

ADI 7995: **prestação de contas** **e responsabilização** **decorrentes das** **emendas** **parlamentares**

Élida Graziane Pinto

Professora da FGV-SP

Livre-docente em Direito Financeiro pela USP

Doutora em Direito Administrativo pela UFMG

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

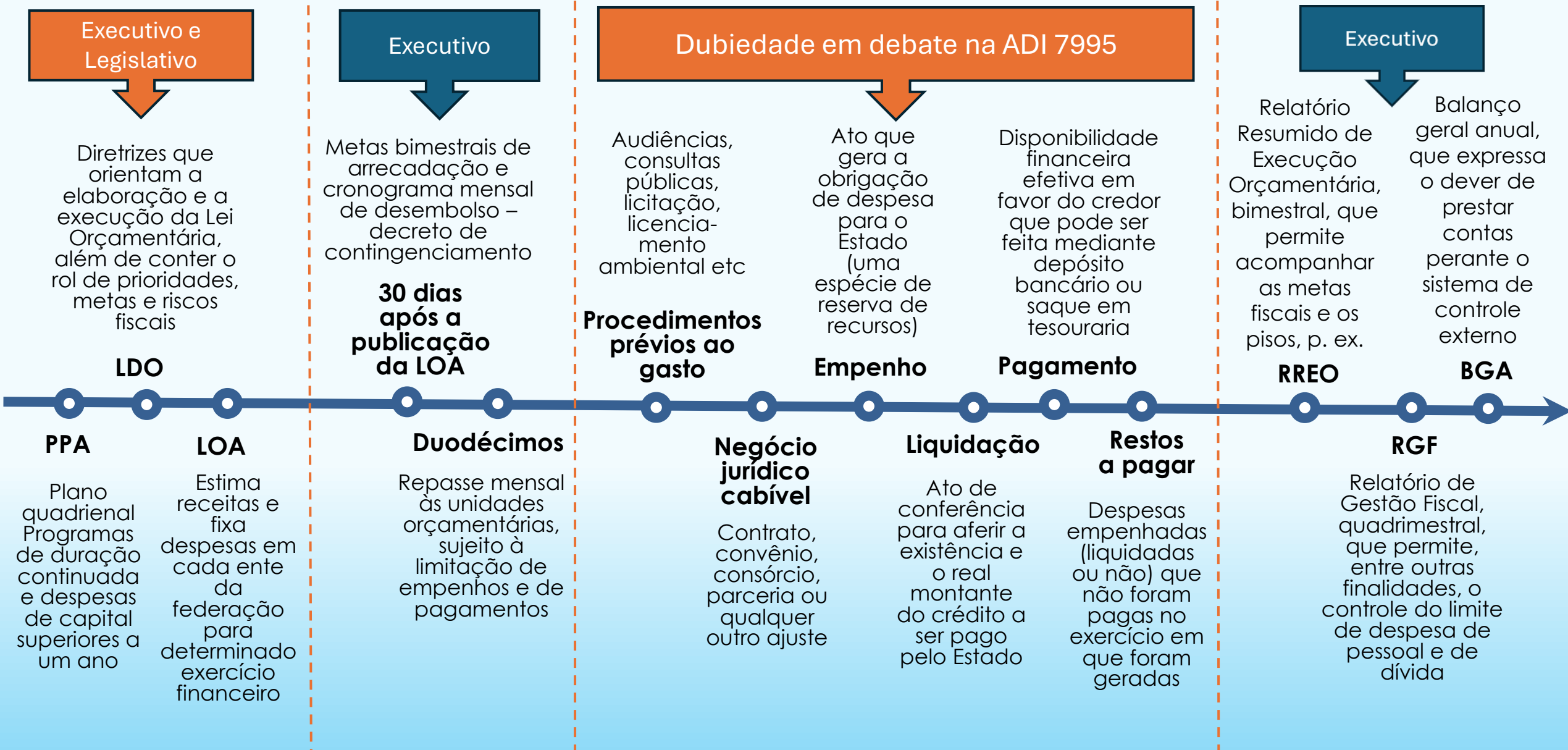
Audiência Pública

Responsabilidade
de parlamentares na
destinação de emendas

22/9/2026



Uma mirada breve sobre o ciclo orçamentário: onde as emendas parlamentares deveriam incidir e onde têm incidido



Regime de execução privada do dinheiro público? (continua)

- **Fuga ao regime jurídico administrativo, notadamente em relação ao art. 37, XXI e ao parágrafo único do art. 70, ambos da CF/1988;**
- **Falseamento das vedações eleitorais, com calendário de execução orçamentária antecipada em anos de eleições (pagamento de 65% das emendas individuais e de bancada até o final do 1º semestre, conforme §21 do art. 72 da LDO/2026) ;**
- **Burla às restrições fiscais, a despeito de caber contingenciamento de emendas parlamentares de forma proporcional ao contingenciamento de despesas discricionárias do Executivo (art. 166, §18 da CF/1988);**
- **Quebra da cadeia de custódia da informação e frustração do ônus de provar o regular emprego dos recursos públicos (art. 93 do DL 200/1967);**

Regime de execução privada do dinheiro público? (continuação)

- Restos a pagar decorrentes de fragilidade deliberada das emendas parlamentares no processo de liquidação da despesa empurram perda inflacionária para o SUS, a despeito de tais despesas terem sido computadas no piso federal em saúde;
- Orçamento paralelo de restos a pagar, dos quais cerca de R\$55 bi estão parados no Fundo Nacional de Saúde (dados atualizados até 31/07/26, disponíveis em https://investsuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Saldos/CGIN_Painel_Saldos.html#GUIA_01);
- Subvinculação inconstitucional de R\$11,5 bilhões corrigidos pelo IPCA a partir de 2026 para as emendas de comissão na LC 210/2024 (art. 11, §3º e §4º, II);

Regime de execução privada do dinheiro público? (continuação)

- **Falta de exame efetivo dos impedimentos técnicos do art. 10 da LC 210/2024 (que regulamentam os §§13 e 14 do art. 166 da CF/1988) e precária avaliação dos repasses e das entidades beneficiárias à luz das balizas da Lei 13.019/2014;**
- **Alterações na Lei 13.019/2014 para mitigar controle de conflito de interesses (art. 39), abdicar da necessidade de diagnóstico da realidade/ metas/ prazos e indicadores no plano de trabalho etc (art. 22) e flexibilizar regras de transparência e conformidade (arts. 33 e 34), entre outros esvaziamentos normativos do RJA.**

Art. 37, XXI da CF *versus* art. 29 da Lei 13.019/2014

Art. 37 [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;**

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que **envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados **sem chamamento público**, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)**

**É preciso
buscar
conferir
interpretação
conforme ao
art. 29 da Lei
13.019/2014**

Em relação às indicações das emendas parlamentares que, na prática, quase esgotam antecipadamente o percurso da sua execução, sugerimos conferir interpretação conforme ao artigo 29 da Lei 13.019/2014, de modo a obrigar o cumprimento dos seguintes comandos legais:

I- obediência ao artigo 72 da Lei 14.133/2021, para que haja processo de motivação/demonstração de economicidade da contratação direta decorrente da emenda parlamentar, em consonância com o artigo 37, XXI da Constituição;

II – vinculação substantiva, por exemplo, ao artigo 10 da Lei 13.005/2014 e ao art. 19 da Lei 15388/2026 (que regulamenta o art. 214 da CF/1988), ao artigo 36 da Lei 8.080/1990 e ao artigo 30 da Lei Complementar 141/2012 (que regulamentam o art. 198, §3º da CF). Tais normas definem parâmetros obrigatórios de aderência aos instrumentos de planejamento setorial dos recursos vinculados à educação e à saúde, respectivamente;

III – ônus de provar o regular emprego dos recursos públicos conforme o art. 70, parágrafo único da CF/1988, o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e artigo 2º, parágrafo único da Lei 12.257/2011, de modo a obrigar as entidades beneficiárias da emenda parlamentar a prestarem contas dos recursos recebidos.

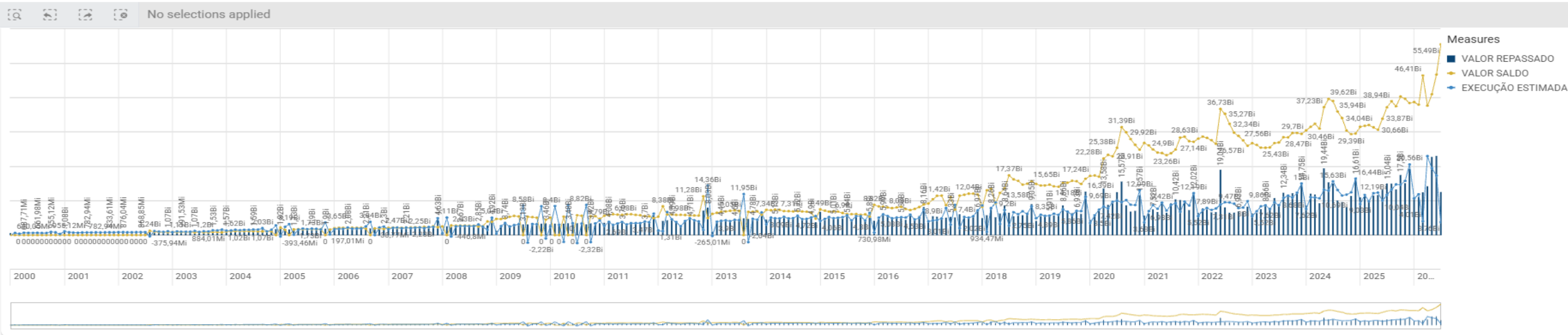


Saldos de Repasses

Saldo Fundos Públicos de Saúde

Saldo Fundos Públicos de Saúde

Saldo Plataforma Transferegov



Há risco de afronta ao pacto federativo: os gestores municipais e estaduais deixam de ter capacidade de definir o que é prioridade no respectivo território, enquanto o cumprimento planejado das pactuações celebradas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite – CIT (governança federativa do SUS) perde espaço para o pagamento de emendas, computadas no piso em ASPs.

Emendas parlamentares alocadas no âmbito do SUS, por vezes, geram um elevado empoçamento de recursos sem uso tempestivo e adequado.

Tal circunstância desestrutura a política pública e impossibilita o planejamento de médio prazo, até porque sequer há garantia de continuidade de financiamento apenas mediante emendas parlamentares.

https://investsuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Saldos/CGIN_Painel_Saldos.html#GUIA_01



A CPMI do Orçamento, de três décadas atrás, chegou a propor algumas recomendações para correção de rumos de tamanhas irregularidades. Todavia, pouco avançamos desde 1994, como podemos depreender do seguinte rol exemplificativo de recomendações solenemente ignoradas:

- “1. Definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras***
- 2. Limitação do poder de emendar a lei orçamentária – proposta de restrição de emendas a “unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade” (p. V.III-14)***
- 3. Fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno e Externo***
- 4. Extinção das subvenções sociais***
- 5. Limitação das transferências federais voluntárias***
- 6. Mudança na legislação referente aos créditos suplementares – vedação no 1º trimestre e limite máximo de 30% da receita prevista***
- 7. Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos – no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato***
- 8. [Limitação do risco de abuso da] Imunidade Parlamentar”***



Aplicação dos recursos vinculados à saúde conforme o planejamento sanitário

Lei 8080/1990:

Art. 36. O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, **compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos** em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

§ 1º Os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

§ 2º **É vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde.**

Art. 52. Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, **constitui crime de emprego irregular de verbas** ou rendas públicas **(Código Penal, art. 315)** a utilização de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) **em finalidades diversas das previstas nesta lei.**

Emendas parlamentares, comprometimento paulatino da cobertura nacional do SUS e desertos orçamentários

CONGRESSO NACIONAL

Emendas parlamentares respondem por 11% do orçamento da saúde, maior valor da história, diz estudo

- No conjunto das despesas discricionárias, emendas corresponderam a 44% do total em 2024
- Volume tem conferido maior poder a deputados e senadores na alocação do orçamento

F DE UM CONTEÚDO

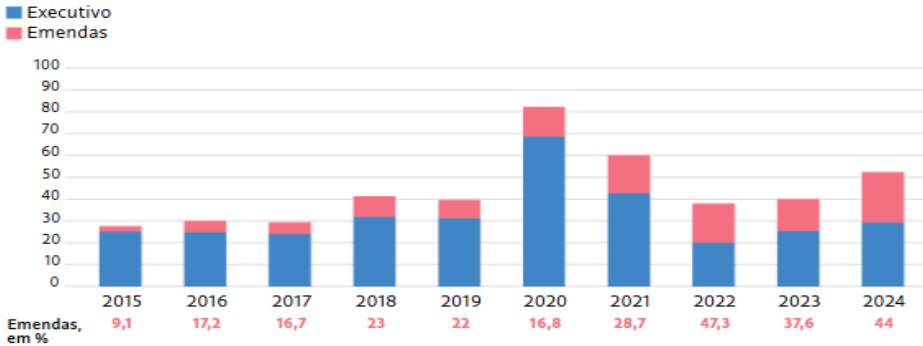
Luana Lisboa

SÃO PAULO [Emendas parlamentares](#) representaram 10,7% do orçamento executado em saúde pelo governo federal em 2024. Este é o maior percentual da série histórica, que começa em 2015.

O dado foi apresentado em estudo divulgado nesta terça-feira (11) pela rede temática de saúde do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) com apoio da Fundação Tide Setúbal, do Infnis - Instituto Futuro é Infância Saudável e do Instituto Opy.

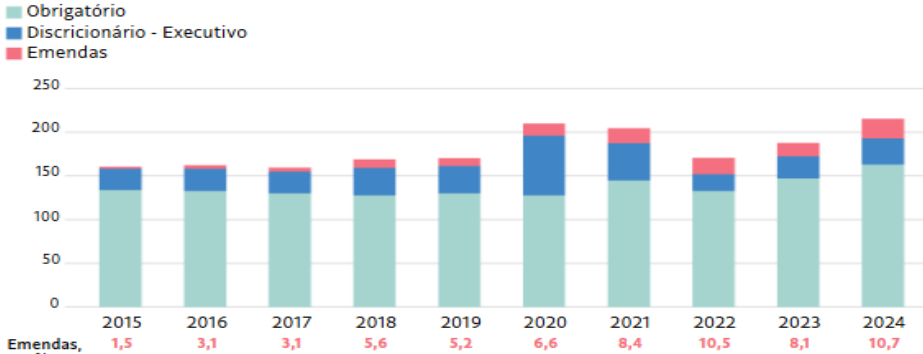
O número considera emendas individuais, de bancada, de comissão e de relator, e totaliza R\$ 22,94 bilhões.

Evolução das despesas com gastos discricionários na função saúde
2015 a 2024 (em R\$ bilhões correntes - dez.2024)



Fonte: Dados do SIGA Brasil. Valores atualizados pelo IPCA para dez.24

Evolução das despesas na função saúde
2015 a 2024 (em R\$ bilhões correntes - dez.2024)



Fonte: Dados do SIGA Brasil. Valores atualizados pelo IPCA para dez.2024

11.nov.2025 às 16h38
Atualizado: 11.nov.2025 às 17h58

EDIÇÃO IMPRESSA

Ouvir o texto A- A+

Legislativo usa espaço de cortes e adiciona R\$ 11,5 bi a emendas

Parlamentares utilizam cortes no Bolsa Família e na Lei Aldir Blanc para aumentar fundos para seus projetos

DANIEL WETERMAN
BRASÍLIA

Além da Desvinculação de Receitas da União (DRU), as medidas que mais cortaram gastos e abriram espaço para outras despesas no Orçamento de 2025 foram os cortes no Bolsa Família e na Lei Aldir Blanc depois da aprovação do pacote fiscal. Juntas, essas três medidas somariam uma folga de aproximadamente R\$ 21 bilhões. Também a aplicação da nova regra de limite para o crescimento do salário mínimo permitiu que as despesas de aposentadorias e outros benefícios crescessem menos. Por outro lado, o Legislativo consumiu parte desse espaço com outros gastos. Entre os mais representativos, os parlamentares aumentaram em R\$ 11,5 bi-

lhões o dinheiro destinado às emendas (que atingiram R\$ 50,4 bilhões), colocaram mais R\$ 8 bilhões na Previdência Social e acrescentaram R\$ 3 bilhões para o Auxílio Gás, que foi incluído no Orçamento sem a previsão de recursos suficientes. A conta com o espaço fiscal total criado pelo pacote de cortes ainda não foi apresentada depois da aprovação do Orçamento. A diferença verificada entre o valor das receitas livres e o espaço fiscal efetivo decorrente da DRU ocorre porque nem toda receita livre resulta em redução de gastos. O que realmente abre espaço fiscal, diz o economista e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Camillo Bassi, é quando a despesa que estava sendo custeada e que foi cortada é discricionária (não obrigatória) e primária – ou seja, com efeito real sobre o resultado primário (diferença entre receitas e despesas, sem contar as despesas com juros). **CORTES E BLOQUEIOS.** O Orçamento foi aprovado com um superávit primário de R\$ 15 bi-

lhões, mas, conforme apontam os especialistas, as receitas foram “infladas”, e várias despesas não foram incluídas com os valores necessários, como o Pé-de-Meia, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais da reforma tributária e os aumentos projetados para os benefícios previdenciários. Os ajustes deverão ser feitos ao longo do ano e podem levar a novos cortes e bloqueios. O analista João Pedro Leme, da Tendências Consultoria, observa que, antes mesmo da aprovação do Orçamento, com o governo autorizado a executar apenas uma parte dos gastos, as despesas já estavam sub-

“A DRU é um instrumento sutil, mas foi a medida do pacote fiscal com o efeito mais profícuo e isso vai se perpetuar. Mas a DRU foi subestimada no Orçamento de 2025”
Camillo Bassi
Pesquisador do Ipea

bestimadas, o crescimento das receitas se desacelerou e os gastos com Previdência e Benefício de Prestação Continuada (BPC) voltaram a crescer fortemente, e vão continuar pressionando as contas do governo. Fora isso, o reajuste dos servidores públicos, que ainda não está em vigor, passará a valer após a sanção do Orçamento com efeitos retroativos, aumentando a pressão na ponta das despesas. “Apesar dos pontos positivos, como a atualização da grade de parâmetros, a inclusão do Auxílio Gás e o espaço fiscal que foi criado com a revisão do Bolsa Família, o superávit ainda não parece provável”, afirma o consultor. “Teve a revisão de algumas despesas que estavam subestimadas no Orçamento, mas francamente a revisão para cima das receitas eu ainda não consegui entender”, observou Bassi. A maior economia com a DRU foi gerada com cortes no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), abastecido com recursos públicos e voltado ao financiamento de proje-

tos em empresas, e em receitas patrimoniais, que os próprios órgãos federais arrecadam. Só o FNDCT foi reduzido em R\$ 2,9 bilhões, abrindo espaço fiscal efetivo de R\$ 2,3 bilhões. Em 2021, uma lei protegeu o fundo de bloqueios no Orçamento, o que garantiu a liberação das verbas, mas o financiamento acabou virando um problema para o equilíbrio das contas públicas. Por isso, a desvinculação era estratégica para a equipe econômica. O impacto da medida poderia ter sido ainda maior. Outros R\$ 2,9 bilhões em receitas do FNDCT também foram desvinculadas, mas o Congresso acabou usando a parte que ficou livre para custear as mesmas despesas, neutralizando os efeitos. Além disso, o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), que banca os bônus dos funcionários da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, foi protegido. ADRU deveria ainda desvincular R\$ 2,45 bilhões em receitas do Fundaf e abrir um espaço fiscal de R\$ 685 milhões, mas só gerou R\$ 285 milhões em receitas livres e não abriu nenhum espaço fiscal. O Fundo Aeronáutico, por sua vez, deveria gerar R\$ 557 milhões em receitas livres e abrir um espaço fiscal R\$ 373 milhões, mas foi poupado e não liberou nada. ●

Metade do espaço aberto no Orçamento do governo é destinada para pagamento de emendas

estadao.com.br/economia/metade-do-espaco-aberto-no-orcamento-do-governo-e-destinada-para-pagamento-de-emendas/

Notícia
Economia

Gastos e mudanças na Constituição mostram que Poder Executivo acaba tendo que pagar ‘pedágio’ liberando recursos de parlamentares quando consegue espaço no Orçamento para gastos não obrigatórios como investimentos



Por Daniel Weterman
07/07/2024 | 03h00Atualização: 07/07/2024 | 08h21

BRASÍLIA – Metade do que o governo conseguiu de espaço extra para gastar na última década foi usada para pagar **emendas parlamentares**. As despesas do Orçamento da União e o histórico de mudanças na **Constituição** mostram que, a cada folga orçamentária que o Executivo negociou com o **Congresso**, teve que pagar um “pedágio” para as indicações dos congressistas entre 2015 e 2023. Em 2024, a previsão segue a mesma tendência.



Na ausência dos pisos em saúde e educação, do Fundeb e outras proteções orçamentárias aos direitos fundamentais, não há garantia de que haveria maior qualidade do gasto público, porque a margem fiscal aberta tende a ser ocupada por emendas parlamentares desatentas ao planejamento sectorial das políticas públicas

Evolução histórica e projeção do espaço fiscal ocupado por emendas parlamentares



<https://www.camara.leg.br/noticias/1224403-projeto-do-orcamento-de-2026-recebe-74-mil-emendas-totalizando-r-2555-bilhoes/>

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Projeto do Orçamento de 2026 recebe 7,4 mil emendas, totalizando R\$ 255,5 bilhões

Esse montante deve ser reduzido pelo relator

Da Agência Câmara - 18/11/2025 - 12:10

EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DE 2026

Quantidade Valor (R\$ bilhões)

Bancadas estaduais 249 25,2

Comissões da Câmara 180 108,1

Comissões mistas 13 19,8

Comissões do Senado 96 75,9

Deputados 5.784 20,6

Senadores 1.086 5,9

TOTAL 7.408 255

Fonte: Informativo conjunto consultorias de Orçamento (nov/25)

Arte: Agência Câmara

18/11/2025

Supremo proíbe saque em dinheiro de recursos de emendas parlamentares

Medida do ministro Flávio Dino levou em conta informações que apontam o risco de corrupção; na mesma decisão, ministro determinou outras providências relacionadas às emendas

03/03/2026 21:35 - Atualizado há 2 semanas atrás



Post Views: 1.740



Gustavo Moreno/ Supremo Tribunal Federal

O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proibiu nesta terça-feira (3) saques em espécie de recursos de emendas parlamentares, mesmo após a transferência dos valores para as empresas beneficiárias finais. O Banco Central deverá regulamentar a medida, no prazo de 60 dias corridos, em conjunto com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). A decisão foi tomada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ([ADPF 854](#)).

A medida não impede a movimentação financeira das contas, mas os pagamentos devem ser feitos por meio de transferências eletrônicas, inclusive via PIX.

Em agosto de 2025, Dino já havia determinado que os bancos que operam com emendas parlamentares adaptassem suas soluções tecnológicas para bloquear saques na “boca do caixa”. Em atendimento à determinação, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste informaram nos autos a integral adequação de seus sistemas.

No entanto, a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional – Brasil, entidades admitidas como representantes da sociedade no processo, relataram que, nos últimos meses, têm aumentado as evidências de que esse tipo de saque representa um risco significativo de corrupção na utilização de recursos de emendas, pois facilita o transporte e a ocultação de valores. Elas citam investigações da Polícia Federal sobre possíveis desvios de recursos destinados ao Hospital Municipal de Macapá (AP) e sobre esquema de lavagem de dinheiro com verbas para eventos culturais no Maranhão.

Segundo o relator, apesar dos avanços tecnológicos implementados, as entidades noticiaram fatos que indicam possível persistência de fragilidades.

O óbvio não é fácil no Brasil

Entidades não se sentem obrigadas a prestar contas,
diz presidente da CPI das OSS



ESTADÃO conteúdo
Luiz Vassallo
04/06/2019 16h40

O presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Sociais de Saúde, deputado estadual Edmir Chedid (DEM), afirmou, na segunda-feira, 3, o relatório da Receita Federal sobre uma das maiores prestadoras de serviço do Estado de São Paulo reforça "questões graves" reveladas em 2018 pelo colegiado, que aprovou relatório final e encerrou as atividades com recomendações de mudanças na legislação e investigações.

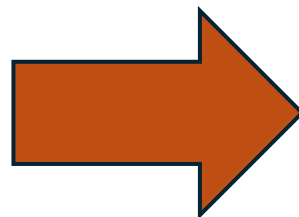
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.688 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO
INVESTIGATIVO - ABRAJI
ADV.(A/S) : RAFAEL MARTINS ESTORILIO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data:

- a. a CGU realize auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e
- b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de “emendas PIX” recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos;



8) que seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais (“emendas PIX”) em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária.

Dever de transparência na Lei 13.019/2014

Art. 11. A organização da sociedade civil **deverá divulgar** na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações **todas as parcerias celebradas com a administração pública.** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Vedações da Lei 13.019/2014: o caso dos vínculos de parentesco

Das Vedações

Art. 39. Ficar impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;



~~III - tenha como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;~~

~~IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos 5 (cinco) anos, enquanto não for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e não forem quitados os débitos que lhe foram eventualmente imputados, ou for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;~~

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

Vedações da Lei 13.019/2014

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos [incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#).

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no **caput**, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º ~~A vedação prevista no inciso III do **caput** deste artigo, no que tange a ter como dirigente agente político de Poder, não se aplica aos serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários:~~

§ 3º [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 4º Para os fins do disposto na alínea a do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Levando os impedimentos técnicos a sério

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...] § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos **impedimentos de ordem técnica.**

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, **cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.**

[...] § 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser **reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.**”

Levando os impedimentos técnicos a sério

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

I - incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;

II - óbices cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro ou no prazo previsto na legislação aplicável;

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

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

V - **não comprovação**, por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, **da capacidade de aportar recursos para seu custeio, operação e manutenção**;

➡ VI - **não comprovação da suficiência dos recursos orçamentários e financeiros para conclusão** do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

VII - incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

VIII - incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou ente executor; [...]

Levando os impedimentos técnicos a sério

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

[...] IX - ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;

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

XI - não realização de complementação ou de ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou de ajustes fora dos prazos previstos;

XII - desistência da proposta pelo proponente;

 **XIII - reprovação da proposta ou plano de trabalho;**

XIV - insuficiência do valor priorizado para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;

XV - não indicação de instituição financeira e da conta específica para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário no sistema Transferegov.br ou em outro que vier a substituí-lo;

XVI - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda impositiva individual ou de bancada estadual; [...]

Levando os impedimentos técnicos a sério

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

[...] XVII - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) não correspondente à do beneficiário;

XVIII - **incompatibilidade do beneficiário com o subtítulo da programação orçamentária da emenda;**

XIX - inobservância da aplicação mínima obrigatória de 70% (setenta por cento) em despesas de capital nas transferências especiais, por autor;

XX - atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para o exercício financeiro, observado que o impedimento incidirá sobre os saldos remanescentes;

XXI - impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada, ou de uma etapa útil do projeto, em decorrência de **insuficiência de dotação orçamentária disponível;**

 XXII - não observância da legislação aplicável ou **incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e com os critérios técnicos que a consubstanciam;**

XXIII - **incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal;**

XXIV - alocação de recursos em programação de natureza não discricionária; [...]"

Onde podemos incrementar nossa atuação fiscalizatória: art. 10, §§1º e 2º da LC 210/2024

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

[...] XXV - ausência de indicação, pelo autor da emenda, do objeto a ser executado, no caso das transferências especiais;

XXVI - indicação, no caso de transferências especiais, de objeto com valor inferior ao montante mínimo para celebração de convênios e de contrato de repasses previsto no regulamento específico do tema; e

XXVII - **outras hipóteses previstas na lei de diretrizes orçamentárias.**

➡ § 1º Caberá à área técnica de cada órgão ou ente executor identificar e **formalizar existência de qualquer impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade.**

➡ § 2º Formalizada a identificação de impedimento de ordem técnica, **caberá ao órgão ou ente executor da emenda analisá-lo e determinar diligências com vistas a assegurar a execução da emenda parlamentar mediante a regularização do impedimento, sempre que possível.**

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III e IV do *caput* deste artigo, será realizado o empenho das programações, e a licença ambiental e o projeto de engenharia deverão ser providenciados no prazo para **resolução da cláusula suspensiva.”**

Limites ao crescimento das emendas parlamentares: controversa baliza do art. 11 da LC 210/2024

“Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.

§ 1º O limite de que trata o *caput* deste artigo compreende todas as emendas parlamentares nos projetos de lei orçamentária anual em despesas primárias, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 2º Para efeito do limite de que trata o *caput* deste artigo, as emendas parlamentares em despesas discricionárias serão discriminadas na lei orçamentária anual com identificadores próprios, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, vedada a realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º Para o exercício de 2025, o limite será fixado no montante dos limites previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, adicionado do valor de R\$ 11.500.000.000,00 (onze bilhões e quinhentos milhões de reais) para as emendas não impositivas. [...]”

Inconstitucionalidade da subvinculação dos §3º e 4º, II do art. 11 da LC 210/2024

“Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.

[...] § 4º A partir do exercício de 2026, os limites corresponderão:

I - ao limite do exercício imediatamente anterior para as despesas de que tratam os §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

II - ao limite do exercício imediatamente anterior para emendas não impositivas, atualizado pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior àquele ao qual se refere a lei orçamentária anual.

§ 5º O disposto neste artigo não é aplicável às emendas parlamentares de modificação de que trata o inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal, desde que elas, cumulativamente:

I - incidam sobre despesas não identificadas nos termos do § 2º deste artigo;

II - sejam de interesse nacional e não contenham localização específica na programação orçamentária, exceto na hipótese de programação com localização especificada constante do projeto de lei orçamentária anual;

III - não contenham destinatário específico, exceto na hipótese de programação com destinação especificada constante do projeto de lei orçamentária anual.”

Contingenciamento proporcional de emendas parlamentares

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

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

Art. 13. O limite de que trata o art. 11 desta Lei Complementar não afasta o disposto no § 18 do art. 166 da Constituição Federal nem a observância dos impedimentos de ordem técnica constantes do art. 10 desta Lei Complementar.”



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 15.321, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.

Art. 76. Para fins do disposto no art. 75, § 1º, inciso III, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.



§ 1º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo daquelas previstas no [art. 10 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024](#):

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

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

III - a não comprovação, por parte do Estado, do Distrito Federal ou do Município, quando a cargo do empreendimento após a sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção;

IV - a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros sejam suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

V - a incompatibilidade com a política pública executada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

VI - a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;

VII - o óbice superado em data que inviabilize o empenho no exercício financeiro;

VIII - no caso de transferência especial de que trata o [art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição](#), a não apresentação do plano de trabalho pelo ente beneficiário ou a não aprovação prévia desse plano pelo órgão setorial competente no âmbito do Poder Executivo federal; e

IX - (VETADO).

§ 2º (VETADO).



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 15.321, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.

Subseção III

Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais nos termos do disposto no [art. 166, § 9º](#) e [§ 11, da Constituição](#)

Art. 83. Em atendimento ao disposto no [art. 166, § 14, da Constituição](#), para viabilizar a execução das dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas identificadas de acordo com o art. 7º, § 4º, inciso II, alínea "d", item 1, serão observados os seguintes procedimentos e prazos:

- I - até dois dias para abertura do Siop, ou de outro sistema que vier a substituí-lo, contado da data de publicação da Lei Orçamentária de 2026;
- II - até oito dias para que os autores das emendas indiquem beneficiários e ordem de prioridades, contado da data do término do prazo previsto no inciso I ou da data de início da sessão legislativa de 2026, prevalecendo a data que ocorrer por último;
- III - até cem dias para que os Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações realizem a divulgação dos programas e das ações, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no Siop, ou em outro sistema que vier a substituí-lo, e publicidade das propostas em sítio eletrônico, contado da data do término do prazo previsto no inciso II;
- IV - até dez dias para que os autores das emendas solicitem no Siop, ou em outro sistema que vier a substituí-lo, o remanejamento para outras emendas de sua autoria, no caso de impedimento parcial ou total, ou para apenas uma programação constante da Lei Orçamentária de 2026, no caso de impedimento total, contado da data do término do prazo previsto no inciso III;
- V - até trinta dias para que o Poder Executivo federal edite ato para promover os remanejamentos solicitados, contado da data do término do prazo previsto no inciso IV; e
- VI - até dez dias para que os remanejamentos efetuados com fundamento no inciso IV sejam registrados no Siop, ou em outro sistema que vier a substituí-lo, contado da data do término do prazo previsto no referido inciso, com a reabertura imediata do prazo para indicação de beneficiários e ordem de prioridades.

§ 1º Do prazo previsto no inciso III do *caput* deverão ser destinados, no mínimo, dez dias para o cadastramento e o envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores das emendas.

§ 2º As solicitações de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo referentes ao FNDCT deverão observar os limites estabelecidos no [art. 12, caput, inciso I, alínea "d"](#), e [inciso II, alínea "a", da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007](#).

§ 3º Caso haja necessidade de limitação de empenho e pagamento, em observância ao disposto no [art. 166, § 18, da Constituição](#), sua incidência observará a ordem inversa das prioridades definidas no Siop pelos autores das emendas.

§ 4º Não constitui impedimento de ordem técnica a classificação indevida de modalidade de aplicação ou de GND.

§ 5º Inexistindo impedimento de ordem técnica, ou tão logo seja superado, os órgãos e as unidades deverão adotar os meios e as medidas necessários à execução das programações de que trata este artigo, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente.

§ 6º A inexecução de despesas referente a emendas individuais em virtude de impedimento de ordem técnica ou legal não caracteriza descumprimento do disposto nos [art. 166, § 9º](#), e [art. 166-A, § 5º, da Constituição](#), e não prejudica a execução das despesas relativas às demais emendas do autor.



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 15.321, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.

“Art. 84. O beneficiário das transferências especiais a que se refere o art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição, deverá informar previamente no Transferegov.br:

I - banco de relacionamento e agência bancária para abertura da conta corrente para depósito e movimentação dos recursos; e

II - plano de trabalho, que deverá observar o objeto e o valor da transferência informados pelo autor da emenda individual impositiva.

§ 1º Para fins do disposto no art. 37, § 16, no art. 163-A e no art. 165, § 16, da Constituição, os entes federativos beneficiários dos recursos previstos neste artigo deverão utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para o **registro das contratações públicas realizadas.**

§ 2º O ente federativo beneficiário de transferências especiais deverá elaborar, conforme disposto em ato do Poder Executivo federal, **relatório de gestão sobre os recursos recebidos, que conterá informações e documentos pertinentes e será inserido no Transferegov.br.**

§ 3º Para fins de controle da aplicação dos recursos da União objeto de transferências especiais, poderão ser realizados acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas do Município.

§ 4º O não cumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata das transferências até o momento em que estas sejam regularizadas

§ 5º O Poder Executivo federal poderá editar outras regras necessárias à operacionalização das emendas de que trata o *caput*.

Art. 85. O **Poder Executivo do ente beneficiário de transferência especial a que se refere o art. 84, *caput*, **deverá comunicar** ao Tribunal de Contas da União e aos respectivos Poder Legislativo e Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas do Município, no prazo de trinta dias, **o valor recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução**, dos quais dará ampla publicidade.”**

Regime jurídico dado pela Lei 13.019/2014: inúmeros redesenhos flexibilizadores que explicam a tentativa de fuga ao controle

Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~I - diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;~~

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~II - descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;~~

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~III - prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;~~

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~IV - definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;~~

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Regime jurídico dado pela Lei 13.019/2014: inúmeros redesenhos flexibilizadores que explicam a tentativa de fuga ao controle

V - elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;

VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VII - estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;

VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto;

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

X - prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria;

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Cada ente federado estabelecerá, de acordo com a sua realidade, o valor máximo que poderá ser repassado em parcela única para a execução da parceria, o que deverá ser justificado pelo administrador público no plano de trabalho.

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Regime jurídico dado pela Lei 13.019/2014: inúmeros redesenhos flexibilizadores que explicam a tentativa de fuga ao controle

Seção IX

Dos Requisitos para Celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento

Art. 33. Para poder celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por estatutos cujas normas disponham, expressamente, sobre:

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

~~II - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de atribuição para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas;~~ [\(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~III - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;~~

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
[Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~IV - normas de prestação de contas sociais a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:~~

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

a) (revogada); [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~b) que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e demonstrações financeiras da entidade, incluídas as certidões negativas de débitos com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.~~

b) (revogada); [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Regime jurídico dado pela Lei 13.019/2014: inúmeros redesenhos flexibilizadores que explicam a tentativa de fuga ao controle

V - possuir: [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~Parágrafo único. Serão dispensados do atendimento ao disposto no inciso III do caput os serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.~~

§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III as organizações religiosas. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 4º [\(VETADO\)](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Regime jurídico dado pela Lei 13.019/2014: inúmeros redesenhos flexibilizadores que explicam a tentativa de fuga ao controle

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

~~I - prova da propriedade ou posse legítima do imóvel, caso seja necessário à execução do objeto pactuado;~~

I - ~~(revogado)~~; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

~~III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações;~~

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~IV - documento que evidencie a situação das instalações e as condições materiais da entidade, quando essas instalações e condições forem necessárias para a realização do objeto pactuado;~~

IV - ~~(revogado)~~; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

~~VII - cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço registrado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;~~

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~VIII - regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela administração pública celebrante, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade;~~

VIII - ~~(revogado)~~; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Impositividade orçamentária seletiva: risco à separação de poderes e ao presidencialismo

- Proporcionalidade do contingenciamento e exemplo paradigmático do calendário de pagamento de emendas em anos de eleições municipais, para contornar a vedação do art. 73, VI, “a” da Lei 9504/1997:

*“Art. 166 [...] § 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a **mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.**”*

- Precedente temerário do art. 2º da Emenda 105/2019: “**No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.**”
- Dispositivos vetados da LDO-2024, mas a maioria deles cumprida como se vigentes fossem: art. 81, art. 82, incisos I e II do §7º e §8º , art. 84, §6º, incisos I e II e art. 85

LDO/2026

“Art. 72. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária de 2026, **cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.**

[...] § 21. O ato de que trata o *caput*, no caso do Poder Executivo federal, deverá considerar o **pagamento, até o encerramento do primeiro semestre, de 65% (sessenta e cinco por cento) das dotações previstas na Lei Orçamentária Anual de 2026 para emendas individuais e de bancada de execução obrigatória, nos termos do art. 166 da Constituição Federal, destinadas às transferências especiais a que se refere o art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição Federal, e às transferências regulares e automáticas da União aos demais entes federativos em favor dos respectivos fundos de saúde e de assistência social, **observados os requisitos da legislação orçamentária e fiscal vigente.**”**

Emendas parlamentares

💰 O relatório prevê uma reserva de cerca de R\$ 61 bilhões em emendas.

💰 Desse valor, R\$ 49,9 bilhões são emendas que ficam sob controle dos parlamentares, incluindo emendas individuais, de bancada e de comissão.

A maior parte é destinada às emendas com execução obrigatória pelo governo (individuais e estaduais). Neste ano, cerca de R\$ 37,8 bilhões serão destinados a emendas impositivas (de pagamento obrigatório).

As emendas impositivas são de dois tipos:

- individuais (dirigidas a cada senador e deputado): R\$ 26,6 bilhões; e
- de bancada (destinadas às bancadas estaduais): R\$ 11,2 bilhões.

Há ainda reserva para o pagamento das emendas de comissão, que não têm execução obrigatória e dependem de liberação do Planalto.

O montante destinado a essa categoria ficará em R\$ 12,1 bilhões. Além disso, o texto prevê R\$ 11,1 bilhões como parcelas adicionais, para despesas discricionárias e para projetos selecionados no Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC).

Congresso aprova Orçamento de 2026 com R\$ 61 bilhões em emendas parlamentares

O relator, deputado Isnaldo Bulhões (MDB-AL), também previu um corte de R\$6,2 bilhões em despesas com o Regime Geral da Previdência Social. As previsão de despesas saíram de R\$1,134 trilhão para R\$1,128 trilhão.

Já os investimentos no Pé de Meia caíram R\$ 436 milhões em relação à peça Orçamentária de 2025, **saindo de R\$ 12 bilhões para R\$ 11,46 bilhões.**

O relator também previu corte de R\$ 300.742.335 para o Auxílio Gás, saindo de R\$ 5,1 bilhões para R\$ 4,73 bilhões, o equivalente a cortar o benefício mensal para 2,7 milhões de pessoas se considerado o valor médio de R\$ 110 do benefício.

Pagamento até 05/07/2024 de cerca de 66% das emendas parlamentares transferiu a maior parte da responsabilidade do contingenciamento para o Executivo

PODER 360 ASSINE O PODER

poder congresso PODER

Governo paga R\$ 8,6 bi em emendas antes de proibição eleitoral

SRI correu para que recursos pudessem ser usados por prefeitos em ano de eleição; No ano, Planalto já pagou R\$ 29,4 bilhões



A Lei Eleitoral 9.504 proíbe "transferência voluntária" da União a Estados e municípios nos 3 meses que antecedem as eleições; na imagem, o presidente Lula conversa com os presidentes da Câmara, Arthur Lira, e do Senado, Rodrigo Pacheco.

Mateus Maia
Maria Laura Giuliani
de Brasília
8.jul.2024 (segunda-feira) - 21h17

O governo do presidente **Luiz Inácio Lula da Silva** (PT) pagou **R\$ 8,6 bilhões** de emendas ao Congresso de 29 de junho a 5 de julho. Essa era a última semana para os desembolsos da União em direção aos municípios. No ano, foram R\$ 29,4 bilhões pagos até a 6ª feira (5.jul.2024).

Ao **Poder360**, o ministro das Relações Institucionais, **Alexandre Padilha**, afirmou que o calendário para pagamento de emendas foi cumprido. Agradeceu aos ministérios, aos congressistas e aos municípios pela contribuição para que o governo conseguisse superar a meta para execução orçamentária.

CNN MONEY

Contenção do governo atinge R\$ 19,3 bi em 2024 com novo bloqueio no orçamento

Os efeitos do bloqueio e contingenciamento serão detalhados em entrevista coletiva a ser marcada na próxima semana

Fernanda Trisotto e Amanda Pupo, do Estadão Conteúdo
23/11/24 às 10:20 | Atualizado 23/11/24 às 10:20



• Marcelo Cassal Jr./Agência Brasil

ouvir notícia

0:00 1.0x

Os ministérios do Planejamento e Orçamento, e o da Fazenda informaram nesta sexta-feira (22), que a contenção do Orçamento foi elevada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre. O congelamento foi de R\$ 13,3 bilhões para R\$ 19,3 bilhões.

Prioridade orçamentária na dupla dimensão: tempo e volume de recursos alocados

O Congresso tem tentado avançar também sobre o controle do tempo da execução orçamentária, impossibilitando que o Executivo maneje a competência do art. 8º da LRF (decreto de programação financeira):

- fixação de **cronograma de execução orçamentária** das emendas, com hipótese de quitação integral no 1º semestre (antes das vedações eleitorais) em anos de eleições;
- estabelecimento de **prioridade de pagamento da execução orçamentária das emendas parlamentares em relação às demais despesas discricionárias**; bem como
- Na LDO/2024, houve previsão de que emendas de comissão fariam jus a um limite mínimo de dotação equivalente a 0,9% da receita corrente líquida da União verificada em 2022. Embora vetado tal parâmetro análogo a um **piso de custeio (em afronta ao art. 167, IV da CF)**, houve indiretamente a sua cristalização no art. 11, §3º e §4º, II da LC 210/2024 (adicional de R\$11,5 bilhões em emendas não impositivas).

Reservas específicas: ofensa à iniciativa privativa do PLOA e ao dever de evidenciação da fonte de custeio

Iniciativa privativa do projeto de lei de orçamento (art. 165, III da CF) *versus* previsão no art. 13, §5º da LDO 2025 de “reservas específicas” para suportar as emendas parlamentares impositivas.

A situação pode se agravar, na medida em que há a hipótese de “reservas específicas” até mesmo para as emendas não impositivas no PLDO 2026.

Tais “reservas” mitigam o espaço de planejamento de políticas públicas a cargo do Executivo desde a fase de elaboração do PLOA e praticamente impedem a evidenciação do custo de oportunidade dessa espécie de despesa discricionária em face das demais opções. Nisso há afronta ao ônus de indicar a respectiva fonte de custeio, de que trata o art. 166, §3º, II da CF/1988:

“Art. 166 [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; [...]

- **Falhas recalcitrantes e recomendações não acatadas afastam a tese de que a descentralização decisória do ciclo orçamentário federal, na forma de emendas parlamentares impositivas (individuais ou de bancada), bem como na forma de emendas de comissão, seria meio ontologicamente capaz de democratizar sua destinação.**
- **Muito antes pelo contrário, o risco que antevemos é o de apropriação privada do interesse público, porque sequer fortalecemos suficientemente o planejamento que ordena prioridades legítimas, tampouco estruturamos qualitativamente as instituições de controle que atestariam o alcance efetivo dos resultados planejados a custos razoáveis.**



**Execução privada de dinheiro público
(fuga para o regime pré-1988)**

POLÍTICA



‘Se houve os Anões do Orçamento, agora tem os Gigantes do Orçamento’, diz deputado

Jorge Solla (PT-BA) questionou ministro da CGU em audiência pública sobre ‘feirão de emendas’ no Congresso

08/10/2021, 05h00 | Felipe Frazão

<https://www.estadao.com.br/politica/se-houve-os-anoes-do-orcamento-agora-tem-os-gigantes-do-orcamento-diz-deputado/>

Indicações parlamentares em emendas ao orçamento: uma forma anômala e inconstitucional de ordenação de despesas

A indicação pragmática do percurso da emenda parlamentar opera como uma típica atividade de execução orçamentária.

Nisso também há consideráveis impactos sobre o princípio federativo (dada a tendência de captura da agenda do ente municipal).

Há o risco de o parlamentar se tornar uma espécie anômala de ordenador de despesas, que escolhe o objeto detido da ação governamental e até mesmo promove a adjudicação direta do objeto, discriminando o CNPJ da entidade beneficiária, o que, a rigor, ofende o art. 37, XXI da CF.

<https://assecor.org.br/download/106/artigos/14500/inconstitucionalidade-das-indicacoes-parlamentares-em-emendas-ao-orcamento.pdf>



Inconstitucionalidade das “Indicações Parlamentares” em Emendas ao Orçamento

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt fernandomrb@hotmail.com
Consultor Legislativo do Senado Federal. Economista, Doutorando
em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Conclusões

De quanto exposto, emerge a conclusão de que, mesmo admitindo-se que o Congresso possa deliberar, coletivamente e pelo instrumento da lei orçamentária, sobre a destinação de recursos (inclusive determinando-lhes a individualização do beneficiário final), não pode, quando não o tiver feito no próprio texto da lei de meios, atribuir a seus membros ou a qualquer outro agente por ele escolhido a responsabilidade de decidir administrativamente a distribuição a beneficiários finais das alocações feitas no orçamento (mediante “indicações” ou outro subterfúgio semelhante). Isto decorre do fato de que esta atribuição já foi feita pela Constituição ao Poder Executivo: qualquer tentativa nesse sentido significaria usurpar uma responsabilidade constitucional exclusiva do Executivo, em afronta à cláusula pétrea da independência dos Poderes.



CONTAS À VISTA

Bônus e ônus da ordenação de despesa oriunda de emenda parlamentar

▪ André Alexandre Neves da Silva

▪ Élida Graziane Pinto

6 de agosto de 2024, 9h17

Política

Diluir custos, terceirizar responsabilidades e concentrar ganhos é estratégia racional de maximização de utilidade dos que privilegiam o interesse próprio antes e acima de qualquer variável coletiva. Em se tratando das emendas parlamentares à lei orçamentária, é incontroversa a tendência cada vez maior de segregação entre os bônus político-eleitorais e eventuais vantagens econômico-financeiras, de um lado, e os ônus de sujeição a contingenciamento, controle e responsabilização, de outro.

Nessa seara tem havido, cada vez mais, a fragmentação das funções de deliberar sobre a consecução de uma despesa e de por ela prestar contas. Quem escolhe detida e estruturalmente o percurso do gasto não é responsabilizado por isso, porque há diversas rotas de fuga ao regime jurídico administrativo e, em especial, há terceiros interpostos entre a livre alocação pretendida pelo titular da emenda parlamentar e o controle da sua execução orçamentária.

Usualmente quem assume a competência decisória orçamentária nuclear é a figura do ordenador de despesas. À luz do §1º do artigo 80 do Decreto-Lei 200/1967, *“ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”*.

Tamanho poder decisório do ordenador de despesa, em regra, deveria atrair uma correlata imputação de restrições e consequências, caso fosse verificado qualquer desvio ou mau emprego no manejo de tal competência. Aliás, esse é o sentido do artigo 90 do já citado DL 200: *“responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.”*

Nesse ensejo, talvez caiba revisitar a fragmentação entre quem delibera o destino das emendas parlamentares e que é responsabilizado pela sua aplicação, reputando, de fato e de direito, o parlamentar como seu verdadeiro ordenador de despesa para os devidos fins fiscalizatórios.

Caso seja mantido o fracionamento da peça orçamentária em quotas individuais como tem sido feito, é fundamental que os responsáveis assumam todas as consequências decorrentes de seus atos. Logo, se se identificar que a aplicação de verba proveniente de emenda orçamentária se revelou um ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, restando estabelecido o nexo de causalidade entre a conduta do autor da emenda e o resultado danoso, compete às instâncias competentes de controle responsabilizá-lo.

Planejamento, governança orçamentária e emendas parlamentares: como conciliar racionalidade técnica, participação social e legitimidade política

📅 Postado em 2024-03-28

Leandro Freitas Couto

José Celso Cardoso Jr.

Nesta perspectiva, a adoção de dinâmicas participativas para apoiar os processos de alocação das emendas parlamentares, em linha com programações prioritárias do governo, seria uma inovação com potencial de desencadear situações do tipo ganha-ganha. Com essa lógica, o poder executivo, promotor do processo, seria um dos beneficiados, ao lado dos parlamentares que alocassem seus recursos nas prioridades indicadas pela população. Da mesma forma, o poder local, muitas vezes o responsável direto pela implementação dos projetos e mais próximo da população, também ganharia politicamente, ao lado da própria população beneficiada. Para tanto, mecanismos de mobilização presencial precisariam estar lado a lado com instrumentos que viabilizem a votação por plataformas digitais. O fortalecimento da democracia direta no país não deve ser negligenciado, em um contexto de grande polarização política.

Esse processo de qualificação das emendas parlamentares significaria a recuperação de espaço do Poder Executivo no orçamento público sem afrontar ou reduzir o espaço do Poder Legislativo. Para tanto, é necessário reconhecer a centralidade técnica e política do planejamento governamental, considerando a formação da agenda, a definição de prioridades, a articulação política - parlamentar e federativa - e a promoção da participação social. A chave é a criação de processos cooperativos entre os poderes e interfederativo, em torno de agendas que dialoguem com as necessidades concretas e prementes da população.

Sua instituição deve ser gradual e constante, acompanhando o processo de reconstrução das capacidades estatais em planejamento e execução das políticas públicas. Após um grande período de fragilização das estruturas organizacionais, dos processos e dos instrumentos de planejamento, tendo o parlamento assumido o papel de definidor de prioridades do orçamento público, os desafios para a retomada do protagonismo do Governo são múltiplos num arranjo orçamentário bastante diferente do que existia há uma década. A mudança para melhor do quadro institucional atual requer experimentalismo e inovação, ousadia e transformação.

Sociedade que não planeja aceita qualquer resultado...

Ideal seria condicionar as emendas parlamentares a algum parâmetro legítimo de ordenação das prioridades para aquele município (ou, para determinado bairro/zona eleitoral, no caso de grandes municípios).

Programas de duração continuada, despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento, obras já em andamento etc, tecnicamente, já estariam em primeiro plano.

Tal esforço de identificação das prioridades locais poderia ajudar a direcionar as emendas parlamentares ao PLOA, em termos de diagnóstico do que a população mais necessita.

<https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/263>

Noutro giro, cabe pensar em um horizonte potencial para 2027 que não passe pela quebra dos pisos sociais...

Emendas parlamentares deveriam ser alocadas estritamente em investimentos previstos no PPA, em diálogo com o planejamento setorial das políticas públicas (centralidade do plano de trabalho) e sem comprometer o custeio de programas de duração continuada e as despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento.

Vide art. 19 do PNE, art. 36 da Lei Orgânica do SUS e art. 30 da LC 141/2012.



SAO PAULO, SP - 29.JUN.2023 - CONSTITUIÇÃO PARA ILUSTRÍSSIMA - Trabalho de Carolina Daffara para Ilustríssima sobre o poema "A Constituição; as regras fiscais", de Élica Graziane Pinto
(Foto: Carolina Daffara/Folhapress) Carolina Daffara/Carolina Daffara

Obrigada!