemplo prático de um antigo artifício de que as municipalidades se socorrem para que se vincule a um mesmo contrato de execução de obras genéricas de infraestrutura todo e qualquer similar objeto a cuja consecução venha se obrigar por intermédio de recursos federais. Todavia, conforme o relatório de auditoria teve ocasião de demonstrar, a comodidade de que resulta a existência de uma única empreiteira, contratada para a execução de uma ampla e genérica gama de serviços, mas que na verdade só recebe ordem de serviço para executar específicas obras normalmente previstas em contratos de repasse, as quais, por sua vez, são objetos de emendas parlamentares, tal procedimento é ilegal, em face da fundamentação mencionada.

No **Acórdão 13447/2019-1ª Câmara**, que tratou de dois convênios firmados por EP com mesmo instituto, nos quais houve aquisição sem licitação de diversos equipamentos para uma unidade móvel digital e 12 centros de acesso gratuito à internet, incluso uma carroceria de microônibus e um chassi, o que contraria o art. 27 da Instrução Normativa STN 1/1997 e cláusulas dos convênios. Voto aponta laranjas e reais controladores do Instituto Amor pela Vida. Houve omissão de prestação de contas e não localização do instituto. 2007

Na área da saúde, o Incremento Temporário do Teto de Média e Alta Complexidade (MAC) gerou alguns acórdãos com apontamentos de irregularidades. No **Acórdão 470/2019-Plenário**, destacou-se que a Portaria GM MS 600/2015 vedava a transferência de recursos de emendas parlamentares para tal finalidade para instituições com fins lucrativo, consoante seu art. 3º, o que ocorrera em diversos casos. Esse acórdão sofreu embargos de declaração julgados por meio do Acórdão **1420/2019-Plenário** dentre outros recursos. Nesse caso, houve acolhimento parcial, sem alterar o acórdão embargado, apenas para dizer que o argumento sobre o hospital para o qual direcionara os recursos era o único da região com capacidade para média e alta complexidades, para dizer que o defendente não comprovou adequadamente seu ponto, e que não havia essa exceção na portaria, uma vez que o programa em específico era apenas para unidades públicas. O **Acórdão 371/2020-Plenário** negou pedido de reexame. Em outra ocasião, essa ação orçamentária (Incremento do Teto de MAC), via emendas parlamentares, foi indevidamente utilizada para pagamento de pessoal, sendo que nesse caso a portaria desatendida foi a Portaria GM MS 788/2017, art. 3º, § 4º (**Acórdão 355/2019-Plenário**).

Conforme **Acórdão 1529/2019-Plenário**, houve descumprimento da Portaria Interministerial 127/2008 em função da declaração de funcionamento de uma instituição emitida pelo próprio parlamentar autor da emenda ser muito precária. “A informação constante nos documentos é lacônica: a entidade vem funcionando regularmente desde a fundação”. Não referir se há funcionamento regular por pelo menos três anos também fere a referida portaria.

No **Acórdão 2630/2018-Plenário**, dentre outras irregularidades, a maioria esclarecida, apontou-se o descumprimento do item. 4.3 da Portaria Normativa 3353/2013-MD que exige máximo de R\$ 5 milhões para cada objeto de convênio dentro do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa.

No **Acórdão 914/2022-Plenário**, houve desrespeito à Resolução CD/FNDE 4/2020, que deveria ser observada no caso de emendas de relator geral conforme a Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares – MEC 2022, pois não se observou a capacidade operacional do ente favorecido pelo repasse. No caso, foram adquiridos kits de robótica pelo total de R\$ 26 milhões a preços de 2022, com potencial superfaturamento (não houve adequada transparência dos critérios de formação de preços), para municípios sem estrutura de utilizá-los. Tal acórdão referendou medida cautelar para suspensão desse gasto.

No **Acórdão 623/2021-Plenário** houve beneficiamento indevido de empresa filial de outra enquadrada equivocadamente como empresa de pequeno porte, se beneficiando indevidamente do tratamento preferencial da Lei Complementar 123/2006 para ata de registro de preços em que se detectou elevado superfaturamento (tratores e implementos agrícolas para a Codevasf). Foi concedida suspensão cautelar neste processo originário de representação de um deputado.

Observa-se que o descumprimento de normativos vão desde falhas meramente formais, passando por inobservância de regras questionáveis em sua utilidade até tentativa de manipulação da legislação para contornar normas indesejáveis ou se enquadrar irregularmente em situações vantajosas, num contexto de frequentes mudanças, considerando em específico o histórico das alterações referentes a emendas parlamentares de 2015 até 2022.

## 5. Conclusão e considerações finais

Deste trabalho, conclui-se que o TCU buscou contribuir na melhoria da gestão principalmente do Poder Executivo, direcionando seus esforços de sugestões e determinações na seara das emendas parlamentares quase que exclusivamente para esse poder. Efetivamente, quanto melhores forem os diagnósticos e indicadores de políticas públicas disponíveis nas várias áreas temáticas de governo, e melhores forem as suas estruturas de gestão, controle e governança, haverá menos risco de desvios e menos legitimidade aos parlamentares que desrespeitassem as prioridades existentes quando da alocação dos gastos públicos via emendas parlamentares. Não se desmerece esse esforço.

No entanto, entende-se que isso corresponde a uma abordagem parcial do problema, uma vez que, mesmo havendo à disposição dos parlamentares os programas e as prioridades existentes, podem alegar que existe erro nesses estudos, e que o parlamentar conhece melhor as necessidades locais, e que, portanto, pode usar de seu poder discricionário e sua percepção pessoal ou mesmo de estudos da sua equipe para direcionar o gasto para onde o entende relevante.

Da mesma forma, não parece correto penalizar apenas o Executivo por contratar entidades irregulares que foram expressamente indicadas por parlamentares, pois às vezes a fraude ou incompletudes documentais podem não ser tão óbvias a um agente médio e sobrecarregado de trabalho. Caso o parlamentar não tenha certeza quanto à qualificação técnica e capacidade operacional da entidade, seria mais razoável que se realizasse uma seleção pública, buscando-se as organizações existentes no mercado e incentivando a competição, ao invés de simplesmente indicar com exclusividade em sua emenda uma entidade inadequada ou mesmo inexistente, sem receber nenhum ônus por isso.

Dentre os cargos eletivos federais, os parlamentares não costumam ser responsabilizados por aspectos macroeconômicos e de melhoria das instituições ou da infraestrutura do país, possuindo assim um menor custo de oportunidade de direcionar recursos para objetos que não vão contribuir para aquela melhoria macro e nacional. Sua melhor estratégia ou a maximização de seus benefícios pode advir de atribuir, ilustrativamente, em um mundo faminto, a fartura de um *pork barrel* (barril de carne de porco), como se chamam os investimentos com interesse eleitoral, para

um pequeníssimo grupo de pessoas. Pode não ser um gasto justo, eficiente ou mesmo relevante, mas pode ajudar a elegê-lo novamente ou eleger alguém que lhe é relacionado, conforme o fruto de *marketing* político que surja da ação.

Talvez por isso, dentre outros aspectos, nos países da OCDE os parlamentares não possuem prerrogativas de influir substancialmente no orçamento.

Se não fosse o bastante, os parlamentares brasileiros ainda possuem elevado nível de discricionariedade, como escolher livremente onde vão alocar sua parcela de emenda hoje obrigatória; definir o objeto de gasto após a aprovação da lei orçamentária; poder indicar a entidade junto com o plano de trabalho (sem ser responsabilizado por falhas e irregularidades associadas, conforme já mencionado); poder iniciar sua emenda de obra sem haver licença ou projeto (como constou de algumas LDOs), etc.

Não se pretende defender a eliminação total da discricionariedade, mas sim valorizar a transparência e a eficiência do gasto público. A decisão discricionária deve existir na medida do necessário ao exercício político-administrativo-democrático, não sendo recomendada em casos que apenas facilita o desvio de recursos públicos, como no caso da atual redação do art. 29 da Lei 13019/2014, que sacramentou a possibilidade do parlamentar indicar a entidade sem fins lucrativos para sua emenda, sem realização de chamamentos públicos, e, como vimos, sem ser responsabilizado pelo controle externo caso tal entidade seja irregular, fraudulenta, desqualificada.

Nesse contexto, agindo como um órgão ordenador de despesa pública em todo o país, se esperaria controle efetivo sobre as escolhas alocativas do Poder Legislativo, no entanto, o TCU não costuma lhe direcionar recomendações ou determinações, o que ensejou a hipótese de existir algum nível de subserviência tácita ou implícita em relação a esse poder por parte da Corte de Contas, apesar de sua independência formal. O teste formal dessa hipótese, no entanto, não foi realizado. Com certeza, mesmo sem modificar o regimento pátrio, seria possível ao TCU apontar falhas e ineficiências ao Legislativo no seu papel de alocador direto de gastos, contribuindo para melhor uso e controle de seu poder discricionário.

O TCU costuma argumentar que não possui competências de ordem política, apenas técnica. No entanto, dado o peculiar papel do Legislativo, de relevante alocador direto de recursos públicos, não é possível mais argumentar que esteja apenas agindo politicamente, fazendo leis e fiscalizando o Executivo. Diante de novos riscos para a sociedade, cabe ao TCU se reinventar e se posicionar de modo mais

ativo e preventivo contra o desvio do gasto público, mesmo que envolva altas instâncias de poder. Até porque as esferas política e técnica não são tão separadas como se pretende: a decisão política precisa de respaldo técnico para ser legítima e atender a princípios constitucionais de eficiência e economicidade, e a decisão técnica não permanece isolada das instâncias políticas. Historicamente, desde o final dos estados absolutistas, a sociedade exige cada vez mais motivação, moralidade, legalidade e eficiência nas decisões políticas.

Será mesmo que nos dias de hoje, considerando sua missão de fiscalizar recursos públicos em benefício da sociedade, ainda cabe aos órgãos de controle apenas aceitar como dado qualquer tipo de normativo aprovado pelo Legislativo, sem ao menos apontar suas incongruências em relação a outros normativos ou riscos para o interesse público?

Também foi demonstrado que, embora alguns problemas associados às emendas parlamentares tenham existido desde o início de nossa história democrática, como desconexão com prioridades setoriais e elevada discricionariedade com consequente descumprimento de regras aplicáveis a outras transferências voluntárias, recentemente o problema se multiplicou em função da elevação de recursos, da ordem de bilhões de reais, criação de impositividade de 1,2% da receita corrente líquida para emendas individuais e 1% para as de bancada, e criação de novas formas de transferência, como as especiais criadas em 2019 (art. 166-A da Constituição), que independem de convênio, de forma que não precisam respeitar as regras existentes para essa forma contratual, tais como as vedações constantes do art. 2º do Decreto 6170/2007.

## Referências bibliográficas

AMATO, Lucas Fucci. Variedades de análise econômica do direito: da nova economia institucional às arquiteturas de incentivos comportamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. V. 116, n. 2, p. 249-272. jul./dez. 2021.

ARAÚJO, Fabio da Silva. **Controle interno no Poder Executivo Federal**: um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino (IFEs) sobre a atuação da Controladoria Geral da União (CGU). 2007. Dissertação (Mestrado) - Ciências Contábeis, Programa multi-institucional e inter-regional de pós-graduação, Recife.

ASSIS, Adriana Ribeiro de. Orçamento impositivo: As emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP**. v. 1, n. 5, p. 26-35, jul. 2020.

AZEVEDO, Fernando. Corrupção, mídia e escândalos midiáticos no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 14-19, mar. 2010.

BAIÃO, Alexandre Lima. COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**. 23 (3). Unicamp. Set-Dez 2017. (<https://doi.org/10.1590/1807-01912017233714>)

BALB, Ronaldo da Silva. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. In: **Revista da CGU**. Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006. p. 61 -76

BOTELHO, Martinho Martins. A eficiência e o efeito Kaldor-Hicks: a questão da compensação social. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, v. 2, n.1, p. 27-45, jan/jun 2016.

BRUE, Stanley. L. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Thompson Learning, 2006.

BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: uma análise de desenho de mecanismos. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 46, n. 1, p. 43-89, jan./mar. 2006.

CIRACE, John. **Law, economics and game theory**. Lexington Books, Maryland, 2018.

CONGRESSO Nacional. **Parecer 43/2021**. Disponível: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9049965&ts=1638893705837&disposition=inline>.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**: a luta continua. 3ª ed. São Paulo: Blucher, 2019.

DOMINGUES, Fabian Schloze. **Uma introdução à ética econômica e social: a distribuição da riqueza em perspectiva**. Novas Edições Acadêmicas, 2014.

EDMUNDSON, William A. *Political equality, epistocracy and expensive taste*. **Lua Nova**, São Paulo, nº 117, p. 55-70, 2022.

ELSÄSSER, Lea. HENSE, Svenja. SCHÄFER, Armin. Government of the people, by the elite, for the rich: unequal responsiveness in an unlikely case. **MPIfG Discussion Papers**, n. 18/5, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2018, Cologne, Germany.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica**. Brasília: ENAP, SOF, 2022.

FEIJÓO, José C. Valenzuela. **Utilidade e preferências: De Bentham a Pareto**. Disponível em [https://www.resistir.info/mexico/ensaio\\_bentham.html](https://www.resistir.info/mexico/ensaio_bentham.html).

FERNANDES, Ivana Leila Carvalho. LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. **Abordagem do bem-estar para o desenvolvimento global**. Revista Perspectivas Contemporâneas, v. 15, n. 2, p. 93-116, mai./ago. 2020.

FLORENCIO, Marcela Proença Alves. Princípios da publicidade e participação popular: bases estruturantes para a transparência na Administração Pública. **Revista dos Mestrados Profissionais**. UFPE, Volume 2, número 1, jan/jun. 2013.

GOMES, Emerson C. da Silva. **Regime jurídico da despesa pública no Brasil**. Tese de doutorado, USP, 2014.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União: evolução histórica no Brasil**. Set, 2004. Disponível no site da Câmara dos Deputados. <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>, acesso em dez/2022.

GREGGIANIN, Eugênio. SOUZA, Mário Luís Gurgel de. VOLPE, Ricardo Alberto. Transferências Voluntárias (art. 25 da LRF) da União aos demais entes durante o período eleitoral, inclusive sob a modalidade de Transferência Especial (art. 166-A da CF). Brasília: Câmara dos Deputados, fevereiro/2022. **Estudo técnico nº 2/2022**.

HARTUNG, Paulo. MENDES, Marcos. GIAMBIAGI, Fábio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Conjuntura Econômica**, set 2021.

KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. University of California Press, 1988.

KOMESAR, Neil K. **Imperfect alternatives** Choosing institutions in Law, Economics and Public Policy. The University of Chicago Press, 1994.

LARANJA, Anselmo Laghi. **Negócios públicos, riquezas privadas: o escândalo dos “anões do orçamento” (1993-1994)**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em História Social das Relações Políticas, UFES, Vitória.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Ipea, n. 26 | jun./dez. 2003.

LIMA, Marcelo Machado Costa. John Rawls e os princípios de justiça: algumas aproximações conceituais para o jurista contemporâneo. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75., jan./mar. 2020.

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento Impositivo no Brasil**: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MAGALHÃES, Melissa Machado. **Análise da Efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO**. Brasília, ISC/SOF, nov/2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AD13EB9088B>. Acesso em dez/2022.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado. In: **Revista de estudos e pesquisas sobre as américas**. DOI: 10.21057/10.21057/repamv14n2.2020.28759

MENDES, Marcos. **Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo**: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Millenium papers.8ª edição. Abr. 2022.

MENEZES, David Curtinaz. PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(4), out.-dez. 2015, 178-186.

PARA entender o caso. **Folha de São Paulo**, 14 out 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/10/14/brasil/25.html>

PIOLA, Sérgio Francisco. VIEIRA, Fabiola Sulpino. As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde. **Texto para Discussão 2497**. IPEA. 2019.

POLETTI, Ronaldo. Coleção Constituições Brasileiras. Volume III. **1934**. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

ROCHA, Heloisa Rodrigues da. Limites do controle do TCU sobre os atos discricionários das agências reguladoras. In: **Revista Digital de Direito Administrativo**. FDRP, USP. Vol. 7, n. 2, p. 37-59, 2020.

RODRIGUES, Loredany C. C. GOMES, Adriano P. TEIXEIRA, Evandro C. Efeito da corrupção sobre a eficiência institucional dos países. **Economia aplicada**, v. 24, n. 4., 2020, p. 461-486.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **The economics of corruption**. Journal of Public Economics 4 (1975) 187-203. North-Holland Publishing Company.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The Institutional Economics of Corruption. GRAAF, G. de. MARAVIC, P. von. WAGENAAR, P. (org.) **The good cause**. Theoretical perspectives on corruption. MaraviBarbara Budrich Publishers. Opladen & Farmington Hills, MI, 2010 (<http://dx.doi.org/10.3224/866492639>)

SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é pesquisa em Direito e Economia?** Cadernos Direito FGV, São Paulo, vol. 5, n. 2, março de 2008, p. 24-25.

SANCHES, O. M. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. In: **Revista de Informação legislativa**. Brasília a. 35 n. 138 abr/jun 1998. P. 5-23.

SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: FGV, 1962.

SECRETARIA do Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. Brasília, 2022.

SENADO Federal. Instituto Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento fiscal nº 38**. Mar. 2020.

SODRÉ, A. C. de A.; ALVES, M. F. C. **Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil**: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 2, pp. 414-433, mai/jun, 2010.

TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do poder executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. In: **Cadernos Aslegis**, n. 34, p. 213-236, mai./ago. 2008. Brasília: Câmara dos Deputados.

VAZ, Lucio. **Sanguessugas do Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2012.

WORLD Bank. **Enhancing government effectiveness and transparency**. The fight Against corruption. Global Report. Set 2020.

## Apêndice A – Acórdãos selecionados para a pesquisa

Acórdão, colegiado e relatoria (vide lista de siglas)	Descrição sucinta complementar (justificativa de inclusão na pesquisa)	Resultado - Enquadramento em grupos	Resultado - Enquadramento em grupos - aspectos adicionais
2704/22 P AAn	consulta créditos extraordinários p/ despesas obrigatórias	fragmentação ou desconexão	desrespeito à norma/ uso de informação
2695/22 P AC	Fiscobras 2022, gestão obras por EP, descrições	responsabilização Executivo	uso de informação
2619/22 P JO	EC, doações período eleitoral EI, transf. especiais	uso de informação	
2485/22 P WO	compra máq. pesadas emendas de relator R\$ 97 milhões	incentivo à transparência	
2484/22 P WO	Codevasf, aquisição máq. pesadas, representação	denúncia s/ investigar tudo	
2369/22 P VR	saúde, governança pandemia, apresentação dados sobre EP	incentivo à transparência	
2106/22 P JO	compra caminhões compactadores de lixo, representação	denúncia s/ investigar tudo	
1826/22 P JO	equipamentos contra seca - Petrolina/PE	denúncia s/ investigar tudo	responsabilização Executivo/ incentivo à transparência/fragmentação ou desconexão
1345/22 P AC	perímetros públicos de irrigação, emancipação, 1 ref. EP	fragmentação ou desconexão	
1170/22 P AS	pavimentação por pregão	desrespeito à norma	
914/22 P WAR	aquisição kits de robótica c/ emendas de relator	desrespeito à norma	uso de informação
877/22 P BZ	turismo (capacitação turismo do Amapá)	uso de informação	
2878/21 P VR	saúde (gastos com pandemia Covid-19)	incentivo à transparência	
18767/21 2C JO	obras contenção Lagoa São Gotardo Bom Jesus da Lapa/BA	uso de informação	
17954/21 1C WAR	gestão EP no Fundo C&T, 2 ref. valores, 1 ref. a outro processo	fragmentação ou desconexão	
16441/21 2C AC	saúde (aquisição medicamentos Salto do Lontra/PR 2010-11)	uso de informação	
1873/21 P BZ	saúde (governança pandemia Covid 19)	incentivo à transparência	
1515/21 P WAR	Contas PR 2020, vastas análises RP-9 (emendas relator geral)	incentivo à transparência	
1213/21 P AS	pavimentação, uso de pregão	desrespeito à norma	
908/21 P BD	EC 95/16, ajustes orçamentários ref. pandemia	uso de informação	
623/21 P BD	aquisição de tratores, representação	desrespeito à norma	
439/21 P AS	saúde (insumos hospitalares, pessoal), 1 ref. crítica EP indiv.	fragmentação ou desconexão	
3225/20 P BD	EC 106/20, pandemia, recursos RP-9 fim exercício	fragmentação ou desconexão	
2817/20 P BZ	governança pandemia, gestão específica saúde	fragmentação ou desconexão	incentivo à transparência
2098/20 P AN	obras de saneamento, monitoramento	fragmentação ou desconexão	
1411/20 P RC	turismo, excluiu e reduziu multa por limitação gestores EP	fragmentação ou desconexão	uso de informação
1271/20 P AA	obras e rodovia BR 376 PR, descumprimento art. 45 LRF	desrespeito à norma	
371/20 P AC	recurso - EP p/ média alta complexidade p/ entid. fins lucrativos	desrespeito à norma	

Acórdão, colegiado e relatoria (vide lista de siglas)	Descrição sucinta complementar (justificativa de inclusão na pesquisa)	Resultado - Enquadramento em grupos	Resultado - Enquadramento em grupos - aspectos adicionais
13447/19 1C VR	projetos inclusão digital, desvio de finalidade	desrespeito à norma	
2513/19 P VR	RePP 2019, comentário fiscalizações EP, 2 ref. outros Ac., EC	fragmentação ou desconexão	
2303/19 P WO	aquisição veículos várias finalidades	uso de informação	
1932/19 P WAR	pgto/empenho irregulares saúde UFRJ crítica centralização	incentivo à transparência	
1927/19 P JMM	turismo (evento específico)	uso de informação	
1846/19 P AN	Auditoria sobre Semiárido	responsabilização Executivo	
1529/19 P BZ	convênios diversos esporte, turismo e trabalho c/ Tercon Brasil	desrespeito à norma	
1420/19 P AN	saúde (incremento teto média e alta complexidade), embargos	desrespeito à norma	
1331/19 P AA	contas PR 2018	uso de informação	
1241/19 P MB	1 alusão a informações sobre EP, info Siconv 861836 que é EP	desrespeito à norma	
1048/19 P MB	dados, irregularidade empresa contratada, laranja, Rais, sócias	desrespeito à norma	uso de informação
470/19 P AN	EP individuais incremento teto média e alta complexidade	desrespeito à norma	
355/19 P AS	saúde (incremento teto média e alta complexidade)	desrespeito à norma	
344/19 P AA	Acomp. receitas despesas 4º bi 2018	fragmentação ou desconexão	
2682/18 P WAR	turismo (evento específico)	fragmentação ou desconexão	
2630/18 P WO	aquisição equipamentos agrícolas	desrespeito à norma	
2615/18 P JMM	desvinculação superávit 2014, 1. ref. EP, comentário voto	uso de informação	
2610/18 P BZ	seminários p/ policiais rodov. sensibilização exploração sexual	uso de informação	
2359/18 P VR	pavimentação urbana ação 1D73 85% c/ EP	responsabilização Executivo	uso de informação
1048/18 P BD	mínimo de saúde, EC 85 e 95/15 e outras, 1 ref. EP gestão	fragmentação ou desconexão	
2550/17 P VR	medicamentos, municípios recursos EP 2010 e 2011	responsabilização Executivo	
1874/17 P AA	Conselho de Supervisão LC 159/17, independência T.Contas	uso de informação	
1655/17 P AC	dados peso EP em transf. voluntárias, relatos sobre impositiv.	uso de informação	
3155/16 P VR	turismo (planej. auditoria sobre Patrimônio Mundial)	uso de informação	
3054/16 P AA	medicamentos Paraná 2010 e 2011 com EP	responsabilização Executivo	
11915/16 2C AA	turismo (convênios, esquema de corrupção)	uso de informação	
8770/16 2C RC	saúde, Capanema/PR, elevação R\$ 8,82 para R\$ 23,23 hab/ano	responsabilização Executivo	
8763/16 2C RC	ciência ao TRF 1ª região descumpriu art. 52 LDO 2014 ref. EP	desrespeito à norma	
8022/16 2C AA	saúde (medicamentos básicos) Imbituva/PR, info de gestão	responsabilização Executivo	
1078/16 P JMM	1 ref. elevada participação EP recursos p/ FNDR	fragmentação ou desconexão	uso de informação
287/16 P JMM	análise alterações ref. EI impositivas, 1 recomend. lei eleitoral	uso de informação	
2151/15 P BD	políticas inclusão digital Brasil, 1 ref. imprevisibilidade EP	fragmentação ou desconexão	

Acórdão, colegiado e relatoria (vide lista de siglas)	Descrição sucinta complementar (justificativa de inclusão na pesquisa)	Resultado - Enquadramento em grupos	Resultado - Enquadramento em grupos - aspectos adicionais
3956/15 1C BZ	turismo (diversos convênios), influências e pressão políticas EP	fragmentação ou desconexão	
3748/15 1C WAR	irregularidades obras e outros Piracanjuba/GO, 1 ref. EP	uso de informação	
1235/15 P AS	2 ref. EP, critérios seleção e comprovações qualificações	uso de informação	
591/15 P MB	convênios área trabalho	responsabilização Executivo	
6783/14 2C JJ	convênio 2 unidades móveis de informática	responsabilização Executivo	
5161/14 2C AS	saúde (aquisição de medicamentos)	responsabilização Executivo	
1540/14 P WAR	consulta sobre parcelamento em convênios com EP	desrespeito à norma	
1224/14 1C AS	cultura (vários convênios)	responsabilização Executivo	
790/14 P AC	construção Barragem Paula Pessoa Ceará, Granja/CE - TCE	fragmentação ou desconexão	
693/14 P BZ	fiscalização geral saúde, EP era p/ medicamentos, distorções	responsabilização Executivo	
73/14 P AS	monitoramento, MCTI, convênios	fragmentação ou desconexão	
2550/13 P AA	EC 62/09, 2 convênios ligação parlamentar e beneficiário	desrespeito à norma	
198/13 P WAR	auditoria sobre Funasa (algumas ref. genéricas a EP)	responsabilização Executivo	
2651/12 P AN	turismo (desenvolvimento turismo Amapá)	responsabilização Executivo	
2463/12 P AA	RJ, medicamentos desproporcionais à população	responsabilização Executivo	
2026/11 P AS	obras Goiás, contratos "guarda-chuva"	desrespeito à norma	
5662/11 1C WO	1 ref. unir EP de mesma obra	responsabilização Executivo	
1373/11 P AC	auditoria mobilidade urbana, ref. genéricas e descritivas	responsabilização Executivo	
3095/11 1C VC	PC Centro Federal Pernambuco, EP p/ aquisição cadeiras	desrespeito à norma	
1147/11 P RC	saúde, unidade móvel, info gestão de saúde	responsabilização Executivo	
1404/11 1C UA	saúde, unidade móvel e equipamentos p/ ensino saúde	responsabilização Executivo	
259/11 P WO	aquisição equipamento simulador aquaviário	desrespeito à norma	
2485/10 P RC	TC Min. Esportes 2005, 1 ref. EP sobre liberação fim exercício	fragmentação ou desconexão	
2301/10 P VC	construção 278 unidades sanitárias em Porto Acre/AC	desrespeito à norma	
2396/10 2C JJ	1 ref. sobre transf. recursos EP final exercício	fragmentação ou desconexão	
259/10 P AC	ref. sobre existência e erradicidade de EP no órgão	fragmentação ou desconexão	
1176/05 P MVV	Programa Morar Melhor, majoritariamente de EP	fragmentação ou desconexão	
2549/22 P AC	Evolução da Plataforma + Brasil	incentivo à transparência	uso de informação
2183/22 P AC	LDO 2023	responsabilização Executivo	desrespeito à norma/ uso de informação
1481/22 P AC	contas Presidência Rep. 2021, não atendimento art. 166 § 11 etc	desrespeito à norma	incentivo à transparência
608/22 P AAn	norma incluindo dispositivos visando transparência EP	incentivo à transparência	
130/22 P RC	liberação EP para aprovação PEC dos precatórios	denúncia s/ investigar tudo	

Acórdão, colegiado e relatoria (vide lista de siglas)	Descrição sucinta complementar (justificativa de inclusão na pesquisa)	Resultado - Enquadramento em grupos	Resultado - Enquadramento em grupos - aspectos adicionais
2918/21 P AS	Painel de Obras e outras informações gerenciais	incentivo à transparência	
2756/21 P RC	liberação EP antes votação PEC voto impresso	denúncia s/ investigar tudo	
2688/21 P AC	LDO 2022, crítica RP 9	fragmentação ou desconexão	
2659/21 P RC	criação orçamento secreto em troca de apoio parlamentar	denúncia s/ investigar tudo	
2579/21 P AN	consolidação fiscalizações obras 2021	responsabilização Executivo	incentivo à transparência
1940/21 P BD	EC 106/20, Plataforma + Brasil, transparência	incentivo à transparência	
1223/21 P RC	denúncia remanejamento despesas obrigatórias p/ EP	denúncia s/ investigar tudo	
1219/21 P RC	liberação EP p/ influenciar eleições mesas Câmara	denúncia s/ investigar tudo	
2734/20 P BD	direcionamento liberação EP	denúncia s/ investigar tudo	
1487/20 P BZ	EC e 1 ref. à impacto discricionariedade escolha parlamentar	responsabilização Executivo	
1324/20 P RC	representação contratação indevida Funasa c/ EP	responsabilização Executivo	
1186/20 P RC	controle político atividade parlamentar - embargos declaração	denúncia s/ investigar tudo	
981/20 P RC	referências notícias negociações emendas	denúncia s/ investigar tudo	
3142/19 P WAR	1 alusão sobre haver info EP no Novo Portal Transparência	incentivo à transparência	
2796/19 P AS	6ª fase monitoramento Siconv	incentivo à transparência	
2704/19 P VR	eficiência EI - Min. saúde e cidades - 42 EP - descritivo	responsabilização Executivo	uso de informação
2033/19 P VR	política nacional desporto educacional	responsabilização Executivo	
1079/19 P VR	obras paralisadas, 3 ref. a EP	incentivo à transparência	
2937/18 P JMM	sustentabilidade fiscal, EC 95 e EP na reserva contingência	desrespeito à norma	
2781/18 P AN	auditoria plano estratégico Funasa, EP saneamento	responsabilização Executivo	
2707/18 P VR	representação Ministério Cidades gestão orç.-financeira	responsabilização Executivo	
2512/18 P AS	transparência pública, 1 ref. a EP sobre informação Siconv	incentivo à transparência	
3194/16 P RC	oferecimento EP p/ impedir impeachment	denúncia s/ investigar tudo	
1163/16 P AN	políticas turísticas e ambientais Amazonas	fragmentação ou desconexão	
4485/16 2C AA	convênio ref. participação pessoas c/ def. intelectual	desrespeito à norma	
544/16 P RC	política de transf. a municípios via transferências volunt.	fragmentação ou desconexão	
2888/15 P AN	governança SUS	responsabilização Executivo	
349/15 P BZ	2 ref., 1 sobre cartilha do FNS c/ prioridades , 1 outro acórdão	uso de informação	
3308/14 P WO	trabalho e emprego	desrespeito à norma	
6459/14 2C JJ	convênio área ambiental, despoluição de rio	responsabilização Executivo	
2465/12 P AA	auditoria sistema Siconv	incentivo à transparência	
393/11 P RC	avaliação efetividade Caixa na interveniência transferências	incentivo à transparência	

Acórdão, colegiado e relatoria (vide lista de siglas)	Descrição sucinta complementar (justificativa de inclusão na pesquisa)	Resultado - Enquadramento em grupos	Resultado - Enquadramento em grupos - aspectos adicionais
7273/10 2C BZ	STN com SOF e CMO p/ especificar autores EP e essa origem	incentivo à transparência	
1117/10 P AS	monitoramento Siconv 1ª fase	incentivo à transparência	
465/10 P VC	representação sobre suposta barganha liberação EP	denúncia s/ investigar tudo	
2659/09 P RC	Acomp. exec.orç fin. 1º quadri 2009	fragmentação ou desconexão	responsabilização Executivo
3927/09 2C BZ	monit. 1 determinação p/ SOF distinguir na execução orç. as EP	incentivo à transparência	
2315/08 2C BZ	1 determinação P/ MPOG separar SIAFI SIDOR casos EP	incentivo à transparência	
2087/07 P RC	emendas ao OGU 2004, liberação para aprovação de leis	denúncia s/ investigar tudo	
1188/07 P VC	EP e obras inacabadas	desrespeito à norma	responsabilização Executivo/ uso de informação
347/07 P UA	gestão contratos repasse p/ obras	desrespeito à norma	responsabilização Executivo/uso de informação
2066/06 P MB	determinação ao MPOG p/ fazer sistema convênios	incentivo à transparência	uso de informação
2555/05 1C AN	determinação observar IN STN 1/97 mesmo se EP	desrespeito à norma	
1389/05 1C MB	1 determinação p/ cumprir Lei 10180/01 mesmo que EP	desrespeito à norma	
767/01 P BZ	uso códigos distintos p/ mesmo objeto (orç. original x EP)	incentivo à transparência	
312/94 P LBAS	número excessivo de emendas	responsabilização Executivo	

## Apêndice B

Telas comprobatórias dos resultados da pesquisa no sistema de busca de jurisprudência do TCU (Pesquisa Integrada do TCU)

### a) Resultados busca “emenda parlamentar” sem digitar data de sessão

The screenshot displays the TCU Integrated Search System interface. The search term "emenda parlamentar" is entered in the search bar. The results are sorted by "Mais recentes" (Most recent). The first result is "Acórdão 2732/2022 - Plenário" by Relator AUGUSTO SHERMAN. The second result is "Acórdão 2705/2022 - Plenário" by Relator BRUNO DANTAS. The third result is "Acórdão 2704/2022 - Plenário" by Relator ANTONIO ANASTASIA. The fourth result is "Acórdão 2701/2022 - Plenário" by Relator VITAL DO RÉGO. The fifth result is "Acórdão 2695/2022 - Plenário" by Relator VITAL DO RÉGO. The interface includes a sidebar for refining the search, a top navigation bar with "Protocolo Eletrônico" and "Carta de Serviços", and a bottom taskbar with various application icons.

pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/emenda%2520parlamentar/%2520/%2520

Protocolo Eletrônico Carta de Serviços

Pesquisa Integrada do TCU emenda parlamentar

SELECIONAR TEMA

Acórdãos > Lista de resultados

Ordenar por Mais recentes

Itens por página: 20 1 - 20 de 1.920

**Acórdão 2732/2022 - Plenário**  
Relator: AUGUSTO SHERMAN  
Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. SERVIÇOS ASSISTENCIAIS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. PROGRAMA CRIANÇA FELIZ - PCF. PROGRAMA ALIMENTA BRASIL - PAB; PROGRAMA REDE DE SUPORTE SOCIAL AO DEPENDENTE QUIMICO - PDQ. RECOMENDAÇÕES A DIVERSOS ÓRGÃOS.

**Acórdão 2705/2022 - Plenário**  
Relator: BRUNO DANTAS  
Sumário: APARTADO. INSPEÇÃO. ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM). EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE IN ABSTRATO REFOGE À COMPETÊNCIA DO TCU. NATUREZA DAS OPERAÇÕES DO BANCO CENTRAL NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA E CAMBIAL. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DELIMITAR RECEITAS E DESPESAS QUE POSSAM TRANSITAR PELO ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA. RITO DE ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO OAM. TRANSPARÊNCIA DO OAM. Rito de execução de receitas e despesas do BANCO CENTRAL no ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

**Acórdão 2704/2022 - Plenário**  
Relator: ANTONIO ANASTASIA  
Sumário: CONSULTA. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. INDAGAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO, NOS TERMOS DOS ARTS. 62, §1º, INCISO I, ALÍNEA 'D'; E 167, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA SUPRIR DESPESAS OBRIGATORIAS DA UNIÃO. CONHECIMENTO. ANÁLISE DOS REQUISITOS DE IMPREVISIBILIDADE E URGÊNCIA/ESSENCIALIDADE DA DESPESA. RESPOSTA AFIRMATIVA, INCLUSIVE QUANTO A DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS. CONSIDERAÇÕES SUPLEMENTARES DA UNIDADE TÉCNICA SOBRE TEMA CORRELATO AO OBJETO DA CONSULTA. CIÊNCIA. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e em conformidade com as disposições dos arts. 62, §1º, inciso I, alínea 'd', e 167, § 3º, da Constituição Federal, é cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário.

**Acórdão 2701/2022 - Plenário**  
Relator: VITAL DO RÉGO  
Sumário: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. CONFORMIDADE DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2023. INFORMAÇÃO DIRECIONADA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, À SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL E À SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

**Acórdão 2695/2022 - Plenário**  
Relator: VITAL DO RÉGO

REFINAR PESQUISA

Insira um termo

Filtros de pesquisa

TIPO

Acórdão 1.739

Acórdão de relação 32

Decisão 149

COLEGIADO

Plenário 1.177

Primeira Câmara 248

Segunda Câmara 495

RELATOR

Ativos

Antonio Anastasia 11

Aroldo Cedraz 326

Augusto Nardes 137

Augusto Sherman 100

Benjamin Zymler 172

Bruno Dantas 83

Jorge Oliveira 19

Marcos Bemquerer 70

Vital do Régo 83

16:13 02/01/2023

## b) Resultados busca “emenda parlamentar” digitando data de sessão de 1/1/1990 a 31/12/2022

The screenshot shows the TCU (Tribunal de Contas da União) search results page. The search term is "emenda parlamentar". The results are displayed in a list format, showing the title of the decision, the rapporteur, and a brief summary.

**REFINAR PESQUISA**

Inserir um termo +

**Filtros de pesquisa**

**TIPO**

- Acórdão 1.750
- Acórdão de relação 32
- Decisão 149

**COLEGIADO**

- Plenário 1.188
- Primeira Câmara 248
- Segunda Câmara 495

**RELATOR**

**Ativos**

- Antonio Anastasia 11
- Araldo Cedraz 327
- Augusto Nardes 138
- Augusto Sherman 101
- Benjamin Zymler 172
- Bruno Dantas 83
- Jorge Oliveira 19
- Marcos Bemquerer 70
- Vital do Rêgo 84

**Acórdão 2732/2022 - Plenário**

Relator: AUGUSTO SHERMAN

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. SERVIÇOS ASSISTENCIAIS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. PROGRAMA CRIANÇA FELIZ - PCF. PROGRAMA ALIMENTA BRASIL - PAB; PROGRAMA REDE DE SUPORTE SOCIAL AO DEPENDENTE QUIMICO - PDQ. RECOMENDAÇÕES A DIVERSOS ÓRGÃOS.

...de criação, por parte do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional...

...Ressalte-se que, devido à existência de interesse específico de parlamentares na questão referente à gestão das políticas voltadas à primeira infância, havenda...

**Acórdão 2705/2022 - Plenário**

Relator: BRUNO DANTAS

Sumário: APARTADO. INSPEÇÃO. ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM). EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE IN ABSTRATO REFOGE À COMPETÊNCIA DO TCU. NATUREZA DAS OPERAÇÕES DO BANCO CENTRAL NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA E CAMBIAL. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DELIMITAR RECEITAS E DESPESAS QUE POSSAM TRANSITAR PELO ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA. RITO DE ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO OAM. TRANSPARÊNCIA DO OAM. Rito de execução de receitas e despesas do BANCO CENTRAL no ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

...constituição adquiriu frente à emenda constitucional de n. 41/03. Ou seja, o posicionamento da Corte sobre a possibilidade de se...

...executados; quem reclama dos cortes, dos contingenciamentos e dos vetos presidenciais a emendas dos parlamentares, não tem a menor ideia do que era aquele...

**Acórdão 2704/2022 - Plenário**

Relator: ANTONIO ANASTASIA

Sumário: CONSULTA. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. INDAGAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO, NOS TERMOS DOS ARTS. 62, §1º, INCISO I, ALÍNEA 'D', E 167, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA SUPRIR DESPESAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO. CONHECIMENTO. ANÁLISE DOS REQUISITOS DE IMPREVISIBILIDADE E URGÊNCIA/ESSENCIALIDADE DA DESPESA. RESPOSTA AFIRMATIVA, INCLUSIVE QUANTO A DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS. CONSIDERAÇÕES SUPLEMENTARES DA UNIDADE TÉCNICA SOBRE TEMA CORRELATO AO OBJETO DA CONSULTA. CIÊNCIA. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e em conformidade com as disposições dos arts. 62, §1º, inciso I, alínea 'd', e 167, § 3º, da Constituição Federal, é cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário.

...da Lei nº 14.303, de 2022, à conta dos mencionados recursos, evitando o descumprimento do Teto de Gastos de que trata a Emenda à Constituição nº 95, de...

...ou incrementar programações no projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Esses incrementos ao PLOA por emenda de...

**Acórdão 2701/2022 - Plenário**

## Apêndice C

Algumas telas Siconv Consulta Livre denotando ausência de marcador específico e/ou de informação sobre emendas parlamentares

### a) Convênio 861836

The screenshot displays the Siconv Consulta Livre interface for Convênio 861836/2017. The browser address bar shows the URL: [voluntarias.plataformamaibrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=664924&destino=](http://voluntarias.plataformamaibrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=664924&destino=)

The interface includes tabs for 'Dados', 'Programas', and 'Participantes'. The main content area shows the following details:

- Modalidade:** Convênio
- Situação no SIAFI:** Enviado para o SIAFI - 2018N001472
- Subtipo do Instrumento:** Não possui subtipo
- Situação de Contratação Atual:** Normal
- Situação:** Em execução
- Empenhado:** sim
- Publicação:** Publicado
- Número do Convênio:** 861836/2017
- Número da Proposta:** 103099/2017
- Número Interno do Órgão:** 06273/2017
- Número do Processo:** 25100.022492/2017-43

**Lista de Documentos Digitalizados**

Nome Arquivo	Data Upload	Ações
parecer Juridico - 2o TA Supressão - São João do Rio do Peixe-pb.pdf	19/08/2021	<a href="#">Baixar</a>
PB_CV_6273_2017_SAO_JOAO_DO_RIO_DO_PEIXE_GABINETE_PREFEITO.pdf	30/12/2017	<a href="#">Baixar</a>
RETIFICACAO_PB_CV_6273_2017_MUNICIPIO DE SAO JOAO DO RIO DO PEIXE.pdf	03/01/2018	<a href="#">Baixar</a>

**Proponente:** CNPJ 08.924.029/0001-71 - MUNICIPIO DE SAO JOAO DO RIO DO PEIXE [Detalhar](#)

**Executores:** Nenhum registro foi encontrado.

**Fundamento Legal:** Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial MP/IM/CGU nº 424/2016.

**Órgão:** 36000 - MINISTERIO DA SAUDE

**Órgão Vinculado:** 36211 - FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE

**Justificativa:** São João do Rio do Peixe é um município no Estado da Paraíba, localizado na microrregião de Cajazeiras. Limita-se com os municípios de Santa Helena (22km), Cajazeiras (21km), Nazarezinho (25km), Marizópolis (17,5km), Sousa (24km), Vieirópolis (27km), Uiraúna (24km), Poço de José de Moura (16km) e Triunfo (25km). A temperatura média anual desse município oscila em torno de 27°C. Apresenta uma vegetação de Caatinga com presença de Cíclica. De acordo com o Censo 2010 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), sua população era de 18.201 habitantes. Área territorial de 474,430 km². O município está incluído na área geográfica de abrangência do semiárido brasileiro, definida pelo Ministério da Integração Nacional em 2007, esta delimitação tem como critérios o índice pluviométrico, o índice de aridez e o risco de seca. O PIB per capita a preços correntes do Município é de 4.531,30. A Prefeitura Municipal, vem por meio deste projeto lutar por recursos junto as outras esferas do poder, com uma nova esperança social com reflexos na saúde, no conforto, e ainda indiretamente na economia municipal, uma vez que pretendemos diminuir a carência de água. A água para consumo humano é uma das grandes limitações para permanência das pessoas na zona rural do semiárido brasileiro. Atualmente a região possui em elevado número de poços tubulares, cuja execução é resultado em sua grande maioria de programas públicos de acesso à água. As águas desses poços frequentemente apresentam-se salobras ou salinas, resultado de sua localização no embasamento cristalino, cujas águas têm sua composição de sais alterada pela intemperização das rochas. Para isso o Programa Água Doce vem desenvolvendo métodos para viabilizar o uso dessa água sem agredir o meu ambiente, ou pelo menos amenizando os efeitos negativos sobre o meio, através da construção de tanques de contenção do concentrado e na instalação da estrutura física destinada ao aproveitamento do rejeito da dessalinização. A escassez de chuvas tem justificado, historicamente, o quadro de vulnerabilidade e miséria na região. Grande parte da população não tem acesso à água de poço, nascente ou rede de fornecimento de água pública, o que afeta sobremaneira a vida dessas pessoas, inclusive limitando o desenvolvimento dessa região projeto que veio para melhorar a qualidade de vida e a saúde do povo das comunidades Açudinho, Umari, Jerimum, Lagoa do Arroz, beneficiando cerca de 750 famílias.

**Categorias:**

**Objeto do Convênio:** Implantação de sistema de abastecimento de água em comunidades rurais do Município de São João do Rio do Peixe/PB.

**Capacidade Técnica e Gerencial:**

**Arquivos Anexos - Capacidade Técnica e Gerencial**

29:45

Acesso à Informação

Entrar no sistema com senha

09/01/2023 10:32-4-1.0.0-61118492-

PLATAFORMA BRASIL

Cadastro Ente/Entidade | Programas | Propostas | Convênios | Execução | Cadastros | Acomp. e Fiscalização | TCE

Verificação de Regularidade

Principal > Consultar Pré-Convênio/Convênio

Relatórios de TCE do Convênio

36211 - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAUDE

Convênio 861836/2017

Dados da Proposta | Plano de Trabalho | Requisitos | Projeto Básico/Termo de Referência | Execução Concedente | Execução Conveniente | Prestação de Contas | TCE

Dados | Programas | Participantes

Proponente	CNPJ 08.924.029/0001-71 - MUNICIPIO DE SAO JOAO DO RIO DO PEIXE	<a href="#">Detalhar</a>
Resp. Proponente	***.700.804.** - LUIZ FLORENCIO	
Concedente	36211 - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAUDE	
Resp. Concedente	***.477.904.** - VIRGINIA BORGES	

Intervenientes

Nenhum registro foi encontrado.

Executores

Nenhum registro foi encontrado.

10:35 09/01/2023

SICONV | Bem-vindo à Plataforma: x Listar Bens x +

voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/proposta/SelecionarObjeto/SelecionarObjeto.do?destino=DetalharBensProposta

29:52 Acesso à Informação

Entrar no sistema com senha 09/01/2023 10:33 v.1.0.0-b1118492

Cadastro Ente/Entidade
Programas
Propostas
Convênios
Execução
Cadastros
Acomp. e Fiscalização
TCE

Verificação de Regularidade

Principal > Consultar Pré-Convênio/Convênio Acesso Livre

**Relatórios de TCE do Convênio** 36211 - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAUDE

Convênio 8618362/2017

Dados da Proposta
Plano de Trabalho
Requisitos
Projeto Básico/Termo de Referência
Execução Concedente
Execução Conveniente
Prestação de Contas
TCE

Crono Físico
Crono Desembolso
Plano de Aplicação Detalhado
Plano de Aplicação Consolidado
Anexos
Pareceres

Tipo Despesa  Filtrar

Tipo Despesa	Descrição	Cód. Natureza Despesa	Natureza Aquisição	Un.	Qtde	Valor Unitário	Valor Total	Status
BEM	Elaboração de Projeto Básico	44905299	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 107.000,04	R\$ 107.000,04	Aprovado
OBRA	ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA (ETA) - EQU	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 444.810,92	R\$ 444.810,92	Aprovado
OBRA	RESERVATÓRIO ELEVADO DE ÁGUA TRATADA (RE	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 201.012,58	R\$ 201.012,58	Aprovado
OBRA	URBANIZAÇÃO (CERCA E PAVIMENTAÇÃO) DA ET	44905199	Recursos do convênio	M2	90,0	R\$ 1.245,21	R\$ 112.068,86	Aprovado
OBRA	LIGAÇÕES DOMICILIARES: 363 unid	44905199	Recursos do convênio	UN	363,0	R\$ 254,91	R\$ 92.531,55	Aprovado
OBRA	CASA DE BOMBAS DO RESERVATÓRIO ELEVADO (	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 34.807,53	R\$ 34.807,53	Aprovado
OBRA	SERVIÇOS PRELIMINARES GERAIS	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 50.355,85	R\$ 50.355,85	Aprovado
OBRA	ABRIGO DE COMANDO ELÉTRICO DA CAPTAÇÃO D	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 74.945,22	R\$ 74.945,22	Aprovado
OBRA	RESERVATÓRIO DE EQUILÍBRIO DE ÁGUA BRUTA	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 82.498,69	R\$ 82.498,69	Aprovado
OBRA	CAPTAÇÃO FLUTUANTE E PRÉ-ADUTORA DE ÁGUA	44905199	Recursos do convênio	M	80,0	R\$ 711,88	R\$ 56.934,47	Aprovado
OBRA	ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA OBRA	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 63.962,45	R\$ 63.962,45	Aprovado
OBRA	ADUTORA POR GRAVIDADE DE ÁGUA BRUTA (AGA	44905199	Recursos do convênio	M	714,0	R\$ 152,31	R\$ 108.752,72	Aprovado
OBRA	ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA (ETA) - OBRAS	44905199	Recursos do convênio	UN	1,0	R\$ 110.350,76	R\$ 110.350,76	Aprovado
OBRA	ADUTORA POR RECALQUE DE ÁGUA BRUTA (ARAB	44905199	Recursos do convênio	M	4256,0	R\$ 152,66	R\$ 649.699,76	Aprovado
OBRA	REDE DE DISTRIBUIÇÃO: 10.919 M (DN 75: 2	44905199	Recursos do convênio	M	10919,0	R\$ 89,07	R\$ 972.600,72	Aprovado

Opções para exportar: CSV | Excel | XML | PDF

Valores Totais

	Valor total	Com Recurso do convênio	Contrapartida em bens/serviços	Rend. Aplicação
TOTAL em Bens	R\$ 107.000,04	R\$ 107.000,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Tributos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Obras	R\$ 3.035.332,08	R\$ 3.035.332,08	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Serviços	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Outros	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Despesa Administrativa	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL GERAL	R\$ 3.142.332,12	R\$ 3.142.332,12	R\$ 0,00	R\$ 0,00

## b) Convênio 718467

SICONV | Bem-vindo à Plataforma x Detalhar Proposta x +

voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvênioSelecionarConvênio.do?idConvênio=20293&destino=

emenda 0/0

Dados da Proposta | Plano de Trabalho | Requisitos | Projeto Básico/Termo de Referência | Execução Concedente | Execução Conveniente | Prestação de Contas | TCE

Dados | Programas | Participantes

Modalidade	Convênio	Situação no SIAFI	Enviado para o SIAFI - 2010NS001531
Subtipo do Instrumento	Não possui subtipo		
Situação de Inadimplência	Inadimplência Pendente de Complementação no SIAFI		
Situação	Prestação de Contas enviada para Análise		
	Empenhado	sim	Publicação
			Publicado
Número do Convênio	718467/2009	Número da Proposta	085771/2009
Número Interno do Órgão	01242/2009		
Número do Processo	72031.004115/2009-63		

Lista de Documentos Digitalizados

Nome Arquivo	Data Upload
Microsoft Word - CONVENIO 718467 09 IBRASI Capacitação.pdf	21/12/2009

Proponente: CNPJ 07.054.515/0001-13 - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA SUSTENTAVEL [Detalhar](#)

**Executores**  
Nenhum registro foi encontrado.

Fundamento Legal: Decreto 6170/2007 e Portaria Interministerial 127/2008

Órgão: 54000 - MINISTERIO DO TURISMO

Justificativa: "No Brasil, a necessidade de criar empregos, gerar divisas para o país, de reduzir as desigualdades regionais e distribuir melhor a renda, são questões que devem ser enfrentadas de imediato" e indubitavelmente o turismo, por suas características dinâmicas e pelas tendências de crescimento que vem alcançando nos últimos anos, pode atender de maneira abrangente e rápida os desafios colocados pelo governo. Assim, a capacitação e a requalificação da mão de obra foram colocadas como prioridades nos dois últimos Planos Nacionais de Turismo (PNT), lançados pelo atual governo, já que para a fidelização dos atuais usuários do turismo brasileiro, bem como para o alcance da meta de 9 milhões de turistas estrangeiros, apontada nos citados Planos, torna-se fundamental o investimento na excelência dos serviços prestados. De acordo com informações da Infraero o setor vem crescendo e se desenvolvendo ao longo dos anos. A exemplo, o fluxo geral de passageiros no aeroporto internacional de Macapá, no período de 2006 a 2009, apresentou um incremento médio de 10% ao ano. Resultado desta demanda pode ser observado nos números do setor: em 2004 o número de meios de hospedagem era de 94 empreendimentos, 1256 unidades habitacionais e 2885 leitos. Os números de 2007 apresentam um crescimento de mais de 57% saltando para 148 empreendimentos, 2824 unidades habitacionais e 4552 leitos. Já o segmento agência de viagem apresentou um crescimento de mais de 139% de 2004 (41 agências) a 2007 (98 agências). Dados Secretaria de Estado do Turismo/2008. O Projeto de Governança no Turismo no Estado do Amapá tem como principal objetivo qualificar pessoas para os segmentos de turismo nas Regiões Turísticas do Amapá, conforme o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. A saber: Polo Meio do Mundo, Polo Pororoca, Polo Extremo Norte, Polo Castanhais e Polo Tumucumaque. Visa prioritariamente a integração entre os diferentes componentes da cadeia produtiva do turismo, além de melhorar a qualidade do produto turístico do estado dentro dos segmentos turísticos que fazem parte de sua vocação para esta atividade econômica. Sob este prisma o projeto de Qualificação e Aperfeiçoamento de mão de obra no setor de turismo, fundamenta-se no atual contexto sócio econômico e turístico do estado do Amapá, apresentando uma proposta de qualificação continuada de empresários, gerentes e profissionais para o bem receber, atuando de forma ética, respeitando as diversidades culturais e valorizando os conhecimentos e a cultura local. O programa de qualificação continuada será estruturado em 3 módulos (básico, profissional e regional). No módulo básico serão desenvolvidos conteúdos nos seguintes temas/eixos de aprendizagem: Ética e Cidadania, Comunicação e Relações Humanas, Postura Profissional e Qualidade no Atendimento, Pluralidade Cultural, Turismo e Geração de Trabalho e Renda, Desenvolvimento Sustentável e Humano. O módulo profissional direcionará o participante para as peculiaridades do seu segmento. No módulo regional os participantes conhecerão a história cultural, socioambiental dos atrativos turísticos dos roteiros contemplados. Será composto por uma parte teórica e uma de visita técnica. Os segmentos contemplados são: Alimentação Fora do Lar, Transporte, Receptivo Local, Meios de Hospedagem, Negócios e Eventos, Segurança e Saúde.

Categorias

Objeto do Convênio: CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL PARA O TURISMO NO ESTADO DO AMAPÁ

Windows Search: Digite aqui para pesquisar

Taskbar: CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL PARA O TURISMO NO ESTADO DO AMAPÁ, 12:04, 09/01/2023

SICONV | Bem-vindo à Plataforma x Participantes da Proposta x +

voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/proposta/SelecionarObjeto/SelecionarObjeto.do?destino=IncluirParticipantesProposta

29:54 **Acesso à Informação**

Entrar no sistema com senha 09/01/2023 12:03:41.0 0-b111849z

[Cadastro Ente/Entidade](#)
[Programas](#)
[Propostas](#)
[Convênios](#)
[Execução](#)
[Cadastros](#)
[Acomp. e Fiscalização](#)
[TCE](#)

[Verificação de Regularidade](#)

Principal > Consultar Pré-Convênio/Convênio Acesso Livre

**Consultar Pré-Convênio/Convênio** 54000 - MINISTERIO DO TURISMO

Convênio 718467/2009

[Dados da Proposta](#)
[Plano de Trabalho](#)
[Requisitos](#)
[Projeto Básico/Termo de Referência](#)
[Execução Concedente](#)
[Execução Conveniente](#)
[Prestação de Contas](#)
[TCE](#)

[Dados](#)
[Programas](#)
[Participantes](#)

Proponente	CNPJ 07.054.515/0001-13 - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA SUSTENTAVEL	<a href="#">Detalhar</a>
Resp. Proponente	***.598.538.** - LUIZ MACHADO	
Concedente	54000 - MINISTERIO DO TURISMO	
Resp. Concedente	***.055.648.** - MARIO MOYSES	

**Intervenientes**

Nenhum registro foi encontrado.

**Executores**

Nenhum registro foi encontrado.

Digite aqui para pesquisar

12:06 09/01/2023

## c) Convênio 826986

SICONV | Bem-vindo à Plataforma x Detalhar Proposta

voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=540803&destino=

Bookmarks Google INSTRUÇÃO NORM... L8112consol Google https://intranet/ ná... Intranet - Ministéri... Consulta Dados Bás... Código Civil Livro II... Café com Rum TRF/3ª Região - Jui... emenda 1/1

Dados Programas Participantes

Modalidade	Convênio	Situação no SIAFI	Enviado para o SIAFI - 2017NS000085
Subtipo do Instrumento	Não possui subtipo		
Situação de Contratação Atual	Normal		
Situação	Prestação de Contas Concluída		
	Empenhado	sim	Publicação Publicado
Número do Convênio	826986/2016	Número da Proposta	007653/2016
Número Interno do Órgão	00006/2016		
Número do Processo	21000.010399/2016-82		
Lista de Documentos Digitalizados	Nenhum registro foi encontrado.		
Proponente	CNPJ 13.748.223/0001-83 - SINDICATO RURAL DE ITAPETINGA <a href="#">Detalhar</a>		
Executores	Nenhum registro foi encontrado.		
Fundamento Legal	Decreto 6170 e Portaria Interministerial 507		
Órgão	22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO		
Justificativa	<p>Considerado um centro de convergência econômica regional, Itapetinga encontra-se inserida na região Sudoeste. A atividade pecuária na região proporciona incremento de divisas gerando emprego e renda na zona rural, sendo anualmente evidenciada através de um dos eventos realizados que é a EXPOITAPETINGA. A 47ª Exposição Agropecuária Comercial e Industrial de Itapetinga, 21ª Exposição Nacional e 8ª Feira de Negócios Sebrae, objetivando fomentar as atividades agropecuárias regionais desenvolvidas, expor o potencial genético dos rebanhos, facilitar a comercialização dos mais diversos produtos oriundos do campo, promover advento tecnológico e proporcionar encontros entre pecuaristas a fim de trocar experiências. A aptidão local se confirma, no que diz respeito à exploração da agropecuária, mais especificamente, a bovinocultura de corte e leiteira, notadamente na produção de carne abastecendo outras regiões do Estado da Bahia, como também, do Brasil. Além dos leilões, serão realizados julgamento de animais, coquetel para criadores e representantes de órgãos e entidades, exposições culturais da região, solenidade de premiação de animais e criadores, mostra de artesanatos, exposição e comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar, assim como, serão disponibilizados espaços a fim de dispor materiais, insumos, equipamentos e serviços congêneres. Tudo aliado a uma grande oficina para treinamentos rurais, os eventos são de notório reconhecimento, estando em edições avançadas, conforme especificado a seguir: Realização da 47ª Exposição Agropecuária Comercial e Industrial de Itapetinga, 21ª Exposição Nacional e 8ª Feira de Negócios Sebrae. Quantitativo de público: 300 expositores/participantes, entre criadores de bovinos, equinos e muars, comerciantes, empresas regionais, bancos, entretenimento, serviços de bar e restaurante e vendedores ambulantes, todos diretamente envolvidos no evento. O público indiretamente beneficiado é incalculável, pois a Exposição movimenta toda a economia local, desde pequenos prestadores de serviço, até toda a rede de comércio local. Basta dizer que o público visitante é superior a 50.000 pessoas durante o período de realização da Exposição, o que projeta a capacidade de fomento desse evento. A Exposição de Itapetinga, inicialmente, promove o aquecimento da economia local, multiplicando negócios e gerando incontáveis empregos, direta ou indiretamente, tanto no setor da agropecuária quanto em todos os demais seguimentos – comércio e serviços – pois tem amplo alcance. Além disso, tem a vocação de levar informação, conhecimento e novas técnicas de produção aos produtores rurais, que, assim, podem promover o incremento de sua atividade, melhorando seus índices de produtividade, e, consequentemente, sua renda e empregabilidade como um todo. A Exposição 2016 vem com o foco ainda mais direcionado para o incremento de negócios e difusão de conhecimentos e tecnologias. Estão sendo programados 5 leilões no Tattersal de Eventos do Parque de Exposições, para comercialização de bovinos e equinos, e uma grande feira de gado que acontecerá nos currais do Parque de Exposições. Serão ministradas palestras nos auditórios, todas voltadas à qualificação dos envolvidos na agropecuária. E, finalmente, serão montadas diversas oficinas, com aulas teóricas e práticas, sobre manejo de bovinos (corte e leite), doma racional de equinos, cultivo de palma, etc. Estarão diretamente envolvidos na realização da Exposição Agropecuária de Itapetinga a Coopardo, a Cooleite, que são duas importantes cooperativas regionais; a Associação de Pequenos Agricultores de Itapetinga, a Associação de Piscicultores de Itapetinga, a Associação de Horticultores de Itapetinga; a FAEB, o SENAR e o SEBRAE; o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste. <b>Emenda</b> nº 17180012, Funcional nº 202V.7354, Deputado José Carlos Aleluia. O evento será realizado no período de 16 a 21/05/2017.</p>		
Categorias			
Objeto do Convênio	Apoio a realização da 47ª Exposição Agropecuária Comercial e Industrial de Itapetinga, 21ª Exposição Nacional e 8ª Feira de Negócios Sebrae.		
Capacidade Técnica e Gerencial			

Windows Search: Digite aqui para pesquisar

Taskbar: Chrome, File Explorer, Word, Outlook, Excel, PowerPoint, Settings, Calculator, PDF Reader

System Tray: 15:20, 09/01/2023

## Apêndice D

Ausência de transparência em documentos associados ao Acórdão 1826/2022-Plenário obtidas da peça 20 do processo do e-TCU 045.471/2021-5

- a) Publicações no DOU sem número de emenda parlamentar identificável (p. 57). DOU de 2/2/2022.

### 4ª SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL

#### EXTRATO DE CONTRATO

PROCESSO: nº 59540.001976/2021-78. ESPÉCIE: Contrato representado pela Nota de Empenho nº 2021NE541232, celebrado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF, CNPJ nº 00.399.857/0014-40 e a empresa DEVA Veículos Ltda, CNPJ nº 23.762.552/0003-02. Ordem de Fornecimento nº 4.0270/2021, datada de 13/01/2022. OBJETO: aquisição de 01 (um) Caminhão com cesto aéreo, para fins de apoio a estruturação de comunidades rurais. ADESAO PE 11/2021 - 5ªSR - EB JD, visando o Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado no Estado de Sergipe. PRAZO: 90 (noventa) dias, a partir da data da O.F. emitida pela Codevasf. VALOR: R\$ 420.292,58 (quatrocentos e vinte mil duzentos e noventa e dois reais e cinquenta e oito centavos). RECURSOS: PTRES: 197836 - 15.244.2217.7k66.7011 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado - Plano Orçam.: 0000 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado PI: 71270011SE7 - **Emenda** - Bancada de Sergipe - S/PARTIDO/ Fonte: 188 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação UGR: 195003 - 4ªSR/SE ND: 4 4 9052 - Equipamentos e Material Permanente. Data: 30/12/2021. ASSINA: Marcos Alves Filho/Superintendente Regional da CODEVASF 4ª/SR.

### 8ª SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL

#### EXTRATO DE TERMO ADITIVO

Espécie: Contrato nº 8.413.00/2021 que faz a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF e a empresa COMPANHIA MORAES IMPORTADORA E EXPORTADORA. PROCESSO nº 59.580.000664/2021-71. OBJETO: I - O presente contrato tem por objeto a locação de 01(um) imóvel com área total de 26.598,22 m2, localizado na Rua 12, módulo 1, Qd B, Lote 1, distrito Industrial, CEP 65.085-170, nesta cidade.II. O imóvel destina-se armazenamento de máquinas e equipamentos com recursos provenientes de **emenda** parlamentar, visando implantação de Arranjos Produtivos Locais no Estado do Maranhão. Valor: R\$ 66.985,00 (sessenta e seis mil, novecentos e oitenta e cinco reais), perfazendo um valor anual de R\$ 803.820,00 (oitocentos e três mil, oitocentos e vinte reais). DATA DA ASSINATURA: 01 DE FEVEREIRO DE 2022. ASSINAM: CELSO ADRIANO COSTA DIAS, Superintendente Regional da 8ª SR - CODEVASF e FÁBIO MELLO MORAES CORREIA - Representante.

- b) Informações sobre pregões Codevasf, maioria informa ser de EP (p. 134). As informações não são uniformes. Vemos que algumas só informam o nome do parlamentar, sem o número da emenda.

		196/2020 - sen. Fernando Bezerra Coelho	
20/2020			
Ordem de Fornecimento	3.0310/2020	Empenho referente a aquisição de 330 (trezentos e trinta) caixas d águas em polietileno, cap. 5.000 l, com tampa. Pregão srp 020/2020, codevasf 3º sr. Item 03-grupo 1. Ted 053/2020 - mdr. Dep. Fernando Coelho Filho-DEM/PE	
	3.0313/2020	Empenho referente a aquisição de 02 (duas) caixas de água em polietileno, capacidade 5.000l, com tampa. Srp 020/2020 - 3º sr. Item 03 - grupo 1. Emenda 28850016 - sen. Huberto Costa - PT/PE, 03 (três) caixas de água em polietileno, capacidade 5.000l, com tampa. Srp 020/2020 - 3º sr. Item 03 - grupo 1. Emenda 28850016 - dep. Raul Henry - MDB/PE e 05 (cinco) caixas de água em polietileno, capacidade 5.000l, com tampa. Srp 020/2020 - 3º sr. Item 03 - grupo 1. Emenda 28850016 - sen. Huberto Costa - PT/PE	F
	3.0322/2020	Empenho referente a aquisição de 116 (cento e dezesseis) caixas de água em polietileno, capacidade 5.000l, com tampa. Srp 020/2020 - 3º sr. Item 03 - grupo 1. Uasg 195002. Ted nº 133/2020 sen. Fernando Bezerra Coelho.	F
	3.0326/2020	Aquisição de 50 (cinquenta) caixas de água em polietileno, capacidade 5.000 l, com tampa. Srp 020/2020- 3º/sr - item 03. Grupo 1. Reserva técnica pln 30/2020 - dep. André de Paula - PSD/PE	F
	3.0366/2020	Empenho para aquisição de 100 caixas de água em polietileno, capacidade 5.000 l, com tampa.	F
33/2020			
Ordem de Fornecimento	3.0348/2020	Empenho para aquisição 2.000 cisternas em polietileno de 15.000l (quinze mil litros).	F
	3.0365/2020	Empenho para aquisição de 30 cisternas em polietileno de 15.000 l (quinze mil litros).	F
8/2021			
Contrato	3.410.00/2021	Fornecimento, carga, transporte e descarga de Caixas d'água e Reservatórios tipo cisterna em polietileno para atendimento de diversas localidades, no âmbito da 3ª Superintendência Regional da CODEVASF, no estado de Pernambuco	F
	3.411.00/2021	Aquisição de Cisternas, polipropileno, capacidade 15.000 L, Item 4 SRP 008/2021 - 195002. Emenda Bancada 7180006- Dep. Tadeu Alencar.	F

## Apêndice E

### Telas sistema SIOP

- a) Para busca de créditos extraordinários 2019, a única opção que aparece é o Ministério da Defesa, embora não seja o único que tenha recebido.

**Painel do Orçamento Federal**

Dados referentes à Base SIAFI de 13/12/2022

Passo 1 - Seleção de filtros básicos | Passo 2 - Seleção de campos | Passo 3 - Visualize os resultados | Passo 4 - Visualize os gráficos

Consulta Livre

Q Digite livremente os valores a filtrar ou selecione um dos filtros disponíveis no painel ou nos gráficos abaixo

Filtro	Opções
Ano	52000 - Ministério da Defesa
Esfera	01000 - Câmara dos Deputados 02000 - Senado Federal 03000 - Tribunal de Contas da União 10000 - Supremo Tribunal Federal 11000 - Superior Tribunal de Justiça 12000 - Justiça Federal 13000 - Justiça Militar da União 14000 - Justiça Eleitoral 15000 - Justiça do Trabalho 16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios 17000 - Conselho Nacional de Justiça 20000 - Presidência da República 20102 - Gabinete da Vice-Presidência da República 20114 - Advocacia-Geral da União 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações 25000 - Ministério da Economia 26000 - Ministério da Educação 28000 - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços 29000 - Defensoria Pública da União 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública 32000 - Ministério de Minas e Energia 33000 - Ministério da Previdência Social 34000 - Ministério Público da União 35000 - Ministério das Relações Exteriores 36000 - Ministério da Saúde 37000 - Controladoria-Geral da União 38000 - Ministério do Trabalho e Emprego 39000 - Ministério da Infraestrutura 40000 - Ministério do Trabalho e Previdência 41000 - Ministério das Comunicações 42000 - Ministério da Cultura 44000 - Ministério do Meio Ambiente 47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário 51000 - Ministério do Esporte
Seleções Atuais	Campos Ano: 2019 Esfera: 10 - Orçamento Fiscal Origem do Crédito: G - Extraordinário

b) Não é possível marcar os outros referenciais caso se opte por “Ministério da Integração Nacional”, aparecendo todos os dados para essa busca (muitos).

The screenshot displays the 'Painel do Orçamento Federal' web application. The main header is green with the title 'Painel do Orçamento Federal' and a logo. Below the header, there are navigation steps: 'Passo 1 - Seleção dos filtros básicos', 'Passo 2 - Seleção dos campos', 'Passo 3 - Visualize os resultados', and 'Passo 4 - Visualize os gráficos'. The current step is 'Passo 1 - Seleção dos filtros básicos'. A search bar is present with the text 'Digite livremente os valores a filtrar ou selecione um dos filtros disponíveis no painel ou nos gráficos abaixo'. On the left, there is a sidebar with various filters: 'Consulta Livre', 'Emendas Parlamentares', 'Despesas de TI', 'Série Histórica', 'Pagamento Efetivo', 'COFOG', and 'COVID-19'. The main content area shows a list of budgetary entities under the heading 'Orgão Orçamentário'. The list includes various ministries and agencies, such as 'Ministério do Desenvolvimento Regional', 'Camara dos Deputados', 'Senado Federal', 'Tribunal de Contas da União', 'Supremo Tribunal Federal', 'Superior Tribunal de Justiça', 'Justiça Federal', 'Justiça Militar da União', 'Justiça Eleitoral', 'Justiça do Trabalho', 'Justiça do Distrito Federal e dos Territórios', 'Conselho Nacional de Justiça', 'Presidência da República', 'Advocacia-Geral da União', 'Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento', 'Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações', 'Ministério da Economia', 'Ministério da Educação', 'Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços', 'Defensoria Pública da União', 'Ministério da Justiça e Segurança Pública', 'Ministério de Minas e Energia', 'Ministério Público da União', 'Ministério das Relações Exteriores', 'Ministério do Trabalho e Emprego', 'Ministério da Infraestrutura', 'Ministério das Comunicações', 'Ministério da Cultura', 'Ministério do Meio Ambiente', 'Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão', 'Ministério do Desenvolvimento Agrário', 'Ministério do Esporte', 'Ministério da Defesa', 'Ministério do Turismo', 'Ministério da Cidadania', 'Ministério das Cidades', and 'Ministério da Pesca e Aquicultura'. On the right, there is a 'Seleções Atuais' panel with a search bar and a list of selected items: 'Campos', 'Orgão Orçamentário', 'Esfera', and 'Origem do Crédito'. The values for these selections are: '53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional', '10 - Orçamento Fiscal', and 'G - Extraordinário'. The bottom of the screen shows the Windows taskbar with the search bar and the system tray displaying the date and time as 14/12/2022, 23:06.

Painel do Orçamento Federal

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAZZfc/opedoc.htm?document=IAS%2FExecucao\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

Tem dúvida? Acesse o manual.

Dados referentes à Base SIAFI de 13/12/2022

Passo 1 - Selecione os filtros básicos | Passo 2 - Selecione os campos | Passo 3 - Visualize os resultados | Passo 4 - Visualize os gráficos

Ano	Função	Localizador	Fonte	Origem do Crédito	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2015	15 - Urbanismo	(Crédito Extraordinário)	300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	996.512.379	984.376.040	819.501.938	792.600.470
		6500 - Nacional (Crédito Extraordinário)	100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	24.500.000	5.000.000	0	0
		388 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	61.285.000	13.875.000	169.256	169.256	
	18 - Gestão Ambiental	6500 - Na Região Nordeste (Crédito Extraordinário)	100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	720.000.000	0	0	0
		6500 - Nacional (Crédito Extraordinário)	100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	2.000.000	0	0	0
		388 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	10.815.000	6.725.000	0	0	
19 - Ciência e Tecnologia	6501 - Nacional (Crédito Extraordinário)	100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	7.000.000	7.000.000	0	0	
2016	06 - Segurança Pública	6503 - Nacional (Crédito Extraordinário)	100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	382.000.000	380.425.789	371.060.132	370.138.070
		300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	1.026.042.652	920.844.888	530.301.089	517.738.933	
	15 - Urbanismo	6500 - Nacional (Crédito Extraordinário)	300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	19.500.000	19.500.000	82.799	82.799
	18 - Gestão Ambiental	6500 - Na Região Nordeste (Crédito Extraordinário)	300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	720.000.000	719.999.547	544.125.154	503.059.335
2020	06 - Segurança Pública	6500 - Nacional (Crédito Extraordinário)	300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	2.000.000	1.991.850	1.742.160	1.742.126
		188 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	892.000.000	486.093.895	250.065.100	249.075.250	
2021	06 - Segurança Pública	6500 - Nacional (Crédito Extraordinário)	329 - Recursos de Concessões e Permissões	G - Extraordinário	0	0	450.000.000	374.736.555	183.018.003	183.010.957
2022	06 - Segurança Pública	6500 - Nacional (Crédito Extraordinário)	100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	550.000.000	353.619.179	346.732.991	343.783.361
		300 - Recursos Primários de Livre Aplicação	G - Extraordinário	0	0	479.866.600	362.511.268	25.877.871	25.877.871	

Consultas: Consulta Livre, Emendas Parlamentares, Despesas de TI, Série Histórica, Pagamento Efetivo, COFOG, COVID-19

23:08 14/12/2022

c) Não é possível selecionar, por exemplo, Macapá, tendo opções fora de ordem alfabética (em ordem de localizador) e bastante aleatórias:

The screenshot displays the 'Painel do Orçamento Federal' interface. The top navigation bar includes the title 'Painel do Orçamento Federal' and the date 'Dados referentes à Base SIAFI de 13/12/2022'. Below the navigation bar, there are four steps: 'Passo 1 - Selecione os filtros básicos', 'Passo 2 - Selecione os campos', 'Passo 3 - Visualize os resultados', and 'Passo 4 - Visualize os gráficos'. The 'Passo 1' step is active, showing a search bar and a list of filters. The 'Localizador' filter is selected, displaying a list of budget items with checkboxes. The 'Seleções Atuais' panel on the right shows the current selection: '53000 - Ministério do Desenvolvimento Regi...', '10 - Orçamento Fiscal', and 'G - Extraordinário'.

Localizador	Seleções Atuais
<input type="checkbox"/> 0101 - Socorro e Assistência às Pessoas Atingid...	Campos
<input type="checkbox"/> 0101 - Socorro e Assistência às Pessoas Atingid...	Órgão Orçamentário
<input type="checkbox"/> 0103 - Construção da Barragem Setúbal no Esta...	Esfera
<input type="checkbox"/> 0103 - Na Região Nordeste (Crédito Extraordiná...	Origem do Crédito
<input type="checkbox"/> 0103 - Nacional (Crédito Extraordinário)	53000 - Ministério do
<input type="checkbox"/> 0103 - Na Região Nordeste (Crédito Extraordiná...	Desenvolvimento Regi...
<input type="checkbox"/> 0103 - Nacional (Crédito Extraordinário)	10 - Orçamento Fiscal
<input type="checkbox"/> 0103 - No Estado de Minas Gerais (Crédito Extra...	G - Extraordinário
<input type="checkbox"/> 0103 - No Estado do Ceará (Crédito Extraordiná...	
<input type="checkbox"/> 0103 - No Estado do Piauí (Crédito Extraordiná...	
<input type="checkbox"/> 0103 - No Município de Catarina - CE (Crédito E...	
<input type="checkbox"/> 0103 - No Município de Porto Nacional (Crédito ...	
<input type="checkbox"/> 0103 - No Município de Sousa (Crédito Extraordi...	
<input type="checkbox"/> 0103 - Recuperação de Danos Causados por Des...	
<input type="checkbox"/> 0103 - Recuperação de Danos Causados por Des...	
<input type="checkbox"/> 0105 - Implantação do Perímetro de Irrigação T...	
<input type="checkbox"/> 0105 - Implantação, Ampliação ou Melhoria de ...	
<input type="checkbox"/> 0105 - Nacional (Crédito Extraordinário)	
<input type="checkbox"/> 0105 - Nacional (Crédito Extraordinário)	
<input type="checkbox"/> 0105 - No Estado de Pernambuco (Crédito Extra...	
<input type="checkbox"/> 0105 - Recuperação de Danos Causados por Des...	
<input type="checkbox"/> 0107 - Construção da Barragem do Peão no Est...	
<input type="checkbox"/> 0107 - Na Região Nordeste (Crédito Extraordiná...	
<input type="checkbox"/> 0107 - Nacional (Crédito Extraordinário)	
<input type="checkbox"/> 0107 - No Estado de Alagoas (Crédito Extraordi...	
<input type="checkbox"/> 0109 - Nacional (Crédito Extraordinário)	
<input type="checkbox"/> 0109 - No Estado de Sergipe (Crédito Extraordin...	
<input type="checkbox"/> 0111 - No Estado da Bahia (Crédito Extraordinár...	
<input type="checkbox"/> 0113 - No Estado de Minas Gerais (Crédito Extra...	
<input type="checkbox"/> 0115 - No Estado do Ceará (Crédito Extraordiná...	
<input type="checkbox"/> 0117 - No Estado do Rio Grande do Norte (Crédi...	
<input type="checkbox"/> 0119 - No Estado da Paraíba (Crédito Extraordin...	
<input type="checkbox"/> 0181 - No Estado do Piauí (Crédito Extraordinár...	
<input type="checkbox"/> 0183 - Nacional (Crédito Extraordinário)	
<input type="checkbox"/> 0231 - Em Subregiões - No Estado do Piauí (Cré...	
<input type="checkbox"/> 0233 - Nacional (Crédito Extraordinário)	
<input type="checkbox"/> 0257 - Nacional (Crédito Extraordinário)	

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável