



Guia sobre Emendas Parlamentares

AGOSTO DE 2025

Inspere

Sumário

APRESENTAÇÃO	4
1. O QUE SÃO EMENDAS PARLAMENTARES?	5
1.1 Definição	6
1.2 Por que “emendas”?	6
1.3 Como as emendas parlamentares se relacionam com o planejamento orçamentário brasileiro?	6
1.4 Que tipo de mudança as emendas parlamentares podem promover no orçamento?	7
1.5 Emendas parlamentares e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)	8
2. QUAIS OS TIPOS DE EMENDAS PARLAMENTARES?	9
2.1 Emenda individual	11
2.2 Emenda de bancada	11
2.3 Emenda de comissão	12
2.4 Emenda do relator	12
3. PORTAIS DE DADOS PÚBLICOS SOBRE EMENDAS	13
4. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	16
4.1 “Para onde foi a emenda?”: O localizador do gasto e a classificação programática ..	18
4.1.1 Localizador do gasto	18
4.1.2 Classificação programática: programa, ação e plano orçamentários	19
4.2 “Saúde, educação, segurança... em que área foi alocada a emenda?”: A classificação funcional	20
4.3 “Quem vai executar o recurso da emenda?”: A classificação institucional	21

Sumário

5. EMENDA EMPENHADA, LIQUIDADADA, RESTOS A PAGAR: O QUE SIGNIFICAM?	22
5.1 Empenho	23
5.2 Liquidação	24
5.3 Pagamento & ordem bancária	25
5.4 Restos a pagar	26
6. O QUE O STF JÁ DECIDIU SOBRE EMENDAS PARLAMENTARES?	28
6.1 Breve comentário sobre como o tribunal se posiciona no assunto	29
6.1.1 O STF e seu papel	29
6.1.2 Contextualização das ações no Supremo	29
6.1.3 Desdobramentos das decisões do Supremo	30
6.1.4 As ações	30

Apresentação

Precisamos falar sobre emendas parlamentares. O tema está nos portais de notícias e em todas as demais mídias com grande e crescente frequência nos últimos 10 anos.

Com o intuito de qualificar o debate e contribuir para o aperfeiçoamento dessa ferramenta, o Insper criou o projeto “Melhores Emendas”. No âmbito desse projeto, criamos um grupo de pesquisa e apoiamos o lançamento de uma plataforma colaborativa – a Central das Emendas – para dar mais visibilidade às emendas parlamentares.

Sentimos também a necessidade de um material introdutório para pessoas que queiram se aproximar da temática das emendas parlamentares. Isso deu origem ao presente Guia sobre Emendas Parlamentares.

Este material foi feito por integrantes do Grupo de Pesquisa sobre Emendas Parlamentares do Insper. Sabemos do desafio de manter atualizado o Guia, dado o contexto dinâmico que envolve o tema. Faremos um esforço para trazer atualizações dos pontos sensíveis deste Guia. Nesse sentido, contamos com a sua colaboração no sentido de nos indicar oportunidades de melhoria. Se esse for o caso, entre em contato por qualquer dos meios de comunicação do Centro de Gestão e Políticas Públicas do Insper: https://linktr.ee/CGPP_Insper.

Esperamos que o presente Guia seja útil e colabore para ampliar a transparência e eficácia sobre as emendas parlamentares no Brasil. Boa leitura!

MARCELO MARCHESINI

Gerente do Centro de Gestão e Políticas Públicas do Insper e coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Emendas Parlamentares

CONHEÇA NOSSOS
CURSOS, PARTICIPE
DOS EVENTOS E SAIBA
DAS NOVIDADES



1. O que são emendas parlamentares?

POR SARA TIRONI E MARIA LUIZA GEDEON

1. O QUE SÃO EMENDAS PARLAMENTARES?

1.1 Definição

As emendas parlamentares são um mecanismo pelo qual o Legislativo pode alterar o **orçamento público brasileiro**. Por intermédio de uma emenda parlamentar, o Legislativo pode direcionar recursos, indicar qual será seu uso e quem dele se beneficiará.

O instrumento está previsto na Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo possibilitar que parlamentares auxiliem o governo, de forma eficiente e condizente com as realidades regionais e locais, na alocação de seus gastos.

1.1.1 Saiba mais

▪ **BIBLIOTECA DIGITAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária



▪ **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

Quais as novidades na consulta do portal?



▪ **MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL**

Manual sobre Emendas Parlamentares



1.2. Por que “emendas”?

No Brasil, cabe ao Executivo elaborar a proposta anual de orçamento dos gastos públicos e competem ao Legislativo a análise e aprovação dessa proposta. Nesse processo, qualquer alteração realizada por parlamentares ao texto inicial recebe a designação de “emenda”. Vale destacar que o termo é utilizado para qualquer proposta de alteração de textos legislativos.

1.2.1 Saiba mais

▪ **CONGRESSO NACIONAL**

Emenda



1.3 Como as emendas parlamentares se relacionam com o planejamento orçamentário brasileiro?

O planejamento orçamentário brasileiro é viabilizado por intermédio de três leis articuladas entre si e aplicáveis não apenas ao nível federal, mas também aos níveis estadual e municipal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cada uma dessas leis tem um propósito. Com duração de quatro anos, no PPA são estabelecidas as diretrizes, os objetivos e as metas de médio e longo prazo da administração pública. A LDO é elaborada anualmente e deve indicar as prioridades do Executivo para o ano seguinte, ajustando as metas do PPA aos reais limites de verbas disponíveis para gastos e investimentos. Com a mesma periodicidade anual, a LOA estima receitas e fixa despesas para 12 meses, apresentando as prioridades do governo e possibilitando seu monitoramento.

Nesse contexto, as emendas parlamentares são aquelas apresentadas pelo Legislativo durante o exame dos projetos de lei envolvidos no planejamento orçamentário. É possível emendar o PPA, a LDO e a LOA. Mas o interesse e debate se concentram nas emendas à LOA, pois é ela que contém as autorizações de despesas.

1.4 Que tipo de mudança as emendas parlamentares podem promover no orçamento?

As emendas parlamentares à LOA podem propor apropriação, remanejamento ou cancelamento de recursos, conforme detalhado a seguir:

i) Emenda de apropriação: propõe o acréscimo de uma dotação orçamentária no projeto de lei orçamentária. A dotação é uma autorização para que determinado gasto seja realizado. Trata-se, portanto, da autorização de um novo gasto. Para que esse novo gasto seja viabilizado, a emenda deve indicar a fonte dos recursos necessários para cobri-los. As Emendas de Apropriação são frequentemente utilizadas para incluir projetos ou programas que não foram contemplados na proposta original do orçamento.

ii) Emenda de remanejamento: propõe a transferência de recursos entre ações já previstas na proposta orçamentária, sem alterar o valor total do orçamento. Isso significa que, em vez de aumentar ou diminuir o montante total de recursos disponíveis, a emenda apenas redistribui os valores entre diferentes áreas ou projetos do orçamento.

iii) Emenda de cancelamento: propõe a exclusão de despesas previstas na proposta de orçamento, resultando na redução do valor total da despesa. Essa emenda é utilizada quando se identifica que determinadas dotações orçamentárias não são mais necessárias ou prioritárias, permitindo que os recursos sejam realocados ou simplesmente retirados do orçamento.

1.4.1 Saiba mais

▪ **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Decisões do STF reforçam transparência na destinação de emendas parlamentares



▪ **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Instrumentos de planejamento e orçamento



▪ **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Lei complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024



▪ **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Entra em vigor lei com novas regras para emendas parlamentares



1.5 Emendas parlamentares e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)



Fonte: Senado Fotos

No planejamento orçamentário da União, compete exclusivamente à Presidência da República iniciar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O PLOA é, então, examinado pelo Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

A CMO é composta por 40 parlamentares, sendo 30 deputados federais e 10 senadores da República. É dirigida por um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus próprios pares, com mandato anual e sem possibilidade de reeleição, e se organiza em comitês permanentes. É no âmbito desses comitês que são examinados o projeto e as emendas recebidas de parlamentares federais – que não precisam integrar a Comissão. Compete à presidência da CMO designar os relatores do PLOA, os integrantes e os coordenadores de cada comitê.

A formação e composição da CMO estão previstas na Constituição Federal (Art. 166, §1º). As especificações de suas atividades, incluindo aquelas conectadas ao recebimento e análise de emendas parlamentares, são regulamentadas pela Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional (**RCN 01/2006**). Outras regras para a proposição e execução de emendas parlamentares ao PLOA foram recentemente consolidadas na **Lei Complementar nº 210/2024**.

1.5.1. Saiba mais

• **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**
Resolução nº 1, de 2006-CN



• **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**
Lei complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024



• **CÂMARA DOS DEPUTADOS**
Manual de Emendas Orçamento da União para 2024



• **CONGRESSO NACIONAL**
Atribuições e legislação



• **SENADO NOTÍCIAS**
CMO define relatores setoriais do orçamento de 2024



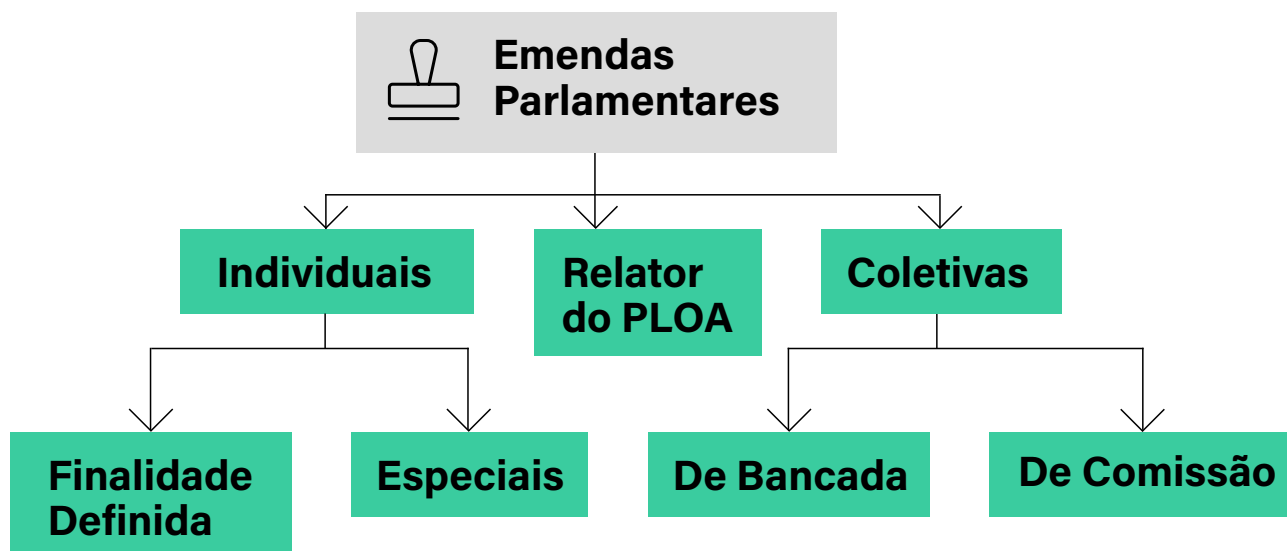
2. Quais os tipos de Emendas Parlamentares?

POR SARA TIRONI E
MARIA LUIZA GEDEON

2. QUAIS OS TIPOS DE EMENDAS PARLAMENTARES?

Atualmente, as emendas parlamentares podem ser propostas de forma individual, coletiva ou pelo relator do PLOA. As emendas individuais podem ser com “finalidade definida” ou “especiais” – nesta última, não há destinação específica dos recursos. As emendas “especiais” foram apelidadas de “emendas Pix”, pela rapidez com que os estados e municípios beneficiários recebem os recursos, dada a reduzida burocracia em torno da proposição e análise de projetos a serem financiados.

No caso das emendas propostas coletivamente, a ligação entre o grupo de parlamentares pode se dar em torno de uma unidade da federação, as chamadas emendas de bancada, ou de participação em determinada comissão temática da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. São denominadas emendas de comissão.



2.1 Emenda individual

Individualmente, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas ao PLOA. O recurso orçamentário para essas emendas é de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, devendo metade ser destinada a ações e serviços de saúde. Sua execução orçamentária e financeira é impositiva, ou seja, o Executivo é obrigado a empenhar, liquidar e pagar as transferências, exceto se houver um impedimento técnico para tanto.

Há dois tipos de emendas individuais, com finalidade definida e especial:

i) Emenda individual com finalidade definida:

modalidade de emenda em que o parlamentar define previamente a vinculação dos valores, ou seja, os recursos são destinados a um propósito específico, estabelecido na própria emenda.

ii) **Emenda individual especial:** modalidade de emenda em que os recursos são indicados sem uma destinação específica prévia. Isso significa que o parlamentar não precisa definir antecipadamente como os recursos serão utilizados, permitindo maior flexibilidade na aplicação dos valores por parte dos municípios e/ou estados beneficiados.

2.1.1 Saiba mais

▪ **MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL**
Manual sobre Emendas Parlamentares



▪ **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**
Perguntas e respostas: Transferências Voluntárias



2.2 Emenda de bancada

A emenda de bancada é uma modalidade de emenda parlamentar coletiva, proposta pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional. Essas emendas são elaboradas por grupos de parlamentares que representam um mesmo estado ou o Distrito Federal e têm como objetivo atender às demandas específicas de suas regiões. Atualmente, cada bancada pode apresentar até 23 emendas ao PLOA.

Emendas de bancada também são impositivas, ou seja, o Governo Federal é obrigado a executá-las, desde que cumpram os requisitos legais. Isso garante que os recursos destinados por essas emendas sejam efetivamente aplicados nas áreas previstas. O recurso orçamentário para essas emendas é de 1% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior.

2.2.1 Saiba mais

▪ **CONGRESSO NACIONAL**
Glossário de Termos Orçamentários



2.3 Emenda de comissão

A emenda de comissão é a emenda parlamentar proposta pelas comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. É, portanto, coletiva, ou seja, apresentada por um grupo de parlamentares que compõem uma comissão específica, como a Comissão de Educação ou a Comissão de Saúde, por exemplo. O objetivo dessas emendas é atender a demandas relacionadas às áreas temáticas de atuação das respectivas comissões.

Uma característica importante das emendas de comissão é que elas não são impositivas, o que significa que o governo não é obrigado a executá-las. Isso difere das emendas individuais e de bancada, que apresentam caráter impositivo e devem ser obrigatoriamente executadas pelo governo, desde que cumpram os requisitos legais.

Atualmente, cada Comissão do Legislativo pode apresentar até oito emendas ao PLOA.

2.3.1 Saiba mais

▪ **CONGRESSO NACIONAL**
Glossário de Termos Orçamentários



2.4 Emenda de relator

Ao ser recebido na CMO, o PLOA tem designado um relator geral, um relator de receita e relatores setoriais de despesas.

A emenda de relator é uma modalidade de emenda que permite ao relator geral e aos relatores setoriais realizarem ajustes na programação da despesa. Atualmente, tais emendas podem ser utilizadas apenas para corrigir erros ou omissões de ordem técnica ou legal no projeto de lei orçamentária, além de recompor dotações que foram canceladas, desde que a recomposição não ultrapasse o montante originalmente proposto.

Desde 2020, porém, essas emendas também vinham sendo utilizadas para que o relator geral pudesse incluir novas despesas e programações no PLOA, as quais passaram a ser identificadas como “RP 9”. Com isso, permitia-se a esse relator ajustar o orçamento de forma a atender a necessidades emergentes ou corrigir inconsistências detectadas durante a análise do projeto.

Como a distribuição dos recursos não seguia critérios claros e definidos, dificultando a fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle, o mecanismo se tornou objeto de críticas e acabou conhecido como “orçamento secreto”. Isso fez com que em 2022 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgasse como inconstitucionais as emendas de relator feitas nessas bases, restringindo, com isso, a possibilidade de inclusão de novas despesas. Em 2024, em meio a denúncias de descumprimento da decisão e novas ações junto ao STF questionando outras modalidades de emendas, a autorização do pagamento das emendas de relator foi condicionada ao cumprimento de critérios relacionados a exigências de transparência, possibilidade de rastreio e controle público (ver item 6).

2.4.1 Saiba mais

▪ **CONGRESSO NACIONAL**
Glossário de Termos Orçamentários



▪ **CONGRESSO NACIONAL**
Emendas a PLOA 2024



▪ **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**
Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019



▪ **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**
Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020



▪ **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**
Decisões do STF reforçam transparência na destinação de emendas parlamentares



3. Portais de dados públicos sobre emendas

POR PEDRO MONTES

3. PORTAIS DE DADOS PÚBLICOS SOBRE EMENDAS

As informações sobre emendas parlamentares podem ser encontradas em diferentes portais governamentais, constantemente atualizados, mas a fragmentação dificulta seu monitoramento. A análise a seguir considera as versões disponíveis em março de 2025.

Pontos positivos

Pontos de melhoria



Painel Emendas
(mantido pelo
Senado Federal)

Consolidação e agilidade: apresenta de forma rápida e consolidada os dados referentes à execução orçamentária e financeira das emendas, permitindo, por exemplo, a extração de planilhas Excel com listas de beneficiários (mesmo em casos de grande volume, como emendas com milhares de favorecidos).

Integração de informações: dispõe de conteúdo similar ao Portal da Transparência, o que permite o acompanhamento dos dados orçamentários a partir do orçamento divulgado pelo Senado.

Identificação limitada do patrocinador: mesmo em emendas com inúmeros favorecidos, o sistema exibe apenas o “relator-geral” como autor, não refletindo a diversidade de patrocinadores ou solicitantes.

Funcionalidade sem diferenciação inovadora: a apresentação dos dados não difere substancialmente do Portal da Transparência, o que pode limitar a capacidade de análises comparativas aprofundadas.



(mantido pelo
Ministério da
Gestão e Inovação)

Rastreabilidade completa: funciona como sistema estruturante para a execução das parcerias, permitindo o acompanhamento de todas as fases – desde a indicação, passando pela celebração de instrumentos (convênios, contratos de repasse etc.) até a prestação de contas.

Cobertura parcial de modalidades: algumas modalidades, como as transferências “fundo a fundo” (ex.: na saúde e assistência social), ainda não estão plenamente integradas, exigindo o uso de dados complementares.

Complexidade da interface: a interface pode apresentar uma curva de aprendizado para usuários menos familiarizados, impactando a usabilidade imediata.

Cronograma de integração completa: a migração e integração total dos dados de outros sistemas está prevista para 2026, o que pode ocasionar inconsistências temporárias na visualização integrada.

Pontos positivos

(mantido pela
Controladoria-
-Geral da União)

Interface modernizada: o portal recebeu uma reformulação visual que, além de modernizar a aparência, melhora a usabilidade, facilitando a navegação e o acesso às informações sobre as emendas parlamentares.

Filtros avançados e busca detalhada: agora o usuário pode realizar buscas mais refinadas por localidade, favorecido, documentos de despesa e outros critérios, o que permite uma análise mais granular dos dados disponíveis.

Integração com convênios para rastreamento completo: a inclusão de funcionalidades que integram dados de convênios possibilita acompanhar, em poucos cliques, todo o ciclo de execução – desde empenhos e pagamentos até a destinação final dos recursos

Integração com múltiplos sistemas: opera de forma integrada com o Siafi, com bancos públicos e outros sistemas, garantindo a integridade e a atualização automática dos dados, além de oferecer painéis gerenciais com diversas visões para análise personalizada.

Pontos de melhoria

Integração interpoderes: embora o portal esteja preparado para agregar dados adicionais, a efetiva transparência depende da colaboração entre o Executivo e o Legislativo para a disponibilização de informações estruturadas e consistentes.

Consolidação de dados históricos: a modernização pode demandar esforços para integrar e manter a consistência dos dados históricos, garantindo que as análises comparativas não sejam prejudicadas.

Limitações para execuções descentralizadas: não contempla, de forma integrada, os dados das emendas executadas por meio de parcerias descentralizadas – situação que demanda consulta a outros sistemas (como o TransfereGov).

Falta de detalhamento sobre patrocinadores: não há informações detalhadas sobre os parlamentares “patrocinadores” ou solicitantes das emendas, dificultando a identificação de responsabilidades na indicação dos repasses.

Interface menos voltada ao controle social: a extração e a visualização dos dados para análises externas são menos amigáveis para o cidadão, o que pode comprometer o controle social e a fiscalização dos repasses.



(mantido pelo
Ministério do
Planejamento)

Centralização das informações orçamentárias: é o sistema que consolida a execução do orçamento federal, integrando informações provenientes dos registros administrativos do governo e dados do Siafi.

Suporte à execução direta: fornece dados relevantes sobre a execução de despesas diretamente realizadas pelo Governo Federal, permitindo o acompanhamento do cumprimento orçamentário.

4. Classificações orçamentárias

POR LUCAS CARVALHO

4. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A classificação orçamentária é uma forma de organizar o orçamento público de acordo com um objetivo específico. No Portal da Transparência do Governo Federal¹, por exemplo, ao pesquisar as emendas parlamentares destinadas à educação e à saúde, busca-se organizar essas emendas de acordo com a área da atividade governamental em que o recurso público está sendo empregado. A essa forma específica de organização da despesa pública e, conseqüentemente, das emendas é dado o nome de classificação funcional.

Consulta						
Ano da emenda ↕	Tipo de Emenda ↕	Número da emenda ↕	Função ↕	Subfunção ↕	Valor empenhado ↕	Valor pago ↕
2023	Emenda de Bancada	0014	Educação	Educação básica	5.537.915,00	0,00
2023	Emenda de Bancada	0014	Encargos especiais	Outros encargos especiais	20.000.000,00	20.000.000,00
2023	Emenda de Bancada	0013	Educação	Ensino profissional	10.068.687,64	1.349.022,87

Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

No Brasil, as emendas parlamentares observam as mesmas classificações das despesas públicas, dividindo-se entre quantitativas e em qualitativas. Para melhor compreender as informações disponíveis nos Portais de Transparência, é importante conhecer algumas dessas classificações orçamentárias, sobretudo as de ordem qualitativa:

- i) Classificação **programática**: além de discriminar para onde vai o recurso, ou seja, o destino geográfico da emenda parlamentar, detalha o que se deseja produzir e/ou obter com o seu uso;
- ii) Classificação **funcional**: destaca a área em que o recurso público será empregado; e
- iii) Classificação **institucional**: explicita a unidade de governo que dará execução à emenda parlamentar (exemplos: Ministério da Defesa, Embrapa etc.).

4.1.1 Saiba mais

▪ **SIOP - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL**
Manual Técnico do Orçamento, da Secretaria do Orçamento Federal

▪ **TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE**
Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)

▪ **ORÇAMENTO PÚBLICO**
James Giacomoni, Editora Gen/Atlas

▪ **AFO E ORÇAMENTO PÚBLICO**
Marcus Abraham, Editora Gen/Método

¹ Portal da transparência, Consulta de Emendas Parlamentares, 19/01/2024, 17h54. Clique para acessar.

4.1 “Para onde foi a emenda?”: O localizador do gasto e a classificação programática

4.1.1 Localizador do gasto

O subtítulo (ou localizador do gasto) identifica em qual local do país uma determinada emenda parlamentar está sendo empregada.

Consulta								
Ano da emenda	Tipo de Emenda	Número da emenda	Localidade do gasto (Regionalização)	Função	Subfunção	Programa Orçamentário	Valor empenhado	Valor pago
2024	Emenda Individual - Transferências com Finalidade Definida	0002	SANTARÉM - PA	Saúde	Assistência hospitalar e ambulatorial	5118 - ATENCAO ESPECIALIZADA A SAUDE	1.099.979.00	0.00

Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

As emendas parlamentares têm a localização do seu gasto expressa por região, unidade da federação (UF) ou município. Quando uma emenda se destinar a mais de uma localidade, deve-se levar em consideração que seu subtítulo não conterá o nome dos municípios, mas, sim, o da UF a que esses entes pertencem. Isso vale também para emenda destinada a mais de uma UF, com seu subtítulo associado à região que engloba tais UFs. Por fim, se envolver regiões distintas, o subtítulo será definido a partir da identificação da região “nacional”.

4.1.2 Classificação programática: Programa, ação e plano orçamentários

A classificação programática segmenta o orçamento público em programas da mesma forma como eles estão definidos no Plano Plurianual. Em síntese, para cada programa há um conjunto coordenado de ações governamentais, financiadas por recursos públicos, destinado à concretização de um objetivo específico. A emenda parlamentar, por sua vez, encontra espaço neste contexto, pois será atrelada a uma ação que se destina a concretizar o objetivo de um programa.

Por exemplo: em 2024, um deputado federal destinou recursos de emenda parlamentar (código da emenda nº 202420980012) para uma ação de fomento à pecuária no município de Pelotas-RS (subtítulo/localizador do gasto). Essa ação de fomento é parte do programa “Agropecuária Sustentável”, cuja congregação de ações governamentais se destina ao desenvolvimento da produção agropecuária com sustentabilidade².

Localidade de Aplicação do Recurso	Ano da Emenda	Tipo de Emenda	Número da Emenda	Plano Orçamentário	Programa Orçamentário	Ação Orçamentária	Subtítulo (Localizador)
PELOTAS - RS	2024	Emenda Individual - Transferências com Finalidade Definida	0012	0000 - FOMENTO AO SETOR AGROPECUARIO - DESPESAS DIVERSAS	1144 - AGROPECUARIA SUSTENTAVEL	20ZV - FOMENTO AO SETOR AGROPECUARIO	20ZV5013 - FOMENTO AO SETOR AGROPECUARIO - NO MUNICIPIO DE PELO

Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

Para conhecer a finalidade almejada na alocação de determinada emenda parlamentar, é indispensável saber em que consiste determinado programa e quais são as ações que o compõem. Em portais como o da Controladoria-Geral da União (CGU), também é possível obter informações sobre o **plano orçamentário** de cada emenda parlamentar. Nele há um aprofundamento das informações contidas na ação orçamentária.

4.1.3 Saiba mais

- Informações acerca dos objetivos gerais e específicos de cada um dos Programas Orçamentários contidos no Plano Plurianual 2024-27 podem ser encontradas no **Anexo III** da **Lei nº 14.802**, de 10 de janeiro de 2024.
- Já as Ações Orçamentárias são discriminadas em anexo específico da Lei Orçamentária Anual. No caso de 2024, as informações pertinentes às ações planejadas para aquele ano estão no **Volume 2** da **Lei nº 14.822**, de 22 de janeiro de 2024.

² Emenda Individual nº 05/2024, consultada por meio do Portal da Transparência - CGU, em 26/01/2025, às 16h04. Clique para acessar.

4.2 “Saúde, educação, segurança... em que área foi alocada a emenda?": A classificação funcional

A classificação funcional é a classificação do orçamento que traz informações acerca da área (exemplos: educação, saúde, agricultura) em que está sendo aplicada determinada despesa pública. É importante ter em mente que as áreas foram predefinidas pela Portaria nº 42/1999, do extinto Ministério do Orçamento e Gestão. Além disso, a classificação funcional traz dois atributos: a função e a subfunção. A diferença entre elas é somente o grau de detalhamento: a primeira apresenta um rol mais abrangente de áreas de atuação da ação governamental, enquanto a segunda é mais minuciosa. Por exemplo: a Emenda Individual com Finalidade Definida nº 007 do ano de 2024, código da emenda nº 202444840007, foi destinada para a área da Defesa (função), mais especificamente à Defesa Terrestre (subfunção).

Consulta						
Ano da emenda	Tipo de Emenda	Número da emenda	Função	Subfunção	Valor empenhado	Valor pago
2024	Emenda Individual - Transferências com Finalidade Definida	0007	Defesa nacional	Defesa terrestre	2.286.076,69	0,00

Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

Cabe destacar que a função e a subfunção não estão vinculadas entre si. Exemplo: em 2024, um deputado federal destinou uma de suas emendas individuais (código da emenda nº 202440360004) às Instituições de Ensino Superior das Forças Armadas. Ao se apurar a classificação funcional dessa emenda, verifica-se que a área da ação governamental a que se destina é a de Defesa Nacional (função), mais detalhadamente à Educação Superior (subfunção).

Consulta						
Ano da emenda	Tipo de Emenda	Número da emenda	Função	Subfunção	Valor empenhado	Valor pago
2024	Emenda Individual - Transferências com Finalidade Definida	0004	Defesa nacional	Ensino superior	2.999.893,74	637.072,33

Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

4.3 “Quem vai executar o recurso da emenda?”: A classificação institucional

Esta classificação permite identificar a unidade administrativa responsável pela execução da despesa pública. Há informações sobre o órgão orçamentário, que nomeia o órgão de governo responsável por aquela despesa, como, por exemplo, o Ministério da Educação; e também sobre a unidade orçamentária (UO), que especifica a repartição do órgão, ou um fundo a ele vinculado, a quem caberá a execução orçamentária da despesa, como, por exemplo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Em pesquisas sobre emendas parlamentares em portais como o Siga Brasil³, do Senado Federal, as informações sobre uma emenda parlamentar indicam

a UO responsável por ela. É importante ter em mente que essa UO não necessariamente irá executar a despesa pública, podendo servir apenas como descentralizadora do recurso público vinculado à emenda para o ente federativo ou organização não governamental a que se destina. Para exemplificar, percebe-se que nas informações de determinada emenda parlamentar extraídas do portal acima citado, a UO é o Ministério da Defesa (MD), contudo, a ação orçamentária aponta que o recurso se destina à infraestrutura de municípios da Calha Norte⁴, um programa governamental vinculado a esse ministério, com ações realizadas diretamente pelas Forças Armadas, ou via descentralização dos recursos do orçamento da União para utilização dos municípios abrangidos pelo programa.

Emenda (Número/Ano)	UO Ajustada	Funcional	Ação + Subtítulo
30300001-2018	MINISTÉRIO DA DEFESA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	05.244.2058.1211.0014	IMPLEMENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA BÁSICA NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CALHA NORTE-ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA

Siga Brasil - Senado Federal

Em consulta livre ao sistema Transferegov.br⁵, do Poder Executivo da União, é possível verificar os municípios que firmaram convênios com o MD, a fim de receber os recursos referentes à mencionada emenda parlamentar: Cantá e Rorainópolis, ambos em Roraima.

Órgão	52000 - MINISTERIO DA DEFESA		
Órgão Executor	52000 - MINISTERIO DA DEFESA		
Tipo de Instrumento	Convênio		
Programa Atende a	Administração Pública Municipal		
Nome do Programa	PROGRAMA CALHA NORTE		
Lista do(s) Proponente(s) de Emenda(s) Parlamentar			
Emenda	CNPJ	Nome	Repasso Proposta
30300001	01.612.682/0001-56	MUNICIPIO DE CANTA	R\$ 1.143.067,00
30300001	01.613.031/0001-80	MUNICIPIO DE RORAINOPOLIS	R\$ 1.143.068,00

Transferegov.br - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

³ Acesso por meio do link: SIGA BRASIL EMENDAS | Orçamento. Clique para acessar.

⁴ Para saber mais sobre o Programa Calha Norte, clique para acessar.

⁵ Acesso por meio do seguinte link: TransfereGov. Clique para acessar.

5. Emenda empenhada, liquidada, restos a pagar: O que significam?

POR LUCAS CARVALHO

5. EMENDA EMPENHADA, LIQUIDADADA, RESTOS A PAGAR: O QUE SIGNIFICAM?

Por se tratar de despesa pública, a emenda parlamentar destinada a realizar alocações no orçamento deve obedecer ao que se convencionou chamar de “estágios de execução da despesa pública”. Isso significa que, antes de o recurso financeiro a ela vinculado ser aplicado na finalidade definida pelo parlamentar, a emenda terá de ser, necessariamente, empenhada, liquidada para, aí sim, ser paga. Mas no que consistem esses estágios?

5.1 Empenho

O empenho consiste no “estágio de execução da despesa pública” em que é criada a obrigação de pagamento para atender a um fim específico, com valor e destinação pré-determinados. Efetuado o empenho da despesa, o recurso público a ele atrelado não poderá ser destinado a outro objeto ou a outro credor.

Por exemplo: caso uma senadora defina, em uma das emendas, a aquisição de equipamentos de imagem para hospitais públicos de seu estado no valor de R\$ 4.000.000,00, será realizado um empenho no valor de R\$ 4.000.000,00 destinado à aquisição daqueles equipamentos de imagem. Cria-se com isso uma reserva para o Governo Federal que se traduz no comprometimento de uma parte do orçamento público para atender a valor e objeto bem definidos.

Emenda (Número/Ano)	Ação + Subtítulo	UO Ajustada	Empenhado
81000794-2021	INCREMENTO TEMPORÁRIO AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE PARA CUMPRIMENTO DE METAS-ATENÇÃO BÁSICA	FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	4.389.182.126
81000312-2022	INCREMENTO TEMPORÁRIO AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE PARA CUMPRIMENTO DE METAS-ATENÇÃO BÁSICA	FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	3.983.789.464
60110003-2023	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO VOLTADO À IMPLANTAÇÃO E QUALIFICAÇÃO VIÁRIA-INFRA-ESTRUTURA URBANA	MINISTÉRIO DAS CIDADES - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	3.000.241.602
50410002-2024	INCREMENTO TEMPORÁRIO AO CUSTEIO DOS	FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	2.947.961.944

Siga Brasil - Senado Federal

O empenho fica registrado na chamada “nota de empenho”, que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária. No Portal da Transparência da CGU, inclusive, existe a possibilidade de pesquisar informações sobre emendas parlamentares a partir do número de uma nota de empenho, vide link [Consulta de Emendas Parlamentares por Documento](#).



Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

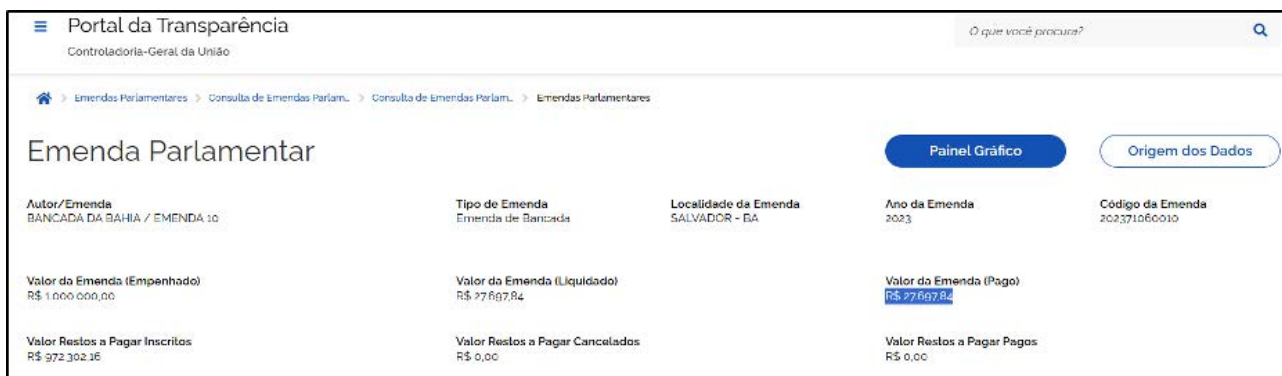
5.2 Liquidação

A liquidação é um estágio da receita que antecede o pagamento de uma despesa pública. É o momento em que a administração pública verifica se o bem adquirido ou a prestação de serviço está condizente com o contratado com o fornecedor/prestador do serviço. Caso essa condição seja satisfeita, o ente governamental poderá realizar o pagamento.

Suponha-se, por exemplo, que uma empresa, após vencer uma licitação pública, realize a entrega de 40 computadores a uma prefeitura e, diante disso, exija o respectivo pagamento. Antes que isso ocorra, essa despesa pública precisará ser liquidada, ou seja, a prefeitura terá de verificar se os computadores entregues pelo fornecedor correspondem às especificações que constam no contrato público firmado entre o ente governamental e a empresa fornecedora. Se, e somente se, essa condição for satisfeita, ocorrerá então a liquidação da despesa pública,

abrindo caminho para que o fornecedor receba pelos bens fornecidos. Caso parte dos computadores apresente defeito, por exemplo, a liquidação da despesa será parcialmente realizada. Ou seja, somente serão passíveis de pagamento pela prefeitura os computadores que atenderem plenamente o que foi contratado.

No contexto das emendas parlamentares, essa sistemática é igualmente mantida. Vejamos um exemplo, extraído do Portal de Transparência da CGU: em 2023, a bancada da Bahia destinou emenda parlamentar no valor de R\$ 1.000.000,00 para a aquisição de veículos pela Polícia Militar do estado (código da emenda: 202371060010). Em 12/03/2025, ao ser analisada a execução da despesa relativa a essa emenda, confirmado o respectivo empenho no mesmo valor, somente R\$ 27.697,84 apareciam em estágio de liquidação.



Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

Como a liquidação não foi realizada, o exemplo acima sugere que em março de 2025 os veículos adquiridos ainda não estavam sendo utilizados pela força policial beneficiária dessa emenda. A entrega dos veículos fora das especificações técnicas discriminadas no contrato de compra e venda, assinado pela fornecedora com a administração pública, pode ser um dos motivos para a não liquidação da despesa pública.

5.3 Pagamento & ordem bancária

Após os estágios de empenho e de liquidação da despesa pública, chega-se ao momento em que a administração pública, por já ter recebido os bens ou os serviços em conformidade com o contratado, irá, então, destinar o recurso público ao respectivo fornecedor do bem ou prestador do serviço. Trata-se do pagamento.

A manifestação que determina o pagamento da despesa pública é chamada de “ordem de pagamento”. Essa ordem desencadeará, de modo automático, a chamada “ordem bancária”, que levará, efetivamente, à movimentação do recurso financeiro do Tesouro para o destino expresso na ordem de pagamento.

A importância disso para emendas parlamentares é significativa. A ordem bancária está disponível em portais de transparência, que trazem informações relevantes acerca de cada uma das emendas, como o nome e o CNPJ daquele que será favorecido pelo pagamento da emenda. No Portal da Transparência da CGU, por exemplo, existe a possibilidade de pesquisar informações sobre emendas parlamentares a partir do número da ordem bancária (**Consulta de Emendas Parlamentares por Documento**).



Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

5.4 Restos a pagar

Restos a pagar são despesas públicas que tiveram o seu estágio de empenho realizado, porém não foram pagas até o dia 31 de dezembro do ano em que foram empenhadas. Nessa situação, essas despesas são inscritas em “Restos a Pagar”, a serem saldados já no ano seguinte, em regra. É comum, contudo, que restos a pagar de um exercício não sejam pagos no exercício seguinte, acumulando-se para pagamento posterior.

Há dois tipos de restos a pagar: o processado e o não processado. No primeiro caso, a despesa foi empenhada e também liquidada, contudo, não ocorreu o seu pagamento. No segundo caso, são os restos a pagar em que, além de não ter havido o pagamento, também não houve a liquidação da despesa; logo, somente o empenho se concretizou.

Por exemplo: um município realiza licitação para construir uma escola e a empreiteira vencedora dessa concorrência pública, por sua vez, constrói a instituição de ensino conforme previsto no contrato. No entanto, ao receber a obra concluída, no final do mês de dezembro, os agentes da prefeitura percebem que a pintura das salas de aula não foi feita conforme estabelecido no projeto contratado. Nesse caso, a empreiteira contratada terá de atender ao que foi apontado pelos agentes municipais para que, somente então, receba o pagamento referente à obra. Contudo, esse trabalho de retificação da pintura será concluído somente no ano seguinte pela contratada. Aí, nesse caso, uma despesa pública que foi planejada e empenhada no ano anterior será inscrita em “Restos a Pagar não Processados” e, no ano seguinte, por ter sido concluída a pintura em conformidade com o que fora contratado, esses restos a pagar então serão pagos, concluindo os estágios da despesa orçamentária com a liquidação da despesa e o respectivo pagamento.

É importante conhecer do que tratam os restos a pagar, pois os portais de transparência sobre emendas parlamentares, como o Siga Brasil e o Portal da Transparência da CGU, discriminam aquilo que foi ou não inscrito em “Restos a Pagar”. Ressalte-se que de 2024 para 2025, o montante de despesas oriundas de emendas parlamentares inscritas em “Restos a Pagar” atingiu a cifra de R\$ 33,4 bilhões, segundo o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2025, do Governo Federal⁶.

Ano da emenda ↕	Tipo de Emenda ↕	Número da emenda ↕	Função ↕	Valor empenhado ↕	Valor pago ↕	Valor Restos a Pagar Inscritos ⓘ ↕
2024	Emenda de Bancada	0008	Organização agrária	7.263.942,00	5.263.942,00	4.000.000,00
2024	Emenda de Bancada	0003	Desporto e lazer	20.000.000,00	0,00	40.000.000,00
2024	Emenda de Bancada	0001	Defesa nacional	62.636.282,00	0,00	124.635.668,50
2024	Emenda de Bancada	0005	Organização agrária	11.841.512,50	0,00	22.683.025,00
2024	Emenda de Bancada	0002	Defesa nacional	1.950.000,00	0,00	3.900.000,00

Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União

A existência de restos a pagar, por si só, não significa que algo esteja errado. No entanto, a inscrição de restos a pagar é, sim, um indicativo de que há compromissos orçamentários-financeiros que estão sendo carregados de um ano para outro e, caso haja um montante exacerbado disso, poderá haver dificuldade no caixa disponível do governo no ano de seu efetivo pagamento.

6. O que o STF já decidiu sobre emendas parlamentares?

POR BIANCA CASAIS
E PEDRO MONTES

6.1 Breve comentário sobre como o tribunal se posiciona no assunto

6.1.1 O STF e seu papel

O STF é o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro e detém a competência de julgar a validade de leis e regras e sua compatibilidade com a Constituição Federal.

O STF só age quando provocado por atores autorizados para tanto, o que significa que responde a questões que lhe são apresentadas por partidos políticos ou associações de classe, por exemplo. Na temática das emendas parlamentares, atualmente algumas ações questionam a constitucionalidade da prática e de suas modalidades.

6.1.2 Contextualização das ações no Supremo

As Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) [850](#), [851](#), [854](#) e 1.014 foram propostas em 2021 e 2022. Em termos gerais, questionam as chamadas “emendas de relator”, também conhecidas por “RP9s” ou como “orçamento secreto”. Originariamente, tal modalidade de emenda era utilizada pelo parlamentar relator do orçamento para ajustes pontuais (erros e omissões) na peça orçamentária enviada pelo Executivo. Contudo, dado o aumento do montante reservado para essa modalidade, bem como pela falta de transparência, critérios e rastreabilidade, o STF, no final de 2022, reconheceu a incompatibilidade da prática com a ordem constitucional e determinou o encerramento do “uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União”.

Após denúncias de descumprimento dessa decisão do STF (ADPF 854), novos questionamentos sobre a falta de regras de transparência e rastreabilidade chegaram à Corte, por intermédio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nos 7.688, 7.695 e 7.697. Em agosto de 2024, [foi determinada a suspensão temporária das transferências impositivas](#) até a previsão de regras para o rastreamento e prestação de informações sobre a execução das emendas. Houve, em seguida, [audiências de conciliação realizadas entre os três Poderes](#), para orientar a discussão e elaboração de novas regras para execução das emendas compatíveis com os princípios constitucionais.

6.1.3 Desdobramentos das decisões do Supremo

Na tentativa de responder às determinações do STF, foi promulgada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência a **Lei Complementar nº 210/2024**, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Entretanto, novas denúncias sinalizam o contínuo descumprimento parlamentar e a insuficiência do novo regramento às diretrizes constitucionais e às determinações do Supremo, de modo que **o impasse** não se resolveu.

Cerca de sete meses depois, apenas em março de 2025 houve a **liberação da execução das emendas** – ressalvados os repasses cuja regularidade estivesse em avaliação –, diante da **homologação de plano de trabalho** elaborado em conjunto entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Recentemente, contudo, houve novos questionamentos, agora sobre dispositivos da Resolução nº 01/2025, aprovada em março de 2025 pelo Congresso Nacional e que instituiu novas regras para a execução de emendas.

6.1.4 As ações

ADPF 850

Ajuizada em 2021 pelo partido Cidadania, questionava a execução das chamadas “emendas de relator-geral” (RP9), conhecidas como “orçamento secreto”. Foi julgada pelo plenário do STF, que, em dezembro de 2022, reconheceu a inconstitucionalidade da prática e determinou o encerramento do uso indevido dessa modalidade.

ADPF 851

Ajuizada em 2021 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), também questionava a execução das chamadas “emendas de relator-geral” (RP9), conhecidas como “orçamento secreto”. Foi extinta após a conclusão do julgamento pelo plenário do STF, em dezembro de 2022, que reconheceu a inconstitucionalidade e determinou o encerramento do uso indevido das emendas das RP9s.

ADPF 854

Ajuizada em 2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), questionava a execução das chamadas “emendas de relator-geral” (RP 9), conhecidas como “orçamento secreto”. Seguiu em tramitação após denúncias, nos autos, acerca de descumprimentos das decisões referendadas pelo plenário do STF, diante de novas práticas adotadas pelo Congresso que estariam reproduzindo o orçamento secreto. Foram realizadas audiências e relatórios técnicos até a homologação do plano de trabalho elaborado em conjunto pelos três Poderes com a indicação das providências necessárias para dar transparência à execução das emendas parlamentares.

ADPF 1.014

Ajuizada em 2022 pelo Partido Verde (PV), também questionava a execução das chamadas “emendas de relator-geral” (RP9), conhecidas como “orçamento secreto”. Passou a tramitar em conjunto com as ADPFs 850, 851 e 854. O PV requereu participação, como autor interessado, na ADPF 854, a fim de acompanhar os desdobramentos.

Socialismo e Liberdade (PSOL), questionando a constitucionalidade da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais e de bancada. Segue em tramitação, em conjunto com as ADIs 7.688 e 7.695, a respeito dos regramentos específicos às emendas Pix e impositividade.

ADI 7.688

Foi proposta em 2024 pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) para questionar a constitucionalidade das chamadas “emendas PIX”, tipo de transferência que permite o envio direto de verba pública para fundos do ente beneficiado sem a indicação de convênio ou plano de trabalho, impossibilitando o acompanhamento da utilização dos recursos. Foi determinada a suspensão temporária das emendas impositivas até a edição, pelo Congresso, de regras de transparência e rastreabilidade. Houve a liberação da execução de recursos, após homologação de plano de trabalho conjunto. Segue em tramitação em conjunto com as ADIs 7695 e 7697.

ADI 7.695

Foi proposta em 2024 pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Questionava a constitucionalidade das emendas individuais especiais (“emendas Pix”). A exemplo do que ocorreu no âmbito da ADI 7.688, determinou-se a suspensão temporária das emendas impositivas até a edição, pelo Congresso, de regras de transparência e rastreabilidade. Houve a liberação da execução de recursos, após a homologação de plano de trabalho conjunto. Segue em tramitação, em conjunto com as ADIs 7.688 e 7.697.

ADI 7.697

Foi proposta em 2024 pelo Partido

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO DO GUIA Lucas Carvalho

AUTORES Bianca Casais, Lucas Carvalho,
Maria Luiza Gedeon,
Pedro Montes e Sara Tironi

REVISÃO Glenda Mezarobba
e Marcos Mendes



Inspiration



@insperedu



/insper



/insper-edu



/insperedu



@insper