

Orientação Técnica



Nº 048. 2025

Assunto: Emendas coletivas no subsídio de despesas com pessoal da saúde.

Ementa: Emendas Coletivas – Saúde – Despesas – Supremo Tribunal Federal – Tribunal de Contas da União.

I – INTRODUÇÃO

O cenário normativo de 2025 trouxe mudanças significativas para a administração pública, particularmente no tratamento das emendas parlamentares coletivas. Com a promulgação da Resolução nº 2/2025-CN e sua repercussão imediata nos entendimentos do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, inaugurou-se um novo marco jurídico para os municípios na execução dessas receitas.

Agora está permitida a utilização de emendas coletivas — de bancada e de comissão — para o pagamento de despesas com pessoal ativo da saúde, desde que os profissionais atuem diretamente na prestação dos serviços públicos com ações de saúde.

Essa inovação representa uma ampliação relevante das fontes possíveis de financiamento da força de trabalho do SUS, mas também impõe novas responsabilidades ao gestor local. Na prática, isso significa que o município passa a contar com a possibilidade de reforçar suas equipes de saúde por meio de recursos oriundos de emendas de bancada e de comissão, ao mesmo tempo em que deverá adotar controles mais rigorosos, garantindo transparência e adequada prestação de contas. Além disso, exige-se o alinhamento imediato das áreas de contabilidade, orçamento e gestão do trabalho, a

fim de assegurar conformidade e segurança na execução dessas despesas.

A presente Orientação Técnica oferecerá aos gestores e servidores públicos o entendimento necessário para a incorporação desse novo marco normativo, que demanda atenção técnica e a adoção de adequações estruturais capazes de assegurar plena conformidade com as balizas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis.

II – EMENDAS COLETIVAS E A RESOLUÇÃO N° 2/2025 DO CONGRESSO NACIONAL

O ano de 2025 consolidou-se como um período de profundas alterações normativas que demandaram especial atenção dos gestores públicos, seja pelas adaptações decorrentes da Reforma Tributária, seja pelas inovações legislativas e jurisprudenciais que impactaram diretamente a gestão dos recursos públicos.

No âmbito das emendas parlamentares, esse cenário de mudanças foi reforçado pelo Supremo Tribunal Federal, que consolidou novo avanço para os municípios quanto ao manejo das verbas oriundas das denominadas emendas coletivas (emendas de bancada e de comissões). Em paralelo, o Congresso Nacional promulgou, em 23/6/2025, a Resolução n° 2/2025-CN, a qual alterou dispositivos da Resolução n° 1/2006-CN relativos ao rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias.

Com essas alterações, a Resolução n° 1/2006-CN passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 44 As emendas de Comissão deverão:

(...)

§ 8º Os recursos alocados para complementação de transferências automáticas e regulares da União para os fundos de saúde dos demais entes, destinadas ao custeio da atenção primária da saúde e da média e alta complexidade, poderão ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal ativo, desde que sejam referentes aos profissionais da área da saúde que atuem diretamente na prestação de serviços dessa natureza, **devendo o ente beneficiário administrar as respectivas despesas a cada exercício financeiro de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços ofertados à população.** (Incluído pela Resolução 2, de 2025) (grifamos)

(...)

Art. 47 As emendas de Bancada Estadual:



(...)

§ 8º Os recursos alocados para complementação de transferências automáticas e regulares da União para os fundos de saúde dos demais entes, destinadas ao custeio da atenção primária da saúde e da média e alta complexidade, poderão ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal ativo, desde que sejam referentes aos profissionais da área da saúde que atuem diretamente na prestação de serviços dessa natureza, **devendo o ente beneficiário administrar as respectivas despesas a cada exercício financeiro de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços ofertados à população.** (grifamos)

Diante de tal inovação, no âmbito do Acórdão nº 2.458/2025, o Tribunal de Contas da União passou a reconhecer, à luz da nova disciplina introduzida pela Resolução nº 2/2025-CN, que alterou a Resolução nº 1/2006-CN, a possibilidade de utilização dos recursos provenientes de emendas parlamentares coletivas para o pagamento de pessoal ativo vinculado às ações e serviços públicos de saúde.

Em decorrência desse entendimento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 854, por meio do voto do Relator, Ministro Flávio Dino, confirmou a possibilidade de aplicação desses recursos para despesas com pessoal da saúde. O Ministro, contudo, enfatizou que tal utilização deve observar estritamente os deveres de transparência e rastreabilidade previstos no art. 163-A da Constituição Federal.

Essa exigência alcança, inclusive, a manutenção de conta bancária específica e individualizada para cada modalidade de emenda, conforme deliberado pelo Supremo em 24 de agosto de 2025. Ademais, determinou-se a publicação mensal, no Portal da Transparência, da relação nominal dos servidores remunerados com recursos de emendas de comissão e de bancada, com os respectivos valores pagos e CPFs, observadas as salvaguardas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Não obstante a concordância com o posicionamento da Corte de Contas, já ajustado ao novo marco legislativo, o Relator registrou que a matéria ainda suscita intenso debate constitucional, especialmente porque a utilização de emendas individuais para pagamento de pessoal permanece expressamente vedada pelo art. 166-A, § 1º, I, da Constituição Federal. Tal circunstância sugere a plausibilidade de extensão desse mesmo regime jurídico às emendas coletivas, dado que a proibição das emendas individuais se fundamenta no caráter voluntário e transitório dos recursos (art. 167, X, da CF).

Assim, se tais características também se fizerem presentes nas emendas de comissão e de bancada, eventual diferenciação de tratamento poderia gerar incongruência normativa e insegurança jurídica. A controvérsia, contudo, deverá ser apreciada em via processual própria, tendo em vista que a presente ADPF limita-se às questões relacionadas à transparência e rastreabilidade das despesas custeadas com recursos de emendas parlamentares.

Há que se ressaltar que o entendimento do Tribunal de Contas da União, no acórdão mencionado, declara o perdimento do objeto tratado no Acórdão nº 1914/2024, uma vez que o conteúdo normativo trazido na Resolução do Congresso Nacional veio suprir a então interpretação adotada naqueles autos.

Anteriormente à inovação, o Tribunal de Contas da União entendia que as emendas parlamentares coletivas não possuíam natureza obrigatória, posição divergente daquela sustentada pelo Senado, Câmara dos Deputados e Ministério da Saúde. Para esses órgãos, a obrigatoriedade decorreria do fato de tais emendas integrarem os percentuais mínimos constitucionais de saúde, considerando sua finalidade e vinculação legal, bem como as dispensas previstas no art. 18 da LC 141/2012 e a exclusão do SUS do conceito de transferências voluntárias prevista no art. 25 da LRF.

Para a Corte de Contas a classificação dessas transferências deveria considerar não apenas a finalidade, mas também critérios de regularidade e previsibilidade, essenciais para despesas de custeio. Destacava que a legislação do SUS exige transferências “regulares e automáticas”, o que não ocorreria com as emendas coletivas.

No Processo 021.250/2018-9, o Ministério Público junto ao TCU se manifestou contrariamente à tese de obrigatoriedade dessas transferências. Assim, o Tribunal concluía que a vedação constitucional do art. 167, X, permanecia aplicável, pois não se poderia caracterizar as emendas coletivas como transferências obrigatórias.

O Tribunal também rejeitara o argumento de inexistência de lacuna normativa. Conforme manifestação do MPTCU, o uso desses recursos para pagamento de

pessoal configuraria desvio de objeto ou de finalidade, por inexistir autorização legal expressa — requisito imprescindível na Administração Pública, onde vigora o princípio da legalidade estrita. Ressaltou-se que, mesmo que norma ministerial viesse a permitir tal aplicação, esta estaria em desconformidade com a Constituição.

Além disso, o TCU advertira para os riscos da utilização de recursos de emendas coletivas para despesas permanentes, como pessoal. Tal prática poderia substituir gastos próprios do ente subnacional, liberando recursos para finalidades alheias à saúde e transformando essas emendas em apoio financeiro episódico, dependente de articulação política e incapaz de conferir segurança ou continuidade às ações de saúde.

Ocorre que tal compreensão ficou no passado e, nesse sentido, afastado o entendimento anteriormente adotado pelo Tribunal de Contas da União, compete aos municípios avaliar o novo posicionamento atualmente vigente no ordenamento jurídico e promover as adequações necessárias. Tais providências devem ser implementadas em consonância com as diretrizes já expostas na Orientação Técnica nº 47/2025, elaborada por esta Consultoria especializada.

III – CONCLUSÃO

A evolução normativa e jurisprudencial verificada em 2025 consolidou um novo cenário para a gestão municipal das emendas parlamentares coletivas, especialmente no tocante ao financiamento de despesas de pessoal da saúde. A conjugação entre a Resolução nº 2/2025-CN, o Acórdão nº 2.458/2025-TCU e o julgamento da ADPF 854 pelo Supremo Tribunal Federal resultou na superação expressa do entendimento anteriormente adotado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual tais recursos não integrariam transferências com caráter obrigatório e, portanto, não poderiam ser utilizados para custeio permanente.

Com a alteração legislativa promovida pelo Congresso Nacional, restou superada a interpretação restritiva anteriormente dominante, passando a ser permitida — sob condições rigorosas — a utilização de recursos de emendas coletivas para o pagamento de pessoal ativo diretamente envolvido na prestação de serviços de saúde. Ainda

assim, o Supremo Tribunal Federal enfatizou que a matéria envolve debate constitucional relevante, sobretudo diante da vedação expressa imposta às emendas individuais, de modo que a questão poderá demandar futura análise em sede própria.

Dante desse novo contexto jurídico, cabe aos municípios promoverem as adequações necessárias e procederem ao manejo dessas receitas conforme as balizas constitucionais, legais e jurisprudenciais vigentes, assegurando estrita observância às exigências de transparência, rastreabilidade e segregação financeira. As diretrizes constantes da Orientação Técnica nº 47/2025, elaborada por esta Consultoria especializada, devem ser integralmente observadas para garantir a conformidade das ações administrativas e a mitigação de riscos perante os órgãos de controle.

São José do Rio Preto, 10 de dezembro de 2025.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Acórdão nº 2.458/2025, do Tribunal de Contas da União. Embargos de declaração em face de acórdão proferido em representação autuada com o objetivo de apreciar a legalidade do pagamento de despesas com pessoal da saúde mediante a utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionam valores ao Sistema Único de Saúde. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2732408/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 10/12/2025.

