METAPÚBLICA®
Consultoria e Assessoria em Gestão Pública

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 007.2025

Ementa: Emendas Parlamentares – Transferências Especiais – Emendas PIX – Supremo Tribunal Federal – Tribunal de Contas.

Assunto: O Supremo Tribunal Federal e as diretrizes acerca das “emendas PIX”, ou transferências especiais.

I – INTRODUÇÃO

As “emendas PIX” (ou transferências especiais) destacam-se como o recurso predominante utilizado por parlamentares para alocar recursos federais a estados e municípios.

As chamadas “emendas PIX” são recursos transferidos diretamente para os Estados, DF e Municípios, por meio de emendas individuais impositivas apresentadas por deputados e federais e senadores, naquilo que o inciso I do art. 166-A da CF/88 chama de “transferência especial”. Identificadas como “RP-6” no Orçamento, são de pagamento obrigatório pelo governo federal. Contudo, ressalta-se que, desde sua instituição, polêmicas acompanham o instrumento, já que esses recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere (art. 166-A, § 2º, I).

E, diante de tal polêmica, o tema passou a ser judicializado, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido a respeito, com diretrizes que passarão a ser observadas, obrigatoriamente, pelos Poderes Executivo e Legislativo; razão esta que a presente Orientação se demonstra importante para compilar os últimos entendimentos e diretrizes no que diz respeito as “emendas PIX”.

Esta Orientação Técnica permitirá aos gestores municipais acompanharem os últimos assuntos relacionados ao tema e as necessárias medidas a serem adotadas, visando a regularidade da gestão das verbas, principalmente no que diz respeito à fiscalização do Tribunal de Contas.

II – DA JUDICIALIZAÇÃO DA EMENDA PIX E SUA APLICAÇÃO

As “emendas PIX” foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro através da EC nº 105/2019, que instituiu o art. 166-A na Constituição Federal, conforme excerto:

> Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:
> I - transferência especial; ou
> II - transferência com finalidade definida.
> § 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:
> I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
> II - encargos referentes ao serviço da dívida.
> § 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:
> I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;
> II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e
> III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.
> § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.
> § 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão
> I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
> II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

> § 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

Embora transpareça um facilitador para a execução de políticas públicas com incentivos da União aos Estados e Municípios (ou dos Estados aos Municípios no âmbito estadual), há um lado que tem levantado diversas "batalhas" jurídicas junto ao Supremo Tribunal Federal: a inovação orçamentária e o conflito frente aos princípios constitucionais.

Em síntese, a controvérsia instaurada acerca da matéria consiste na aferição da compatibilidade das chamadas "emendas PIX" com a Constituição Federal.

Neste sentido, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, a Procuradoria Geral da República e o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ajuizaram, respectivamente, as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional.

A problemática se assenta na realização da transferência direta de recursos públicos sem a necessidade de vinculação a projetos ou atividades específicas, dispensando convênio ou instrumento semelhante, o que, para os autores das ações, violaria princípios fundamentais da administração pública, como os da publicidade, moralidade, eficiência e legalidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

As chamadas “emendas PIX”, que permitem que deputados e senadores enviem recursos diretamente ao ente federado sem necessidade de apresentar projeto ou detalhar a área de aplicação da verba, dificultaria o acesso à informação e comprometeria a transparência, especialmente no que diz respeito à fiscalização da gestão de verbas públicas. Assim, as transferências “engessariam” a atuação dos órgãos de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas, Ministério Público e Polícia Federal.

Por tal perspectiva, em agosto de 2014, no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade acima mencionadas, o Supremo Tribunal Federal determinou que as emendas parlamentares individuais que permitem a transferência direta de recursos públicos, chamadas de “emendas Pix”, deveriam atender aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade e ser fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Ainda, em ato contínuo na decisão, determinou o Ministro Relator, referendado pelo plenário, que o Poder Executivo somente poderia liberar esse tipo de recurso aos destinatários após os parlamentares inserirem na plataforma Transferegov.br informações referentes às transferências, como plano de trabalho, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa.

Ainda, caminhando nas decisões dos últimos meses que repercutem acerca do tema, nos autos do julgamento da ADPF nº 854, o Supremo Tribunal Federal passou a exigir que, a partir do ano de 2025, a liberação somente seja feita

com a devida apresentação de um plano de trabalho prévio e em contas específicas. Caso não seja apresentado o plano, o pagamento deverá ser suspenso novamente.

Importante destacar o trecho da decisão que trata do retromencionada, vejamos:

> 77. O art. 8º, caput, da LC nº. 210/2024 prevê a obrigatoriedade de abertura de contas específicas pelo ente beneficiário para o recebimento de repasses oriundos de "emendas PIX" - tal como determinado pela Corte. No entanto, seu parágrafo único autoriza a apresentação do plano de trabalho ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas em momento posterior ao repasse. Assim, dispõe:
> "Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a agência bancária e a conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.
> Parágrafo único. O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade."
> 78. A fim de garantir a transparência e a rastreabilidade da execução das "emendas PIX", este STF determinou que:
> "3) que, doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais ("emendas PIX") insiram na plataforma Transferegov.br, PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das "emendas PIX" APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial." (e-doc. 49 da ADI 7688)
> 79. Desse modo, a apresentação aos órgãos mencionados no parágrafo único do art. 8º pode ser posterior, mas aquela dirigida ao Poder Executivo Federal deve ser prévia, no Tranferegov.br, a fim de viabilizar a apreciação pelo Ministério setorial, à luz do art. 10 da LC nº. 210/2014, que considera impedimentos de ordem técnica a "não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação

> fora dos prazos previstos" (inciso X) e a "reprovação da proposta ou plano de trabalho" (inciso XIII). A não apresentação impede a apuração da compatibilidade do objeto da despesa com a finalidade e com os atributos da ação orçamentária (inciso I) e, com isso, a verificação da eficiência no gasto público (inciso XXIII).
> 80. Assim sendo, para atendimento da Constituição e da própria LC nº. 210/2024, a apresentação do plano de trabalho deve ser PRÉVIA à transferência, que só ocorrerá após a sua aprovação. A não apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho constituem obstáculos de ordem técnica, que excepcionam a impositividade das "emendas individuais", nos termos do art. 165, § 11, da CF, e do art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024. (ADF 854/DF, Min. Relator Flávio Dino, Data de Julgamento: 2.12.2024)

Na decisão, o ministro relator, Flávio Dino, destacou a necessária obediência da tramitação, apontando, por exemplo, a necessária observância que após a publicação dos dados no Portal da Transparência, caberá ao ordenador de despesas aferir a sua suficiência em relação às determinações desta Corte, e, se for o caso, liberar a execução das emendas (caso a caso).

Nas situações em que os dados não forem apresentados ou publicados, ou quando os dados apresentados forem inadequados ou insuficientes as execuções permanecerão suspensas. Do mesmo modo, o ordenador de despesas deve verificar que a execução da emenda consta da plataforma Transferegov.br.

Neste ponto, importante colacionar, trecho da decisão referenda pelo plenário do STF no julgamento da ADPF nº 854 publicada no último dia 04 de dezembro de 2024:

> (...)
> Quanto às transferências especiais ('emendas PIX' - RP 6), reitero o quanto já decidido pelo Plenário do STF nas ADIs 7688 (edoc. 49), 7695 (e-doc. 32) e 7697 (e-doc. 32) acerca da obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévias do

plano de trabalho, a ser inserido no Tranferegov.br, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas. Desse modo, esclareço que somente é possível liberar novas 'emendas PIX' (em exercícios vindouros) com a PRÉVIA aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial), pois sem isso é impossível cumprir o disposto no art. 165, § 11, II, da Constituição e art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024. Tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos referentes às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, o que não será, neste momento, impeditivo para a sua execução. Não havendo, contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal; 6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de 'emendas PIX' - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas. Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às 'emendas PIX' anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma Tranferegov.br, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN - TCU nº 93/2024; 7. Sobre as demais 'emendas individuais' e 'emendas de bancada' (RP 7) de exercícios relativos a 2024 e anteriores, não remanescem obstáculos à retomada de sua execução, observadas as disposições legais e a ressalva constante do item seguinte; 8. No tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, a execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes; (...) (ADF 854/DF, Plenário do Supremo Tribunal Federal, Data de Publicação: 4.12.2024)

Por todo o exposto, atendendo as determinações impostas, os ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Fazenda elaboram a

Portaria Conjunta para estabelecer as regras e diretrizes a fim de possibilitar que os ministérios setoriais analisem os planos de trabalho relativos às emendas individuais na modalidade Transferência Especial, referentes aos recursos repassados em 2024 e anos anteriores.

DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF Nº 2, DE 24 DE JANEIRO DE 2025

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos publicou, no Diário Oficial da União, a Portaria Conjunta MGI/MF Nº 2, de 24 de janeiro de 2025, que dispõe sobre os procedimentos e prazos para avaliação dos planos de trabalho relativos às emendas individuais na modalidade Transferência Especial, dos exercícios de 2024 e anteriores, pelos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar.

O documento trouxe a data de 1º de fevereiro de 2025, como limite para avaliação, no Transferegov.br, dos planos de trabalho elaborados pelos entes beneficiários das transferências especiais, dos exercícios de 2024 e anteriores.

As avaliações dos planos de trabalho serão realizadas prioritariamente em ordem decrescente dos ciclos de execução das transferências especiais e deverão abarcar a totalidade dos planos de ação, nos termos da decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 854.

A avaliação dos planos de trabalho será pela aprovação, solicitação de complementação de informação, reprovação parcial ou reprovação total. Nos casos de reprovação parcial ou total do plano de trabalho, o beneficiário será

comunicado, por meio do Transferegov.br, e terá até trinta dias, contados da notificação, para o reenvio de novo plano de trabalho ajustado.

Ficam suspensas novas transferências especiais aos entes beneficiários cujo plano de trabalho tenha sido reprovado, total ou parcialmente, caracterizando impedimento de ordem técnica, até que haja nova análise pelo órgão setorial, nos termos do § 9º do art. 3º, que conclua pela aprovação, ou devolução, pelo beneficiário, do montante referente ao objeto ou às metas reprovadas, devidamente atualizado, nos mesmos moldes realizados nas transferências de finalidade definida.

Assim, a Portaria Conjunta atende totalmente a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que impôs a necessidade de transparência nos procedimentos dos repasses de recursos. A fiscalização, que trata a Portaria, será realizada pelos ministérios na própria plataforma Transferegov.br, que já se encontra adaptada para os Estados e Municípios registrarem os planos de trabalho.

DAS “EMENDAS PIX” RELATIVAS À SAÚDE

No que tange as transferências para a saúde, importante trazer em tópico próprio o que restou decidido no julgamento das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional, uma vez que neste aspecto o STF adotou medidas excepcionais.

Ademais, as ações caminham junto a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, que estabeleceu regras e condições para a execução de emendas parlamentares no orçamento federal, com especial destaque as emendas destinadas a ações e serviços públicos em saúde. Dado o volume expressivo de recursos transferidos fundo a fundo aos municípios, a decisão impacta diretamente a gestão municipal, exigindo adequações operacionais e de controle pelos gestores locais.

Assim, pela decisão, as "emendas Pix" liberadas para a área da saúde somente poderão ser executadas após parecer favorável das instâncias competentes do Sistema Única de Saúde (SUS).

Ainda de acordo com a decisão, a destinação dessas emendas deve ter "absoluta vinculação federativa", ou seja, deputados e senadores só poderão indicá-las para o estado ou para município integrante do estado pelo qual foi eleito. A exceção existe somente no caso de o recurso beneficiar projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do estado do parlamentar.

Deverá ser aberta uma conta exclusiva para a administração dos valores decorrentes das transferências especiais feitas em favor dos entes federados. O objetivo é assegurar a transparência e a rastreabilidade das emendas repassadas, além de facilitar a fiscalização orçamentária.

Assim, o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, passou a instruir aos gestores municipais que procurem os bancos oficiais, Banco do Brasil (código 001) ou Caixa Econômica Federal (código 104), para iniciar o

procedimento de abertura da conta, seguindo as orientações específicas de cada instituição.

É fundamental que cada emenda parlamentar possua uma conta bancária individualizada, conforme estabelecido pela ADPF nº 854.

Os gestores deverão informar os dados das contas abertas à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Ministério da Saúde (MS) no prazo máximo de 10 dias corridos a contar após abertura.

O registro das contas é essencial para evitar ordens judiciais de estorno e garantir a conformidade com a legislação, até que os sistemas sejam totalmente migrados para a plataforma Transferegov.br. A rastreabilidade dos recursos está vinculada à migração completa para a plataforma Transferegov.br, com prazo final estipulado para fevereiro de 2025.

Ademais, indica-se aos gestores que mantenham os recursos, já liberados, bloqueados nas contas até a regularização das exigências estabelecidas.

DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como o principal fiscalizador das operações derivadas das emendas parlamentares, faz-se extremamente importante aos gestores se atentarem ao que vem sendo orientado e aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto a matéria aqui abordada.

Destaca-se neste tópico que, assim como a União, o Estado de São Paulo, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 50/2021, inseriu em sua Carta Constitucional a figura da Transferência Especial. Devendo, portanto, os jurisdicionados se aterem as diretrizes de acompanhamento da transparência das emendas estaduais.

Assim, ressalta-se, por exemplo, o comunicado emitido pelo TCESP, em setembro de 2023 (COMUNICADO SDG Nº 57/2023), com relação às transferências recebidas na forma do art. 166-A, da Constituição Federal e do art. 175-A, da Constituição do Estado de São Paulo, objeto do Comunicado SDG nº 46/2023, conhecidas como Emenda "PIX".

Naquele ato, o Tribunal alertou aos gestores dos Órgãos quanto às vedações relativas às aplicações dos recursos recebidos em despesas com pessoal e encargos sociais, encargos referentes ao serviço da dívida, bem como a obrigação de aplicação de, pelo menos, 70% (setenta por cento) em despesas de capital e a abertura de conta bancária específica para abrigar tais recursos, reiterando que é obrigação legal promover a devida contabilização, registro e controle, bem como dar publicidade dos recursos recebidos e a sua destinação.

Destacou ainda, que eventuais ocorrências envolvendo falhas de registro e contabilização, bem como ausência da necessária e legal transparência serão objeto de apontamentos da Fiscalização nos respectivos relatórios de Contas Anuais, sem prejuízo de providências específicas, inclusive aplicação de multa, nos termos do artigo 104 da Lei Orgânica deste Tribunal, e comunicação ao Ministério Público, a critério do Conselheiro Relator.

Somado ao exemplo trazido e as decisões recentes do Supremo Tribunal, vislumbramos um cenário de incisa fiscalização no que se refere as respectivas emendas, sendo necessário cautela dos gestores para seguir com os exatos termos propostos.

Ainda, corroborando com a atenção do da Corte para com a transparência das emendas, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou, em dezembro de 2024, o Painel 'Transferências Especiais'. A plataforma apresenta informações sobre as Emendas Pix repassadas pela União aos 644 municípios paulistas fiscalizados pela Corte, exceto a Capital.

O painel possibilita à população uma análise dos dados relacionados às emendas, permitindo que o cidadão compare os recebimentos por municípios, acompanhe o uso dos recursos públicos, garantindo maior transparência e facilidade no acesso à informação. Ainda, a ferramenta do TCE traz a evolução histórica das Emendas Parlamentares com valores estaduais e federais, os tipos da despesa – investimento ou outras despesas correntes -, os municípios mais favorecidos e os autores das emendas.

A tendência é que os próximos relatórios referentes as contas anuais, o Tribunal traga uma minuciosa análise quanto a qualquer inconsistência no que diz respeito às "emendas PIX", a fim de garantir que os preceitos constitucionais sejam aplicados e que estejam em conformidade a decisão da Suprema Corte e as medidas adotadas pelo município.

IV– CONCLUSÃO

Diante de tais considerações, as informações contidas na presente Orientação Técnica ganham o escopo informativo aos gestores, servidores e mandatários, cabendo a estes atentarem-se para que as determinações se façam aplicadas, evitando quaisquer prejuízos a municipalidade.

Além das contas bancárias individualizadas, seguir com um plano de trabalho correto dentro das especificidades necessárias é medida que urge dentro das Administrações que contam com valores advindos das emendas aqui tratadas.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 03 de fevereiro de 2025.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

REFERÊNCIAS:

Corte de Contas lança ferramenta que fiscaliza transferências de Emendas Pix no Estado - https://www.tce.sp.gov.br/6524-corte-contas-lanca-ferramenta-fiscaliza-transferencias-emendas-pix-estado

AS "EMENDAS PIX" E OS MUNICÍPIOS PAULISTAS: UM DIAGNÓSTICO ATUAL - https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Artigo_JosePaulo_DenisCassio.pdf

Nota Técnica: Orientações Relacionadas à ADPF 854 e suas Implicações para a Gestão Municipal de Saúde - https://conasems-ava-prod.s3.sa-east-1.amazonaws.com/institucional/orientacoes/nota-tecnica-adpf-8254-emendas-1735049630.pdf