



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO TÉCNICO:

DEMANDA EXTERNA

Solicitação do STF. ADPF 854/DF. Emendas de comissão (RP 8)

Exercício 2024

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. Contextualização da demanda	3
2. Legislação e Normas Aplicáveis	3
3. Análise de Risco e Eficiência	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Baixa coordenação entre as prioridades nacionais e as emendas de comissão aprovadas	8
2. Impacto progressivo das emendas parlamentares, notadamente das RP 8, no orçamento discricionário da União	13
3. Fragilidades na transparência e na rastreabilidade das emendas de comissão	16
4. Indicativo de potenciais problemas na execução do RP 8 considerando os volumes de inscrição em Restos a Pagar de exercícios anteriores (baixa execução orçamentária ou financeira)	19
CONCLUSÃO	22
APÊNDICE	23

INTRODUÇÃO

1. Contextualização da demanda

A demanda trata da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em junho de 2021. A ação questiona atos do Poder Público relacionados à execução das emendas RP 9 (Resultado Primário emenda parlamentar de Relator-Geral) na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021. Alegou-se que essas emendas violam os princípios da Constituição Federal de 1988 (CF/88) como legalidade, moralidade, eficiência e publicidade, criando um "orçamento paralelo" que desvirtua o regime de emendas orçamentárias. Aduz ainda, que a alocação de recursos é feita de forma unilateral e sem transparência, condicionando a liberação de verbas ao apoio parlamentar aos interesses do governo.

A participação da Controladoria-Geral da União surgiu por meio do Mandado de Intimação nº 4.099/2024, de 15/07/2024, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) intimou o Ministro deste órgão para comparecer à audiência de conciliação realizada no dia 1º/08/2024. O objetivo do encontro foi esclarecer sobre a persistência de possíveis violações aos princípios constitucionais, mesmo após a limitação das emendas RP 9 para a correção de erros e omissões, vide ADPF 1014, de 29.09.2022. A preocupação da Corte residia na possibilidade de outros infringirem esses mesmos princípios, especialmente na "gestão estatal dos recursos públicos, assim como do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal".

Nesse contexto, o STF determinou a realização de análises com o objetivo de esclarecer se as práticas por trás das emendas RP 9 têm sido reproduzidas por outros mecanismos. Entre essas análises, foi determinado à CGU a tarefa de conduzir a "análise de risco e eficiência sobre as emendas RP 8 ("emendas de comissão") em execução ou executadas em 2024". O presente trabalho tem como objetivo apresentar os resultados dessa análise, identificando potenciais riscos associados à alocação de recursos e avaliando a eficiência com que esses recursos estão sendo executados para atingir os objetivos orçamentários.

2. Legislação e Normas Aplicáveis

Nessa seção estão descritas as principais normas que tratam de emendas parlamentares, em especial as classificadas como RP 8.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual, e que são vedados início de programas ou projetos não incluídos na LOA.

A Carta Magna disciplinou sobre dois tipos de emendas: (a) as de iniciativa individuais (RP 6) e (b) as de bancada estadual (RP 7). As primeiras serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior ao projeto, sendo metade para a saúde. Já as segundas serão de até 1% da RCL realizada no exercício anterior.

A Lei Complementar nº 4.320/1964, que trata de diretrizes gerais para a elaboração e execução do orçamento público, e a Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas gerais para a gestão fiscal responsável, não tratam diretamente de emendas parlamentares.

Já a LDO 2024 (Lei nº 14.791/2023) disciplina sobre o identificador de resultado primário (RP) que visa a auxiliar a apuração do resultado. Dispõe sobre os tipos de despesa (a) financeira (RP 0); (b) primária obrigatória (RP 1); (c) primária discricionária (RP 2 - resultado primário discricionário); (d) primária discricionária e abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC (RP 3); ou (e) primária discricionária decorrente de emendas: (i) individuais, de execução obrigatória (RP 6); (ii) de bancada estadual, de execução obrigatória (RP 7); e (iii) de comissão (RP 8).

Essa norma ainda destaca que as categorias de programação modificadas ou incluídas pelo Congresso Nacional por meio de emendas deverão ser publicadas em sítio eletrônico pela comissão mista a que se referem em aprovação ao Projeto de Lei orçamentária anual (PLOA) 2024.

Com relação à emenda de comissão, a LDO 2024 dedicou seção específica no art. 85. Esse artigo foi vetado porque propôs delimitar % da RCL para programações de emendas das comissões (RP 8). O veto se baseou em entendimento de que para as RP 8 não há definição constitucional de patamar mínimo para esse tipo de emendas. No entanto, os parágrafos relativos ao art. 85 foram mantidos na LDO, abordando sobre reestimativa da receita e da despesa e cumprimento da meta fiscal.

As LDO referentes aos exercícios de 2022 (Lei nº 14.194/2021) e 2023 (Lei nº 14.436/2022) também se ocuparam em apresentar o marcador RP 8, no entanto, não trouxeram seção específica para sua execução como a LDO 2024.

A Lei nº 14.822/2024, LOA 2024, aborda de forma tangencial o RP 8, ao tratar da abertura de créditos suplementares que envolvam o cancelamento de dotações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e coletivas, inclusive classificadas com RP 2.

Adentrando nas normas infralegais, a Resolução CN nº 1/2006 disciplina que as emendas de comissão deverão ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação; ter caráter institucional e representar interesse nacional.

Em atendimento a dispositivos da LDO de cada exercício, anualmente, são editadas portarias pelo Poder Executivo com o objetivo de disciplinar os procedimentos e os prazos para a operacionalização das emendas parlamentares, incluindo as de comissão.

Em 2022, a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965/2022 dedicou título exclusivo às emendas de comissão, detalhando os procedimentos aplicáveis. Entre esses, estabeleceu que, quando da execução das programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas de comissão, caberia a cada ministério avaliar a compatibilidade das despesas com a política pública setorial e os critérios técnicos que a consubstanciam, demonstrando que sua realização atende ao interesse público, bem como elencou os impedimentos de ordem técnica e suas respectivas resoluções, fornecendo orientações claras para a superação desses impedimentos. No ano seguinte, a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023 estabeleceu que a indicação e ordem de prioridade da execução das emendas de comissão, inclusive as solicitações que as fundamentam, deveriam ser tratadas diretamente pelo autor da emenda com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Em 2024, a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024, preservou as diretrizes sobre os procedimentos e prazos para divulgação de informações sobre as emendas parlamentares; porém não tratou de seção específica para as RP8. A referida Portaria tratou da transparência e divulgação em sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios; organizadas de acordo com as programações orçamentárias correspondentes; devendo constar ainda campo descritivo do programa na Plataforma Transferegov.br (Portal sobre transferências e parcerias da União), quando couber.

Porém, cabe destacar que a Portaria Conjunta de 2024 não especificou os impedimentos de ordem técnica e suas resoluções na avaliação dessas emendas, assim como as de 2022 e de 2023. Além disso, não abordou explicitamente o critério de interesse público nas diretrizes para a operacionalização das emendas.

O Quadro 1 apresenta um comparativo das principais características das emendas disciplinadas pela CF/88 e das emendas de comissão (RP 8) e de Relator-geral (RP 9).

Quadro 1: Comparativo entre as Emendas Parlamentares

Características	Individuais (RP 6)	Bancada (RP 7)	Comissão (RP 8)	Relator (RP 9)
Previsão Constitucional	Sim (art. 166, § 9º)	Sim (art. 166, § 12º)	Não	Não
Autor	Parlamentares	Bancadas estaduais	Comissões permanentes	Relator-Geral
Montante previsto no orçamento	2% da RCL do exercício anterior ao encaminhamento do Projeto de LOA – 1,55% às emendas de Deputados e 0,45% às emendas de Senadores.	Até 1% da RCL realizada no exercício anterior.	No PLDO de 2024 houve emenda aditiva no projeto do art. 85 estabelecendo o montante de 0,9% da RCL para as emendas de comissão. Esse dispositivo foi vetado.	Atender a correção de erros e omissões.
Aplicações Mínimas	50% em ações e serviços públicos de saúde.	-	-	-
Obrigatoriedade de execução	Sim*	Sim*	Não	Não
Indicação e priorização pelos autores	Autor determinará no módulo emendas individuais do SIOP (Sist. Integ. de Plan. e Orç.) os beneficiários, valores e ordens de prioridade (Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR, nº 1 / 2024).	Ofício encaminhado diretamente aos Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações (LDO 2024 e LDO 2025).	-	-
Transparência (LDO)	Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução devem dar		-	-

Características	Individuais (RP 6)	Bancada (RP 7)	Comissão (RP 8)	Relator (RP 9)
	publicidade às propostas em sítio eletrônico (LDO 2024 e 2025).			
Transparência (Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024)	-	Todas as comunicações referentes a indicações ou solicitações realizadas entre autores da emenda, ou Poder Legislativo, e os Órgãos do Poder Executivo devem ser divulgadas nos sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios; ser organizadas de acordo com as programações orçamentárias correspondentes; e constar de campo descritivo do programa na Plataforma Transferegov, quando couber.		-
LOA 2024	R\$ 25,07 bi	R\$ 8,56 bi	R\$ 15,54 bi	R\$ 0,00

* Exceto nos casos de impedimento de ordem técnica.

3. Análise de Risco e Eficiência

No Termo de Audiência de Conciliação, de 1º/08/2024, o STF determinou a CGU que:

"B) realize análise de risco e eficiência sobre as emendas RP 8 ("emendas de comissão"), em execução ou executadas em 2024."

Para o atendimento à demanda, primeiro fez-se necessário delimitar o que seria risco e eficiência sobre as emendas RP 8.

Dado que riscos são eventos incertos que podem afetar o alcance de objetivos específicos, no contexto do atendimento à demanda do STF foram considerados riscos sobre as emendas de comissão aqueles que porventura venham a comprometer as prioridades estratégicas de médio prazo.

Nesse sentido, a CGU elaborou matriz de risco, identificando os principais eventos de risco decorrentes da atual prática parlamentar envolvendo as emendas de comissão (RP 8), bem como suas principais causas e consequências. A seguir, informa-se os eventos de risco identificados:

- R1 - Inexistência de coordenação entre o planejamento orçamentário contemplado para as prioridades de governo e as emendas aprovadas;
- R2 - Compressão das despesas discricionárias pelo aumento do percentual de despesas decorrentes de emendas de comissão (RP 8);
- R3 - Não publicação das informações de forma acessível, rastreável e compreensível, comprometendo o controle dos recursos; e
- R4 – Baixa execução de recursos de emendas e sem focalização dos gastos.

Já a eficiência seria mais bem aproveitada nesse trabalho se observada pelo viés da eficiência alocativa, que se refere à capacidade de entregar bens e serviços à sociedade de maneira que os recursos sejam distribuídos de forma a maximizar o bem-estar social, conforme o planejamento e a demonstração objetiva.

Isso implica um poder-dever da autoridade administrativa na análise de mérito para garantir que os recursos sejam alocados onde terão o maior impacto. A delimitação da eficiência na gestão orçamentária está relacionada a um indicador que mede a diferença entre o que foi planejado em termos de alocação de receitas e despesas públicas para alcançar um resultado específico e o que foi efetivamente alcançado, assegurando que os recursos sejam utilizados da maneira mais eficaz possível.

No contexto da demanda do STF, considerou-se que eficiência estaria relacionada a uma adequada alocação de recursos capaz de atender a consecução das políticas públicas prioritárias para o governo. Esse indicador tende a ser comprometido quando os riscos levantados se materializam.

Nesse sentido, o trabalho realizado teve como foco a avaliação da governança das emendas de comissão, envolvendo os riscos expostos e considerando potencial perda de eficiência na gestão orçamentária como consequência da materialização destes riscos.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Baixa coordenação entre as prioridades nacionais e as emendas de comissão aprovadas

A atividade de planejamento governamental encontra seu respaldo financeiro nos três diplomas legislativos orçamentários: o PPA, a LDO e a LOA. Após a contabilização de receitas e gastos das entidades e órgãos da administração pública federal, o orçamento exerce funções sociais e distributivas. Portanto, a alocação dos gastos deve se submeter a uma racionalidade de integração funcional com os programas mais amplos (nacional, regional e setorial). No entanto, em um contexto de prioridades nacionais que não sejam suficientemente claras e racionalmente articuladas entre si, surge um cenário de disputas desordenadas pelos recursos orçamentários.

Nota-se que um aumento no volume de emendas, de forma descoordenada, prejudica a eficiência da ação pública, dado que os recursos tendem a não ser alocados em programas estruturantes. Conforme já discutido na ADPF 1014, “a ausência de metas e prioridades orçamentárias claras contribui para a dissipação dos recursos orçamentários federais em obras, bens e serviços que atendem interesses meramente paroquiais dos próprios parlamentares, com alocação de recursos para manter apoio de bases eleitorais”.

Nesse sentido, observa-se uma fragilidade na legislação e regulamentação que suporta o aporte de recursos em emendas RP 8, dado que não existem limites quanto aos valores de tais emendas, não há planejamento pertinente a tais gastos que se vinculem a programas e projetos prioritários nos respectivos Ministérios responsáveis pela implementação da política pública.

Somado a isso, a Resolução CN nº 1/2006, orientação normativa sobre a apresentação das emendas de comissão, utiliza conceitos genéricos como requisitos. Embora o art. 44 da referida norma oriente que as emendas RP 8 devem “ter caráter institucional e representar interesse nacional” e “conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública”, não há maiores detalhamentos sobre como esses requisitos devem ser avaliados.

Essa situação é agravada pela ausência de regulamentação e/ou procedimentos sistematizados dentro de cada Ministério que vincule a alocação das emendas RP 8 a programas e projetos prioritários, o que dificulta a execução das metas e prioridades.

A respeito das emendas de comissão, por se tratar de emendas coletivas, esperava-se um viés mais estruturante na alocação de recursos para ações públicas. No entanto, em relação às emendas RP 8 do exercício de 2024, observa-se que as Comissões da Saúde e do Desenvolvimento Regional e Turismo concentram aproximadamente 61% dos recursos, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1: Distribuição da Dotação de RP 8 entre as Comissões por GND - 2024 (em milhões de reais)

Tipo Autor	Comissão	3 - Outras Despesas Correntes		4 - Investimentos		Total Geral	
		Dotação Atualizada	%	Dotação Atualizada	%	Dotação Atualizada	%
Comissão Câmara dos Deputados	Com. da Saúde	5.869,5	68,4	317,3	4,6	6.186,8	39,8
Comissão Senado Federal	Com. Desenv. Regional e Turismo	600,0	7,0	2.669,7	38,4	3.269,7	21,0
Comissão Senado Federal	Com. Assuntos Sociais	1.200,0	14,0	0,0	0,0	1.200,0	7,7
Comissão Câmara dos Deputados	Com. de Integração Nacional e Des. Regional	0,0	0,0	1.131,1	16,3	1.131,1	7,3
Comissão Câmara dos Deputados	Com. Desenv. Urbano	390,0	4,5	675,0	9,7	1.065,0	6,9
Outros		524,8	6,1	2.166,7	31,1	2.691,4	17,3
Total Geral		8.584,3	100,0	6.959,7	100,0	15.544,0	100,0

Fonte: Siop/MPO. Consulta em 27.08.2024.

Adicionalmente, cabe destacar que há Comissões cujos nomes sugerem tratar de temas similares, o que poderia indicar que assuntos correlatos estejam recebendo recursos de diferentes Comissões e sugerindo que a concentração de recursos poderia ser ainda mais acentuada ao se considerar os temas de competência de cada comissão.

Conforme também pode ser observado na Tabela 1 a maior parte dos recursos está alocado no grupo da natureza da despesa (GND) “outras despesas correntes”, que incluem despesas com manutenção e o funcionamento da administração. Esse grande volume de recursos destinados a esse tipo de emenda parlamentar contradiz com a necessidade do país de alocação de recursos destinados aos investimentos públicos em formação bruta de capital fixo.

1.1 Pulverização de favorecidos por emenda de comissão

Ainda no contexto da necessidade de coordenação entre as diretrizes governamentais e a aprovação de emendas RP 8, verificou-se a pulverização na alocação dos recursos dessas emendas. Essa pulverização, caracterizada pelo aumento no número de iniciativas associadas a cada emenda parlamentar pode resultar em um incremento de iniciativas menos estratégicas e de menor impacto e levar a consequências como a precarização do planejamento estratégico governamental e a perda de eficiência na aplicação de recursos públicos escassos.

Historicamente, a pulverização dos investimentos públicos tem sido uma preocupação central na governança orçamentária das emendas parlamentares, como evidenciado na ADPF 1014, que julgou inconstitucional as emendas do Relator-Geral, e na ADI 7697, de 14.08.2024, sobre emendas impositivas.

Na ocasião da ADPF 1014, a Ministra Relatora indicou que, no caso das emendas RP 9, a utilização dos recursos de forma pulverizada levaria à perda da qualidade e da eficiência na implementação de políticas públicas de interesse nacional, com aumento dos custos e das despesas, priorizando atividades estatais de impacto meramente local, entre outros¹. Ressalta-se que a fragmentação excessiva dos recursos, pode comprometer a capacidade do governo em alocá-los eficientemente em consonância com as prioridades estabelecidas².

Na ADI 7697, o assunto também foi abordado pela parte requerente, indicando-se que “a pulverização dos investimentos públicos dificulta o controle preventivo, concomitante e posterior sobre os gastos públicos”.

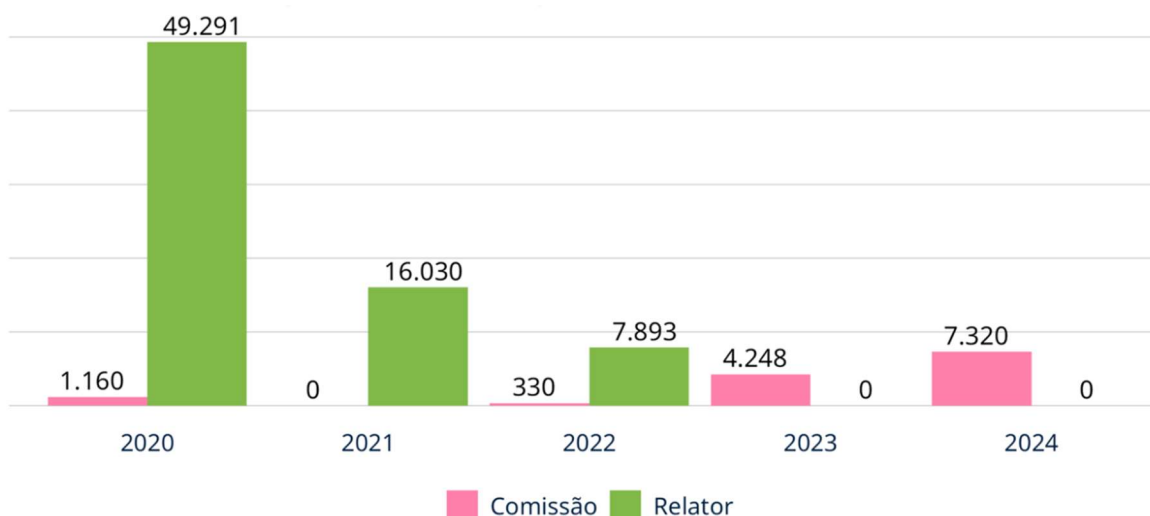
Com o objetivo de testar a distribuição da execução dos recursos das emendas RP 8, combinaram-se os planos orçamentários (PO)³ vinculados a essas emendas e os seus favorecidos. O aumento na quantidade de PO-favorecido entre 2020 e 2024 sugere que, ao longo dos anos, houve uma crescente pulverização das iniciativas atendidas pelas emendas de comissão. O Gráfico 1 ilustra os resultados dessa análise, comparando-os com as emendas RP 9, que já haviam sido objeto de preocupações no âmbito da ADPF 1014, com destaque para o fato de que em 2024, em que pese o exercício não ter finalizado, a quantidade de PO-favorecido para RP 8 já está próxima de alcançar a marca de PO-favorecido do RP 9 em 2022.

¹ Na ADPF 1014, em que as emendas do Relator-Geral foram julgadas inconstitucionais, podendo ser utilizadas para correção de erros e omissões, foi apontado essas emendas detinham caráter de “pulverização dos investimentos públicos”. Nos votos da relatora, a Ministra Rosa Weber indica que, no caso das emendas RP 9 a “atuação de congressistas como se fossem verdadeiros ‘vereadores federais’ favorecendo apenas suas bases eleitorais, ocasiona a utilização pulverizada de recursos públicos em atividades estatais de impacto local, com evidente perda de qualidade e eficiência na implementação de políticas públicas de interesse nacional; aumento dos custos e de despesas; distorção da competitividade entre candidatos; entre outros prejuízos ao interesse público”.

² Segundo Mendes (2024), “esse microgerenciamento é típico das emendas parlamentares que, em sua maioria, decidem quanto à realização de obras em municípios específicos. Muitas vezes, tais decisões conflitam com as diretrizes gerais de políticas públicas”. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Disponível em: <<https://institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millennium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-legislativo.pdf>>

³ O Plano Orçamentário (PO) é uma “identificação orçamentária, de caráter gerencial [...] vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração e execução do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que a ação e o subtítulo/localizador do gasto” (Manual Técnico do Orçamento, 2025).

Gráfico 1: Quantidade de Planos Orçamentários-Favorecidos nas emendas RP 8 e RP 9 (2020-2024)



Fonte: Portal da Transparência. Consulta em 08.07.2024.

Este cenário é agravado pela realocação de verbas em iniciativas de impacto limitado, o que enfraquece a implementação de políticas públicas de forma estratégica e econômica, prejudicando a maximização de benefícios para a população e comprometendo o cumprimento do art. 44 da Resolução CN nº 1/2006, uma vez que a ausência de focalização, sob condições de recursos limitados, prejudica a eficiência do investimento público reduzindo as possibilidades de atendimento ao interesse nacional.

Além disso, a dispersão dos recursos públicos nas emendas RP 8, assim como foi no caso das emendas RP 9, vide ADPF 1014, gera complexidades significativas ao monitoramento dos resultados das políticas públicas e a realização de análises custo-benefício, necessárias para garantir a eficiência e economicidade das intervenções governamentais, além de limitações ao controle e à fiscalização quanto à aplicação desses recursos.

Ainda, essa ausência de foco estratégico aumenta o risco de que áreas prioritárias sejam negligenciadas, comprometendo a capacidade do governo de atender às demandas da sociedade.

1.2 Realocação de Recursos para atendimento às emendas de comissão

Conforme destacado por Mendes (2023)⁴, o mecanismo de emendas parlamentares resulta em realocações de despesas entre o Legislativo e o Executivo. Ainda segundo o autor, no caso do Brasil, considerando dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o montante de alterações ao orçamento executadas pelo Legislativo é muito superior ao de outros países como a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos.

⁴ Mendes, M. (2023). Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Disponível em: <<https://institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millennium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-legislativo.pdf>>

Ressalte-se que, de acordo com o § 3º do art. 166 da CF/88, as emendas ao projeto de LOA ou a projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o PPA e com a LDO;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa⁵; ou

III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

No caso do orçamento do exercício de 2024, conforme destacado pela Nota Informativa Conjunta sobre os vetos ao PLOA 2024⁶, a principal programação de recursos utilizada para atender as emendas parlamentares foi a reserva de contingência.

Registra-se que § 5º do art. 13 da Lei nº 14.791/2023, estabelece que o PLOA 2024 conterà reservas específicas (de contingência) para atender a: (i) emendas individuais, em montante correspondente ao previsto na Constituição; e (ii) emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto na Constituição.

Nesse sentido, a dotação da Reserva no PLOA 2024, para essa finalidade, era de R\$ 37,65 bilhões, sendo R\$ 25,1 bilhões para emendas individuais (2% da RCL) e R\$ 12,6 bilhões para as de bancada (até 1% da RCL).

No processo do PLOA, foram aprovadas emendas individuais no importe de R\$ 25,07 bilhões e de bancada de R\$ 8,56 bilhões, perfazendo R\$ 33,63 bilhões e o restante da Reserva (R\$ 4,02 bilhões) foi remanejado para as emendas de comissão.

Além dessa parte da Reserva, houve anulação de despesas em RP 3 (Novo PAC) de cerca de R\$ 6,76 bilhões e de R\$ 3,31 bilhões em RP 2. Ainda, foram destinados às emendas R\$ 2,52 bilhões de aumento de despesas.

Ressalta-se que o Novo PAC, considerado uma das prioridades do PPA 2024-2027, recebeu cerca de 27% dos recursos das despesas discricionárias na PLOA original, evidenciando sua relevância como uma prioridade do plano de governo e que, ainda assim, as emendas de comissão utilizaram parte desses recursos.

De forma resumida, os recursos necessários para as emendas de comissão, no importe de R\$ 16,61 bilhões (antes dos vetos) decorreram das seguintes despesas:

Reserva de contingência = R\$ 4,02 bilhões

RP 3 – Novo PAC = R\$ 6,76 bilhões

RP – Discricionário = R\$ 5,83 (R\$ 3,31 bilhões de anulação + R\$ 2,52 bilhões de aumento de despesas)

Total = R\$ 16,61 bilhões

⁵ Excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; e c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.

⁶ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-conjunta-ploa-2024-vetos.pdf>

Em que pese as medidas adotadas, o importe de R\$ 2,52 bilhões, decorrente de aumento de despesas para as emendas de comissão, estaria em desacordo com o inciso II do § 3º do art. 166 da CF/88, a saber:

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

(...)

*II - indiquem os recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa (...)**; (Grifo nosso).*

Por fim, registra-se que a dotação inicial das emendas de comissão na LOA foi de R\$ 15,40 bilhões após a finalização da tramitação. Assim, o aumento de despesas somou R\$ 1,3 bilhão, em vez dos R\$ 2,52 bilhões antes dos vetos⁷.

2. Impacto progressivo das emendas parlamentares, notadamente das RP 8, no orçamento discricionário da União

Trata-se de análise em relação à evolução temporal das emendas parlamentares e como essas estão impactando progressivamente o orçamento discricionário da União. Em um contexto de rigidez orçamentária cada vez maior, o Legislativo busca elevar o nível de obrigatoriedade das emendas.

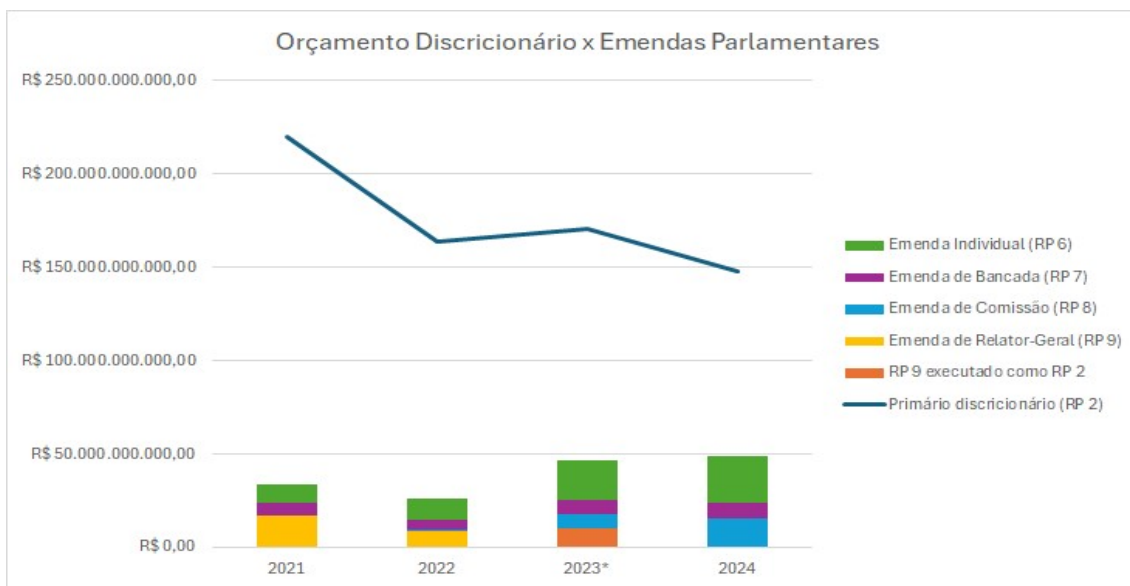
Em 2022, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional as emendas de relator (RP 9) ao orçamento geral da união, que ficaram conhecidas como “orçamento secreto”. Uma das discussões levantadas no julgamento foi que essa prática orçamentária, na forma como estava sendo utilizada, subvertia a lógica do sistema de repartição dos recursos orçamentários, retirando do chefe do Poder Executivo federal a discricionariedade na alocação das verbas.

A partir disso, realizou-se avaliação para identificar o comprometimento do orçamento federal discricionário. Nota-se, pelo Gráfico 2, que, enquanto o orçamento discricionário (RP2) apresenta uma tendência de redução ao longo dos anos, as emendas parlamentares apresentam uma tendência de crescimento, inclusive em decorrência de alterações na Constituição (emendas individuais e de bancada)⁸. Verifica-se também que as emendas de comissão (RP8) tiveram grande contribuição para o agravamento dessa tendência notadamente nos exercícios de 2023 e 2024.

⁷ A dotação atualizada até 30.08.2024 das emendas de comissão é de R\$ 15,54 bilhões.

⁸ A Emenda Constitucional nº 86/2015 estabeleceu o limite impositivo de execução de 1,2% da RCL para as emendas individuais, sendo que este passou para 2% da RCL pela EC nº 126/2022. Já a EC nº 100/2019 estabeleceu o limite impositivo de até 1% da RCL para as emendas de bancada.

Gráfico 2: Orçamento Discricionário (Dotação Atualizada) x Emendas Parlamentares



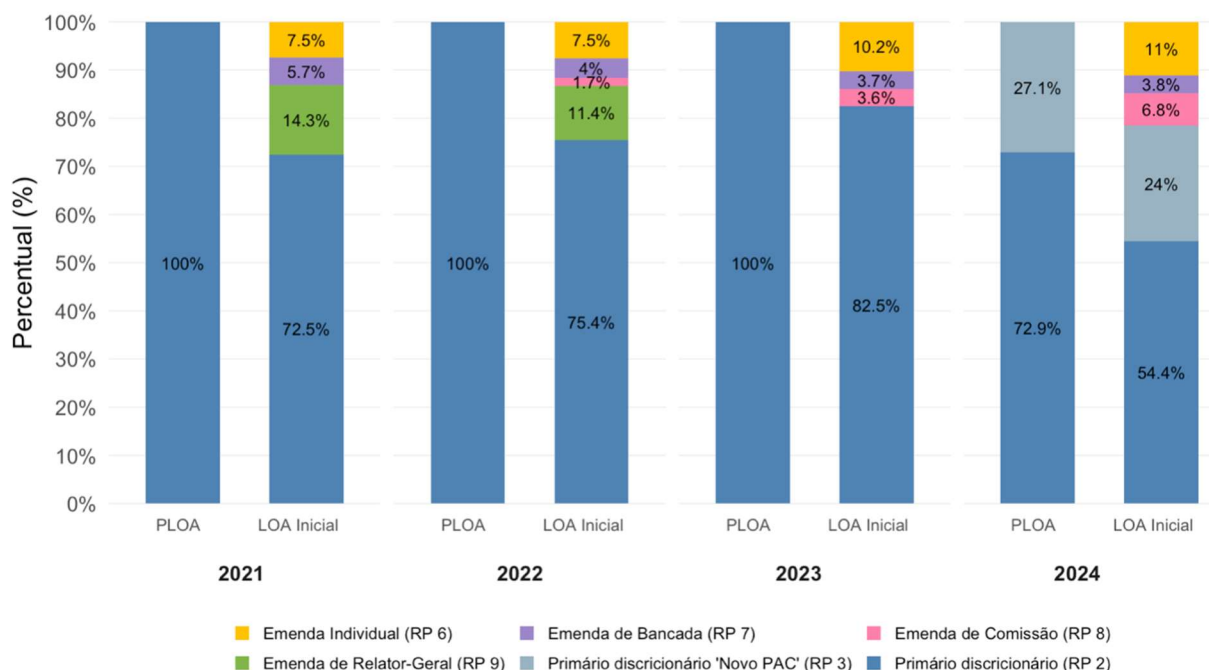
* No exercício de 2023, as emendas de Relator-Geral (RP 9), formalmente, foram classificadas como Primário discricionário (RP 2), uma vez que na declaração de inconstitucionalidade do RP 9 esse já estava previsto no orçamento. Dessa forma, o Gráfico apresenta tais emendas como “RP 9 executado como RP 2”, tendo seu montante excluído do RP 2.

Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 16.08.2024.

Para a construção do Gráfico 2, excluiu-se parte do orçamento discricionário identificado com a rubrica RP 3 (Primário com impacto fiscal – Novo PAC), para que fosse possível a visualização da tendência apresentada entre os exercícios de 2021 a 2024, já que a rubrica RP 3 só voltou a receber dotações a partir de 2024, visto que passou a ser uma prioridade do novo plano de governo.

O Gráfico 3 apresenta a distribuição do orçamento discricionário (RP 2), incluindo os recursos destinados ao Novo PAC (RP 3), e comparando-os com os valores destinados às emendas RP 6, 7 e 8.

Gráfico 3: Percentual do Orçamento Discricionário por Indicador de Resultado Primário (RP 2, 3, 6, 7, 8 e 9)



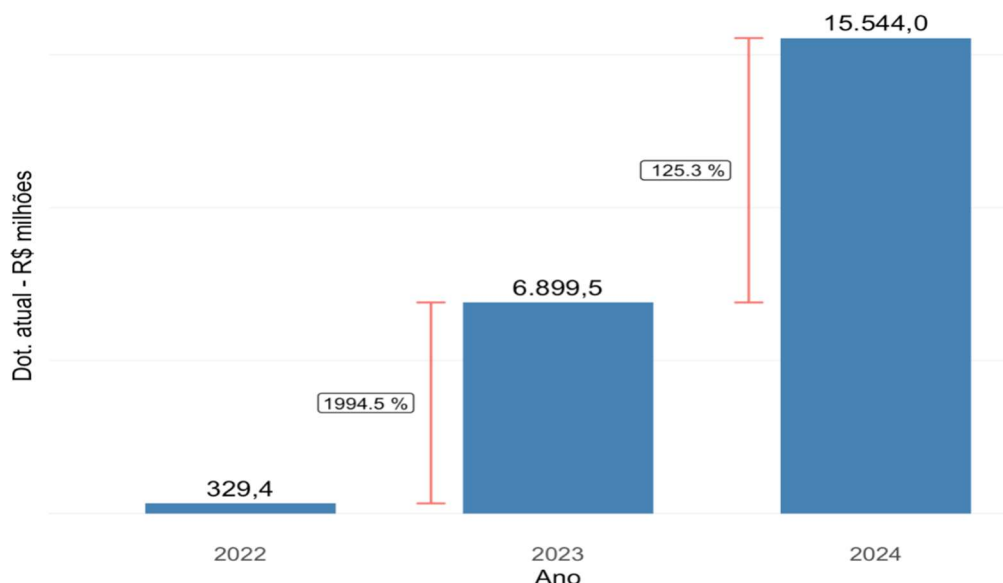
Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 16.08.2024.

A análise do Gráfico 3 revela que, ao longo dos anos, o orçamento discricionário (RP 2 e RP 3) tem sido progressivamente impactado pelas emendas parlamentares. Em particular, as emendas de comissão, representadas em cor rosa, apresentam um crescimento exponencial, enquanto as demais emendas seguem trajetórias de crescimento mais lineares⁹. A partir de 2023, ano em que as emendas RP 9 foram declaradas inconstitucionais, o impacto das emendas de comissão tornou-se ainda mais expressivo, tendência que se manteve em 2024 e que sugere uma crescente alocação de recursos discricionários para essas emendas.

De certa forma, com a declaração de inconstitucionalidade pelo STF do RP 9, as emendas de comissão tendem a ocupar o espaço orçamentário que era de RP 9. Ressalte-se que as emendas de comissão tiveram forte crescimento em 2024 (R\$ 15,54 bilhões), quando comparado a 2023 (R\$ 6,9 bilhões), conforme ilustrado no Gráfico 4.

⁹ Cabe ressaltar que as emendas individuais (RP 6) têm um montante previsto no orçamento de 2% da RCL. Assim, sua trajetória de crescimento na dotação da LOA acompanha o aumento da RCL nos últimos anos.

Gráfico 4: Evolução da Dotação Orçamentária destinada às Emendas de comissão (2022-2024)



Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 26.08.2024.

Verifica-se que a atual legislação não impõe limite em termos de recurso financeiro às emendas de comissão, tendo apenas um limite em relação à quantidade total de emendas que cada comissão pode fazer no orçamento, conforme art. 44, § 1º da Resolução CN nº 1/2006:

“§ 1º Poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento.”

Dessa forma, não há uma trava legal, em termos de proposição de valor, que possa mitigar a situação exemplificada. Somente no momento da execução é que, em caso de comprometimento da meta fiscal do exercício, as emendas de comissão podem ter a sua execução financeira bloqueada (em percentual equivalente ao bloqueio das demais despesas). Dado que as despesas discricionárias são um instrumento disponível para fazer frente ao controle dos gastos, observa-se que esse comprometimento progressivo da parcela discricionária do orçamento pode vir a inviabilizar, num futuro próximo, a consecução de políticas públicas.

3. Fragilidades na transparência e na rastreabilidade das emendas de comissão

3.1. Fase de proposição: ausência de transparência na identificação dos parlamentares patrocinadores e limitações na rastreabilidade da anulação de despesas e realocação desses recursos nas emendas de comissão

De acordo com o art. 43 c/c art. 44 da Resolução CN nº 1/2006, as comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar emendas ao

projeto de lei orçamentária anual, sendo que tais emendas deverão ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu pela sua aprovação.

No bojo do Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN nº 29/2023¹⁰, que trata da tramitação do PLOA 2024, na data de 06/12/2023, consta o avulso de emendas (arquivo em formato *pdf* com 9.719 páginas) no qual consta os espelhos das emendas (individuais, bancadas e comissões) e os recibos de entrega das emendas e as atas de reunião.

Nas atas das reuniões das comissões consta o nome do parlamentar que patrocinou as sugestões de emendas aprovadas. No entanto, essa informação não está presente em todas as atas e em algumas emendas aparecem como de iniciativas de vários parlamentares, ou seja, não há padronização. No recibo de entregas de emendas (espelho do Sistema Lexor – Sistema de Leis Orçamentárias) consta como “Autor da Emenda” a respectiva comissão e seu código/nº da emenda, sendo que não consta nesse documento campo informativo do parlamentar patrocinador da emenda. A partir desse momento, perde-se a rastreabilidade com relação ao parlamentar patrocinador das emendas de comissão. Agrava essa situação o fato de que, durante o processo de tramitação do PLN, ainda são realizadas alterações nas programações orçamentárias decorrentes dessas emendas, o que inviabiliza uma comparação fidedigna entre as atas de reuniões e as emendas finais.

Assim, não há a identificação transparente dos efetivos requerentes da despesa, visto que estas são indiscriminadamente atribuídas às comissões sem menção ao parlamentar patrocinador. Esse cenário se assemelha ao observado nas emendas RP 9, as quais operavam “com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa” uma vez que todas as despesas previstas para estas emendas estariam atribuídas à pessoa do relator-geral, vide ADPF 1014¹¹. Assim, verifica-se a inviabilidade de se obter informação fidedigna sobre o parlamentar patrocinador das emendas de comissão, devido à falta da própria informação e de um sistema estruturado com esses dados.

Somado a isso, a divulgação dos recursos de programações orçamentárias previstos inicialmente no PLOA e que foram remanejados e/ou acrescidos na tramitação do PLOA com vistas à aprovação de emendas de comissão estão disponíveis apenas em espelhos avulsos de emendas fornecidos em formato *pdf*, disponíveis no processo de tramitação do PLN. Esse formato dificulta a rastreabilidade e a conciliação dos valores, comprometendo a transparência do processo e introduzindo desafios ao planejamento eficaz das ações governamentais.

Frisa-se que essa falta de transparência no processo de tramitação do PLOA ocorre no âmbito do Poder Legislativo. O formato *pdf* dificulta a obtenção de uma visão estruturada por meio de um banco de dados, o que permitiria a interconexão com sistemas do Poder Executivo.

¹⁰ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159659>.

¹¹ “As emendas do relator, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, mediante a utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), por meio da qual todas as despesas nela previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal” (Inteiro teor do Acórdão da ADPF 1014, p. 3).

3.2. Fase de execução: informações fragmentadas sobre a execução orçamentária e financeira das emendas de comissão

Um primeiro aspecto observado é a fragmentação na divulgação dos dados em diferentes bases. Enquanto os painéis de emendas parlamentares do Siop/MPO, do Siga Brasil/Senado Federal e o Siafi oferecem informações sobre a execução orçamentária de cada emenda, uma parcela das informações gerenciais sobre execuções descentralizadas por meio de instrumentos de transferências estão em outros sistemas como o Transferegov.br e o Siconv.

Essa situação dificulta o acesso consolidado às informações, comprometendo tanto a transparência quanto a capacidade de monitoramento efetivo da execução dos recursos públicos. Esse tema também foi abordado no âmbito da decisão do dia 23.08.2024 da ADPF 854, em que foi indicado que as informações sobre as emendas de RP 8 estariam "atualmente dispersos e desorganizados" nos sistemas dos Poderes Executivo e Legislativo.

Outro aspecto a ser considerado é a rastreabilidade da execução das despesas decorrentes das emendas RP 8 por meio de sistemas. A utilização de uma plataforma estruturada, como o Transferegov.br, contribui para a rastreabilidade dos recursos e facilita o alinhamento entre as diretrizes estratégicas do Governo Federal e as ações a serem implementadas pelos entes federativos, promovendo maior racionalidade no processo orçamentário de execução de políticas públicas estratégicas.

Cabe destacar que, atualmente, o módulo de emendas parlamentares do Transferegov.br permite a consulta das emendas parlamentares executadas de forma descentralizadas e que utilizam instrumentos de transferência como contratos de repasse, convênios e termos de fomento. Para essas emendas, é possível verificar os valores da emenda, o montante empenhado e desembolsado, além de acessar o plano de ação e a programação orçamentária a ela vinculados.

No entanto, conforme indicado na Tabela 2, apenas 39,34% do valor empenhado em 8 emendas de comissão possuem instrumentos de transferência e estão disponíveis no módulo de emendas parlamentares do Transferegov.br.

Tabela 2: Empenhos executados de forma descentralizada e com instrumentos de transferência (em milhões de reais)

Emenda	Empenhado com instrumento (A)	Empenhado total (B)	(A) / (B)
50060001	261,83	449,45	58,26%
50060002	13,30	93,39	14,24%
50070002	308,16	531,99	57,93%
50100001	42,83	143,32	29,88%
50230002	217,83	407,57	53,45%
50480001	182,37	556,69	32,76%
60110003	11,62	48,28	24,08%
60110004	86,28	626,74	13,77%
Total Geral	1.124,21	2.857,42	39,34%

Fonte: Transferegov.br. Módulo Emendas Parlamentares. Consulta em 29.09.2024

Isso significa que, para cerca de 60% dos empenhos nessas emendas, não é possível rastrear as informações a partir do módulo de emendas parlamentares do Transferegov.br. Além disso, para as outras 37 emendas de comissão¹², não há informações disponíveis nesse módulo.

Somado a isso, no caso das transferências na modalidade “fundo a fundo”, há um módulo específico no Transferegov.br. Contudo, esse módulo não permite distinguir as transferências decorrentes de emendas parlamentares das demais. Cabe ressaltar que a decisão proferida em 23.08.2023, no âmbito da ADPF 854, destaca que “quanto às transferências fundo a fundo [...], observo que o TCU [Tribunal de Contas da União] propôs [...] que o Executivo promova a migração para o Transferegov, em especial a operacionalização dos dados fundo a fundo [...], assegurando ao TCU e à CGU o acesso em tempo real a todos os dados referentes à emenda e à transferência”.

Além disso, o Relatório Técnico do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos/STF, apresentado no âmbito da ADPF 854, apontou que “algumas modalidades de transferências que podem ser objeto de indicação de emendas ainda não são operacionalizadas no Transferegov.br como, por exemplo, os recursos “fundo a fundo” da saúde e da assistência social, bem como algumas transferências da educação e de outras políticas públicas.” (p. 41)

Ante o exposto, argumenta-se que a sistematização por meio do Transferegov.br dos recursos decorrentes de emendas parlamentares, mesmo quando não executados por meio de instrumentos de transferência, oferece vantagens para a rastreabilidade e transparência na execução dos recursos. Adicionalmente, a sistematização das informações permite a integração a bancos de dados públicos, como a Receita Federal e o Siafi, viabilizando o controle e a fiscalização das operações realizadas. Também facilita o controle social ao permitir a integração dos dados com plataformas como o Portal da Transparência.

Ainda quanto ao quesito transparência, a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/ 2024 estabelece que as alterações da programação orçamentária e as indicações dos beneficiários das emendas de comissão serão informadas por meio de Ofício aos órgãos setoriais (art. 2, inciso X, alínea b c/c o art. 38).

Conforme art. 42, inciso I, dessa Portaria, essas comunicações devem ser divulgadas nos “sítios eletrônicos de livre acesso dos respectivos Ministérios”. No entanto, observa-se que a divulgação dessas informações de forma não estruturada, como em documentos no formato *pdf* e em diversos sítios eletrônicos, fragmenta os dados e dificulta o controle e o monitoramento.

4. Indicativo de potenciais problemas na execução do RP 8 considerando os volumes de inscrição em Restos a Pagar de exercícios anteriores (baixa execução orçamentária ou financeira)

Em relação aos restos a pagar (RAP) de RP8, que correspondem a despesas empenhadas e não pagas durante o exercício, observa-se que aproximadamente R\$ 6,9 bilhões foram inscritos/reinscritos entre 2023 e 2024. No que diz respeito ao saldo de restos a pagar em 31

¹² No exercício de 2024 foram autorizadas 45 emendas de comissão.

de julho de 2024, verifica-se que esse montante era de R\$ 6,07 bilhões. A evolução história das inscrições/reinscrições pode ser visualizada na Tabela 3.

Tabela 3: Inscrições/reinscrições e saldo de Restos a Pagar em emendas de comissão (em milhões de reais)

Exercício	Restos a Pagar de RP 8	% Variação	Total RAP de emendas	% RP 8 no Total de RAP em emendas
2021/2022	165,83	-	36.204	0,63
2022/2023	318,56	92,1	32.140,49	0,99
2023/2024	6.894,66	2.064,32	31.743,99	21,72
Saldo a Pagar – jul. 2024	6.074,75	-	-	-

Fonte: Inscrições/reinscrições: dados do Relatório de Avaliação dos Restos a pagar – Tesouro Nacional Transparente. Saldo em restos a pagar: Tesouro Gerencial. Consulta em 22.08.2024.

Cabe destacar que, em contraposto às emendas individuais (RP 6) e de bancada (RP 7), as emendas de comissão (RP 8) não possuem obrigatoriedade de execução impositiva (Quadro 1). No entanto, verifica-se que cerca de 22% dos restos a pagar de 2023/2024 se referem às emendas de comissão. Verifica-se ainda, aumento expressivo na inscrição de restos a pagar em 2023/2024 de aproximadamente 2.064%.

Especificamente em relação ao saldo inscrito em restos a pagar em julho de 2024, a distribuição por ano das notas de empenho revela que a maior parte do saldo existente em restos a pagar foi inscrito em 2022/2023. No entanto, observa-se que ainda há notas de empenho do exercício de 2020 inscritas em restos a pagar, conforme indicado na Tabela 4.

Tabela 4: Distribuição do saldo de restos a pagar em 31.07.2024 por ano da Nota de Empenho (em milhões de reais)

Ano Nota de Empenho	RAP Processados	RAP Não Processados	RAP Total
2020	2,52	45,02	47,54
2022	0,00	123,71	123,71
2023	0,00	5.903,50	5.903,50
Total Geral	2,52	6.072,23	6.074,75

Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 22.08.2024.

Nota-se que os valores relativos a 2020 e 2022 ainda não foram pagos, isto é, não houve a efetiva entrega de bens ou serviços à sociedade. Verifica-se também, que dos valores empenhados ao longo de 2023 no importe de R\$ 6.871,30 milhões, ainda se encontrava inscrito em restos a pagar, em 31/07/2024, o montante de R\$ 5.903,50 milhões.

Salienta-se o disposto no § 10 do art. 165 da CF/88:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide ADI 7697)

Segundo a ADI 7697 MC/DF, o § 10 acima transcrito evidencia dois deveres da administração, quais sejam, (1) de executar o orçamento e (2) que essa execução se dê no propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Trata-se de norma imbricada com o

princípio da eficiência disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal. A execução dos recursos deve garantir que o destinatário final da norma orçamentária receba os bens e serviços que deverão advir da sua aplicação.

Em relação à manutenção dos valores em restos a pagar, a LDO 2024 introduziu um dispositivo que estabelece que “os restos a pagar não processados inscritos a partir do exercício de 2019, vigentes no mês de novembro de 2023, e que se refiram a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal aos estados, Distrito Federal e municípios ou a descentralizações de crédito realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderão ser liquidados até 31 de dezembro de 2024” (art. 172).

Diante disso, o arcabouço normativo que regula o cancelamento de restos a pagar, especialmente os decorrentes de emendas parlamentares, parece demandar aperfeiçoamentos para assegurar a execução tempestiva e eficiente das programações orçamentárias, evitando que recursos públicos fiquem paralisados e garantindo que os benefícios dessas emendas cheguem à sociedade de forma oportuna.

No que se refere à execução das emendas de comissão do exercício de 2024, até o dia 27.08.2024, restavam R\$ 14,23 bilhões a serem pagos, sendo:

Despesas a pagar referentes a emendas de 2024 = R\$ 8,16 bilhões

Saldo de restos a pagar de emendas de exercícios anteriores = R\$ 6,07 bilhões

Total = R\$ 14,23 bilhões

Cabe destacar que o Decreto nº 12.120/2024 autorizou o limite de pagamento de despesas de emendas RP 8 em R\$ 12,35 milhões até dezembro de 2024. Além disso, pelo mesmo Decreto foi bloqueado R\$ 1,09 bilhão dessas emendas.

Desta forma, considerando o crescimento do volume de inscrição em restos a pagar do RP 8 e o seu impacto na eficiência para a entrega de bens e serviços para a sociedade, surge o alerta para o aumento de orçamento destinado a esse tipo de emenda, agravado pela baixa execução.

CONCLUSÃO

O Relatório teve como objetivo analisar a eficiência e os riscos associados às emendas de comissão (RP 8) no contexto da ADPF 854.

Durante a análise, foram encontrados indícios de que a ausência de previsão constitucional e de uma regulamentação específica para essas emendas resulta na falta de limites claros tanto para os valores a elas destinados quanto para a sua vinculação com programas e projetos prioritários. Essa fragilidade regulatória, aliada à ausência de procedimentos sistematizados no Poder Executivo federal para garantir que os recursos dessas emendas sejam direcionados conforme as prioridades estabelecidas nos instrumentos de planejamento orçamentário, compromete a coordenação eficaz entre as diretrizes governamentais e as emendas RP 8. Esse contexto é agravado pela compressão do orçamento discricionário em face do crescimento das emendas de comissão, em que a alocação de recursos não é realizada de acordo com programas estruturantes, gerando descoordenação na ação pública.

Esse cenário, evidenciado pela crescente pulverização dos beneficiários das emendas RP 8 e pela realocação de recursos de programas prioritários para atendimento a essas emendas, compromete a eficiência orçamentária – aqui entendida como a capacidade do governo de atingir os objetivos estabelecidos. Desse modo, esvazia-se os recursos destinados a iniciativas estratégicas e enfraquece-se a implementação das políticas públicas essenciais, capazes de atender aos anseios da sociedade.

Outro aspecto que cabe destaque é a atual fragilidade da transparência pública quanto ao tema. É essencial para a democracia que haja um controle social das ações parlamentares, no entanto, o quadro atual apresenta uma dificuldade que praticamente inviabiliza o monitoramento e a rastreabilidade desses recursos e de sua execução. Também se observou que a divulgação das informações sobre a proposição e execução das despesas resultantes de emendas de comissão são incompletas e não detalhadas.

A rastreabilidade dos recursos também foi analisada neste trabalho e constatou-se que para grande parte dos empenhos em RP 8 não é possível rastrear as informações a partir do módulo de emendas parlamentares do Transferegov.br ou com base nas divulgações existentes. Emendas destinadas a execução descentralizada com os entes federativos e que são operadas por meio do sistema estruturante do governo federal, como o Transferegov.br, permitem uma melhor rastreabilidade, transparência e livre acesso aos dados de modo a possibilitar o controle social pela população. O TCU e o STF, em oportunidades distintas, recomendaram a integração dessas informações ao sistema Transferegov.br.

O aumento expressivo das despesas inscritas em restos a pagar é um alerta que pode indicar que tais recursos apresentam um alto risco de não resultarem em ações que estejam gerando valor à sociedade. Destaca-se a importância e urgência de implementação de mecanismos que garantam a adequada alocação eficiente e eficaz desses recursos.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a baixa coordenação entre as emendas de comissão e o planejamento orçamentário, com pulverização dos investimentos públicos e fragilidades de rastreabilidade e controle da aplicação dos recursos, afetam a eficiência na alocação de recursos das emendas RP 8 na consecução das políticas públicas prioritárias. Esse cenário, em conjunto com as limitações observadas na sua regulamentação, sugere que há espaço para aprimoramentos na governança orçamentária das emendas de comissão.

APÊNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
GND	Grupo de natureza de despesa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Modalidade de aplicação
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano plurianual
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Identificador de Resultado Primário
RP 2	Resultado Primário Discricionário
RP 3	Resultado Primário Discricionário e abrangido pelo Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC
RP 6	Resultado Primário Discricionário individual de execução obrigatória
RP 7	Resultado Primário emenda parlamentar de bancada estadual de execução obrigatória
RP 8	Resultado Primário emenda parlamentar de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional
RP 9	Resultado Primário emenda parlamentar de Relator-Geral
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
Transferegov.br	Portal sobre transferências e parcerias da União