

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.579/2024-1.

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgão/Entidade: Ministério das Cidades.

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO. IMPACTO NAS POLÍTICAS E NA EXECUÇÃO DE OBRAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. DEFICIÊNCIAS NA EXECUÇÃO. PROBLEMAS DE TRANSPARÊNCIA NOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO. DESALINHAMENTO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORITÁRIAS. COMPROMETIMENTO DA CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DA EFETIVIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO DESENVOLVIMENTO URBANO. ORIENTAÇÕES INTERNAS AO TCU. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o relatório de levantamento, cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (peças 14-16):

### **INTRODUÇÃO**

1. *O presente levantamento, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi autorizado por meio do Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário (TC 021.176/2022-1).*

#### **1.1 Objeto de auditoria**

2. *O objeto deste levantamento compreende as emendas parlamentares destinadas às obras do Ministério das Cidades, com base nos dados coletados de 2021 a 2024.*

#### **1.2 Objetivo e escopo da auditoria**

3. *O presente levantamento tem por objetivo conhecer o impacto das emendas parlamentares nas políticas e na execução de obras do Ministério das Cidades. Este tipo de fiscalização é utilizado pelo Tribunal para conhecer o funcionamento de suas instituições jurisdicionadas (art. 238, inciso I do Regimento Interno do TCU).*

4. *Trata-se, em consonância com os itens 13 e 64 do Roteiro de Levantamento do TCU (Portaria-Segecex 5, de 12 de abril de 2021), de levantamento predominantemente descritivo. Ou seja, o presente relatório tem o intuito de fornecer informações sistematizadas para que a unidade técnica possa compreender os processos relacionados às emendas parlamentares no Ministério das Cidades e o ambiente no qual eles estão inseridos.*

5. *Destarte, o presente trabalho se fez oportuno para o subsídio de futuras ações de controle em tema sobre o qual havia carência de informação disponível na unidade técnica, e tem por objeto de controle o processo de alocação e execução de emendas parlamentares nas obras do Ministério das Cidades.*

6. *Nesse passo, procura-se abranger o escopo do trabalho em quatro principais eixos: o alinhamento das emendas parlamentares às prioridades das políticas públicas a cargo do Ministério das Cidades; a interferência das emendas na capacidade de planejamento e execução orçamentária do Ministério; a conformidade da execução de obras com recursos de emendas no âmbito do Ministério; e o impacto das emendas na gestão de obras paralisadas.*

7. *Este relatório não incluirá a análise de obras públicas financiadas exclusivamente por outras fontes de recursos que não sejam emendas parlamentares. Também não serão avaliados projetos de emendas destinadas a áreas que não envolvem obras públicas, como saúde e educação.*

8. *Deve-se registrar que o escopo é limitado ao Ministério das Cidades para que se possa analisar uma base de dados mais homogênea, evitando-se a fragmentação de outras bases ministeriais, a exemplo daquela do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional.*

### **1.3 Metodologia**

9. *O trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (Portaria-TCU 280/2010) e o Roteiro de Levantamento do TCU (Portaria-Segecex 5, de 12/4/2021), que estão alinhados com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).*

10. *Para nortear o trabalho, a equipe elaborou matriz de planejamento, onde foram detalhados os procedimentos de análise e coleta das informações.*

11. *A metodologia de trabalho consistiu na realização de entrevistas e na coleta de informações (mediante ofícios de requisição e reuniões) com os gestores da Caixa e MCID. Ademais, foram realizadas pesquisas em sistemas informatizados, análise documental e da legislação relacionada ao tema, da jurisprudência e de trabalhos prévios sobre a matéria produzidos pelo TCU, CGU, Câmara dos Deputados, consulta a manuais e referenciais publicados.*

## **VISÃO GERAL DO OBJETO**

### **2.1 Contexto**

12. *As emendas parlamentares são um instrumento dentro do processo legislativo brasileiro, permitindo aos parlamentares a possibilidade de alocar recursos do orçamento público para projetos específicos. Entretanto, sua utilização tem gerado preocupações em diversas áreas, como controle, impacto no orçamento, impacto na desigualdade regional, implementação de políticas públicas, transparência e prestação de contas. O controle sobre as emendas parlamentares é essencial para garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.*

13. *O impacto no orçamento público é uma questão central quando se discute emendas parlamentares. A fragmentação dos recursos, frequentemente destinados a pequenos projetos sem análise de sua viabilidade, pode prejudicar o planejamento orçamentário de longo prazo e comprometer iniciativas de infraestrutura e desenvolvimento nacional estruturantes. A alocação de recursos por meio de emendas, sem a devida integração com o planejamento estratégico do governo, pode levar a desequilíbrios financeiros e a uma execução orçamentária menos eficiente. Além disso, esse processo muitas vezes resulta em uma alocação que não aloca recursos para áreas e projetos prioritários, aumentando as desigualdades sociais e regionais.*

14. *A implementação de políticas públicas pode ser influenciada pelas emendas parlamentares. A alocação de recursos via emendas parlamentares, quando voltada prioritariamente para atender demandas locais específicas, pode eventualmente resultar em uma abordagem que necessita de melhor coordenação com as políticas públicas mais amplas e estratégicas. Para otimizar esses processos, é fundamental a adoção de medidas de controle e a promoção de uma cultura de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.*

15. *Por isso, este Tribunal tem registrado, de modo consistente e em diversas oportunidades, preocupações relacionadas à fragmentação e à dissociação do gasto oriundo de emendas parlamentares em relação ao planejamento setorial das políticas públicas, como nos Acórdão 544/2016-TCU-Plenário, Acórdão 1.163/2016-Plenário, Acórdão 344/2019-TCU-Plenário, Acórdão 1.826/2022-TCU-Plenário, entre outros.*

16. *No que se refere, em particular, às alocações de recursos oriundas de emendas parlamentares, o TCU direcionou a seguinte recomendação ao Congresso Nacional (Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário - Auditoria integrada acerca da eficiência e efetividade da aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas):*

*9.5. recomendar à Mesa do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que avaliem a possibilidade de:*

*9.5.1. promoverem modificações legislativas que entenderem pertinentes para que a divisão dos recursos para as emendas parlamentares atenda ao objetivo fundamental da República de “reduzir as desigualdades sociais e regionais (...);*

17. *Essa tem sido inclusive a diretriz do Tribunal em seus últimos acórdãos de consolidação do Fiscobras 2022 e 2023 que comunicaram à Casa Civil da Presidência da República, ao então Ministério da Economia e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República sobre a problemática das emendas parlamentares na execução das obras públicas.*

18. *Assim, no Fiscobras 2023, o plenário do TCU orientou sua Secretaria-Geral de Controle Externo que nos próximos ciclos de fiscalizações do Fiscobras realize trabalhos de acompanhamento dos investimentos oriundos de emendas parlamentares, com auditorias de conformidade, mas, também, com outras modalidades de fiscalização que permitam incentivar a melhoria da qualidade da alocação dos investimentos públicos federais, e apresente um diagnóstico dessas obras públicas, destacando seus valores, tipologias, locais, níveis de execução, entre outras informações pertinentes, para fomentar a transparência dos valores aplicados nessa sistemática (Acórdão 2207/2023 – TCU – Plenário).*

19. *O uso de emendas parlamentares para realização de obras públicas é bastante frequente. Grande parte das emendas é destinada à realização de obras de infraestrutura, como pavimentação de ruas, construção de praças, quadras esportivas, postos de saúde, entre outras.*

20. *Entretanto, essa relação também traz desafios. Um dos principais problemas é a falta de planejamento adequado e de estudos de viabilidade técnica e econômica para muitas das obras custeadas por emendas. Isso pode resultar em projetos mal dimensionados, superfaturados ou que não atendem às reais necessidades da população. Além disso, a pulverização dos recursos em pequenas obras é um desafio para o acompanhamento e a fiscalização pelos órgãos de controle.*

21. *A questão das obras paralisadas é particularmente preocupante no contexto das emendas parlamentares. Muitas obras iniciadas com recursos de emendas acabam sendo interrompidas por insuficiência de recursos para sua conclusão, falta de planejamento adequado e problemas de projeto.*

22. *Um levantamento realizado pelo TCU em 2024, Acórdão 2600/2024 – Plenário, identificou que metade das obras contratadas com recursos federais estão paralisadas no país, parte delas financiadas por emendas parlamentares. Entre as principais causas apontadas estavam problemas técnicos, abandono pela empresa contratada e insuficiência de recursos financeiros.*

## **2.2 Arcabouço normativo**

23. *As emendas parlamentares ao orçamento são um mecanismo relevante no sistema político brasileiro, permitindo que o Poder Legislativo participe ativamente da alocação de recursos públicos. A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases para esse processo, garantindo*

ao Congresso Nacional a prerrogativa de apresentar emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), desde que sejam respeitados os princípios da transparência e da compatibilidade com os planos e diretrizes governamentais.

24. As emendas parlamentares se dividem em diferentes modalidades, como as individuais, de bancada, de comissão e de relator:

- **Emendas Individuais:** Apresentadas por um único parlamentar. Elas são conhecidas por sua ampla capilaridade, sendo que o município beneficiado pela emenda geralmente apenas é definido durante a fase de execução. As emendas individuais tornaram-se o um instrumento para a descentralização de recursos discricionários para outros níveis de governo. Têm execução orçamentária obrigatória desde a Emenda Constitucional 86/2015, no montante total de 2% da Receita Corrente Líquida (EC 126/2022), sendo metade obrigatoriamente destinada à saúde.

- **Emendas de Bancada:** Propostas por um grupo de parlamentares representando o mesmo estado ou região. Costumam ser utilizadas em projetos e empreendimentos de maior porte em cada estado, embora apresentem desafios similares aos das emendas individuais quanto à garantia de continuidade. A Constituição determina a necessidade de continuidade em obras iniciadas com recursos de emendas de bancada estadual, a menos que haja impedimentos técnicos. Têm execução obrigatória de 1% da Receita Corrente Líquida desde a EC 100/2019.

- **Emendas de Comissão:** De autoria de comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional. A função das emendas de comissão é definir as programações orçamentárias baseadas em políticas públicas de alcance nacional ou setorial. No entanto, os recursos destinados a emendas de comissão são frequentemente limitados e, quando aprovados, têm sido usados para expandir as demandas individuais, em vez de financiar investimentos estruturantes ou políticas públicas de maior alcance.

- **Emendas de Relator:** As emendas de relator devem se limitar a corrigir erros e omissões no orçamento. Entretanto foram muito utilizadas entre 2020 e 2022, denominadas como RP 9, sendo um tipo de emenda parlamentar exclusiva do relator geral do orçamento, tendo sido denominadas popularmente como "orçamento secreto". Foram declaradas inconstitucionais pelo STF em dezembro de 2022.

25. A aprovação e execução das emendas são regidas por um conjunto de normas e procedimentos estabelecidos em lei, embora na prática enfrentem desafios para equilibrar os diversos interesses políticos e garantir a efetividade das políticas públicas.

### 2.3 Principais atores

26. A gestão de emendas parlamentares para obras públicas do Ministério das Cidades (MCID) envolve uma complexa articulação de atores e instituições, cada qual com responsabilidades e funções essenciais para o bom uso dos recursos públicos. A compreensão da dinâmica entre esses atores é crucial para analisar a eficiência, a transparência e a efetividade na aplicação desses recursos públicos.

27. O legislativo desempenha um papel na alocação de recursos públicos, incluindo as emendas parlamentares. No contexto das obras públicas do Ministério das Cidades, os parlamentares detêm a prerrogativa de indicar a destinação de recursos para projetos específicos, a exemplo, de obras de infraestrutura, saneamento básico ou habitação, o que confere aos parlamentares um papel de destaque no desenvolvimento local e regional.

28. O Ministério das Cidades, como órgão do Poder Executivo responsável pela política nacional de desenvolvimento urbano, assume um papel central na gestão das emendas parlamentares destinadas a obras públicas. Cabe ao Ministério analisar as propostas de emendas

apresentadas pelos parlamentares, verificando sua viabilidade técnica, orçamentária e financeira, além de sua aderência às políticas públicas e aos planos de governo.

29. O MCID, por meio de suas secretarias e órgãos vinculados, é responsável pela análise e aprovação dos projetos, pela celebração de convênios e contratos de repasse com os entes beneficiados, pela liberação dos recursos financeiros, pelo acompanhamento da execução das obras e pela avaliação dos resultados alcançados.

30. A Caixa Econômica Federal, como instituição financeira pública federal, atua como Mandatária da União na operacionalização de diversas políticas públicas, executadas mediante contratos de repasse, incluindo a execução de obras públicas financiadas com recursos de emendas parlamentares. No âmbito do MCID, a CAIXA desempenha um papel fundamental na análise técnica e financeira dos projetos, na liberação dos recursos financeiros, no acompanhamento da execução física e financeira das obras e na prestação de contas dos recursos aplicados.

31. Os entes federativos, estados e municípios, são os principais beneficiários dos recursos alocados por meio de emendas parlamentares para obras públicas do MCID. Cabe aos governos estaduais e municipais, por meio de suas secretarias e órgãos competentes, elaborar os projetos de obras, submetê-los à aprovação do Ministério, celebrar os convênios e contratos de repasse, executar as obras, prestar contas dos recursos aplicados e garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

## **2.4 Trabalhos anteriores**

### **2.4.1 Tribunal de Contas da União (TCU)**

32. Este Tribunal realizou um relevante trabalho de auditoria integrada (TC 018.272/2018-5) sobre as emendas parlamentares, motivado pela crescente relevância desse instrumento na alocação de recursos públicos e pelas recorrentes críticas quanto à sua eficiência e transparência. A motivação inicial foi avaliar a adequação, suficiência e regularidade dos critérios definidos para a execução das emendas, bem como a efetividade e equidade na aplicação desses recursos, tendo resultado no Acórdão 2.704/2019–TCU–Plenário, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

33. Nesse trabalho, o TCU analisou o processo de elaboração, aprovação e execução das emendas parlamentares, com foco nas emendas individuais de execução obrigatória. A fiscalização envolveu a coleta e análise de dados orçamentários, entrevistas com gestores públicos e parlamentares, e a realização de testes substantivos em uma amostra de emendas executadas em diferentes estados do país.

34. Entre os principais achados da auditoria, destacou-se a falta de critérios objetivos para a distribuição dos recursos das emendas, o que poderia levar a desigualdades na alocação entre as diferentes regiões do país. O TCU também identificou problemas na execução das obras financiadas por emendas, incluindo atrasos significativos, paralisações e baixa qualidade dos serviços prestados. Além disso, constatou-se uma deficiência nos mecanismos de transparência e prestação de contas sobre a execução das emendas.

35. O Tribunal observou ainda que o processo de análise técnica das propostas de emendas pelos ministérios era muitas vezes superficial, não garantindo a adequação dos projetos às políticas públicas setoriais e às reais necessidades das comunidades beneficiadas. Outro ponto crítico identificado foi a aplicação dos recursos em uma grande quantidade de obras de baixo valor, o que dificultava o acompanhamento e reduzia a eficiência dos investimentos.

36. Com base nesses achados, o TCU concluiu que, apesar de sua importância como instrumento de participação parlamentar no orçamento, as emendas apresentavam deficiências significativas em sua operacionalização, comprometendo a efetividade e a equidade na aplicação dos

recursos públicos. O Tribunal ressaltou a necessidade de aperfeiçoamentos no marco legal e nos procedimentos administrativos relacionados às emendas.

37. *As recomendações contidas no Acórdão 2.704/2019–TCU–Plenário incluíram a adoção de critérios mais objetivos e transparentes para a distribuição dos recursos das emendas, levando em conta indicadores socioeconômicos e as necessidades regionais. O Tribunal também recomendou o fortalecimento dos mecanismos de análise técnica das propostas, a melhoria dos sistemas de acompanhamento e fiscalização das obras, e a implementação de medidas para aumentar a transparência em todo o processo de execução das emendas.*

38. *Adicionalmente, o TCU sugeriu que fossem estabelecidos limites mínimos para o valor das emendas destinadas a obras, de modo a evitar a fragmentação dos recursos. Recomendou-se ainda a criação de mecanismos para garantir maior alinhamento entre as emendas e as políticas públicas setoriais, bem como o desenvolvimento de estratégias para melhorar a capacidade técnica dos municípios na gestão dos recursos provenientes de emendas.*

39. *As conclusões e recomendações dessa auditoria integrada de 2019 oferecem um roteiro valioso para o aperfeiçoamento do processo de alocação e execução das emendas, visando aumentar sua eficiência, transparência e impacto positivo no desenvolvimento do país.*

40. *Ademais, deve-se destacar a mais recente Prestação de Contas do Presidente da República, relativas ao ano de 2023 (TC 010.005/2024-2), onde o TCU realizou uma análise abrangente sobre as emendas parlamentares, examinando tanto seu histórico quanto sua execução no exercício de 2023.*

41. *Durante o trabalho, o TCU observou que as emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, a partir de 2015 e 2019, respectivamente, adquiriram caráter impositivo, ou seja, tornaram-se de execução obrigatória. Além disso, a partir de 2020, houve a introdução das emendas do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que permitiam a inclusão ou acréscimo de despesas no orçamento, mas que foram posteriormente declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2022.*

42. *O TCU também examinou a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares no exercício de 2023. Constatou-se que, embora a execução orçamentária das emendas individuais e de bancada tenha sido quase integral, a execução financeira das emendas de bancada estadual não atingiu o mínimo constitucionalmente exigido, resultando em um montante de R\$ 1,05 bilhão não pago.*

43. *Outro destaque do relatório foi que apesar de declaradas inconstitucionais pelo STF, a EC 126/2022 permitiu ao relator-geral do PLOA 2023 fixar até R\$ 9,85 bilhões em despesas, classificadas como RP 2. Essa medida resultou em um aumento considerável dos recursos alocados por emendas desde 2020. O fim das emendas RP 9 não representou um retorno aos patamares de despesas anteriores, indicando uma tendência de aumento na alocação de recursos via emendas.*

44. *Ademais, o aumento na utilização de emendas parlamentares para alocação de despesas tem deslocado boa parte da capacidade de decisão sobre investimentos do Poder Executivo para o Legislativo. Em 2023, 28,69% dos investimentos foram decididos pelo Poder Legislativo, o que pode trazer consequências para o desenvolvimento de políticas públicas estruturantes.*

45. *Assim, o TCU recomendou a adoção de mecanismos para garantir a transparência e o controle da execução financeira das emendas, incluindo a identificação dos parlamentares ou pessoas que indicaram a alocação dos recursos, especialmente em relação às emendas RP 9. Apesar dos esforços do Poder Executivo, essa recomendação ainda não foi totalmente implementada.*

46. *A análise do TCU destaca a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e execução das emendas parlamentares, garantindo maior transparência, eficiência e alinhamento com o planejamento estratégico nacional.*

#### **2.4.2 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados**

47. *Outro trabalho de destaque foi realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, o Estudo Técnico 06/2023 (peça 11). O estudo analisa o papel desse instrumento no atendimento de políticas públicas que dependem de transferências discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade da União. A motivação foi compreender as características, deficiências e fragilidades das várias modalidades de emendas orçamentárias, com especial atenção às transferências especiais e à situação das emendas de relator após a decisão do Supremo Tribunal Federal.*

48. *A decisão do STF a que o estudo da CONOF se refere diz respeito ao julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, ocorrido em dezembro de 2022. Esta decisão teve um impacto significativo no sistema de emendas parlamentares, especialmente no que se refere às chamadas "emendas de relator", conhecidas como "orçamento secreto".*

49. *O STF julgou procedentes os pedidos dessas ADPFs, declarando incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias que viabilizavam o chamado "esquema do orçamento secreto". Especificamente, a Corte considerou inconstitucional o uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para incluir novas despesas ou programações no Projeto de Lei Orçamentária Anual. Determinou que as emendas do Relator-Geral do orçamento devem se destinar exclusivamente à correção de erros e omissões, conforme previsto na Constituição Federal.*

50. *O estudo da CONOF envolveu uma análise detalhada da legislação vigente e das práticas relacionadas às diferentes modalidades de emendas orçamentárias. Foram examinados dados quantitativos sobre a distribuição de recursos aos entes federativos, buscando identificar possíveis distorções em relação a critérios populacionais ou socioeconômicos. O trabalho também incluiu uma avaliação histórica da evolução das emendas parlamentares e seu impacto no processo orçamentário.*

51. *Entre as principais conclusões, a CONOF identificou uma tendência de crescimento significativo das transferências por emendas nos últimos anos, tornando o Legislativo o principal ator na distribuição de repasses voluntários aos entes da federação. Observou-se que a maioria dessas transferências é direcionada aos municípios, com forte foco no atendimento de demandas locais. O estudo também apontou discrepâncias significativas nos valores per capita transferidos entre diferentes municípios, mesmo considerando aqueles com características socioeconômicas semelhantes.*

52. *A Consultoria constatou que o modelo atual de distribuição de recursos via emendas nem sempre está alinhado com o objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais. Identificou-se uma lacuna na coordenação mais abrangente das necessidades de cada município, resultando em potenciais ineficiências na alocação dos recursos. Além disso, o estudo apontou preocupações com as transferências especiais, que não possuem finalidade definida e dificultam o controle e a avaliação do interesse público.*

53. *Com base nesses achados, a Consultoria ressaltou a necessidade de aprimorar os mecanismos de coordenação e planejamento na alocação desses recursos, de modo a garantir maior alinhamento com as políticas públicas e as necessidades reais da população.*

54. *As recomendações da CONOF incluíram a adoção de critérios mais objetivos e transparentes para a distribuição dos recursos das emendas, levando em consideração indicadores socioeconômicos e as prioridades das políticas públicas setoriais. Sugeriu-se também o fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência, especialmente no caso das transferências especiais. A Consultoria recomendou ainda a revisão do modelo de emendas de bancada estadual, buscando retomar seu caráter estruturante original.*

55. *Adicionalmente, o estudo propôs o desenvolvimento de um sistema mais robusto de informações sobre as necessidades e prioridades dos municípios, que pudesse subsidiar as decisões dos parlamentares na alocação de recursos via emendas. Recomendou-se também a revisão do instituto das transferências especiais, limitando sua aplicação a casos emergenciais ou de calamidade pública.*

### **2.4.3 Controladoria-Geral da União (CGU)**

56. *Por sua vez, a Controladoria-Geral da União realizou uma importante auditoria com o objetivo de avaliar a efetividade das emendas parlamentares e contribuir para a eficiência alocativa do orçamento federal, conforme o “Relatório de avaliação da eficiência na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares” (peça 12).*

57. *O abrangente trabalho da CGU analisou diversos aspectos do processo orçamentário relacionado às emendas parlamentares. Entre os pontos examinados estavam o fluxo do Orçamento Impositivo, os procedimentos de contingenciamento, os critérios utilizados para análise de impedimentos técnicos, a correlação entre o valor empenhado per capita e índices socioeconômicos locais, bem como os instrumentos de monitoramento e avaliação das ações orçamentárias.*

58. *A auditoria revelou uma série de achados significativos. Primeiramente, identificou-se uma falta de articulação entre o Ministério do Planejamento e os órgãos concedentes para orientar a alocação de emendas em políticas públicas prioritárias. Além disso, constatou-se que a análise técnica das emendas tende a se concentrar em aspectos formais, não levando em consideração as especificidades locais dos beneficiários. Os auditores também observaram que os critérios utilizados para determinar impedimentos técnicos são insuficientes para garantir a efetividade na alocação dos recursos.*

59. *Outro ponto importante destacado pela auditoria foi que as informações geradas pelos processos de monitoramento e avaliação das ações orçamentárias focam principalmente em aspectos formais, em detrimento da análise dos impactos reais das ações. No entanto, um achado positivo foi a identificação de uma correlação negativa fraca entre o valor per capita empenhado e os índices socioeconômicos, sugerindo que localidades mais carentes tendem a receber um pouco mais de recursos.*

60. *Com base nesses achados, a CGU concluiu que existem fragilidades relevantes no processo que dificultam a alocação eficiente das emendas parlamentares. Para abordar essas questões, foram feitas duas recomendações principais. A primeira sugere a elaboração de um estudo de viabilidade para a edição de um normativo que padronize as informações disponibilizadas aos parlamentares, incluindo critérios para direcionar emendas a políticas prioritárias. A segunda recomendação propõe a edição de um normativo para articular órgãos centrais e setoriais na confecção de uma cartilha integrada sobre programas federais, padronizando informações cruciais como população-alvo, produtos, valores mínimos e resultados esperados.*

61. *Ademais, deve-se registrar que a Controladoria-Geral da União realizou um Relatório Técnico (peça 13) em atendimento a uma determinação do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF. O objetivo era analisar a aplicação de emendas parlamentares de comissão (RP 8) e do relator (RP 9) em 10 municípios brasileiros no período de 2020 a 2023.*

62. *A CGU examinou aspectos como os indicadores orçamentários utilizados, a tramitação das emendas nos Poderes Executivos Federal e Municipal, os estágios das obras e ações financiadas, e os procedimentos de rastreabilidade, comparabilidade e publicidade adotados pelos municípios. Foram analisados 115 instrumentos de transferência, totalizando R\$ 341,5 milhões, além de repasses fundo a fundo nas áreas de saúde e assistência social. A equipe realizou 70 vitórias in loco em obras e aquisições.*

63. *Entre os principais achados, destaca-se que 43% das obras não haviam sido iniciadas e apenas 11% estavam concluídas. Foram identificados indícios de incompatibilidade entre quantitativos medidos e executados em algumas obras, bem como patologias em obras recentes. Na aquisição de equipamentos, observou-se a compra de pequenas quantidades, potencialmente menos vantajosas.*

64. *Quanto à transparência, a maioria dos municípios não possuía ferramentas adequadas para assegurar a publicidade dos dados sobre as emendas. A identificação do autor da emenda nem sempre era possível, e as transferências fundo a fundo apresentavam maiores dificuldades de rastreabilidade.*

65. *O trabalho concluiu que, apesar de avanços recentes na regulamentação federal, ainda há espaço para aprimoramentos na transparência e no controle da aplicação dos recursos de emendas. A CGU ressaltou a importância de implementar sugestões anteriormente apresentadas, como melhorar a publicação de informações sobre as emendas e orientar os entes subnacionais quanto ao uso da plataforma Transferegov.br e procedimentos contábeis adequados.*

## **2.5 Principais desafios e achados dos trabalhos anteriores associados às emendas parlamentares**

66. *Os problemas relacionados às emendas parlamentares são amplamente documentados na literatura e nos diversos trabalhos de fiscalização dos órgãos de controle. As emendas muitas vezes são alocadas para projetos que atendem a interesses locais, em vez de serem direcionados para necessidades públicas mais amplas e estratégicas. Essa prática pode levar à fragmentação do orçamento, dificultando a alocação eficiente e eficaz dos recursos. Além disso, a falta de critérios claros e transparentes para a distribuição das emendas pode resultar em decisões de alocação que não estão alinhadas com as prioridades de desenvolvimento do país, contribuindo para a paralisação de obras importantes.*

67. *Além disso, a seguir serão apresentadas outras conclusões também constantes do Relatório de Avaliação de Eficiência na Alocação de Recursos por meio de Emendas Parlamentares da CGU, realizado em 2019, da Auditoria integrada acerca da eficiência e efetividade da aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas do TCU, de 2019, e do recente Estudo Técnico 6/2023: Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas realizado pela Câmara dos Deputados em 2023:*

### **Deficiências na Priorização e Planejamento:**

- **Fragmentação e Desalinhamento com o Planejamento Governamental:** Um dos principais problemas reside na falta de uma visão estratégica e integrada na alocação de recursos via emendas parlamentares. Muitas vezes, as emendas resultam em projetos pontuais, fragmentados e desalinhados com as prioridades e os planejamentos de longo prazo do governo. Essa falta de coordenação pode levar à ineficiência na aplicação de recursos públicos, comprometendo a efetividade das políticas públicas.

- **Alocação para objetos não prioritários:** Risco de recursos serem destinados a projetos que não representam as reais necessidades da população. A falta de um sistema estruturado de planejamento e articulação entre o Legislativo e o Executivo contribui para essa situação. Muitos

municípios, principalmente os de menor porte, carecem de um levantamento prévio de suas necessidades e prioridades, o que dificulta a alocação estratégica de recursos.

- **Falta de projetos estruturados:** A ausência de um banco de projetos previamente elaborados e validados pelos órgãos responsáveis dificulta a execução eficiente das emendas. Isso leva a atrasos, dificuldades na identificação de beneficiários adequados e risco de alocação de recursos para projetos mal formulados ou inviáveis.

- **Inexistência de critérios claros de alocação:** A ausência de critérios técnicos claros e objetivos para a alocação de recursos via emendas parlamentares é um problema crítico. Sem parâmetros bem definidos, a escolha dos projetos a serem financiados pode ser influenciada por fatores políticos e eleitorais, em detrimento de critérios técnicos e de relevância social. Essa situação pode resultar em investimentos em projetos de baixo impacto, com benefícios sociais limitados e até mesmo na duplicação de esforços.

#### **Dificuldades na Execução de Obras e Atrasos Recorrentes:**

- **Burocracia e longos prazos:** Longo tempo decorrido entre a aprovação da emenda e a conclusão do projeto, especialmente no caso de obras de infraestrutura. A burocracia nos processos de análise, liberação de recursos e execução, aliada à complexidade dos instrumentos normativos, contribuem para esses atrasos.

- **Curto prazo para análise técnica:** Os órgãos responsáveis pela análise técnica das propostas de emendas, como a verificação de impedimentos de ordem técnica, dispõem de um prazo exíguo para realizar suas avaliações. Isso impacta a qualidade da análise e pode resultar na aprovação de projetos inadequados.

- **Remanejamento de emendas:** A possibilidade de parlamentares alterarem o destino da emenda após a análise inicial gera retrabalho para os órgãos setoriais, atrasando ainda mais a execução dos projetos. É preciso encontrar um equilíbrio entre a discricionariedade do parlamentar e a necessidade de eficiência administrativa.

#### **Falta de Accountability:**

- **Falta de Transparência e Dificuldades de Controle:** A falta de transparência na gestão dos recursos alocados por meio de emendas parlamentares é um problema crônico. A complexidade dos processos, a falta de padronização e a dificuldade de acesso à informação dificultam o controle social e a accountability, aumentando os riscos de desvios, irregularidades e corrupção.

- **Falta de acompanhamento dos custos:** Não há um sistema estruturado para apurar os custos operacionais relacionados ao processamento das emendas. Sem essa informação, não é possível avaliar a real eficiência do modelo e determinar se os benefícios dos projetos justificam os gastos envolvidos.

- **Concentração de pagamentos e o ciclo político:** Concentração atípica de pagamentos de emendas em determinados períodos, o que levanta suspeitas sobre a utilização do instrumento como barganha política e interferência do ciclo eleitoral na execução orçamentária.

- **Incompatibilidade de sistemas:** A falta de integração entre os sistemas informatizados utilizados pelo Legislativo (SILOR) e pelo Executivo (SIOP) para gestão das emendas gera riscos de erros, incompatibilidades e atrasos no processamento das informações.

## **2.6 Monitoramento das recomendações do Tribunal de Contas da União**

68. O processo TC 003.906/2020-5 cuidou do monitoramento acerca do cumprimento do Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, que expediu recomendações para diversos

órgãos da Administração Pública, quais sejam: a Secretaria Executiva de Governo da Presidência da República, a Mesa do Congresso Nacional, o Ministério da Economia (ME), o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em decorrência de fiscalização integrada realizada no âmbito do TC 018.272/2018-5, cujo objeto foi a verificação da eficiência e efetividade da aplicação de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas.

69. Em função das análises constantes do Relatório de Auditoria 214/2018, o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo e prolatado em 6/11/2019, deliberou as propostas de recomendações e/ou determinações abaixo sintetizadas:

MINISTÉRIO DA ECONOMIA:

1. Recomendações:

- Em conjunto com o Ministério da Saúde e MDR: adotar medidas institucionais alinhadas ao cronograma de emendas parlamentares para informar ao Parlamento objetos prioritários aptos a receber recursos.

- Avaliar a possibilidade de:

> Estruturar na Plataforma Mais Brasil ferramenta que possibilite visualização das prioridades por parlamentares, gestores e sociedade;

> Criar ferramentas de governança para evitar início de novas obras sem previsão orçamentária suficiente.

2. Ciência:

- Sobre a ausência de critérios objetivos e transparência nas solicitações à STN para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA:

1. Recomendações:

- Em conjunto com o Ministério da Economia: avaliar realização de estudo sobre execução de empreendimentos financiados com emendas para estabelecer valor mínimo adequado para obras.

2. Ciência:

- Sobre a ausência de critérios objetivos e transparência nas solicitações à STN para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Secretaria Executiva):

1. Recomendações:

- Em conjunto com Ministério da Economia e MDR: adotar medidas institucionais alinhadas ao cronograma de emendas parlamentares para informar ao Parlamento objetos prioritários aptos a receber recursos;

- Dar continuidade à implantação do Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano):

1. Recomendações:

- Em conjunto com Ministério da Economia e Saúde: adotar medidas institucionais alinhadas ao cronograma de emendas parlamentares para informar ao Parlamento objetos prioritários aptos a receber recursos;

- Avaliar a possibilidade de identificar e propor valor mínimo para suas transferências, especialmente quanto aos contratos de repasse custeados com emendas.

CONGRESSO NACIONAL (Mesa e Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização):

1. *Recomendações para avaliar:*

- Modificações legislativas para que a divisão dos recursos atenda ao objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais;

- Utilização do sistema SIOP em substituição ao SILOR;

- Indicação nas LDOs de data limite para parlamentares alterarem beneficiários dos recursos de emendas individuais impositivas.

70. O então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) respondeu à recomendação do TCU sobre a definição de valor mínimo para transferências de emendas parlamentares apresentando três argumentos principais (peça 21, TC 003.906/2020-5):

1. Já existe uma regulamentação sobre valor mínimo na Portaria Interministerial 424/2016, que estabelece R\$ 250.000,00 como piso para execução de obras e serviços de engenharia. O MDR entende que qualquer revisão deste valor deve ser feita pelo Ministério da Economia, pois a norma se aplica a todas as transferências da União.

2. O estabelecimento de um valor mínimo poderia prejudicar municípios pequenos, considerando que aproximadamente 2/3 dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes. Em cidades pouco povoadas, intervenções com valores menores são comuns e seria necessário avaliar o impacto que um valor mínimo teria no fomento de políticas públicas urbanas nessas localidades.

3. Questões operacionais sobre transferências afetam todas as secretarias finalísticas do MDR, não apenas a SMDRU. Portanto, eventuais alterações nos manuais devem ser debatidas com todas as áreas do órgão, ser coordenadas pela Secretaria Executiva e regulamentadas pelo Ministério da Economia via portaria interministerial.

71. Em relação ao item 9.1 do Acórdão, sobre informar ao parlamento objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos de emendas parlamentares, o MDR apresentou três principais iniciativas (peça 22, TC 003.906/2020-5):

1. *Disponibilização de Cartilha:*

- Elaborou uma cartilha específica para parlamentares auxiliarem na alocação de emendas;

- A cartilha está disponível publicamente no site do ministério;

- Inclui sugestões para consulta de obras em andamento com valores a empenhar.

2. *Sistema de Consulta Online:*

- As obras contratadas podem ser consultadas no site do MDR ([paineis.mdr.gov.br](http://paineis.mdr.gov.br)).

3. *Proposta à CGU:*

- Sugeriu o envio anual de planilha com relação de obras já contratadas com destaque para obras em andamento com carência de recursos orçamentários com objetivo de atualizar e disponibilizar informações no Portal da Transparência.

72. O então Ministério da Economia respondeu às recomendações do TCU (itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.704/2019) da seguinte forma (peça 28, TC 003.906/2020-5):

1. *Sobre informar objetos prioritários ao Parlamento (item 9.1):*

- Esclareceu que a SEGES não realiza descentralizações ou operacionalização de emendas parlamentares;
- A definição de projetos prioritários é competência dos órgãos finalísticos;
- O ME apoia através da Rede +Brasil, incentivando órgãos a elaborarem cartilhas para parlamentares;
- As cartilhas são divulgadas centralizadamente no site do governo.

#### 2. Sobre estruturação de ferramentas (item 9.2):

Informou que já disponibiliza três sistemas:

- Painel de Obras: ferramenta para transparência de informações sobre empreendimentos
- CIPI (Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos): registro centralizado de informações
- Plataforma +Brasil: ferramenta integrada para operacionalização das transferências
- Painéis gerenciais de acesso livre com 4 tipos diferentes
  - > Painel de Transferências Abertas +Brasil;
  - > Painel de Obras +Brasil;
  - > Painel de Indicadores +Brasil;
  - > Painel Parlamentar +Brasil.

#### 3. Sobre estruturar ferramentas de governança para novos projetos (item 9.2.2):

- Argumentou que a gestão orçamentária é responsabilidade dos órgãos executores;
- Destacou que as emendas individuais impositivas não permitem discricionariedade pelo setorial;
- Citou que não há competência do executivo para regulamentar indicações parlamentares individuais impositivas devido ao disposto na Constituição Federal.

#### 4. Sobre valor mínimo para obras (item 9.3):

- Informou que já existem pisos estabelecidos pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016;
- Próprio Congresso Nacional, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, estipulou valores mínimos ainda menores do que os estabelecidos na portaria, como ocorreu em 2018 e 2019 (Art. 85-A da Lei n.º 13.473, de 8 de agosto de 2017, e Art. 88 da Lei n.º 13.707, de 14 de agosto de 2018).

73. Assim, o então Ministério da Economia apresentou uma estrutura de sistemas já existentes, argumentando que ela atenderia à recomendação do TCU, pois permitiria ampla visualização e acompanhamento das informações por parlamentares, gestores públicos e sociedade.

74. De igual maneira, o Ministério argumentou que já possuía uma arquitetura de governança operacionalizada mediante sistemas integrados, afirmando que "todos os sistemas mencionados constituem ferramentas para auxiliar a gestão e a governança dos diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a desempenharem suas competências em relação às transferências de recursos da União" (peça 28, TC 003.906/2020-5, p. 4).

75. O Ministério enfatizou que não possuía competência legal para regulamentar as indicações parlamentares individuais impositivas, uma vez que a gestão orçamentária é

responsabilidade dos órgãos e entidades executores das políticas setoriais. Esta argumentação essencialmente indicava que a recomendação do TCU esbarrava em limitações constitucionais que impediam sua implementação.

76. *Em síntese, o Ministério sugeriu que a governança das emendas parlamentares estava adequadamente instrumentalizada pelos sistemas disponíveis, mas que sua efetivação dependia dos órgãos setoriais, dentro dos limites constitucionais estabelecidos para a execução das emendas impositivas.*

77. *Cabe destacar que em relação ao item 9.2.2 do referido acórdão, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, trouxe a seguinte contribuição (peça 30, TC 003.906/2020-5):*

*(...) há, na perspectiva orçamentária, dispositivos legais concernentes à matéria, constantes da LDO-2021, que vão ao encontro dessa recomendação, os quais dispõem:*

*“Art. 21. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2021 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e atendido o disposto no art. 2º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se:*

*I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:*

*a) o disposto no art. 4º; e*

*b) os projetos e seus subtítulos em andamento.*

*II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o § 4º do art. 83;*

*III - a ação estiver compatível com a Lei do Plano Plurianual 2020-2023.”*

78. *Por fim, é oportuno considerar a conclusão desse monitoramento constante da instrução à peça 44 do TC 003.906/2020-5, abaixo sintetizada:*

*1. Item 9.1 (Medidas para informar objetos prioritários ao Parlamento):*

*- Os três ministérios consultados desenvolveram cartilhas e sistemas de informação;*

*- As cartilhas são consideradas uma solução simples e efetiva, embora com espaço para melhorias;*

*- Item 9.1 atendido.*

*2. Item 9.2.1 (Estruturação de ferramentas):*

*- O ME disponibilizou várias ferramentas como Painel de Obras, CIPI e Plataforma +Brasil;*

*- Os painéis permitem consultas detalhadas sobre obras e emendas;*

*- Item 9.2.1 atendido.*

*3. Item 9.2.2 (Ferramentas de governança):*

*- Reconheceu-se a limitação legal do Executivo para direcionar emendas parlamentares;*

*- Identificou-se que há espaço para melhor compartilhamento de informações;*

*- Considerou o item em fase de atendimento, pendente de análise futura.*

*4. Item 9.3/9.4 (Estudo sobre valor mínimo):*

*- A SEGOV, ME e MDR não realizaram o estudo recomendado;*

*- Apenas citaram a existência da Portaria 424/2016 que define pisos;*

- A análise considerou o item não atendido;
- Recomendou dispensar de monitoramentos futuros devido à complexidade.

5. Item 9.5.1 (Modificações legislativas):

- Não houve efetiva implementação pelo Congresso Nacional;
- A análise considerou o item não atendido;
- Recomendou dispensar de monitoramentos futuros pela complexidade.

79. A análise concluiu que houve avanços principalmente na disponibilização de ferramentas e informações aos parlamentares, embora algumas recomendações mais complexas não tenham sido atendidas. Por fim, sugeriu que a efetividade das melhorias implementadas seja objeto de verificação em trabalhos futuros do TCU.

## 2.7 Fluxo das emendas parlamentares destinadas às obras do Ministério das Cidades

80. No Ministério das Cidades, a execução das emendas parlamentares deve seguir as orientações dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual vigente no respectivo ano orçamentário, além das portarias anuais que dispõem sobre procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, a exemplo da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023, e da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024 (peça 9, p. 1).

81. Inicialmente, no processo de elaboração do PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual), o Ministério das Cidades recebe anualmente o referencial orçamentário para a elaboração da proposta orçamentária discricionária. Com base neste referencial, é definido um limite para cada unidade do Ministério estabelecer suas prioridades, com base na carteira de investimentos existente e na previsão de investimentos para o ano seguinte (peça 9, p. 5).

82. Conforme o Ministério, a distribuição dos recursos segue critérios técnicos e utiliza diferentes ferramentas de gestão:

As secretarias nacionais utilizam instrumentos e bases de dados para orientar o planejamento e priorizar investimentos. Um exemplo é o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS/SINISA), que coleta dados detalhados sobre serviços de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, servindo de base para o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) (peça 9, p. 7).

83. No que tange à comunicação com os parlamentares, "as ações orçamentárias vinculadas ao Ministério das Cidades são regradadas por normativos específicos, disponíveis no sítio eletrônico do Ministério, sendo criados com o objetivo de apresentar aos proponentes os fundamentos técnicos mínimos e critérios necessários para utilização dos orçamentos vinculados a cada ação" (peça 9, p. 6).

84. Em seguida, com a aprovação da LOA com as emendas apresentadas pelos parlamentares, o Ministério recebe as indicações por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) para emendas individuais (RP 6) e mediante ofícios para emendas de bancada (RP 7) e de comissão (RP 8) (peça 9, p. 1).

85. Uma vez recebidas as indicações de beneficiários, o Ministério, com base na ação orçamentária, disponibiliza programas na Plataforma Transferegov.br, e habilita o beneficiário (estado, município etc.), que, por sua vez, realiza o cadastro da proposta. Quando a proposta é cadastrada pelo beneficiário, é realizada a análise técnica de cada proposta pela Secretaria finalística do Ministério, conforme o objeto cadastrado, para verificar o atendimento a

*todas as exigências constantes nos Manuais para Apresentação de Propostas da ação orçamentária correspondente, conforme detalhado no Art. 74 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 e no art. 4º da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024, disponíveis no sítio eletrônico da Pasta Ministerial (peça 9, p. 1-4).*

86. *No que tange às diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 (Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024), conforme o art. 72, são consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal:*

*§ 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, e de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal:*

*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; e*

*VIII - no caso de transferência especial de que trata o inciso I do art. 166-A da Constituição, a não*

*apresentação do plano de trabalho pelo ente beneficiário ou a não aprovação prévia do plano pelo*

*órgão setorial competente no âmbito do Poder Executivo Federal.*

*§ 2º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 1º deste artigo, será realizado o empenho das*

*programações classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8, devendo a licença ambiental e o projeto de*

*engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.*

87. *Por sua vez, a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1/2024 estabelece, em seu art. 4º, 27 hipóteses de impedimentos de ordem técnica, evidenciando a complexidade normativa que envolve a execução das emendas parlamentares, podendo ser agrupada em cinco categorias principais:*

- **Impedimentos Documentais e de Projeto (incisos I, III, IV):** incompatibilidade do objeto com a ação orçamentária, ausência de projeto de engenharia e de licença ambiental prévia;
- **Impedimentos de Capacidade Institucional (incisos V, VI, VII, VIII):** inadequação da capacidade de operação/manutenção pelo ente beneficiário e incompatibilidade com políticas públicas setoriais;
- **Impedimentos de Processo Administrativo (incisos X a XIV):** problemas na apresentação, complementação e análise de propostas e planos de trabalho;
- **Impedimentos de Adequação do Beneficiário (incisos XV a XVIII):** questões relacionadas ao CNPJ, indicação de beneficiários e compatibilidade com o subtítulo orçamentário;
- **Impedimentos Orçamentários e Financeiros (incisos XXI, XXII, XXVI):** insuficiência de dotação orçamentária e incompatibilidades com programas específicos.

88. *A amplitude destes impedimentos contribui para explicar os dados identificados neste levantamento: aproximadamente 35% dos contratos de 2021-2022 ainda não haviam iniciado e 80% das obras de 2023 permaneciam não iniciadas (conforme item 2.8.2). Ademais, a complexidade normativa pode constituir barreira adicional para municípios com menor capacidade técnica, agravando as dificuldades já identificadas pelo próprio Ministério das Cidades quanto à baixa capacidade técnica dos entes federativos beneficiários.*

89. *Na sequência, com a proposta analisada e aprovada pela área técnica, passa-se à análise do plano de trabalho, que, em sendo uma transferência mediante a celebração de contrato de repasse ou termo de compromisso, é feita pela Caixa Econômica Federal. Nessa etapa, são verificadas a viabilidade técnica e financeira do plano apresentado para em seguida proceder às etapas necessárias para formalização do contrato.*

90. *A Caixa Econômica Federal tem um papel fundamental como Mandatária da União, “sendo responsável pela celebração e gestão operacional dos contratos de repasses e termos de compromisso, voltados para execução de programas geridos pela Administração Pública Federal, lastreados com recursos consignados no Orçamento Geral da União e operacionalizadas no Sistema TransfereGov” (peça 10, p. 3). Suas atribuições são estabelecidas “por meio do Contrato de Prestação de Serviços - CPS nº 05/2024, do qual destaca-se a Cláusula Décima Segunda – Das Ações e Obrigações a Cargo da Contratada” (peça 9, p. 10).*

91. *O acompanhamento das obras pela CAIXA segue diretrizes específicas:*

*As atividades relacionadas ao acompanhamento da execução do contrato de repasse são definidas na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, principalmente nos art. 85 a 90, sendo devidamente detalhadas no Anexo I-A do CPS nº 05/2024” (peça 9, p. 11). Possui também mecanismos específicos de controle e sanções: “as sanções aplicadas são as indicadas nas IN 02/2018 e Portarias Conjuntas nº 33/2023 e nº 32/2024, refletidas nos Contratos de Repasses, tais como suspensão da liberação de recursos para novos instrumentos do conveniente (peça 10, p. 12).*

92. *Como destacado pela CAIXA: “Atualmente todas as propostas tramitam no Transferegov.br, o que traz transparência ao processo, e são aprovadas pelos Ministérios Gestores, que verificam o seu enquadramento e aderência, bem como o valor de repasse que será destinado” (peça 10, p. 6).*

93. *Para a contratação das propostas, a CAIXA verifica se há dotação orçamentária (emissão da Nota de Empenho), atendimento das exigências da LDO e LRF (CAUC e ExtraCAUC), contrapartida (quando necessária), documentação institucional, documentação da área*

de intervenção, documentação de engenharia, licença ambiental, declaração de sustentabilidade e trabalho social, quando for o caso (peça 10, p. 6).

94. Deve-se destacar que a maioria dos contratos de repasse são celebrados com condição suspensiva, onde a entrega dos documentos referentes à área de intervenção, engenharia, licença ambiental, declaração de sustentabilidade e trabalho social, é postergada para um momento futuro (peça 10, p. 6).

95. Além dessas condições suspensivas em contratos vigentes, há a extinção dos contratos não iniciados devido ao não cumprimento da condição suspensiva no prazo contratualmente estabelecido, e empenhos inscritos em Restos a Pagar (RAP) que não atingiram os critérios para desbloqueio ou liquidação, acarretando seu cancelamento (peça 10, p. 7).

96. Sobre o RAP e as emendas parlamentares, registra-se que as emendas parlamentares individuais com empenho com resultado primário 6 (RP 6), a partir de 2016, e de bancada (RP 7), a partir de 2020, não fazem parte do RAP. Os empenhos com resultado primário 8 e 9 (RP 8 e RP 9) são impactados pelo RAP. Assim, caso o conveniente não alcance os critérios para desbloqueio (retirada da condição suspensiva) ou liquidação (de acordo com a regulamentação dos contratos de repasse), o empenho é cancelado pela rotina automática da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (peça 10, p. 9).

97. Importante destacar que quando acontece cancelamento de RAP de obras em andamento, os convenientes são orientados a reduzir metas para possibilitar a finalização da obra com os recursos remanescentes, mantendo a funcionalidade da intervenção ou a fruição das intervenções realizadas em benefício do uso à sociedade, ou orientados a aumentar a contrapartida para complementar os recursos necessários à finalização dos empreendimentos (peça 9, p. 6).

98. Para executar esse trabalho, a CAIXA possui uma estrutura que contempla 48 unidades regionais de governo, denominadas GIGOV, além de 24 representações (REGOV), que contam com a presença de corpo gerencial (gerentes, coordenadores e supervisores), arquitetos, engenheiros, técnicos sociais e técnicos operacionais (peça 10, p. 5).

99. Outro destaque deve-se ao apoio aos municípios, uma vez que a elaboração do projeto é atribuição exclusiva do conveniente, a CAIXA presta assistência técnica, quando necessário, orientando acerca da documentação necessária, critérios técnicos e normativos a serem atendidos (peça 10, p. 10). O Ministério das Cidades também apoia a elaboração de projetos em seus programas por meio de ações orçamentárias específicas. Também é possível incluir a elaboração de projetos como item complementar nas ações destinadas à implantação de obras (peça 9, p. 6).

100. Todo o fluxo de trabalho da CAIXA é implementado por sistemas de monitoramento e acompanhamento. Segundo a CAIXA, ela utiliza sistemas internos para monitoramento da execução das operações com recursos do OGU, sendo os principais: REUNI e SIARG. Os sistemas internos visam facilitar e agilizar a execução dos trabalhos pelos empregados da GIGOV, possibilitando o acompanhamento físico e financeiro das operações (peça 10, p. 7).

101. Em relação ao monitoramento e acompanhamento do Ministério, foi esclarecido que o monitoramento dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União é realizado a partir de informações provenientes da Plataforma Transferegov.br e de bancos de dados disponibilizados pela CAIXA. Um aspecto importante é a integração entre diferentes sistemas governamentais visto que atualmente todas as emendas parlamentares do Ministério das Cidades são apoiadas por instrumentos de repasse de recursos operacionalizadas pela referida sistema plataforma. Além disso, o Transferegov.br já está integrado ao sistema de gestão orçamentária e financeira (SIAFI) e ao Obrasgov.br (peça 9, p. 9-10).

102. *Ainda, os normativos utilizados para monitoramento são a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n° 33, de 30 de agosto de 2023 (em especial o Capítulo II – Da Execução e do Acompanhamento) e a Portaria Interministerial n° 424, de 30 de dezembro de 2016, para contratos anteriores a 2023 (peça 9, p. 8).*

103. *Registra-se que o Ministério das Cidades instituiu sua Política e Metodologia de Gestão de Riscos por meio da Resolução CIGOV 1, de 24 de novembro de 2023, prevendo uma estrutura integrada que permitiria um melhor controle e acompanhamento das emendas parlamentares, garantindo maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, caso fosse implementada. No entanto, não há, no momento, processos de gestão de risco relativos às emendas parlamentares no âmbito do MCID (peça 9, p. 9).*

104. *Não obstante a estrutura apresentada e a definição do fluxo de trabalho (Apêndice C), há desafios a serem superados. Um dos principais desafios enfrentados pelo Ministério está relacionado à capacidade técnica dos municípios. Segundo o MCID, os principais gargalos estão predominantemente relacionados à baixa capacidade técnica dos municípios para os quais as emendas são destinadas, tanto na orçamentação dos custos e elaboração dos projetos técnicos de engenharia como na execução das etapas de licitação, contratação e fiscalização das obras (peça 9, p. 6).*

105. *Para enfrentar esses desafios, o Ministério implementou várias medidas de apoio como as Caravanas Federativas, cujo objetivo é a divulgação dos programas e a orientação aos proponentes, ações de capacitação, divulgação de cartilhas, de orientações técnicas e de manuais das ações no site (peça 9, p. 6-7).*

106. *Paralelamente aos desafios identificados nos municípios, o próprio Ministério reconhece limitações em sua capacidade institucional que impactam o apoio técnico prestado aos entes federativos. O Ministério identifica várias áreas que necessitam de aprimoramento, sendo a principal recomendação "o reforço na capacidade institucional do Ministério das Cidades por meio do aumento da força de trabalho, defasada em função do longo período sem a inclusão de novos servidores" (peça 9, p. 12).*

107. *Além disso, destaca que o fortalecimento das equipes técnicas locais, por meio de ações de capacitação e apoio à elaboração de projetos, é importante para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e acompanhamento dos instrumentos de repasse a serem celebrados por meio de emendas parlamentares (peça 9, p. 12).*

108. *Por sua vez, um dos principais desafios identificados pela CAIXA está relacionado ao cronograma:*

*O cronograma de contratação das emendas impositivas demanda a obrigatoriedade de celebração dos instrumentos no mesmo ano de seleção da proposta, sob risco da perda do recurso, considerando o princípio da anualidade orçamentária, que requer a emissão da nota de empenho até o dia 31/12 de cada exercício. Por esse motivo, no último mês do ano existe aumento significativo de propostas recebidas para análise/contratação. (peça 10, p. 5).*

109. *A maior parte do volume de propostas selecionadas anualmente é contratada com cláusula suspensiva. Deste modo, conforme previsto na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n° 33/2023, os convenientes têm prazo de até 18 meses para apresentar o projeto do objeto do contrato de repasse, além de mais 60 dias para iniciar o processo licitatório. Somente após superadas estas etapas é que se obtém a autorização para início de obra.*

110. *Como principais recomendações para aperfeiçoamento do processo, a CAIXA enfatiza: "Estreitar a comunicação entre os Ministérios e Parlamentares para aprimoramento e*

*simplificação 'extrema' das Diretrizes Programáticas, uma vez que a complexidade das regras é inversamente proporcional ao ritmo de entrega dos benefícios à população" (peça 10, p. 10).*

111. *A disponibilização pelos Ministérios Gestores de diretrizes programáticas com elevado volume de exigências e especificidades torna a execução dos contratos de repasse e termos de compromisso mais complexa, incorrendo em tempo adicional na elaboração dos projetos e atendimento das exigências documentais. No caso de municípios com menor capacidade técnica, essa complexidade pode ser determinante para paralisações na execução e objetos inconclusos, evidenciando a necessidade de equilibrar rigor técnico com viabilidade operacional (peça 10, p. 10).*

112. *Este dilema entre controle e eficiência é ilustrado pelas diferentes abordagens regulamentares identificadas neste levantamento. De um lado, a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1/2024 estabelece 27 tipos de impedimentos técnicos, refletindo a preocupação com o controle e a qualidade. De outro, o regime simplificado da Lei 14.770/2023, que elimina análises prévias para obras de até R\$ 1,5 milhão, prioriza a velocidade de execução, mas amplia riscos quanto à qualidade e ao acompanhamento.*

113. *Não obstante esse dilema, a instituição bancária destaca que a Portaria Conjunta 33/2023 foi revisada em 2024 e trouxe melhorias significativas para a operacionalização dos contratos de repasse, contudo precisa ser continuamente revisada e simplificada, redigida com foco principal na execução das obras e não no controle dos recursos (peça 10, p. 11).*

114. *Registra-se também que, conforme o Ministério, o Governo Federal recentemente atuou normativamente para agilizar a execução de emendas parlamentares por meio das Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU 28, de 21 de maio de 2024 e 33, de 30 de agosto de 2023, com destaque para o Regime Simplificado (peça 9, p. 7).*

115. *Tal simplificação é decorrente em parte da alteração na lei de licitações 14.133/2021 promovida pela lei 14.770/2023, no art. 184-A, que simplificou o acompanhamento dos contratos de até R\$ 1,5 milhão:*

*Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

*I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

*II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

*III - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

*IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

*§ 1º O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado pela verificação dos boletins de medição e fotos georreferenciadas registradas pela empresa executora e pelo conveniente do Transferegov e por vistorias in loco, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

*§ 2º Não haverá análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, e caberá à concedente ou mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º O regime simplificado de que trata este artigo aplica-se aos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres celebrados após a publicação desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

116. Para ilustrar a materialidade dessa simplificação, a tabela a seguir apresenta a quantidade de emendas parlamentares destinadas a obras cujo valor de repasse é inferior a R\$ 1,5 milhão contratadas nos anos de 2021 a 2024:

Tabela 1: Emendas parlamentares de obras com repasse inferior a R\$ 1,5 milhão

ANO	Quantidade de Instrumentos	Repasse (R\$ milhões)
2021	3015	R\$ 1.383,68
2022	645	R\$ 326,22
2023	844	R\$ 514,88
2024	376	R\$ 237,23
Total	4880	R\$ 2.462,00

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e da CAIXA – 1/10/2024

117. Não obstante a existência de benefícios decorrentes dessa simplificação na visão do Ministério e da CAIXA, devem ser considerados eventuais riscos, em especial quanto à ausência de análise prévia de projetos, orçamentos e processos licitatórios em obras de até R\$ 1,5 milhão, o que pode comprometer tecnicamente a qualidade das obras e dificultar correções tempestivas, uma vez que a verificação do objeto apenas ocorrerá ao final de sua execução, conforme previsto no § 2º do Art. 184-A da Lei 14.133/2021.

118. Além disso, a redução das vistorias in loco para somente quanto atingido o marco de 100% de execução, como estabelece o § 1º, pode resultar em identificação tardia de problemas executivos, gerando possível desperdício de recursos públicos e obras com qualidade inferior ao planejado.

119. Ademais, deve-se destacar outra simplificação estabelecida no art. 11 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28/2024 que apresenta riscos significativos para a gestão financeira e execução das obras públicas:

Art. 11. Os recursos para execução dos instrumentos de que trata esta Portaria Conjunta serão liberados preferencialmente em parcela única.

120. Esta prática, quando combinada com a redução das vistorias e a ausência de análise prévia de projetos, majora os riscos ao permitir o repasse total dos recursos sem o devido acompanhamento ao longo da sua aplicação.

121. Em termos práticos, a liberação em parcela única elimina o mecanismo de controle tradicional que é o seu condicionamento ao cumprimento de etapas físicas da obra. Esta mudança implica em riscos, como: (i) má aplicação dos recursos, uma vez que todo o montante estará disponível sem verificações intermediárias; (ii) possível descasamento entre o cronograma físico e o financeiro, visto que não há garantia de que os recursos serão aplicados conforme o planejamento da obra; e (iii) dificuldade de salvaguarda dos recursos em caso de problemas na execução, uma vez que os valores terão sido integralmente liberados.

122. Mais ainda, esta simplificação vai de encontro à característica plurianual da execução de obras públicas, que têm suas liberações financeiras distribuídas de acordo com o

*cronograma físico-financeiro. A concentração dos recursos em parcela única pode inclusive contribuir para aumentar o número de obras paralisadas, pois remove a capacidade da concedente de suspender novas liberações como medida preventiva quando detectados problemas na execução.*

123. *Quando essa ferramenta de controle é eliminada, pois o conveniente já possui a totalidade dos recursos independentemente da qualidade da execução, ao surgirem problemas técnicos ou administrativos durante a obra, a concedente perde sua principal alavanca para induzir correções tempestivas, podendo resultar em agravamento dos problemas até o ponto em que a única alternativa seja a paralisação completa da obra.*

## **2.8 Execução de Obras com Recursos de Emendas Parlamentares**

### **2.8.1 Fonte de Dados**

124. *Considerando o escopo deste trabalho, foram selecionados dados do Ministério das Cidades no período de 2021 a 2024.*

125. *Para obter-se a relação de obras de infraestrutura financiadas com emendas parlamentares no âmbito do Ministério das Cidades, buscou-se dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (Obrasgov.br), do Transferegov.br e da Caixa Econômica Federal – CAIXA (Apêndice A).*

### **126. SIOP**

127. *O SIOP permitiu a obtenção dos dados orçamentários referentes aos Programas e Ações do Ministério das Cidades, incluindo informações como o classificador do resultado primário, valores presentes no projeto da lei orçamentária anual, a dotação inicial, dotação atual, valor empenhado, liquidado e pago. Entretanto, não é possível identificar por meio desse sistema os recursos destinados a obras dentre os Programas e Ações do Ministério das Cidades, sendo essa uma limitação de sua utilização.*

### **128. Plataforma Obrasgov.br**

129. *O Obrasgov.br, plataforma responsável por gerir a solução tecnológica para a melhoria da governança dos investimentos federais em infraestrutura, apesar de possuir painéis referentes a emendas e a obras, revelou inconsistências críticas que inviabilizaram sua utilização como fonte primária.*

130. *Por exemplo, ao filtrar intervenções do Ministério das Cidades, foram identificadas apenas 13 obras na Ação Orçamentária 00T1 (Mobilidade Urbana) com valor empenhado de R\$ 244,3 milhões. Contudo, dados do SIOP demonstram que essa mesma ação teve empenhos superiores a R\$ 5 bilhões em 2023, evidenciando uma subnotificação de mais de 95% dos recursos no sistema (Apêndice B).*

131. *Esta discrepância demonstra a necessidade de integração entre sistemas, conforme o item 9.4.1. do Acórdão 517/2024-TCU-Plenário, de 27/3/2024, que determinou ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que:*

*9.4.1. priorize a integração do Transferegov.br ao módulo de execução física da Plataforma Obrasgov.br, haja vista a relevância das informações existentes no Transferegov.br para a completude e a fidedignidade dos dados da Plataforma Obrasgov.br*

### **132. Sistema Transferegov.br**

133. *O Transferegov.br é uma ferramenta destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.*

134. *Esse sistema apresentou limitações significativas para a análise de emendas parlamentares. Ele não disponibiliza a classificação por Indicador de Resultado Primário (RP) em suas tabelas públicas, oferecendo apenas a classificação genérica "Tipo\_Parlamentar" (bancada, comissão, individual, relator geral). Esta limitação impede a correta identificação do tipo específico de emenda, já que emendas de bancada podem ser classificadas tanto como RP 2 quanto RP 7.*

135. *Uma inconsistência grave foi identificada na categoria "Relator Geral": apenas um contrato foi registrado para os anos de 2021 e 2022, contrariando os dados orçamentários que indicam dotações superiores a R\$ 3 bilhões para RP 9 no mesmo período. Ademais, verificou-se que os contratos de repasse são registrados como não sendo financiados por emenda parlamentar, o que representa um conflito com o próprio Indicador de Resultado Primário RP 9. Esta discrepância evidencia falhas críticas no registro e classificação das informações (Apêndice B).*

136. *O Transferegov.br também possui limitação quanto às informações qualitativas da execução, como a ausência de dados sobre a situação do objeto (não iniciado, em execução, paralisado, concluído), percentuais de execução e detalhamentos sobre as paralisações.*

### **137. CAIXA**

138. *A base da CAIXA foi escolhida com uma das fontes de dados pelo fato dessa instituição financeira atuar como Mandatária da União e ser a responsável no âmbito do Ministério das Cidades pela operacionalização dos contratos de repasse e dos termos de compromisso.*

### **139. Estruturação e Metodologia de Análise dos Dados**

140. *Para estruturar a análise de dados dessas diversas fontes, considerando as limitações existentes e a necessidade de conciliação dos dados, foi desenvolvida metodologia específica de cruzamento do SIAFI, do Transferegov.br e da CAIXA, utilizando-se dados dos empenhos dos contratos de repasse, de modo a identificar as emendas parlamentares com os respectivos indicadores de resultado primário.*

141. *O trabalho foi desenvolvido da seguinte forma:*

a. *Seleção por Item de Investimento: Utilizou-se a classificação "obras" no campo "Item\_Investimento" do Transferegov.br, incluindo propostas com combinações de obras, serviços de engenharia e equipamentos.*

b. *Validação de Programas: Foi elaborada lista dos Programas e Ações do MCID que contemplam execução de obras, validada pelo próprio Ministério. Duas ações inicialmente classificadas como obras (20AM e 00VK - Resíduos Sólidos) foram excluídas por vedação expressa em seus manuais.*

c. *Relacionamento de Bases: Realizou-se cruzamento entre dados do Transferegov.br, SIOP, SIAF e CAIXA mediante números de empenho e PTRES, permitindo identificar contratos vinculados aos respectivos indicadores de resultado primário.*

142. *Como limitação dessa abordagem, tem o fato de que a classificação "Item\_Investimento" não permite a seleção exclusiva de obras, já que permite a combinação de obras com serviços de engenharia, investimento e custeio. Além dessa limitação, por utilizar dados de sistemas diferentes, a correlação entre os dados apresenta algumas imprecisões. Entretanto, acredita-se que a estruturação traz resultado satisfatório para analisar de forma geral a situação das emendas parlamentares destinadas a obras no Ministério das Cidades*

143. *Outra limitação refere-se à ausência de registros das emendas que deram origem ao indicador de resultado primário RP 2, como as emendas de bancada e de relator. As operações vinculadas ao RP 2 são registradas nos sistemas sem a indicação dos autores das emendas, o que prejudica a análise.*

144. Além disso, como foi destacado nas análises referentes aos dados do SIOP, o orçamento classificado como RP 2 sofre alteração significativa durante o processo de aprovação da lei orçamentária, contudo sem ocorrer a vinculação das dotações acrescidas ou incluídas com as emendas parlamentares que as deram origem.

145. No SIOP, verificou-se, nos anos de 2023 e 2024, o uso do Plano Orçamentário para identificar as emendas de bancada classificadas como RP 2, entretanto nesse mesmo sistema, no painel Emendas Parlamentares, ao realizar o filtro do autor da emenda pelas bancadas estaduais, o resultado apresentado considera apenas o RP 7, não evidenciando as emendas de bancada classificadas como RP 2, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento do painel do SIOP.

146. Tendo essa limitação, realizou-se cruzamento de dados do Transferegov.br e SIAFI, utilizando-se os dados de empenho, do Plano de Trabalho Resumido (PTRES) e do Plano Orçamentário (PO), sendo obtido uma relação de 15 contratos de repasse cuja fonte de recursos são emendas de bancada vinculadas ao RP 2, totalizando recursos na ordem de R\$ 270 milhões:

Tabela 2: Contratos de repasse com emendas de bancada classificadas como RP 2

Ano de Contratação / Número do Contrato	Repasse (R\$ milhões)
☐ 2023	R\$ 257,28
948309	R\$ 47,89
949021	R\$ 39,39
949289	R\$ 14,36
951729	R\$ 29,81
954697	R\$ 28,73
954698	R\$ 6,70
954699	R\$ 9,58
955255	R\$ 19,15
955487	R\$ 9,58
955497	R\$ 21,81
955528	R\$ 19,15
955530	R\$ 6,70
955578	R\$ 4,43
☐ 2024	R\$ 14,36
955499	R\$ 4,79
955529	R\$ 9,58
Total	R\$ 271,64

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e do SIAFI – 6/11/2024

147. Assim, constata-se a necessidade de aprimoramento dos sistemas governamentais para que seja possível realizar o acompanhamento e garantir a devida transparência às dotações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares classificadas como RP 2.

### 2.8.2 Panorama orçamentário das obras financiadas por emendas

148. A compreensão do impacto atual das emendas parlamentares no orçamento do MCID exige análise da evolução histórica deste instrumento, conforme demonstrado no Relatório de Contas do Presidente de 2023 (TC 010.005/2024-2).

149. O indicador de Resultado Primário (RP) é fundamental para compreender a classificação orçamentária das emendas parlamentares e sua evolução ao longo dos exercícios financeiros. Este indicador visa auxiliar a apuração do resultado primário do governo e identifica a natureza da despesa conforme a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central.

150. *A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024) mantém estrutura similar à LDO 2024, estabelecendo as seguintes classificações principais para as emendas parlamentares: RP 6 - Emendas individuais de execução obrigatória (2% da Receita Corrente Líquida); RP 7 - Emendas de bancada estadual de execução obrigatória (1% da Receita Corrente Líquida); RP 8 - Emendas de comissão permanente do Senado, Câmara ou mista do Congresso Nacional.*

151. *A LOA 2025, sancionada em abril de 2025, confirma a continuidade do padrão observado na LOA 2024, prevendo que emendas parlamentares também podem ser classificadas como RP 2 (despesas discricionárias). Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento, as emendas parlamentares atingiram o montante de R\$ 50,4 bilhões na LOA 2025, sendo R\$ 24,6 bilhões para as Emendas Individuais (RP 6), R\$ 14,3 bilhões para as Emendas de Bancadas Estaduais (RP 7) e R\$ 11,5 bilhões para as Emendas de Comissão (RP 8).*

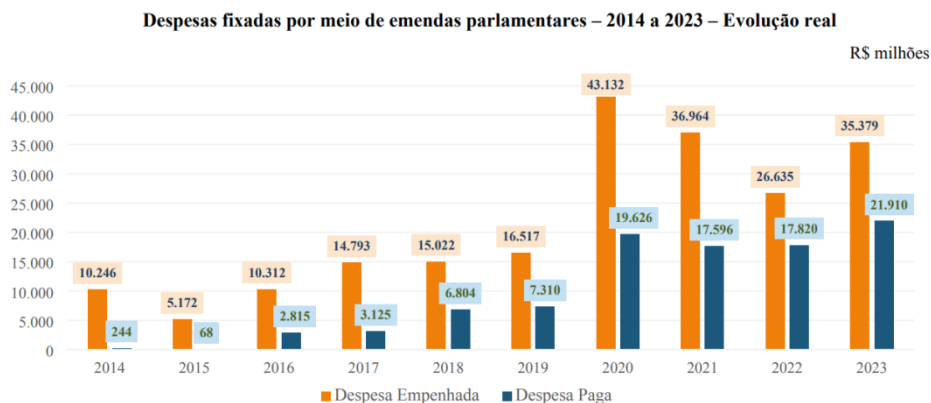
152. *O Relatório de Contas do Presidente de 2023, elaborado pelo TCU (TC 010.005/2024-2), apresenta relevante diagnóstico sobre esta trajetória e suas implicações orçamentárias.*

153. *O marco inicial das emendas impositivas ocorreu em 2015, com a Emenda Constitucional 86, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais (RP 6) no montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida. Em 2019, a EC 100 estendeu a obrigatoriedade às emendas de bancada estadual (RP 7) até 1% da RCL. Posteriormente, a EC 126/2022 elevou o percentual das emendas individuais para 2% da RCL, estabelecendo que pelo menos 50% destes valores devem ser destinados à saúde (TC 010.005/2024-2, p.112).*

154. *O período de 2020 a 2022 foi marcado pela utilização controversa das emendas de relator-geral (RP 9), posteriormente declaradas inconstitucionais pelo STF em dezembro de 2022. Estas emendas expandiram significativamente o volume de recursos alocados via emendas parlamentares e foram substituídas por mecanismos que direcionaram recursos similares para outras classificações orçamentárias (TC 010.005/2024-2, p.112).*

155. *Os dados do Relatório de Contas do Presidente de 2023 demonstram o impacto substantivo destas alterações no orçamento federal. Entre 2014 e 2019, a média anual de recursos empenhados via emendas foi de R\$ 12,01 bilhões. Com a introdução das emendas RP 9 em 2020, este patamar saltou para uma média de R\$ 35,53 bilhões anuais entre 2020 e 2023, representando crescimento superior a 195% (TC 010.005/2024-2, p.113).*

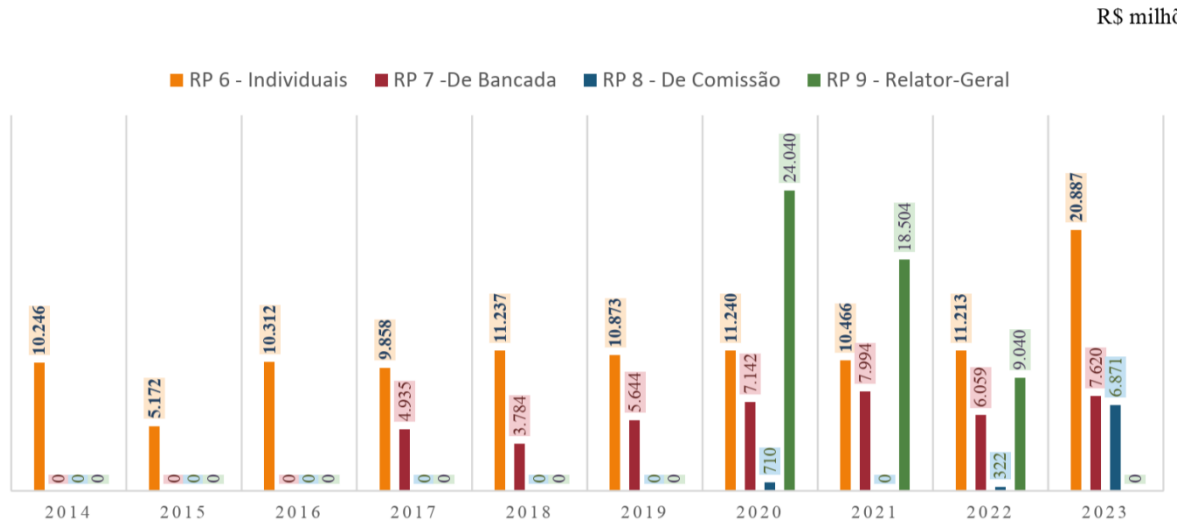
*Gráfico 1: Evolução das despesas por emendas parlamentares (2014-2023) - valores atualizados pelo IPCA*



Fonte: Siop.

156. O exercício de 2023 ilustra a complexidade da transição pós-RP 9. Foram empenhados R\$ 20,89 bilhões em emendas RP 6 (crescimento de 86,28% sobre 2022) e R\$ 6,87 bilhões em emendas RP 8. Adicionalmente, a EC 126/2022 autorizou o relator-geral a fixar até R\$ 9,85 bilhões em despesas classificadas como RP 2, demonstrando como recursos continuaram sendo alocados via emendas parlamentares, após a declaração de inconstitucionalidade das RP 9 (TC 010.005/2024-2, p.113).

Gráfico 2: Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares - por tipo de emenda – 2014 a 2023 – Evolução real – Valores empenhados



Fonte: Siop.

157. Um aspecto crítico identificado é a dificuldade de rastreabilidade das emendas classificadas como RP 2. Conforme esclarecido pelo próprio governo federal, emendas classificadas com RP 2 só se diferenciam das dotações classificadas com RP 2 em razão de sua origem no Congresso Nacional, não sendo possível identificar todas as emendas parlamentares classificadas com RP 2 nas consultas públicas do SIOP. Esta limitação compromete a transparência e o controle social sobre estes recursos.

158. É nesse cenário que o Ministério das Cidades se encontra, onde aproximadamente 40% da dotação destinada a obras no período analisado deriva de emendas parlamentares classificadas em diferentes indicadores de resultado primário (RP 2, RP 6, RP 7, RP 8).

159. A análise dos dados orçamentários do período 2021-2024 revela que as alterações no RP 2, frequentemente decorrentes de emendas reclassificadas, impactaram significativamente o orçamento do Ministério. Conforme será demonstrado nas seções subsequentes, esta dinâmica contribui para a fragmentação do planejamento e compromete a capacidade de execução coordenada das políticas urbanas.

2.8.2.1 Participação das emendas no orçamento do MCID

160. Considerando as propostas que possuem obras como um de seus itens de investimento, foram identificados sete programas e trinta e duas ações orçamentárias com dotação orçamentária para o investimento em obras no Ministério das Cidades:

Tabela 3: Dotação atual por ano e programa do Ministério das Cidades (R\$ milhões)

ANO / PROGRAMA	DOTAÇÃO
----------------	---------

	<b>ATUAL</b>
<b>2021</b>	<b>R\$ 5.171,25</b>
2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	R\$ 4.590,98
2218 - Gestão de Riscos e de Desastres	R\$ 148,33
2219 - Mobilidade Urbana	R\$ 40,13
2220 - Moradia Digna	R\$ 87,26
2222 - Saneamento Básico	R\$ 304,55
<b>2022</b>	<b>R\$ 3.848,92</b>
2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	R\$ 221,76
2218 - Gestão de Riscos e de Desastres	R\$ 161,17
2219 - Mobilidade Urbana	R\$ 2.989,98
2220 - Moradia Digna	R\$ 123,36
2222 - Saneamento Básico	R\$ 352,65
<b>2023</b>	<b>R\$ 7.749,73</b>
2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	R\$ 326,64
2218 - Gestão de Riscos e de Desastres	R\$ 281,79
2219 - Mobilidade Urbana	R\$ 6.084,54
2220 - Moradia Digna	R\$ 15,73
2222 - Saneamento Básico	R\$ 1.041,03
<b>2024</b>	<b>R\$ 5.792,60</b>
2318 - Gestão de Riscos e de Desastres	R\$

	639,17
	R\$
2319 - Mobilidade Urbana	1.636,81
	R\$
2320 - Moradia Digna	866,25
	R\$
2322 - Saneamento Básico	2.073,20
	R\$
5601 - Cidades Melhores	141,87
	R\$
5602 - Periferia Viva	435,30
	R\$
<b>Total</b>	<b>22.562,50</b>

*Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Painel do Orçamento Federal – SIOP 17/10/2024*

161. *Extrai-se dos dados que 70% da dotação em obras do MCID está concentrada nos programas 2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano e 2219/2319 – Mobilidade Urbana. No tocante às ações orçamentárias, a ação orçamentária 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária (substituída pela Ação 00T1 em 2022) representa 19% do total da dotação, enquanto a ação orçamentária 00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária representa 45% do total. A destinação principal dessas ações é a execução de obras de pavimentação ou recapeamento urbano.*

162. *Destaca-se que o detalhamento sobre a extinção da Ação 1D73 pode ser entendido no Processo TC 038.159/2020-1, que tratou do monitoramento da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.359/2018–TCU–Plenário.*

163. *A participação das emendas parlamentares no orçamento de obras do Ministério das Cidades é possível ser verificada pelos dados a seguir:*

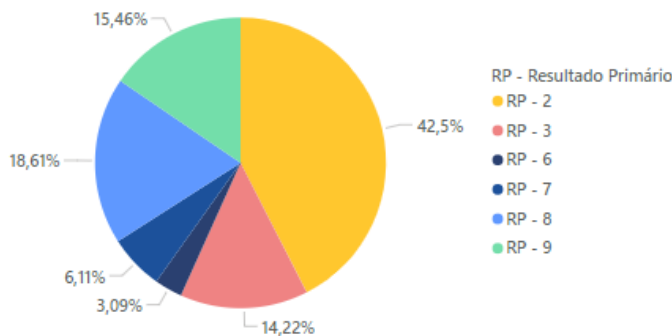
*Tabela 4: Participação das emendas parlamentares no orçamento de obras do Ministério das Cidades*

**SIOP - Dotação Atual (milhões)**

RP - Resultado Primário	2021	2022	2023	2024	Total
RP - 2	R\$ 1.204,86	R\$ 2.924,96	R\$ 4.182,40	R\$ 1.277,72	R\$ 9.589,94
RP - 3				R\$ 3.209,14	R\$ 3.209,14
RP - 6	R\$ 314,37	R\$ 149,07	R\$ 144,00	R\$ 89,93	R\$ 697,37
RP - 7	R\$ 511,56	R\$ 338,30	R\$ 340,33	R\$ 188,95	R\$ 1.379,14
RP - 8		R\$ 89,71	R\$ 3.083,00	R\$ 1.026,86	R\$ 4.199,57
RP - 9	R\$ 3.140,46	R\$ 346,88			R\$ 3.487,34
Total	R\$ 5.171,25	R\$ 3.848,92	R\$ 7.749,73	R\$ 5.792,60	R\$ 22.562,50

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do SIOP - 17/10/2024.

Gráfico 3: Participação das emendas parlamentares no orçamento de obras (2021-2024)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do SIOP - 17/10/2024.

164. Identifica-se da tabela anterior que aproximadamente 40% da dotação de obras no período analisado é decorrente de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9), o que demonstra a materialidade desse tipo de rubrica. Entretanto, ressalva-se que esse montante pode ser ainda maior, já que os valores alocados no RP 2, em particular no exercício de 2023, contemplam emendas parlamentares ao projeto da lei orçamentária anual (PLOA), conforme evidenciado no Relatório de Contas do Presidente da República do ano de 2023.

#### 2.8.2.2 Impactos das alterações orçamentárias

165. Corroborando com o parágrafo anterior, verifica-se o impacto da alteração legislativa sobre o RP 2 na tabela a seguir.

Tabela 5: Impacto da alteração legislativa sobre o RP 2 (R\$ milhões)

RP - 2				
Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Alteração PLOA	Alteração PLOA %
2021	R\$ 530,82	R\$ 221,09	-R\$ 309,73	-58,35%
2022	R\$ 472,60	R\$ 393,47	-R\$ 79,12	-16,74%
2023	R\$ 20,48	R\$ 4.765,04	R\$ 4.744,56	23.168,06%
2024	R\$ 127,85	R\$ 1.081,13	R\$ 953,27	745,60%
Total	R\$ 1.151,75	R\$ 6.460,73	R\$ 5.308,98	460,95%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP – 17/10/2024. (Valores em R\$ milhões)

166. No período analisado (2021-2024), observa-se uma variação substancial nas dotações iniciais propostas pelo Executivo e os valores finalmente aprovados pelo Legislativo. Particularmente expressivo é o comportamento registrado em 2023, quando as dotações RP 2 saltaram de R\$ 20,48 milhões no projeto original para R\$ 4.765,04 milhões na dotação inicial aprovada, representando um incremento superior a 23.000%.

167. *Destacam-se a seguir algumas ações orçamentárias, cujos cortes orçamentários no trâmite de aprovação da LOA indicam a ocorrência de impacto significativo no planejamento do Ministério das Cidades, conforme pode ser visto na tabela a seguir.*

*Tabela 6: Ações orçamentárias com cortes orçamentários significativos*

**RP - 2**

Ano / Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Alteração PLOA	Alteração PLOA %
☐ 2021				
10SC	R\$ 39,54	R\$ 0,00	-R\$ 39,54	-100,00%
10SJ	R\$ 0,50	R\$ 0,00	-R\$ 0,50	-100,00%
10SS	R\$ 200,22	R\$ 0,00	-R\$ 200,22	-100,00%
10ST	R\$ 0,56	R\$ 0,00	-R\$ 0,56	-100,00%
10T2	R\$ 26,70	R\$ 5,08	-R\$ 21,62	-80,99%
8865	R\$ 31,21	R\$ 0,00	-R\$ 31,21	-100,00%
☐ 2022				
00T2	R\$ 90,00	R\$ 48,77	-R\$ 41,23	-45,81%
00T3	R\$ 100,11	R\$ 58,54	-R\$ 41,57	-41,52%

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP – 17/10/2024. (Valores em R\$ milhões)*

168. *Os dados revelam uma volatilidade orçamentária onde determinadas ações sofreram cortes severos, com algumas tendo seus recursos completamente eliminados durante a tramitação legislativa. Como a ação 10SS (Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano) que teve sua dotação reduzida de R\$ 200,22 milhões para zero, representando um corte de 100%. Similarmente, outras ações sofreram reduções significativas como a ação 10T2 (Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas) que teve redução de 80,99%, passando de R\$ 26,70 milhões para apenas R\$ 5,08 milhões.*

169. *Em sentido contrário, a tabela seguinte revela incrementos orçamentários expressivos, com destaque para a ação 00T1 (Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária), que teve sua dotação ampliada de R\$ 0,08 milhões para R\$ 2.537,72 milhões em 2023, representando um aumento extraordinário de 3.383.522,95%, conforme apresentado a seguir.*

*Tabela 7: Ações orçamentárias com aumento substancial do orçamento*

**RP - 2**

Ano / Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Alteração PLOA	Alteração PLOA %
☐ 2022				
00T1	R\$ 6,40	R\$ 84,68	R\$ 78,28	1.223,16%
00TI	R\$ 0,10	R\$ 2,10	R\$ 2,00	2.000,00%
☐ 2023				
00SY	R\$ 0,03	R\$ 221,67	R\$ 221,65	886.581,62%
00T1	R\$ 0,08	R\$ 2.537,72	R\$ 2.537,64	3.383.522,95%
00T3	R\$ 3,45	R\$ 569,34	R\$ 565,89	16.402,47%
00TI	R\$ 0,02	R\$ 228,75	R\$ 228,74	1.524.930,57%
00TK	R\$ 4,17	R\$ 284,33	R\$ 280,16	6.714,78%
00TM	R\$ 1,55	R\$ 131,46	R\$ 129,91	8.397,55%
00TN	R\$ 2,78	R\$ 251,21	R\$ 248,43	8.936,27%
00TO	R\$ 5,63	R\$ 361,13	R\$ 355,49	6.311,35%
8865	R\$ 2,78	R\$ 179,44	R\$ 176,66	6.349,98%
☐ 2024				
00T1	R\$ 20,00	R\$ 269,76	R\$ 249,76	1.248,79%
00VJ	R\$ 7,85	R\$ 33,05	R\$ 25,20	320,88%

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP – 17/10/2024. (Valores em R\$ milhões)*

170. *Por meio das tabelas apresentadas, constata-se que as alterações ocorridas em dotações classificadas como RP 2, durante o processo de aprovação da LOA, impactam diretamente o planejamento do Ministério das Cidades, já que determinadas ações tiveram seu orçamento completamente suprimido, enquanto outras foram majoradas muitas vezes acima da proposta original de investimento do órgão.*

171. *Evidenciam que as emendas parlamentares podem transformar ações consideradas eventualmente com o secundárias ou de menor prioridade técnica em programas de grande envergadura orçamentária. Tal dinâmica ilustra como o processo legislativo pode reorientar as prioridades do Ministério das Cidades, concentrando recursos massivos em determinadas áreas que poderiam não corresponder às necessidades técnicas identificadas pelo planejamento setorial original.*

172. *Além das alterações ocorridas durante a aprovação do orçamento, verificaram-se outros substanciais durante a execução do orçamento anual, como observado na ação 1D73 em 2021, que teve sua dotação ampliada de R\$ 1,88 milhão para R\$ 650,05 milhões, representando um incremento extraordinário de 34.468% durante a execução. De forma contrastante, em 2023, algumas ações experimentaram reduções substanciais, como a ação 00T3, que teve sua dotação diminuída de R\$ 569,34 milhões para R\$ 148,09 milhões, uma redução de 74,0%, conforme demonstrado pelas tabelas a seguir.*

*Tabela 8: Alterações durante execução orçamentária - reduções significativas*

**RP - 2**

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Variação da Dotação Inicial %
2021	R\$ 530,82	R\$ 221,09	R\$ 1.204,86	444,96%
2022	R\$ 472,60	R\$ 393,47	R\$ 2.924,96	643,37%
2023	R\$ 20,48	R\$ 4.765,04	R\$ 4.182,40	-12,23%
2024	R\$ 127,85	R\$ 1.081,13	R\$ 1.277,72	18,18%
Total	R\$ 1.151,75	R\$ 6.460,73	R\$ 9.589,94	48,43%

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP – 17/10/2024. (Valores em R\$ milhões)*

*Tabela 9: Alterações durante execução orçamentária - aumentos significativos*

**RP - 2**

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Variação da Dotação Inicial
☐ 2021	R\$ 29,70	R\$ 6,96	R\$ 745,84	R\$ 738,89
10T2	R\$ 26,70	R\$ 5,08	R\$ 95,79	R\$ 90,72
1D73	R\$ 3,00	R\$ 1,88	R\$ 650,05	R\$ 648,17
☐ 2022	R\$ 382,31	R\$ 344,42	R\$ 2.838,02	R\$ 2.493,60
00SY	R\$ 4,86	R\$ 7,26	R\$ 146,65	R\$ 139,39
00T1	R\$ 6,40	R\$ 84,68	R\$ 1.928,08	R\$ 1.843,40
00T3	R\$ 100,11	R\$ 58,54	R\$ 225,82	R\$ 167,28
00TI	R\$ 0,10	R\$ 2,10	R\$ 23,65	R\$ 21,55
00TK	R\$ 80,97	R\$ 57,19	R\$ 161,17	R\$ 103,97
00TM	R\$ 21,24	R\$ 17,32	R\$ 64,23	R\$ 46,91
00TO	R\$ 168,44	R\$ 117,13	R\$ 283,32	R\$ 166,20
00TQ	R\$ 0,20	R\$ 0,20	R\$ 5,10	R\$ 4,90
☐ 2023	R\$ 3,47	R\$ 798,09	R\$ 151,21	-R\$ 646,88
00T3	R\$ 3,45	R\$ 569,34	R\$ 148,09	-R\$ 421,25
00TI	R\$ 0,02	R\$ 228,75	R\$ 3,13	-R\$ 225,63
Total	R\$ 415,48	R\$ 1.149,47	R\$ 3.735,08	R\$ 2.585,61

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP – 17/10/2024. (Valores em R\$ milhões)*

173. *Analisando as alterações ocorridas durante a execução orçamentária, também se identifica um impacto elevado no orçamento destinado a obras, o que representa desafios ao planejamento. É possível identificar também algumas ações orçamentárias que foram suprimidas durante o processo de aprovação da LOA e que tiveram seus orçamentos restabelecidos ou mesmo majorados durante a fase de execução.*

174. *Um exemplo pode ser observado na ação 10T2 em 2021, que durante a aprovação da LOA sofreu redução drástica de R\$ 26,70 milhões para R\$ 5,08 milhões, representando um corte de 80,99%. Contudo, durante a execução orçamentária, esta mesma ação teve sua dotação substancialmente ampliada para R\$ 95,79 milhões, representando um incremento de R\$ 90,72 milhões em relação à dotação inicial aprovada, demonstrando não apenas o restabelecimento, mas uma majoração significativa dos recursos originalmente cortados pelo Legislativo.*

175. *Situação similar de reversão e amplificação pode ser observada na ação 00T1 em 2022, que inicialmente foi beneficiada durante a aprovação da LOA com aumento de R\$ 6,40 milhões para R\$ 84,68 milhões, representando um incremento de 1.223,16%. Durante a execução orçamentária, esta ação experimentou nova e substancial ampliação, passando para R\$ 1.928,08 milhões. De forma complementar, a ação 00T3 em 2022 também evidencia essa dinâmica, tendo sua dotação ampliada durante a execução de R\$ 58,54 milhões para R\$ 225,82 milhões, representando um incremento de R\$ 167,28 milhões.*

176. *Esses movimentos pendulares evidenciam a volatilidade orçamentária que caracteriza o processo de gestão das emendas parlamentares, onde decisões tomadas durante a tramitação legislativa podem ser frequentemente revertidas ou amplificadas ao longo do exercício financeiro, dificultando a previsibilidade do planejamento de médio e longo prazo do Ministério das Cidades.*

177. *Diante dessa dinâmica de alterações orçamentárias que impactam o planejamento e a execução das políticas de desenvolvimento urbano do Ministério das Cidades, torna-se fundamental examinar seu arcabouço normativo.*

178. *Nesse contexto, considerando o regramento específico que trata das dotações classificadas como RP 2 e sua implicação para a discricionariedade na execução orçamentária, cita-se o § 2º, art. 1º, da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares:*

*§ 2º Às dotações incluídas ou acrescidas por emendas, durante a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, classificadas com Identificador de Resultado primário 2 - RP 2, não se aplicam quaisquer tipos de indicações de beneficiários ou ordem de prioridades por seus autores, bem como não se aplica quaisquer obrigações de o Órgão Setorial instruir eventual remanejamento demandado pelos autores.*

179. *Percebe-se do normativo citado, que para as dotações RP 2 derivadas de emendas, quer sejam incluídas ou acrescidas, não se aplicaria qualquer indicação de beneficiários por parte dos parlamentares. Entretanto a mencionada portaria é exclusiva para o exercício de 2023 e as portarias de teor semelhante publicadas para os exercícios de 2021 (Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021), 2022 (Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1965, de 10 de março de 2022) e 2024 (Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024) não apresentam tal restrição.*

180. *Diante disso, exceto para exercício de 2023, verifica-se não haver regramento definido para as dotações incluídas ou acrescidas por emendas, durante a aprovação dos projetos de lei orçamentária, classificadas com RP 2, no tocante a indicação de beneficiários ou ordem de prioridades por seus autores. Isso indica um risco de que a discricionariedade de execução dos programas públicos pelo Poder Executivo pode estar sendo reduzida, além de deficiências de*

transparência, já que não há publicidade acerca da autoria da indicação de recursos para determinada obra.

181. Paralelamente às alterações observadas no RP 2, verifica-se que as demais emendas parlamentares também sofrem alterações ao longo da execução do orçamento, demonstrando ainda mais a necessidade de o MCID ter um planejamento adequado, capaz de contemplar o dinamismo das alterações orçamentárias:

Tabela 10: Alterações nas emendas parlamentares durante execução do orçamento (R\$ milhões)

Ano / RP	Dotação Inicial	Dotação Atual	Varição da Dotação Inicial	Varição da Dotação Inicial %
☐ 2021	R\$ 3.901,79	R\$ 3.966,39	R\$ 64,60	1,66%
RP - 6	R\$ 323,14	R\$ 314,37	-R\$ 8,76	-2,71%
RP - 7	R\$ 505,33	R\$ 511,56	R\$ 6,22	1,23%
RP - 9	R\$ 3.073,32	R\$ 3.140,46	R\$ 67,14	2,18%
☐ 2022	R\$ 2.972,67	R\$ 923,96	-R\$ 2.048,70	-68,92%
RP - 6	R\$ 156,50	R\$ 149,07	-R\$ 7,43	-4,75%
RP - 7	R\$ 405,13	R\$ 338,30	-R\$ 66,83	-16,50%
RP - 8	R\$ 90,63	R\$ 89,71	-R\$ 0,92	-1,02%
RP - 9	R\$ 2.320,40	R\$ 346,88	-R\$ 1.973,52	-85,05%
☐ 2023	R\$ 3.759,17	R\$ 3.567,33	-R\$ 191,83	-5,10%
RP - 6	R\$ 254,24	R\$ 144,00	-R\$ 110,25	-43,36%
RP - 7	R\$ 421,92	R\$ 340,33	-R\$ 81,59	-19,34%
RP - 8	R\$ 3.083,00	R\$ 3.083,00	R\$ 0,00	0,00%
☐ 2024	R\$ 3.639,49	R\$ 1.305,74	-R\$ 2.333,76	-64,12%
RP - 6	R\$ 102,22	R\$ 89,93	-R\$ 12,29	-12,02%
RP - 7	R\$ 190,95	R\$ 188,95	-R\$ 2,00	-1,05%
RP - 8	R\$ 3.346,33	R\$ 1.026,86	-R\$ 2.319,46	-69,31%
Total	R\$ 14.273,12	R\$ 9.763,43	-R\$ 4.509,69	-31,60%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP – 17/10/2024. (Valores em R\$ milhões)

182. Os dados revelam um padrão de reduções generalizadas nas dotações das emendas parlamentares entre a dotação inicial e a dotação atual, com variações negativas observadas na maioria dos exercícios analisados.

183. Particularmente expressivo é o comportamento registrado em 2022, quando as emendas experimentaram uma redução global de 68,92%, passando de R\$ 2.972,67 milhões para R\$ 923,96 milhões, representando uma diminuição de R\$ 2.048,70 milhões. As emendas RP 9 (de relator) foram as mais impactadas neste exercício, sofrendo redução de 85,05%, de R\$ 2.320,40 milhões para R\$ 346,88 milhões.

184. Em 2024, observa-se nova tendência de redução significativa, com as dotações totais diminuindo em 64,12%, passando de R\$ 3.639,49 milhões para R\$ 1.305,74 milhões. Destaca-se que as emendas RP 8 (de comissão) foram particularmente afetadas em 2024, experimentando redução de 69,31%.

185. Essas variações demonstram que o planejamento do Ministério das Cidades deve contemplar não apenas a imprevisibilidade das alterações legislativas, mas também a volatilidade inerente à alocação e à execução orçamentária das emendas parlamentares, que podem sofrer contingenciamentos, remanejamentos ou cancelamentos ao longo do exercício, exigindo flexibilidade e capacidade de adaptação constante na gestão dos recursos destinados às políticas de desenvolvimento urbano.

186. À luz dessas considerações, conjugando-se a substancial alteração no RP 2 decorrente de emendas durante a aprovação dos projetos de lei, a ausência de regras sobre as indicações de beneficiários ou ordem de prioridades, o impacto dessas alterações no planejamento do Ministério das Cidades e o possível prejuízo à execução das obras, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de esta Corte de Contas realizar uma auditoria operacional no âmbito do Ministério das Cidades para avaliar o impacto que as alterações legislativas nas propostas de leis orçamentárias acarretam no planejamento e na execução das obras e como são definidos os beneficiários e a ordem de prioridades para a execução das dotações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas como RP 2.

### 2.8.3 Análise da Execução Orçamentária e Financeira

187. As alterações orçamentárias, tanto na aprovação quanto na execução da LOA, refletem diretamente na dinâmica do empenho das dotações orçamentárias e pagamento dos recursos, gerando descompassos que comprometem a eficiência da gestão orçamentária.

188. Entre 2021 e 2024, verifica-se que praticamente toda a dotação destinada às obras foi empenhada, ressalvado o ano de 2024, cujo orçamento encontrava-se em execução quando da elaboração deste trabalho. Contudo, quanto ao pagamento, identifica-se que no ano da realização dos empenhos, os valores pagos são mínimos, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 11: Empenho e pagamento das dotações orçamentárias de obras (R\$ milhões)

Ano / RP	Dotação Atual	Empenhado	% Empenhado	Pago	% PAGO
☐ 2021	R\$ 3.966,39	R\$ 3.954,66	99,70%	\$10,61	0,27%
RP - 6	R\$ 314,37	R\$ 313,18	99,62%	\$1,97	0,63%
RP - 7	R\$ 511,56	R\$ 511,33	99,96%	\$3,25	0,63%
RP - 9	R\$ 3.140,46	R\$ 3.130,15	99,67%	\$5,40	0,17%
☐ 2022	R\$ 923,96	R\$ 920,86	99,66%	\$5,12	0,55%
RP - 6	R\$ 149,07	R\$ 148,76	99,79%	\$2,09	1,41%
RP - 7	R\$ 338,30	R\$ 338,30	100,00%	\$2,13	0,63%
RP - 8	R\$ 89,71	R\$ 86,92	96,89%	\$0,00	0,00%
RP - 9	R\$ 346,88	R\$ 346,87	100,00%	\$0,90	0,26%
☐ 2023	R\$ 3.567,33	R\$ 3.537,08	99,15%	\$6,89	0,19%
RP - 6	R\$ 144,00	R\$ 142,39	98,88%	\$4,18	2,90%
RP - 7	R\$ 340,33	R\$ 316,95	93,13%	\$2,07	0,61%
RP - 8	R\$ 3.083,00	R\$ 3.077,73	99,83%	\$0,63	0,02%
☐ 2024	R\$ 1.305,74	R\$ 561,46	43,00%	\$0,00	0,00%
RP - 6	R\$ 89,93	R\$ 72,11	80,19%	\$0,00	0,00%
RP - 7	R\$ 188,95	R\$ 156,06	82,59%	\$0,00	0,00%
RP - 8	R\$ 1.026,86	R\$ 333,29	32,46%	\$0,00	0,00%
Total	R\$ 9.763,43	R\$ 8.974,05	91,91%	\$22,62	0,23%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP – 17/10/2024. (Valores em R\$ milhões)

189. Os dados revelam que, no período analisado (2021-2024), o percentual de empenho das emendas parlamentares manteve-se em patamares superiores a 90% na maioria dos exercícios, destacando-se o desempenho de 2021, quando 99,70% dos recursos foram empenhados, e 2022 e 2023, com índices de 99,66% e 99,15%, respectivamente.

190. Contudo, os percentuais de pagamento apresentam comportamento significativamente mais modesto, variando entre 0,17% e 2,90%, o que indica que, embora o Ministério consiga empenhar eficientemente os recursos das emendas parlamentares, a conversão desses empenhos em pagamentos efetivos enfrenta limitações operacionais consideráveis, possivelmente relacionadas aos prazos para conclusão dos procedimentos licitatórios, execução contratual e cumprimento das etapas técnicas necessárias para a liberação dos recursos.

191. *Esta disparidade acentuada entre os elevados índices de empenho e os baixos percentuais de pagamento das emendas parlamentares, além de suscitar questionamentos sobre a efetividade real da execução desses recursos e sua capacidade de gerar impactos concretos nas políticas de desenvolvimento urbano, provoca um valor expressivo inscrito em Restos a Pagar ao final do exercício.*

192. *Além disso, observa-se o possível conflito quanto ao princípio orçamentário da anualidade esculpido no art. 165, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), nos artigos 2º e 34 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e no art. 27 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, nos artigos 2º e 34 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e no art. 27 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986.*

Constituição Federal, art. 165:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal (...);

II - o orçamento de investimento (...);

III - o orçamento da seguridade social(...).

(...)

Lei 4.320/1964:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

(...)

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

(...)

Decreto 93.872/1986:

Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

193. *Essa forma de execução, em que se realiza o empenho da totalidade do valor de repasse federal previamente à contratação, ainda que a execução deva ocorrer em anos posteriores, se mostra contrária ao disposto nas portarias que regulamentam a transferência dos recursos.*

Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016:

Art. 10. Nos instrumentos regulados por esta Portaria, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, mediante apostilamento. (...)

Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023:

Art. 30. A existência de dotação orçamentária específica é condição para a celebração do instrumento pelo concedente, o qual deverá empenhar o valor previsto para desembolso no exercício da assinatura do instrumento.

§ 1º Nos instrumentos com vigência plurianual, o concedente deverá, ainda:

I - registrar no SIAFI, em conta contábil específica, os valores programados para cada exercício subsequente ao da celebração;

II - consignar crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução dos instrumentos; e

III - indicar o crédito e respectivo empenho, mediante apostilamento, para atender às parcelas a serem executadas nos exercícios seguintes ao da celebração, observado o cronograma de desembolso.

§ 2º O concedente deverá incluir, em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes, a dotação necessária à execução das parcelas dos instrumentos plurianuais.

*Parágrafo único.* A previsão de execução de créditos orçamentários em exercício futuros, a que se refere o caput acarretará a responsabilidade do concedente incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do instrumento (...)

194. A questão da anualidade também é abordada nas LDO, tendo as leis de diretrizes orçamentárias referentes aos exercícios financeiros de 2021 e 2022 autorizado a plurianualidade orçamentária no caso de despesas com obras (conforme disposto, respectivamente, nos arts. 66 da Lei 14.116/2020 e 18 da Lei 14.194/2021), contudo, não há dispositivo semelhante nas LDO referentes aos exercícios financeiros de 2023 (Lei 14.436/2022) e 2024 (Lei 14.791/2023).

Lei 14.116/2020, art. 66:

§ 5º O empenho abrangerá a totalidade ou a parcela da obra que possa ser executada no exercício financeiro ou dentro do prazo de validade dos restos a pagar.

(...)

Lei 14.194/2021, art. 18:

§ 10 O empenho abrangerá a totalidade ou a parcela da obra que possa ser executada no exercício financeiro ou dentro do prazo de validade dos restos a pagar (...)

195. Quanto ao tema, é pertinente citar o Acórdão 710/2023–TCU–Plenário, que contém determinação referente ao cumprimento do princípio orçamentário da anualidade:

9.3. determinar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, em conjunto com os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento e da Gestão e da Inovação em Serviços, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação para efetivo cumprimento do princípio orçamentário da anualidade na gestão dos recursos alocados na Lei Orçamentária Anual ao referido ministério e suas entidades vinculadas, considerando inclusive eventual necessidade de revisão das normas infralegais que regem transferências de recursos da União para melhor harmonização com o arcabouço normativo que disciplina a execução das despesas públicas, notadamente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal, os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e o art. 27 do Decreto 93.872/1986, especificando as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação.

196. Considerando o referido acórdão, percebe-se que o tema da anualidade orçamentária já foi debatido no âmbito deste Tribunal, resultando em determinação para seu efetivo cumprimento.

197. Ademais, registra-se que os problemas de conformidade orçamentária identificados são corroborados pelos cronogramas operacionais das emendas parlamentares, que concentram as contratações no final do exercício, comprometendo ainda mais o cumprimento do princípio da anualidade.

198. Os cronogramas para operacionalização das emendas parlamentares individuais e de bancada são divulgados anualmente pelo Poder Executivo, no Transferegov.br, em observância às respectivas LDO. Identifica-se que os cronogramas passam por alterações durante os

exercícios, bem como há publicações de cronogramas complementares que reabrem prazo para o envio de propostas.

199. *Pode ser visto que, em regra, inicialmente abre-se prazo para apresentação durante o primeiro semestre de cada ano e ocorre a reabertura no segundo semestre, tendo em comum o prazo final para contratação em 31/12 de cada exercício. A título demonstrativo, segue o último cronograma para execução das emendas individuais 2023, com finalidade definida, disponível no Transferegov.br:*

*Tabela 12: Cronograma para execução das emendas individuais 2023*

<i>AÇÃO</i>	<i>VEL</i>	<i>RESPONSÁ</i>	<i>P</i> <i>RAZO</i>
<i>Divulgação dos Programas no Transferegov.br</i>		<i>Concedente</i>	<i>At é 27/11/2023</i>
<i>Envio das Propostas</i>		<i>Proponente</i>	<i>At é 08/12/2023</i>
<i>Análise Conclusiva das Propostas e envio para a Mandatária</i>		<i>Concedente</i>	<i>At é 18/12/2023</i>
<i>1. Análise do Plano de Trabalho 2. Complementação do Plano de Trabalho 3. Reanálise do Plano de Trabalho; e 4. Aprovação/Rejeição.</i>		<i>Mandatária /Proponente</i>	<i>At é 31/12/2023</i>

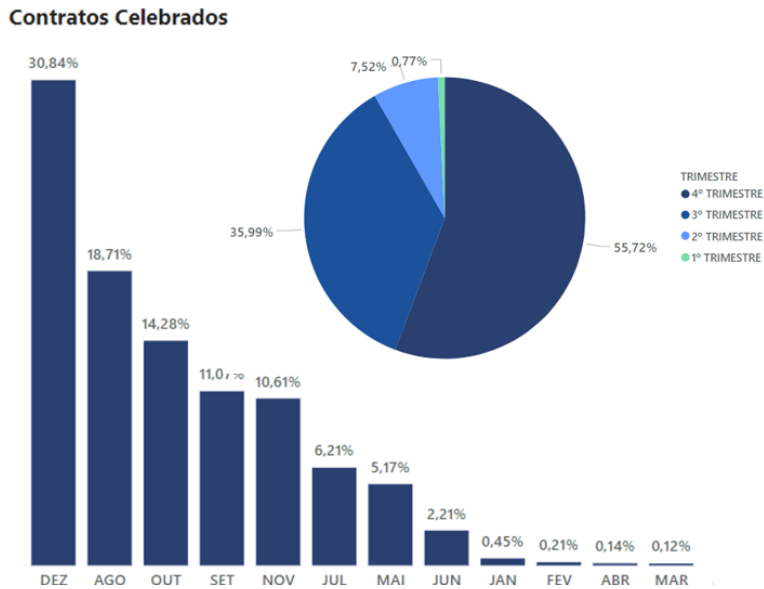
*Fonte: Transferegov.br (Acessado em 22/11/2024)*

200. *Destacam-se do cronograma os prazos exíguos disponíveis para análise das propostas, dos planos de trabalho e finalmente para a contratação. Esse fato foi inclusive apontado pela CAIXA como um desafio:*

*O cronograma de contratação das emendas impositivas demanda a obrigatoriedade de celebração dos instrumentos no mesmo ano de seleção da proposta, sob risco da perda do recurso, considerando o princípio da anualidade orçamentária, que requer a emissão da nota de empenho até o dia 31/12 de cada exercício. Por esse motivo, no último mês do ano existe um aumento significativo de propostas recebidas para análise/contratação*

201. *Ao analisar as contratações distribuídas ao longo do ano, fica evidente a concentração no último trimestre do ano, particularmente no mês de dezembro, evidenciando que os prazos previstos nos cronogramas afetam o atendimento do princípio da anualidade orçamentária:*

Gráfico 4: Distribuição das contratações de emendas ao longo do ano (2021-2024)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024

202. Os contratos de repasse podem ser celebrados com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente. A Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016, disciplinava que o cumprimento das condições suspensivas não poderia exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento, esse prazo foi alterado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33 de 30 de agosto de 2023, para até 9 meses da data de assinatura do instrumento, podendo ser prorrogado até 18 meses. De acordo com as normas, caso não ocorra o saneamento da condição suspensiva, o instrumento celebrado deve ser extinto.

203. Diante disso, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de autuar processo específico de fiscalização para a apuração de falhas ou irregularidades na realização dos empenhos para celebração dos contratos de repasse decorrentes de emendas parlamentares destinadas as obras do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, considerando o possível descumprimento do princípio da anualidade orçamentária.

204. Por fim, outro ponto relevante de análise é a obediência ao art. 45 da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

*Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.*

(...)

205. Quanto aos contratos de repasse financiados por recursos de emendas parlamentares, no período de 2021 a 2024, analisando a base de dados da CAIXA (01/10/2024), foram identificados diversos empreendimentos paralisados por discricionariedade do Ministério das Cidades, que não possuem a integralidade do empenho, cujos motivos de paralisação indicam limitações orçamentárias e financeiras.

Tabela 13: Empreendimentos paralisados com insuficiência de recursos orçamentários

<b>ONVÊNIO SIAFI</b>	<b>C</b>	<b>DETALHA MENTO MOTIVO PARALISACAO</b>	<b>DAT A PARALISAÇÃO</b>	<b>VA LOR REPASSE</b>	<b>VA LOR EMPENHO</b>	<b>VA LOR EMPENHADO (%)</b>
78856	6	Atraso na liberação de recurso pelo Ministério Gestor	30/0 1/2019	R\$ 83.490.000,00	R\$ 45.755.774,77	55 %
78854	6	Atraso na emissão de Autorização de Início de Objeto (AIO) pelo Ministério	22/1 0/2021	R\$ 80.297.769,82	R\$ 52.498.309,74	65 %
78857	6	Atraso na homologação da Síntese do Projeto Aprovado (SPA) pelo Ministério	29/0 7/2022	R\$ 45.432.000,00	R\$ 11.593.793,60	26 %
73339	6	Atraso na homologação da Síntese do Projeto Aprovado (SPA) pelo Ministério	14/1 2/2022	R\$ 14.360.000,00	R\$ 2.485.527,88	17 %
83206	6	Atraso na homologação da Síntese do Projeto Aprovado (SPA) pelo Ministério	04/1 0/2023	R\$ 88.000.000,00	R\$ 4.573.664,43	5% %
79291	6	Atraso na emissão de Autorização de Início de Objeto (AIO) pelo Ministério	10/1 1/2023	R\$ 149.540.000,00	R\$ 14.860.753,00	10 %
79293	6	Atraso na emissão de Autorização de Início de Objeto (AIO) pelo Ministério	10/1 1/2023	R\$ 69.440.000,00	R\$ 11.817.538,81	17 %
81069	6	Atraso na liberação de recurso pelo Ministério Gestor	20/1 1/2023	R\$ 641.914,38	R\$ 174.000,00	27 %
78855	6	Atraso na emissão de Autorização de Início de Objeto (AIO) pelo Ministério	19/0 2/2024	R\$ 123.756.000,00	R\$ 27.246.638,46	22 %
76829	6	Atraso na liberação de recurso pelo Ministério Gestor	23/0 5/2024	R\$ 992.800.000,00	R\$ 737.059.965,33	74 %

55487	9	<i>Atraso na liberação de recurso pelo Ministério Gestor</i>	6/2024	17/0	R\$ 9.575.191,00	R\$ 3.654.441,00	%	38
-------	---	--	--------	------	---------------------	---------------------	---	----

*Fonte: elaboração própria, a partir de dados da CAIXA - 1/10/2024.*

206. *Selecionou-se apenas os empreendimentos que não tiveram 100% do valor de repasse empenhados, de modo que a indisponibilidade orçamentária pode ser um dos motivos para a paralisação e poderia indicar a ocorrência do descumprimento do art. 45 da LRF. Reforçam esse indicativo os dados da CAIXA sobre os convênios SIAF 679291 e 679293, que apresentam como descrição para o motivo de paralisação a ausência de recursos de repasse pelo Ministério das Cidades para viabilizar as Autorizações de Início de Obra (AIO).*

207. *Cumprе ressaltar que a base da CAIXA retrata a situação das obras em determinada data, de modo que a amostra mencionada considerou os dados de 01/10/2024, sendo possível que situações semelhantes tenham ocorrido anteriormente.*

208. *Destaca-se, sobre o tema, a determinação contida no item 9.6 do Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário, cujo monitoramento está sendo realizado no TC 021.731/2019-5:*

*9.6. determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe informações sobre o cumprimento do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei Complementar 101/200, em especial acerca da ampla divulgação do relatório de que trata aquele dispositivo;*

209. *Diante disso, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de autuar processo específico de fiscalização para a apuração de falhas ou irregularidades na indicação e celebração de novos contratos de repasse decorrentes de emendas parlamentares destinadas as obras do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional em detrimento de contratos existentes com insuficiência de recursos para sua regular execução, considerando o possível descumprimento do art. 45 da LRF.*

#### **2.8.4 Análise Operacional da Gestão de Propostas**

210. *Considerando a limitação dos dados do Transferegov.br, que não permite a identificação adequada das propostas contempladas com recursos de emendas parlamentares, para as análises a seguir não será feita distinção entre os tipos de emendas e orçamento discricionário do Poder Executivo.*

211. *Um fato identificado, considerado relevante na análise dos dados, foi a dificuldade em se avaliar o resultado das propostas. Os dados não permitem assegurar quais propostas foram efetivamente aprovadas ou reprovadas. Há diversas classificações para a situação das propostas no Transferegov.br, o que dificulta sua compreensão, conforme listado na tabela a seguir.*

*Tabela 14: Classificações da situação das propostas no sistema Transferegov.br*

<b>SITUAÇÃO DA PROPOSTA</b>
<i>Proposta/Plano de Trabalho Aprovados</i>
<i>Proposta Aprovada e Plano de Trabalho em Análise</i>
<i>Proposta Aprovada e Plano de Trabalho em Complementação</i>
<i>Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado Enviado para Análise</i>
<i>Proposta/Plano de Trabalho em Complementação</i>
<i>Proposta/Plano de Trabalho Complementado Enviado para Análise</i>

---

*Proposta/Plano de Trabalho Cadastrados*

---

*Proposta/Plano de Trabalho Enviado para Análise*

---

*Proposta/Plano de Trabalho em Análise*

---

*Proposta/Plano de Trabalho Complementado em Análise*

---

*Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados*

---

*Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado em Análise*

---

*Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados por Impedimento técnico*

---

*Eliminada em Análise Preliminar*

---

*Classificada em Análise Preliminar*

---

*Fonte: Elaboração própria, dados do Transferegov.br – 8/10/2024.*

212. *É possível inferir da tabela anterior que as propostas aptas à contratação seriam aquelas com a situação “Proposta/Plano de Trabalho Aprovados”, enquanto as propostas impedidas seriam aquelas classificadas como “Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados”, “Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados por Impedimento técnico” ou “Eliminada em Análise Preliminar”, enquanto as demais classificações seriam para as propostas em fase de análise.*

213. *No entanto, verificam-se propostas de anos anteriores classificadas como se ainda estivessem em análise, contrariando a norma de que as propostas devem ser rejeitadas caso não resultem na celebração de instrumento no ano de sua apresentação. A existência de propostas em análise em anos posteriores demonstra deficiências na gestão das propostas.*

214. *Ademais, as normas referentes aos contratos de repasse estabelecem que o empenho é condição necessária para celebração do instrumento e deve ser cancelado caso não ocorra a celebração até o final do exercício financeiro:*

*Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016:*

*Art. 1º*

*§ 10. É condição para a celebração de convênios e contratos de repasse a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.*

*(...)*

*Art. 29. O concedente ou a mandatária deverão cancelar os pré-empenhos e empenhos das propostas que não tiveram os instrumentos celebrados até o final do exercício financeiro.*

*Parágrafo único. Após o cancelamento dos documentos orçamentários indicados no caput, as propostas deverão ser rejeitadas no SICONV, devendo constar justificativa expressa acerca dos motivos da rejeição.*

*(...)”*

*“Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, de 30 de agosto de 2023:*

*Art. 30. A existência de dotação orçamentária específica é condição para a celebração do instrumento pelo concedente, o qual deverá empenhar o valor previsto para desembolso no exercício da assinatura do instrumento.*

*(...)*

*Art. 31. O concedente deverá cancelar os empenhos das propostas que não tiveram os instrumentos celebrados até o final do exercício financeiro, independentemente do indicador de resultado primário a que se refere a nota de empenho.*

*Parágrafo único. Após o cancelamento dos documentos orçamentários indicados no caput, as propostas deverão ser rejeitadas no Transferegov.br, devendo constar justificativa expressa acerca dos motivos da rejeição.*

215. *Nesse contexto, apresenta-se a seguir tabela com o quantitativo de propostas dos anos de 2021 a 2023 que não estão registradas como aprovadas ou rejeitadas em 2024, indicando se tratar de inconsistências que impactam sobre a capacidade operacional do Ministério em cumprir as exigências normativas e sobre a efetividade da execução das emendas parlamentares:*

*Tabela 15: Propostas com inconsistências no registro (2021-2023)*

Ano da Proposta	Quantidade de Propostas	Repasse (R\$ milhões)
2021	528	R\$ 390,64
2022	1462	R\$ 2.585,71
2023	372	R\$ 2.072,95
<b>Total</b>	<b>2362</b>	<b>R\$ 5.049,30</b>

*Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024*

216. *De acordo com a tabela anterior, estima-se que haja mais de R\$ 5 bilhões em propostas que não resultaram em instrumentos de repasse e estão inadequadamente registradas no Transferegov.br, prejudicando a transparência das informações.*

217. *Outra falha identificada está nas propostas classificadas como “Proposta/Plano de Trabalho Aprovados”, pois identificou-se, por meio dos dados da CAIXA, aproximadamente R\$ 1,8 bilhão de repasse em instrumentos ainda não contratados e aproximadamente R\$ 300 milhões empenhados, conforme demonstrado na tabela a seguir:*

*Tabela 16: Propostas aprovadas não contratadas (R\$ milhões)*

Ano da Proposta	Quantidade de Propostas	Repasse (R\$ milhões)	Valor Empenhado (R\$ milhões)
2021	275	R\$ 281,77	R\$ 89,80
2022	835	R\$ 773,33	R\$ 51,04
2023	190	R\$ 738,59	R\$ 165,55
<b>Total</b>	<b>1300</b>	<b>R\$ 1.793,69</b>	<b>R\$ 306,40</b>

*Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e da CAIXA – 1/10/2024*

218. *Apresenta-se a seguir tabela com dados detalhados de algumas propostas contidas na situação anterior:*

*Tabela 17: Detalhamento de propostas aprovadas não contratadas*

<b>PROPOSTA</b>	<b>EMENDA</b>	<b>VALOR REPASSE</b>	<b>VALOR EMPENHO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
025158/2021	P 9	R\$ 960.019,00	R\$ 960.019,00	Propostas não contratada - CAUC do Município apresenta pendências que são impeditivas para celebração.

0 54076/2021	P 9	R\$ 2.870.210,00	R\$ 2.870.210,00	Proposta não contratada por motivo de CAUC irregular.
0 16105/2022	P 8	R\$ 287.306,00	R\$ 287.306,00	Plano de trabalho aprovado e seleção informada. Requisitos aprovados CRP previdência inválida, CAUC irregular impede contratação.
0 45309/2023	P 8	R\$ 1.892.855,63	R\$ 1.892.855,63	Tomador realizou a regularização do CAUC, entretanto não atendeu a comprovação dos requisitos do FUNDEB e comprovação da regularidade quanto à aplicação mínima de recursos em educação.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e da CAIXA – 1/10/2024

219. Quanto às propostas rejeitadas no período de 2021 a 2023, encontram-se registradas apenas 439, totalizando aproximadamente R\$ 1 bilhão, quantitativo muito inferior às mais de 3600 propostas, correspondentes a aproximadamente R\$ 6,8 bilhões, identificadas nas tabelas anteriores e que, aparentemente, deveriam ser classificadas como rejeitadas:

Tabela 18: Propostas rejeitadas registradas no sistema (2021-2023)

Ano da Proposta	Quantidade de Propostas	Repasse (R\$ milhões)
2021	299	R\$ 629,69
2022	69	R\$ 120,32
2023	71	R\$ 255,03
<b>Total</b>	<b>439</b>	<b>R\$ 1.005,04</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e da CAIXA – 1/10/2024

220. Essas falhas sistêmicas identificadas na gestão de propostas manifestam-se em casos específicos. Como exemplo da falha de não rejeição, observa-se que a proposta 070465/2023, proponente Município de Leme/SP, que está classificada como “Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado em Análise”, mas em 2024 deveria estar como rejeitada e ter tido seu empenho cancelado. Trata-se de uma proposta decorrente de emenda de comissão, com valor de repasse de R\$ 2.178.000,00, tendo sido integralmente empenhada, conforme empenho 2023NE003219.

221. Ao consultar essa proposta na base da CAIXA, verifica-se que a proposta não foi contratada, constando a seguinte justificativa:

Em 27/12/2023 solicitado ao Município correção do Plano de Trabalho na Plataforma TransfereGov. Em 05/01/2024 Tomador inseriu na Plataforma TransfereGov aba anexos o Ofício nº 102024 desistindo desta proposta visto que o mesmo objeto já consta na proposta 070492/2023.

222. Verifica-se, no caso, além da falha em não registrar a proposta como rejeitada e o não cancelamento do empenho, a aprovação por parte do MCID de duas propostas, de emenda parlamentar da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, no mesmo ano, para atender o mesmo objeto, resultando em ineficiência alocativa de mais de R\$ 2 milhões, correspondente ao valor da emenda parlamentar, conforme a seguinte tabela:

*Tabela 19: Propostas para o mesmo objeto - Município de Leme/SP*

<i>P</i> <i>ROPOSTA</i>	<i>OBJETO</i>	<i>V</i> <i>ALOR</i> <i>REPASSE</i>	<i>SITUAÇÃO ATUAL</i>
0 70492/2023	Construção de Estações de Tratamento de Esgoto Compacta com aquisição de terreno e instalação de equipamentos, no município de Leme/SP	R\$ 5.722.200,00	Aguarda-se Município apresentar o Projeto Básico Engenharia e Trabalho Social visando à resolução da Cláusula Suspensiva. MCIDADES autorizou a inclusão do SAECIL Superintendência de Água e Esgoto da Cidade de Leme como Unidade Executora conforme solicitado pelo Município procedimentos para alteração em trâmite na CAIXA. Prorrogação de suspensiva em análise na CAIXA.
0 70465/2023	Construção de Estações de Tratamento de Esgoto Compacta, no município de Leme/SP	R\$ 2.178.000,00	Em 27/12/2023 solicitado ao Município correção do Plano de Trabalho na Plataforma TransfereGov em 05/01/2024 Tomador inseriu na Plataforma TransfereGov aba anexos o Ofício nº 102024 desistindo desta proposta visto que o mesmo objeto já consta na proposta 070492/2023

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e da CAIXA – 1/10/2024.

223. De acordo com a resposta do Ministério das Cidades à requisição da equipe de auditoria, é realizada análise técnica das propostas por cada secretaria finalística, conforme o objeto cadastrado, devendo ser verificado o atendimento a todas as exigências constantes nos Manuais para Apresentação de Propostas da ação orçamentária correspondente, disponíveis no sítio eletrônico daquela pasta ministerial.

224. Quanto à resposta acima, primeiramente destaca-se que no sítio eletrônico do Ministério das Cidades não são encontrados de forma fácil e intuitiva os mencionados manuais, o que dificulta a transparência e o controle.

225. Ainda quanto à análise técnica, observa-se que no manual para apresentação de propostas para sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Apêndice A) não consta a necessidade de verificar se o objeto proposto já foi beneficiado em outra proposta, ou mesmo se já foi contratado, dessa forma evidencia-se o risco de que o fato identificado, em que houve a aprovação de mais de uma proposta para o mesmo objeto, possa ter ocorrido em outras situações.

226. Complementa-se essa inferência pelo fato de que o manual para apresentação de propostas no âmbito do Programa - 2319 Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades também não traz previsão de verificação que evite aprovar proposta para objeto contemplado em outro instrumento.

227. Portanto, no tocante às propostas de transferências para obras no MCID, verificou-se um valor expressivo de propostas não contratadas, evidenciando a ocorrência de ineficiência alocativa do orçamento. Além disso, identifica-se a falha no processo ao não ser registrada no Transferegov.br a rejeição das propostas, juntamente com as justificativas de rejeição.

Adicionalmente, destaca-se a falha do não cancelamento dos empenhos de tais propostas, resultando em empenho de propostas que foram inscritos em Restos a Pagar.

228. Diante disso, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de autuar processo específico de fiscalização para a apuração de falhas ou irregularidades na normatização do Ministério das Cidades quanto à análise, aprovação e rejeição das propostas decorrentes de emendas parlamentares, com o objetivo de promover melhorias no processo e induzir o aumento da eficiência na alocação dos recursos.

#### 2.8.4.1 Deficiências nos Sistemas de Informação

229. Conforme demonstrado na análise anterior sobre o descompasso entre empenho e pagamento das dotações orçamentárias (item 2.8.2.3), essa dinâmica se manifesta também em outras dimensões da execução financeira, particularmente nas divergências identificadas entre os diferentes sistemas de controle governamental.

230. Excluindo-se o ano de 2024, cujo exercício orçamentário ainda estava em andamento quando da execução deste trabalho, identificou-se divergência significativa entre as dotações orçamentárias informadas no SIOP e os valores dos contratos de repasse. No período de 2021 a 2023, o SIOP registra o valor na ordem de R\$ 8,4 bilhões em emendas parlamentares, enquanto o Transferegov.br, no mesmo período, informa o total de R\$ 7,1 bilhões em obras. Essa diferença reforça a necessidade de que haja vinculação entre os sistemas, de forma a permitir identificar adequadamente os objetos em que as dotações orçamentárias estão sendo aplicadas.

231. Outro fato identificado nos dados do Transferegov.br, refere-se aos nomes dados aos programas no Transferegov.br. Em determinados casos os programas trazem em sua descrição informação a respeito de emendas parlamentares, entretanto não se pode dizer que haja padronização na nomenclatura, já que nem todos os programas cadastrados que recebem recursos de emendas parlamentares possuem essa informação em seu nome, conforme ilustrado a seguir:

Tabela 20: Programas com descrição de emendas no nome – Transferegov.br

ANO	Quantidade de Instrumentos	Repasse (R\$ milhões)
2021	100	R\$ 508,69
2022	367	R\$ 455,31
2023	12	R\$ 201,66
2024	2	R\$ 19,27
<b>Total</b>	<b>481</b>	<b>R\$ 1.184,93</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br –

8/10/2024

Tabela 21: Exemplos desses programas com emenda no nome – Transferegov.br

Código Programa-Ação	Nome do Programa no Transferegov.br
221700SY	SMDRU/MDR - 005Y - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas – EMENDA BANCADA RP7
221710T2	SDRU/MDR - 10T2 - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas - BANCADA IMPOSITIVA
22171D73	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária - Emendas Impositivas de Bancada
22177K66	SDRU/MDR - 2217 - Programa de Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado - BANCADA IMPOSITIVA
221800TK	SNS/MDR - 2218 - Gestão de Riscos e Desastres - Emenda Individual Impositiva - RP6
221810SG	SNS/MDR - 2218 - Gestão de Riscos e Desastres - Emenda de Bancada Impositiva
221900SZ	Programa 2219 - Acao 00SZ - Apoio ao Transporte Não Motorizado - RP6 (Emenda Individual)
221900T1	Programa 2219 - Acao 00T1 - Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado a Implantacao e Qualificacao Viaria – RP2 (Emendas de Bancada)
221900T3	Programa 2219 - Acao 00T3 - Apoio a Sistemas de Transporte Publico Coletivo Urbano - RP6 (Emenda Individual)
221910SS	Mobilidade Urbana - Sistemas de transporte público coletivo urbano - Emendas Impositivas de Bancada
222010S6	2220 - MORADIA DIGNA - Emendas de Bancada Impositivas (RP7)
222010SJ	2220 - MORADIA DIGNA - Emendas de Bancada Impositivas (RP7)
222200TO	SNS/MDR - 2222 - Saneamento Básico - Emenda de Relator Geral do Orçamento - RP9
222200TQ	SNS/MDR - 2222 - Saneamento Básico - Emenda Individual Impositiva - RP6
222210SC	SNS/MDR - 2222 - Saneamento Básico - Emenda de Bancada Impositiva
22221N08	SNS/MDR - 2222 - Saneamento Básico - Emenda Individual Impositiva

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024

232. *Ao analisar o painel gerencial do Transferegov.br, Painel Discricionárias e Legais, também é possível identificar a ausência de padronização nos nomes dos programas, de forma que se verifica se tratar de um problema generalizado, não restrito ao MCID.*

233. *Por fim, com o objetivo de verificar se há transparência adequada quanto às propostas rejeitadas, mesmo diante das falhas identificadas no Transferegov.br, foi realizada uma consulta no Painel Gerencial da plataforma, na seção "Discricionárias e Legais". Para isso, aplicaram-se filtros específicos para propostas rejeitadas, com foco no Ministério das Cidades como órgão concedente, nos anos de 2021, 2022 e 2023, e que envolvessem obras (Apêndice B).*

234. *O resultado da consulta demonstrou a existência de 426 propostas rejeitadas. Contudo, o painel não apresentou os valores correspondentes às propostas rejeitadas, tampouco uma lista com as propostas e os motivos de rejeição para consulta pública, limitando significativamente a transparência dessas informações (Apêndice B).*

235. *Quando incluído na pesquisa o filtro específico de propostas decorrentes de emendas parlamentares, o resultado foi drasticamente reduzido para apenas 4 propostas rejeitadas, evidenciando possíveis inconsistências na classificação ou registro dessas informações no sistema (Apêndice B).*

236. *Foi realizada uma consulta adicional ao Painel Parlamentar do Transferegov.br, utilizando filtros para "Propostas ou planos de trabalho rejeitados por impedimento técnico", com o Ministério das Cidades como órgão concedente, referentes aos anos de 2021, 2022 e 2023, e que envolvessem obras. Como resultado, identificou-se apenas uma proposta de emenda parlamentar rejeitada nesse período (Apêndice B).*

237. *Constata-se, portanto, a necessidade de ajustes na plataforma Transferegov.br, e em seus painéis, de forma a retratar de forma fidedigna o resultado das propostas. Além disso, deveria apresentar os motivos pelos quais as propostas foram rejeitadas, de modo a permitir um melhor controle e transparência.*

238. *Diante disso, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de autuar processo específico de fiscalização para avaliar os possíveis impactos da ausência de padronização dos nomes dos programas no Transferegov.br.*

239. *Adicionalmente, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de autuar processo específico de fiscalização para a apuração de falhas ou irregularidades nos dados do Transferegov.br, com o objetivo de avaliar a confiabilidade dos dados e promover melhorias visando ao aperfeiçoamento da transparência pública.*

### **2.8.5 Análise dos Contratos Celebrados**

240. *Para realizar a análise das obras, considerando os tipos de emendas parlamentar, conforme metodologia detalhada no item 2.8.1, foi feita distribuição dos contratos de repasse celebrados em função dos indicadores de resultado primário, conforme demonstrado na Tabela 22 e no Gráfico 5.*

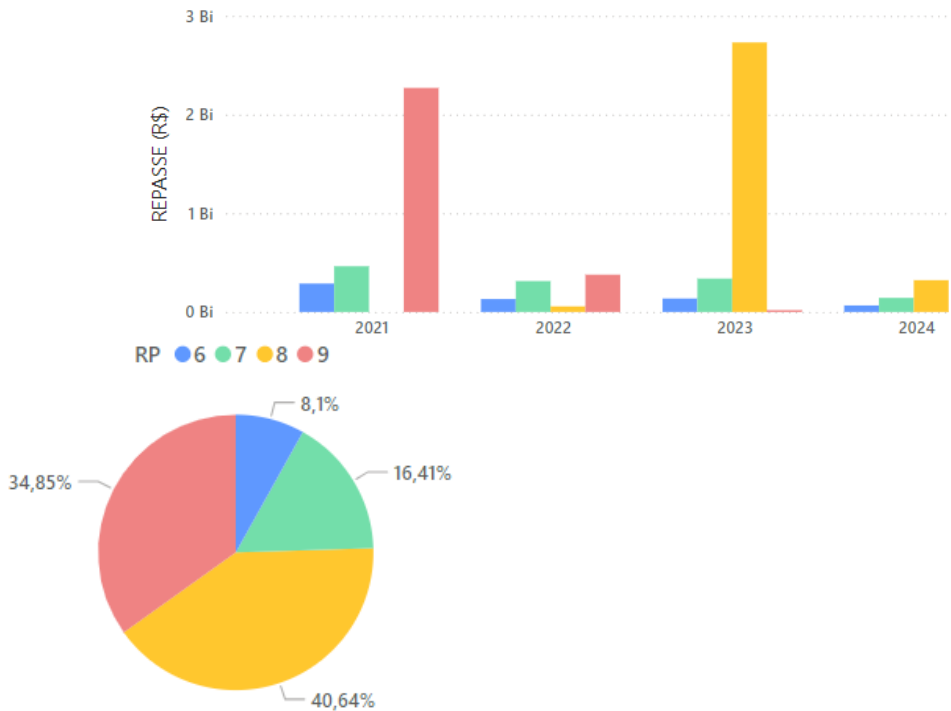
*Tabela 22: Distribuição dos contratos de repasse por indicador de resultado primário*

#### **Repasse (R\$ milhões)**

Indicadores de Resultado Primário (RP)					
ANO	6	7	8	9	Total
2021	R\$ 287,71	R\$ 462,75		R\$ 2.270,25	R\$ 3.020,71
2022	R\$ 130,52	R\$ 312,54	R\$ 55,70	R\$ 377,44	R\$ 876,20
2023	R\$ 135,64	R\$ 337,72	R\$ 2.730,77	R\$ 18,00	R\$ 3.222,14
2024	R\$ 65,52	R\$ 142,25	R\$ 321,75		R\$ 529,52
<b>Total</b>	<b>R\$ 619,39</b>	<b>R\$ 1.255,26</b>	<b>R\$ 3.108,22</b>	<b>R\$ 2.665,70</b>	<b>R\$ 7.648,57</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e do SIAFI – 6/11/2024

Gráfico 5: Distribuição dos contratos de repasse por indicador de resultado primário



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Transferegov.br – 8/10/2024 e do SIAFI – 6/11/2024

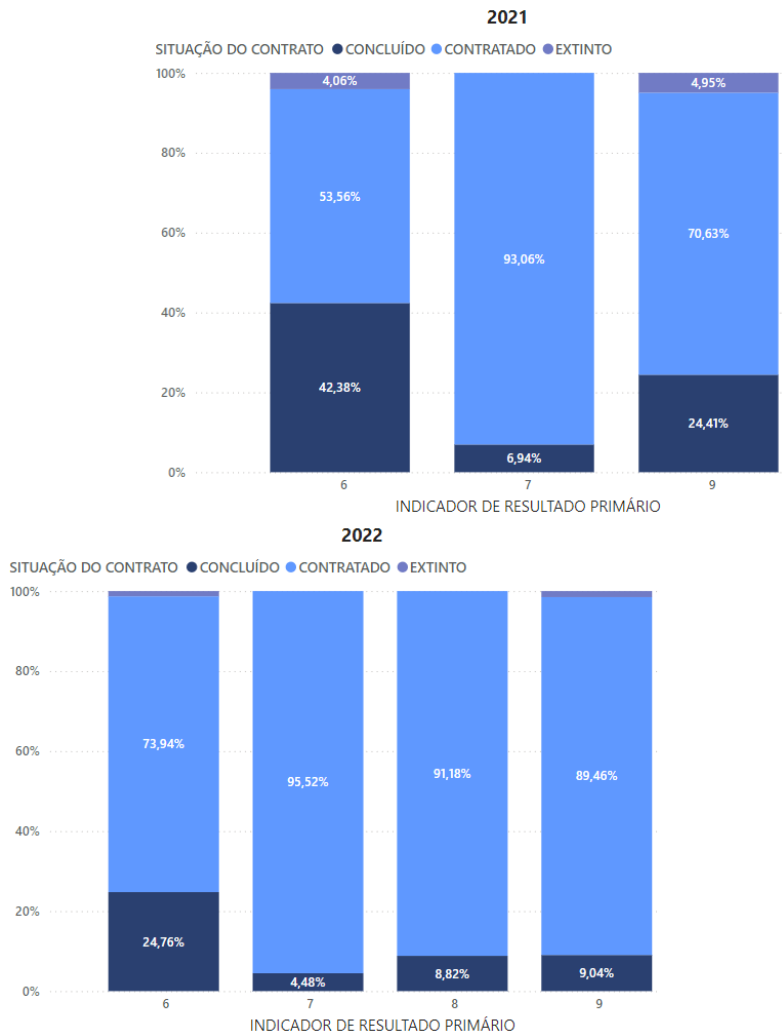
241. A análise dos valores demonstra que as emendas impositivas (RP 6 e RP 7) representam cerca de 24% do total das obras financiadas por emendas parlamentares.

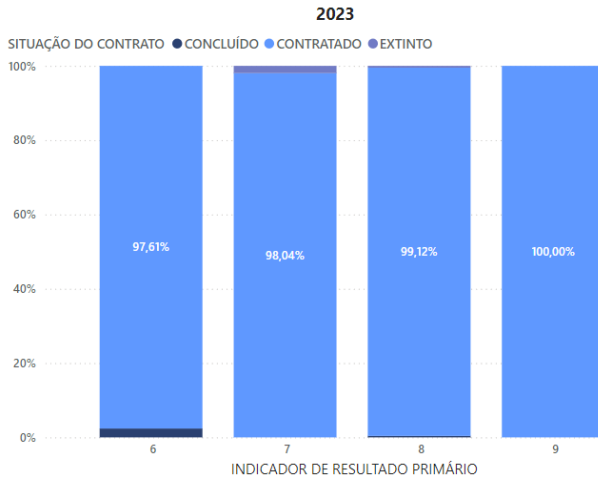
242. O ano de 2022 aparenta ser um exercício de menor influência das emendas parlamentares no orçamento do Ministério das Cidades. Isso pode ter ocorrido em decorrência da migração do orçamento do RP 9 para o RP 2, em razão da declaração de inconstitucionalidade do RP 9 pelo STF.

243. Já em 2023, o RP 8 passa a representar a maior parcela das emendas parlamentares, indicando uma reconfiguração significativa na distribuição dos recursos destinados às obras do Ministério após as alterações jurídicas e normativas implementadas no período.

244. Para compreender melhor essas dinâmicas identificadas na distribuição das emendas parlamentares por tipo e ano, passa-se a análise da situação operacional dos contratos celebrados, examinando seu status de execução e os fatores que influenciam o andamento das obras ao longo do período estudado, apresentando os gráficos da situação dos contratos por ano de contratação:

Gráfico 6: Situação dos contratos por ano de contratação

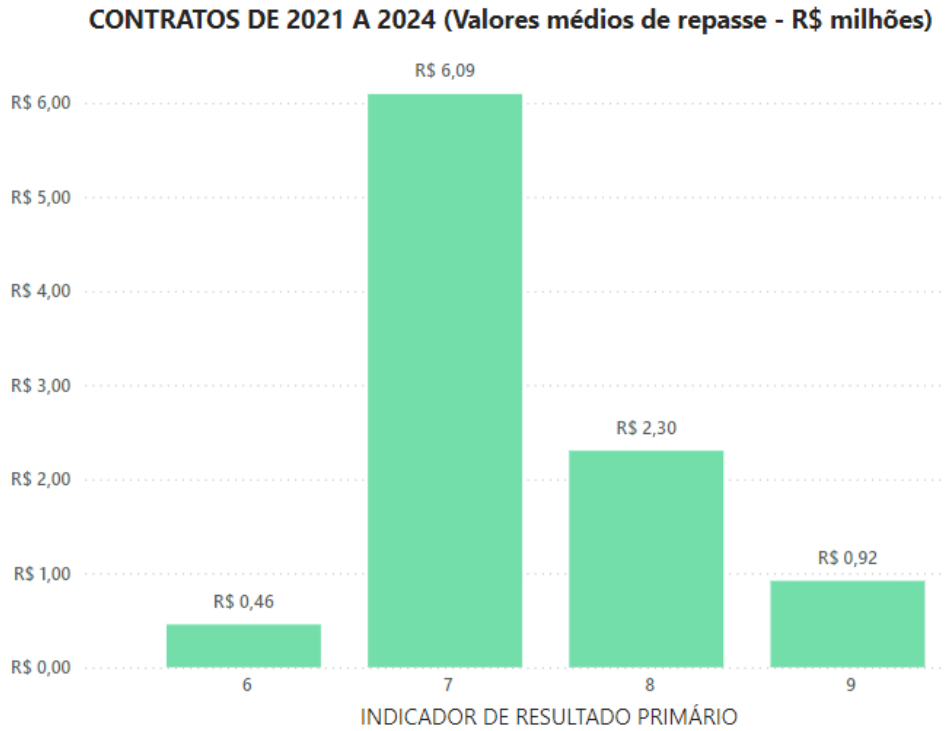




Fonte: elaboração própria, a partir de dados da CAIXA – 1/10/2024, do Transferegov.br – 8/10/2024 e do SIAFI – 6/11/2024

245. Por meio da análise dos gráficos anteriores, verifica-se que os contratos de repasse originados pelas emendas individuais impositivas apresentam percentual relativo de conclusão superior aos demais, enquanto os contratos decorrentes das emendas de bancada impositivas apresentam o menor índice relativo de conclusão. Entretanto, ao se analisar os valores médios de repasse, observa-se que os contratos vinculados a emendas de bancada impositivas possuem médias muito superiores aos demais, o que poderia justificar o ritmo mais lento de conclusão.

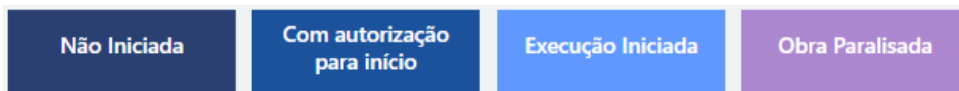
Gráfico 7: Valores médios de repasse por tipo de emenda parlamentar (R\$ milhões)

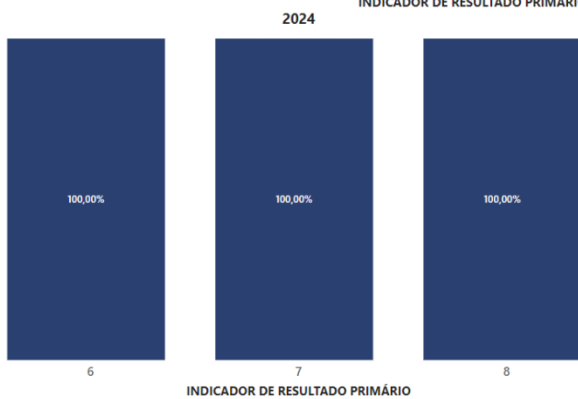
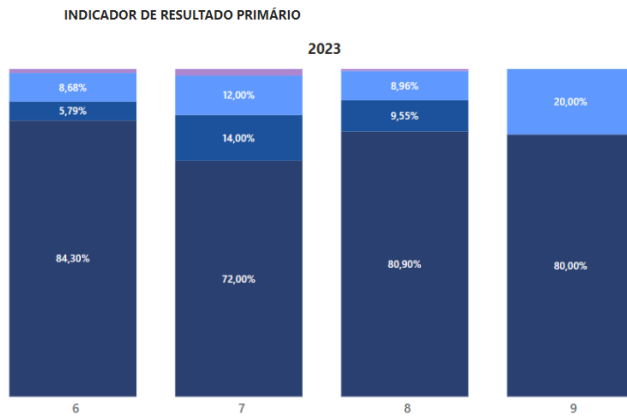
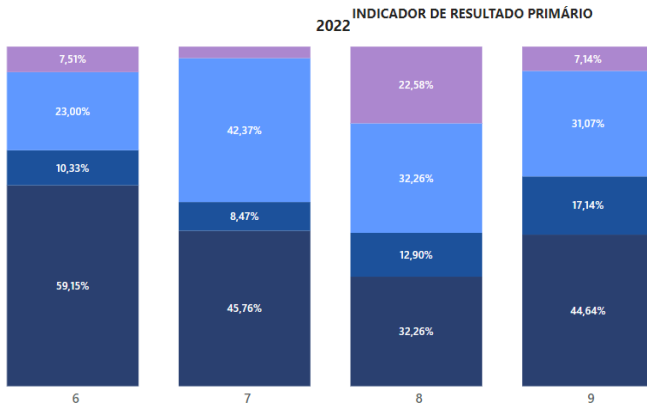
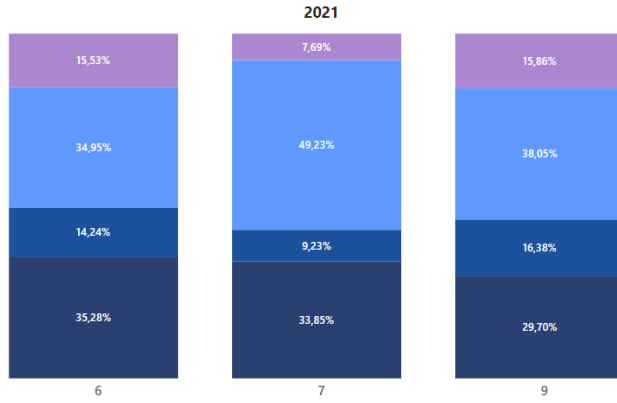


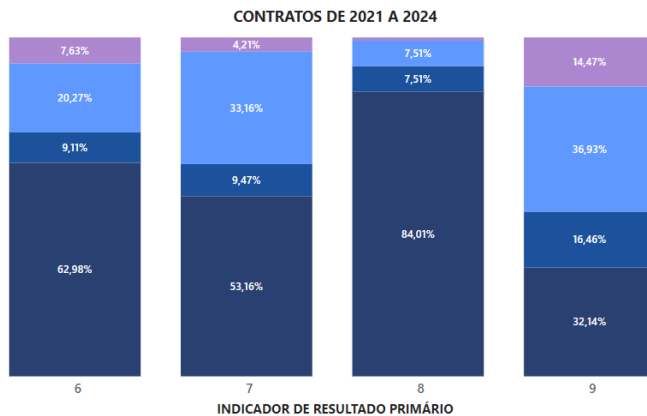
Fonte: elaboração própria, a partir de dados da CAIXA – 1/10/2024, do Transferegov.br – 8/10/2024 e do SIAFI – 6/11/2024

246. Quanto à situação da obra, a CAIXA apresenta as seguintes classificações: execução não iniciada, com autorização para início, execução iniciada, obra paralisada e objeto concluído. Excluindo-se da análise os contratos extintos e os objetos concluídos, considerando os anos de contratação, os objetos encontram-se distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 8: Situação das obras por tipo de emenda - 2021 a 2024 – Sistema Caixa







Fonte: Elaboração própria. Dados do Transferegov.br, SIAFI e CAIXA.

247. Da análise de dados dos anos 2021 e 2022, verifica-se que aproximadamente 35% dos contratos ainda não iniciaram e mais de 10% se encontram paralisados. Já em relação ao ano de 2023 registra-se que aproximadamente 80% não iniciaram. Esses dados demonstram uma demora significativa no início de execução das obras.

248. A análise dos contratos celebrados revela ainda problemas específicos relacionados ao cumprimento de condições contratuais e à gestão de instrumentos que não alcançam seus objetivos.

249. Por meio da base da CAIXA, no período de 2021 a 2024, identificaram-se aproximadamente R\$ 150 milhões de repasse destinados a contratos extintos, cujos principais motivos são o não cumprimento das cláusulas suspensivas e o cancelamento de empenhos inscritos em Restos a Pagar. Desse valor, R\$ 100 milhões correspondem aos anos de 2021 e 2022, ressaltando-se que para os anos de 2023 e 2024 os prazos suspensivos ainda estavam vigentes na data de elaboração deste levantamento.

### **2.8.6 Análise das Retomada de Obras Paralisadas por emendas parlamentares**

250. Complementando a análise da execução contratual, buscou-se avaliar o eventual impacto do uso de emendas parlamentares para retomada de obras paralisadas. No entanto, com base nas respostas fornecidas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal, não foi possível aprofundar a análise dessa relação devido a uma questão estrutural, conforme exposto a seguir.

251. O Ministério das Cidades informou explicitamente que "não temos registro, até o momento, de obras que receberam recursos complementares por meio de emendas" (peça 9, p. 5), e complementa que:

Geralmente os recursos orçamentários necessários para a realização dos empreendimentos são empenhados com recursos da Lei Orçamentária Anual vigente no ano da contratação e, caso necessário, a complementação de recurso para obras contratadas é feita por aumento da contrapartida por parte do proponente (peça 9, p. 5).

252. Esta constatação é reforçada pela CAIXA, que indica que quando ocorre falta de recursos em contratos iniciados, tem-se que:

O atual regramento para contratos de repasses, Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33 de 30 de agosto de 2023, permite alternativas que são apresentadas aos entes, para minimizar os impactos da falta de recursos, a exemplo da possibilidade de antecipação de valores pelo conveniente para posterior ressarcimento quando do crédito de repasse e o uso de eventuais rendimentos disponíveis em conta para pagamento de medições até que a falta de recursos seja sanada (peça 10, p. 9).

253. Como não foi possível estabelecer uma conexão entre as emendas e a retomada das obras paralisadas, inviabilizando uma análise mais aprofundada do tema previsto no escopo, optou-se por analisar os principais motivos de paralisação presentes na base da CAIXA, conforme adaptação a seguir.

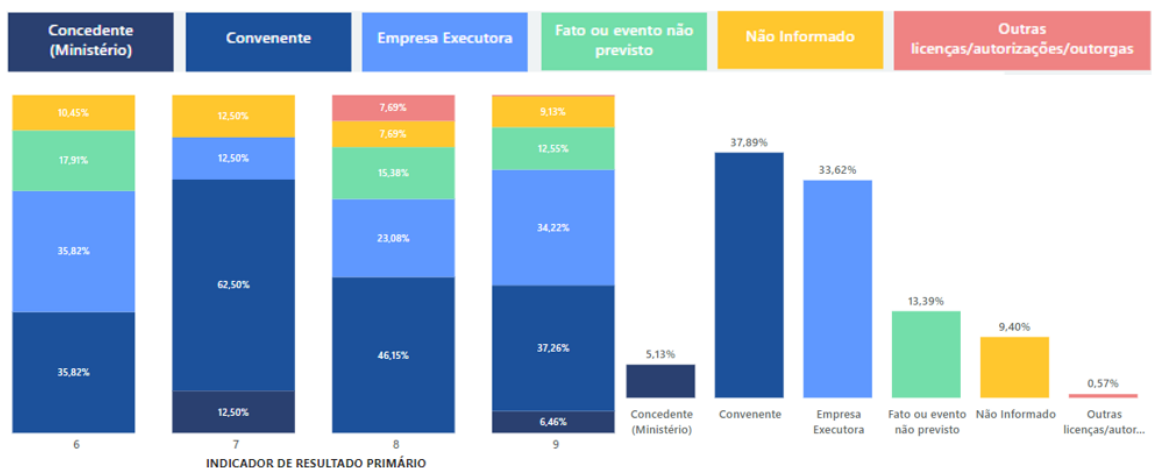
Tabela 23: Adaptação dos motivos de paralisação para análise

<b>PRINCIPAL PARALISAÇÃO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>PRINCIPAL PARALISAÇÃO ADAPTADO</b>	<b>MOTIVO</b>
Discricionariedade do Gestor do Programa (Ministério)		Concedente (Ministério)	
Discricionariedade do Gestor Público (Tomador)		Conveniente	
Dificuldade técnica do Tomador		Conveniente	
Execução em desconformidade com o projeto		Conveniente	
Deficiência do Projeto		Conveniente	
Falta de aporte de contrapartida		Conveniente	
Dificuldade técnica da empresa executora		Empresa Executora	
Dificuldade financeira da empresa executora		Empresa Executora	
Fato ou evento não previsto		Fato ou evento não previsto	
Não informado		Não Informado	
Outras licenças/autorizações/outorgas		Outras licenças/autorizações/outorgas	
Não liberação de frentes de obra		Outras licenças/autorizações/outorgas	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CAIXA

254. Considerando a simplificação aplicada, obteve-se a seguinte distribuição dos motivos declarados de paralisação dos contratos de repasse:

Gráfico 9: Distribuição dos motivos declarados de paralisação por tipo de emenda



*Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CAIXA*

255. *A partir dos dados analisados sobre a distribuição dos motivos de paralisação por tipo de emenda, é possível concluir que não se verifica a preponderância de determinado motivo de paralisação em função do tipo específico de emenda parlamentar, com exceção das emendas de bancada estadual (RP 7), nas quais as paralisações atribuídas aos convenientes representam mais de 60% dos casos.*

256. *Os dados demonstram a prevalência da responsabilidade das paralisações sobre os convenientes e empresas executoras, com percentual representativo de paralisações decorrentes de fatos e eventos não previstos, como eventos climáticos e intercorrências imprevisíveis na execução da obra.*

257. *Destaca-se ainda que aproximadamente 10% dos motivos não foram informados, cerca de 5% dos contratos foram paralisados por responsabilidade do Ministério das Cidades em decorrência de atrasos na liberação dos recursos, e observa-se pequena influência nas paralisações decorrentes de questões relacionadas a licenças, autorizações e outorgas.*

258. *Quanto às paralisações decorrentes dos convenientes, destaca-se que a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30 de agosto de 2023, prevê medida que pode trazer benefícios, por considerar a qualificação técnica e capacidade gerencial do conveniente como critério de prioridade para elegibilidade:*

*Art. 16. Para a execução dos instrumentos regulados por esta Portaria Conjunta, os órgãos e entidades da administração pública federal deverão cadastrar, anualmente, no Transferegov.br, os programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do proponente.*

*§ 1º O cadastro dos programas de que trata o caput conterà descrição, exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais.*

*§ 2º Os critérios de enquadramento da proposta ao programa deverão ser estabelecidos de forma objetiva, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade gerencial do proponente.*

*§ 3º Com vistas ao aprimoramento dos resultados na execução do objeto pactuado, além dos critérios definidos no § 2º, para os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, poderão ser considerados como critérios de prioridade para elegibilidade, entre outros aspectos específicos da política:*

*I - a aferição da qualificação técnica e da capacidade gerencial do proponente, por meio de indicadores;*

*II - a aplicação de um dos instrumentos de maturidade da gestão; e*

*III - a redução de desigualdades regionais.*

*§ 4º Caberá à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos dispor sobre as diretrizes e meios para a implementação dos mecanismos e práticas elencadas no § 3º.*

## **2.9 Alinhamento das Emendas às Prioridades das Políticas Públicas**

259. *A utilização de emendas parlamentares para direcionamento de recursos para obras do Ministério das Cidades levanta uma série de questões sobre o alinhamento da destinação dessas emendas com as prioridades das políticas públicas da pasta. A análise a seguir, baseada em*

*informações fornecidas pelo próprio Ministério, pela Caixa Econômica Federal e, ainda, com base nos dados analisados anteriormente entre 2021 e 2024, busca elaborar uma síntese sobre o tema, explorando os mecanismos, desafios e perspectivas nesse processo.*

260. *A relação entre as emendas parlamentares e as prioridades do MCID é complexa. Embora a CAIXA afirme que todas as propostas de emendas tramitam no sistema Transferegov.br, garantindo transparência e aprovação do MCID quanto ao enquadramento, aderência e valor do repasse, a realidade aponta para desafios nesse alinhamento. O TCU, em seus trabalhos de auditoria, tem consistentemente apontado a fragmentação e dissociação das emendas em relação ao planejamento setorial das políticas públicas, evidenciando um desalinhamento preocupante.*

261. *O MCID afirma oferecer mecanismos de orientação aos parlamentares, como cartilhas explicativas sobre seus programas, capacitações, divulgação de orientações técnicas e manuais. A CAIXA também destaca a importância da comunicação entre ministérios e parlamentares para simplificar as diretrizes programáticas. Deve-se registrar também que desde 2023 a cartilha do MCID não foi mais encaminhada aos parlamentares no trâmite da aprovação da LOA. A última disponível é de 2022.*

262. *Ademais, a CGU identificou uma falta de articulação entre o Ministério do Planejamento e os órgãos concedentes para orientar a alocação de emendas em políticas prioritárias. Esse descompasso sugere que os mecanismos existentes, apesar dos esforços do MCID, podem não ser suficientes para garantir o alinhamento desejado.*

263. *Esta situação foi evidenciada pela análise anterior dos dados orçamentários (itens 2.8.2.2, parágrafos 164-185) que demonstra alterações significativas durante o processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual e durante sua execução, impactando substancialmente o planejamento do Ministério. Observa-se que determinadas ações tiveram seu orçamento completamente suprimido, como a ação 10SS que foi reduzida de R\$ 200,22 milhões para zero (corte de 100%), enquanto outras foram majoradas muito além da proposta inicial de investimento do órgão, como a ação 00TI que teve aumento de 3.383.522,95%, passando de R\$ 0,08 milhões para R\$ 2.537,72 milhões em 2023.*

264. *O MCID afirma que a distribuição de recursos para suas ações orçamentárias segue critérios técnicos e utiliza ferramentas de gestão, como o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS/SINISA) para embasar o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Contudo, isso não tem sido confirmado pelos trabalhos de auditoria. A falta de clareza e transparência na alocação de recursos de emendas é frequentemente apontada por órgãos de controle (TCU e CGU), evidenciando os riscos presentes no processo de priorização. A pulverização dos recursos em obras de pequeno porte, muitas vezes impulsionada por interesses locais, dificulta o acompanhamento e a fiscalização, e prejudica a contribuição das emendas para as metas governamentais do MCID.*

265. *A análise anterior dos manuais de apresentação de propostas revelou lacunas relevantes, como no caso dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e do Programa de Mobilidade Urbana, indicando que não há previsão de verificação para evitar a aprovação de propostas para objetos já contemplados com recursos. Esta falha foi exemplificada no caso concreto da aprovação de duas propostas para o mesmo objeto no município de Leme/SP.*

266. *O MCID declara monitorar os recursos do Orçamento Geral da União mediante a Plataforma Transferegov.br e de bancos de dados da CAIXA, além de ter instituído uma Política e Metodologia de Gestão de Riscos. A CAIXA, por sua vez, utiliza sistemas internos como o REUNI e o SIARG para monitorar a execução física e financeira das obras. Apesar dessas ferramentas, a CGU aponta que a ênfase do monitoramento recai sobre aspectos formais, negligenciando a análise dos*

*impactos reais das ações. A falta de um sistema de avaliação mais robusto que permita mensurar a eficiência da gestão dos recursos provenientes de emendas limita a capacidade de identificar e corrigir eventuais falhas no processo.*

267. *Os dados revelaram que nos anos de 2021 e 2022, aproximadamente 35% dos contratos ainda não iniciaram suas execuções e mais de 10% encontram-se paralisados. Para 2023, a situação é ainda mais crítica, com cerca de 80% das obras não iniciadas. A concentração das contratações no último trimestre do ano, especialmente em dezembro, sugere que os cronogramas estabelecidos podem estar comprometendo a eficiência na execução dos recursos.*

268. *A análise dos resultados da alocação de emendas em relação ao cumprimento de metas e objetivos dos programas do MCID é dificultada pela falta de indicadores claros e pela fragmentação dos projetos. O diagnóstico do TCU de 2024 (Acórdão 2600/2024 – Plenário) revelou que metade das obras contratadas com recursos federais estão paralisadas no país, muitas financiadas por emendas parlamentares, o que sugere uma baixa efetividade na aplicação desses recursos. A ausência de um sistema de monitoramento e avaliação eficaz que permita mensurar o impacto das emendas no alcance das metas dos programas do MCID impede uma análise mais aprofundada dos resultados.*

269. *Não obstante, a análise de dados anterior indicou que há um valor expressivo de propostas não contratadas, evidenciando ineficiência alocativa do orçamento. Ademais, foram identificados aproximadamente R\$ 150 milhões em contratos extintos entre 2021 e 2024, principalmente devido ao não cumprimento de cláusulas suspensivas e ao cancelamento de empenhos inscritos em Restos a Pagar. Nas obras paralisadas, predominam problemas declarados como decorrentes de falhas dos convenientes e às empresas executoras, com cerca de 5% das paralisações atribuídas ao próprio Ministério das Cidades por atrasos na liberação de recursos.*

270. *A ênfase do MCID na necessidade de fortalecer as equipes técnicas locais e aumentar a força de trabalho do próprio Ministério sugere uma preocupação com a capacidade de gestão e, conseqüentemente, com a aderência das emendas aos seus objetivos. A CAIXA, por sua vez, destaca os desafios impostos pela complexidade das diretrizes programáticas e pela necessidade de simplificação da Portaria Conjunta 33/2023 para agilizar a execução das obras.*

271. *O TCU, em suas recomendações, sugere a criação de ferramentas e a adoção de medidas institucionais para promover o diálogo e o alinhamento entre os poderes. No entanto, a discricionariedade intrínseca às emendas individuais impositivas e a ausência de mecanismos legais que permitam ao Executivo direcionar a alocação desses recursos constituem desafios significativos para um planejamento conjunto efetivo.*

272. *Em suma, embora existam mecanismos e estruturas para promover o alinhamento das emendas parlamentares às políticas públicas do Ministério das Cidades, a análise das informações fornecidas pelo MCID e pela CAIXA revela que ainda há espaço para aprimoramentos significativos. A fragmentação dos recursos, a falta de critérios claros de priorização e a limitada capacidade de monitoramento e avaliação comprometem a eficácia e a efetividade da aplicação desses recursos.*

273. *As principais oportunidades de melhoria concentram-se na simplificação de processos, no fortalecimento da capacidade técnica dos municípios e no estabelecimento de mecanismos mais efetivos de planejamento conjunto entre os poderes Executivo e Legislativo. A integração entre o papel técnico-operacional da CAIXA e a visão estratégica do Ministério também poderia ser fortalecida para maximizar a efetividade das emendas parlamentares no alcance dos objetivos das políticas públicas.*

## **2.10 Impacto na Capacidade de Planejamento e Execução Orçamentária**

274. *A influência das emendas parlamentares na capacidade de planejamento e execução orçamentária do Ministério das Cidades é um tema de grande relevância para a gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento urbano no Brasil. Segue uma análise na busca de aprofundar a compreensão sobre essa relação, com base nas informações fornecidas pelo próprio Ministério, pela Caixa Econômica Federal e pelos dados analisados anteriormente entre 2021 e 2024.*

275. *A capacidade do Ministério das Cidades de planejar e executar seu orçamento de forma estratégica é diretamente afetada pelas emendas parlamentares. O processo de elaboração do Plano Orçamentário Anual (POA) no MCID se inicia com a definição de um referencial monetário para as despesas discricionárias, distribuído entre as unidades do Ministério para o estabelecimento de prioridades, considerando a carteira de investimentos e as previsões para o ano seguinte.*

276. *No entanto, com a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), o Ministério se depara com as indicações de emendas parlamentares, as quais direcionam recursos para projetos específicos, muitas vezes desalinhados das prioridades estabelecidas no POA. Essa dinâmica impõe um desafio à gestão orçamentária do MCID, que precisa incorporar as emendas ao seu planejamento, reavaliando prioridades e redistribuindo recursos, o que pode comprometer a coerência e a eficiência da execução do orçamento.*

277. *Os dados analisados anteriormente (itens 2.8.2.1 e 2.8.2.2, parágrafos 159-185) demonstraram que determinadas ações sofreram cortes severos durante o processo de aprovação da LOA, como a ação 10SS que teve sua dotação completamente eliminada (redução de R\$ 200,22 milhões para zero), enquanto outras foram substancialmente majoradas, como a ação 00T1 que em 2023 teve sua dotação ampliada de R\$ 0,08 milhões para R\$ 2.537,72 milhões, representando um aumento extraordinário de 3.383.522,95%.*

278. *A dimensão dessa interferência torna-se ainda mais evidente quando se observa que aproximadamente 40% da dotação destinada a obras no período analisado é proveniente de emendas parlamentares. Esta proporção expressiva demonstra o peso significativo das emendas no orçamento total do Ministério das Cidades, influenciando diretamente sua capacidade de execução e gestão. Além disso, identificou-se que no ano de 2023, o indicador RP 8 (emendas de comissão) passou a representar a maior parcela das emendas parlamentares, indicando uma mudança no perfil das alocações orçamentárias.*

279. *O TCU, em seu relatório de prestação de contas do Presidente da República de 2023, destaca que 28,69% dos investimentos foram decididos pelo Poder Legislativo naquele ano. Essa porcentagem expressiva evidencia a influência significativa das emendas parlamentares na alocação dos recursos do MCID, o que pode impactar a capacidade do Ministério de direcionar investimentos para suas áreas prioritárias.*

280. *A alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, muitas vezes direcionadas para projetos de curto prazo e com foco em demandas locais específicas, pode prejudicar a continuidade de políticas públicas de longo prazo do MCID. A pulverização dos recursos em pequenas obras, em detrimento de projetos estruturantes de maior impacto, dificulta a implementação de planos e programas abrangentes e de longo alcance. A instabilidade gerada pela imprevisibilidade das emendas e a necessidade de adaptação constante do planejamento podem comprometer a capacidade do MCID de alcançar seus objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano sustentável.*

281. *A CGU, em 2019, identificou fragilidades no processo de alocação de emendas parlamentares, o que sugere que sua execução pode ser menos eficiente do que a das ações planejadas diretamente pelo Ministério. A falta de critérios técnicos claros para a alocação de*

*emendas e a possibilidade de remanejamento de beneficiários pelos parlamentares geram instabilidade e retrabalho para os órgãos gestores, impactando a eficiência na execução dos recursos.*

282. *Os dados analisados da execução das emendas mostraram um descompasso significativo entre os valores empenhados e a execução do orçamento. Os valores pagos no ano da realização dos empenhos não alcançam 1% dos valores da dotação, provocando um valor expressivo de inscrição em Restos a Pagar. Esta situação é agravada pela concentração das contratações no último trimestre do ano, especialmente em dezembro, evidenciando que os prazos previstos nos cronogramas afetam o atendimento do princípio da anualidade orçamentária.*

283. *Para agravar essa situação, aproximadamente 35% dos contratos de 2021 e 2022 ainda não haviam iniciado e mais de 10% estavam paralisados. Para o ano de 2023, a situação é ainda mais crítica, com cerca de 80% das obras não iniciadas, evidenciando deficiências na implementação efetiva das políticas públicas planejadas.*

284. *Um dos principais obstáculos identificados é a forma de execução em que se realiza o empenho da totalidade do valor de repasse federal previamente à contratação, ainda que a execução extrapole o ano de sua contratação. Esta prática mostra-se contrária ao disposto nas portarias que regulamentam a transferência dos recursos e pode comprometer a gestão eficiente do orçamento.*

285. *Adicionalmente, foi identificado um valor expressivo de propostas não contratadas, evidenciando a ocorrência de ineficiência alocativa do orçamento. A análise também revelou casos de possível aprovação de múltiplas propostas para o mesmo objeto, como exemplificado no caso do município de Leme/SP (analisado nos parágrafos 219-221), resultando em ineficiência na alocação dos recursos públicos. Este cenário é agravado pela falta de regramento definido para as dotações incluídas ou acrescidas por emendas durante a aprovação dos projetos de lei orçamentária, exceto para o exercício de 2023.*

286. *A incorporação das emendas parlamentares ao planejamento do MCID apresenta uma série de desafios. A necessidade de conciliar as demandas imprevistas das emendas com as prioridades já estabelecidas exige flexibilidade e capacidade de adaptação. A falta de alinhamento entre os sistemas informatizados do Legislativo e do Executivo e a complexidade das diretrizes programáticas dificultam a gestão eficiente dos recursos. Além disso, a limitada capacidade técnica de alguns municípios para elaborar projetos e executar obras agrava os desafios enfrentados pelos gestores do MCID na gestão das emendas.*

287. *As sugestões apresentadas tanto pelo Ministério quanto pela CAIXA apontam para a necessidade de simplificação de processos, fortalecimento da capacidade institucional e melhoria na comunicação entre os diversos atores envolvidos. Estas melhorias, juntamente com o fortalecimento das medidas de controle, são essenciais para garantir que as emendas parlamentares possam contribuir de forma mais efetiva para o alcance dos objetivos das políticas públicas do Ministério, sem comprometer sua capacidade de planejamento e execução orçamentária*

### **2.11 Pontos de Atenção para Futuras Fiscalizações**

288. *A análise da influência das emendas parlamentares na gestão orçamentária do Ministério das Cidades (MCID) revela um cenário preocupante, no qual o impacto expressivo das emendas compromete a eficiência e transparência no planejamento do uso dos recursos públicos. Este cenário evidencia a necessidade de um acompanhamento mais de perto do controle e fiscalizações específicas, tanto para garantir a alocação eficiente dos recursos quanto para assegurar o alinhamento dos projetos com as prioridades estratégicas do MCID. As informações analisadas apontam para alguns pontos críticos que demandam atenção e que podem ser objeto de futuras fiscalizações:*

- **Fragmentação e Desalinhamento:** As emendas parlamentares, frequentemente direcionadas a projetos de pequena escala e com foco local, fragmentam o orçamento do MCID, dificultando o planejamento de longo prazo e a execução de programas estruturantes. A falta de critérios técnicos na alocação das emendas resulta em projetos desalinhados das prioridades do Ministério, comprometendo a efetividade das políticas de desenvolvimento urbano. É fundamental que o Ministério estabeleça diretrizes claras e objetivas para a seleção de projetos a serem financiados por emendas, priorizando aqueles que apresentem maior impacto social e estejam em consonância com o planejamento estratégico do MCID.

- **Comunicação e articulação entre o MCID e o Parlamento:** O diálogo entre o MCID e os parlamentares deve ser fortalecido, buscando maior alinhamento entre as emendas e as prioridades do Ministério. A elaboração de cartilhas informativas, a realização de reuniões periódicas e a utilização de plataformas online para o compartilhamento de informações são medidas importantes para facilitar a comunicação e a cooperação entre os atores envolvidos na gestão das emendas.

- **Aspectos Normativos e Procedimentais:** O processo de gestão das emendas parlamentares apresenta fragilidades estruturais na sua normatização, especialmente nos procedimentos de análise e aprovação. Esta situação é agravada pela ausência de critérios claros e objetivos para a seleção de beneficiários e definição de prioridades, comprometendo a eficiência e equidade na distribuição dos recursos públicos.

- **Gestão Orçamentária e Financeira:** Durante o processo de aprovação dos projetos de lei, foram identificadas alterações substanciais no RP 2 sem critérios definidos, além de possíveis violações ao princípio da anualidade orçamentária nos empenhos. Agravando o cenário, constatou-se a celebração de novos contratos mesmo com obras existentes apresentando insuficiência de recursos, o que poderia caracterizar violação da LRF. Esta gestão inadequada reflete-se também na significativa divergência financeira de R\$ 1,3 bilhão entre os registros do SIOP (R\$ 8,4 bilhões) e Transferegov.br (R\$ 7,1 bilhões) no período 2021-2023.

- **Baixa Capacidade Técnica dos Municípios:** A baixa capacidade técnica de muitos municípios dificulta a elaboração de projetos adequados, a gestão eficiente dos recursos e a execução de obras com qualidade. A falta de estrutura técnica nos municípios pode levar a atrasos, sobrepreços e paralisação de obras, comprometendo a efetividade dos investimentos. É crucial que o MCID promova ações de capacitação e assistência técnica aos municípios, fortalecendo sua capacidade de gestão e execução de projetos.

- **Transparência e Sistemas de Informação:** Os sistemas de informação apresentam fragilidades, evidenciadas pelas inconsistências nos dados do Transferegov.br e pela falta de padronização nos nomes dos programas. Estas deficiências demandam um aperfeiçoamento dos sistemas governamentais para garantir maior rastreabilidade e transparência das dotações do RP 2, permitindo um controle mais efetivo dos recursos públicos.

- **Problemas de Transparência e Controle:** A complexidade do sistema de emendas parlamentares, a multiplicidade de atores envolvidos e a fragmentação dos recursos exigem sistemas de monitoramento e controle eficazes para garantir a transparência, a prestação de contas e a prevenção de irregularidades. A falta de informações claras e acessíveis sobre a alocação e a execução das emendas impede o controle social e aumenta o risco de irregularidades. É necessário integrar os sistemas do Legislativo e do Executivo, simplificar os procedimentos e aprimorar as ferramentas de controle para facilitar o acompanhamento da execução das emendas e a identificação de possíveis desvios.

- **Novo Regime Simplificado de Execução de Emendas Parlamentares:** O novo regime simplificado de execução de emendas parlamentares, estabelecido pela Lei 14.770/2023, apresenta potenciais riscos na gestão das obras públicas de até R\$ 1,5 milhão. A dispensa de análise prévia de projetos, orçamentos e processos licitatórios pode comprometer significativamente a qualidade das execuções, uma vez que eventuais problemas apenas serão identificados ao término da obra. Adicionalmente, a redução das vistorias in loco para apenas o marco de 100% de execução limita

significativamente a capacidade de identificação e correção tempestiva de problemas executivos, podendo resultar em desperdício de recursos públicos e entrega de obras com padrão de qualidade inferior ao planejado.

289. Com base nas análises realizadas, podem-se recomendar algumas futuras fiscalizações a serem conduzidas pela AudUrbana para aprofundamento do tema:

- **Avaliar o Impacto das Emendas no Planejamento do MCID (itens 2.8.2.2 e 2.10):** As fiscalizações deveriam analisar como a imprevisibilidade das emendas e a necessidade de incorporá-las ao orçamento afetam a capacidade de planejamento do MCID. Seria necessário verificar se a alocação tardia de recursos compromete o cronograma de obras e atrasa a execução de projetos prioritários. Além disso, poderia ser avaliada a fragmentação orçamentária, o desalinhamento com prioridades ministeriais e as fragilidades normativas, especialmente quanto à definição de beneficiários e ordem de prioridades para execução das dotações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas como RP 2.

- **Auditorias de conformidade na gestão orçamentária e financeira (item 2.8.3):** A auditoria poderia focar na análise da conformidade das operações orçamentárias e financeiras relacionadas às emendas parlamentares. Deveriam ser examinados os procedimentos de empenho e sua aderência ao princípio da anualidade orçamentária, bem como a gestão simultânea de contratos novos e existentes e sua aderência à LRF. Um ponto crucial seria a investigação das divergências financeiras identificadas entre os sistemas SIOP e Transferegov.br, buscando compreender suas causas e impactos na gestão orçamentária. A fiscalização deveria propor melhorias nos controles internos e na gestão financeira dos recursos.

- **Verificar a Capacidade Técnica dos Municípios e os aspectos normativos e procedimentais (item 2.8.4):** Seria crucial avaliar se os municípios beneficiados por emendas possuem a estrutura técnica necessária para gerir os recursos e executar as obras de forma eficiente. As fiscalizações deveriam analisar se os municípios possuem quadros técnicos qualificados, sistemas de gestão adequados e capacidade de fiscalização das obras. Deveria examinar a efetividade das ações do MCID voltadas ao fortalecimento da capacidade técnica municipal, bem como as falhas ou irregularidades na normatização quanto à análise, aprovação e rejeição das propostas decorrentes de emendas parlamentares. Por fim, poderia incluir no escopo uma avaliação dos impactos da implementação do regime simplificado nas obras de até R\$ 1,5 milhão decorrentes de emendas parlamentares após um ciclo completo de execução sob as novas regras da Lei 14.770/2023.

- **Avaliar a Eficácia das Ferramentas de Governança e Sistemas de Informação (itens 2.8.4.1 e 2.11):** As cartilhas informativas, os painéis online e as plataformas de gestão implementadas pelo MCID e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos deveriam ser avaliados quanto à sua eficácia em fornecer informações relevantes aos parlamentares e em orientar a alocação de recursos para projetos prioritários. Além disso, poderia ser analisada a integração entre os sistemas do Legislativo e Executivo, a confiabilidade dos dados e a efetividade dos mecanismos de transparência. O trabalho deveria examinar as inconsistências no Transferegov.br, a falta de padronização nos registros, os possíveis impactos da ausência de padronização dos nomes dos programas e as dificuldades no rastreamento das dotações do RP 2. Seria necessário verificar se essas ferramentas estão sendo utilizadas de forma efetiva e se contribuem para o alinhamento das emendas com as prioridades do MCID.

## CONCLUSÃO

290. Este levantamento teve como objeto as emendas parlamentares destinadas às obras do Ministério das Cidades, com objetivo de conhecer o impacto dessas emendas no planejamento das políticas públicas e na execução de obras do Ministério.

291. O escopo do trabalho abrangeu quatro principais temas: o alinhamento das emendas parlamentares às prioridades das políticas públicas do Ministério das Cidades; a interferência das emendas parlamentares na capacidade de planejamento e execução orçamentária; a

*execução de obras com recursos de emendas parlamentares; e o impacto das emendas parlamentares na gestão de obras paralisadas.*

292. *Registra-se que embora o planejamento inicial do levantamento previsse a análise do impacto das emendas parlamentares na retomada de obras paralisadas, as respostas fornecidas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal revelaram a ausência de dados concretos que impossibilitaram uma análise profunda do assunto, conforme analisado no item 2.8.6. Assim, o escopo do levantamento foi redirecionado para uma análise dos principais motivos de paralisação presentes na base de dados da CAIXA.*

293. *As emendas parlamentares são um instrumento significativo dentro do processo legislativo brasileiro, permitindo aos parlamentares alocarem recursos do orçamento público para projetos específicos. Entretanto, sua utilização tem gerado preocupações em diversas áreas, como controle, impacto no orçamento, impacto na desigualdade regional, implementação de políticas públicas e transparência.*

294. *O trabalho identificou uma complexa articulação de atores, incluindo parlamentares, o próprio Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal como mandatária da União, e os entes federativos beneficiários dos recursos. Cada um desses atores possui responsabilidades e funções específicas no processo de gestão das emendas.*

295. *Na análise dos dados orçamentários, verificou-se que aproximadamente 40% da dotação de obras no período analisado é decorrente de emenda parlamentar, demonstrando a materialidade desse tipo de rubrica. Identificaram-se também alterações significativas no orçamento durante o processo de aprovação da lei orçamentária e sua execução, impactando o planejamento do Ministério.*

296. *Quanto à execução das obras, constatou-se uma demora significativa no início de execução, com aproximadamente 35% dos contratos de 2021 e 2022 ainda não iniciados e mais de 10% paralisados. Para o ano de 2023, aproximadamente 80% das obras não haviam iniciado. As paralisações são majoritariamente atribuídas aos convenientes e às empresas executoras.*

297. *A análise identificou problemas na transparência e no controle das informações sobre as emendas parlamentares nos sistemas governamentais. Há inconsistências nos dados do Transferegov.br e necessidade de melhor integração entre os sistemas para garantir o adequado acompanhamento das obras.*

298. *Em relação ao alinhamento com as políticas públicas, verificou-se que, embora existam mecanismos e estruturas que busquem promover o alinhamento das emendas às políticas do Ministério, há espaço para aprimoramentos significativos. A fragmentação dos recursos e a falta de critérios claros de priorização comprometem a eficácia e efetividade da aplicação desses recursos.*

299. *O levantamento evidenciou também que o impacto das emendas parlamentares na capacidade de planejamento e execução orçamentária do Ministério das Cidades é significativo e impõe desafios à gestão eficiente dos recursos públicos. A imprevisibilidade na alocação de recursos, a fragmentação de projetos e a falta de critérios técnicos na distribuição das emendas comprometem a capacidade do Ministério de implementar políticas públicas de longo prazo e alcançar seus objetivos estratégicos.*

300. *Por fim, como resultado do levantamento, foram identificados diversos pontos que merecem atenção em futuras fiscalizações, como a necessidade de avaliar o impacto das emendas no planejamento do Ministério, verificar a capacidade técnica dos municípios beneficiados e avaliar a eficácia das ferramentas de governança implementadas.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

301. *Ante todo o exposto, propõe-se o encaminhamento deste processo ao gabinete do Exmo. Ministro-Relator com a seguinte proposta:*

*a) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Caixa Econômica Federal do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentaram a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):*

*b) encerrar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.*

*À consideração superior,  
AudUrbana, em 25/7/2025.*

*Assinado eletronicamente  
Daniel Mansur de Oliveira  
AUFC – Matrícula 8550-2  
Coordenador*

*Assinado eletronicamente  
Leandro de Aquino Leão  
AUFC – Matrícula 12556-3*

#### **APÊNDICE A – LISTA DE SITES**

##### **Sistemas e Plataformas Governamentais**

- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)  
<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>
- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Painel de Execução Orçamentária  
[https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)
- Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (Obrasgov.br)  
<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/obrasgov>
- Transferegov.br - Ferramentas de Gestão e Dados Abertos  
<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>
- Transferegov.br - Portal Principal (Plataforma +Brasil)  
<https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/>
- Caixa Econômica Federal – Downloads  
<https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>

##### **Painéis de Monitoramento e Controle**

- Painel de Obras - Ministério da Economia  
<https://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>

- Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos (CIPi)  
<https://cipi.economia.gov.br/>
- Painéis Gerenciais de Transferências Abertas  
<http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br>
- Painel de Intervenções - Obrasgov.br  
<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-cipi/painel-cipi.html>
- Painel Parlamentar - Emendas  
<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>
- Painel de Transferências Discricionárias e Legais  
<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-transferencias-discricionarias-e-legais/painel-transferencias-discricionarias-e-legais.html>

### ***Cronogramas e Comunicados***

- Cronogramas de Emendas Parlamentares - Transferegov.br  
<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/cronogramas-de-emendas-parlamentares>
- Cronograma Emendas Individuais RP6 - 2023 (Comunicado 36/2023)  
<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/cronogramas-de-emendas-parlamentares/cronograma-emendas-individuais-rp6-finalidade-definida/2023/comunicado-no-36-2023-2013-cronograma-complementar-para-execucao-das-emendas-individuais-com-finalidade-definida-rp6-orcamento-2023>

### ***Documentos e Manuais Técnicos***

- Manual de Proposta - Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário  
[https://www.gov.br/cidades/pt-br/cadastramento/saneamento/arquivos/Manual\\_com\\_os\\_anexos\\_Proposta\\_20AM\\_Corrigido\\_Contrapartida.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/cadastramento/saneamento/arquivos/Manual_com_os_anexos_Proposta_20AM_Corrigido_Contrapartida.pdf)
- Edital de Chamamento Público 001/2024 - Resíduos Sólidos  
<https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/EditaldeChamamentoPblico012024.pdf>
- Portal da Transparência - Diagnóstico TCU sobre Obras Paralisadas (2024)  
<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/diagnostico-do-tcu-mostra-que-metade-das-obras-contratadas-com-recursos-federais-estao-paralisadas>

### ***Legislação e Orçamento***

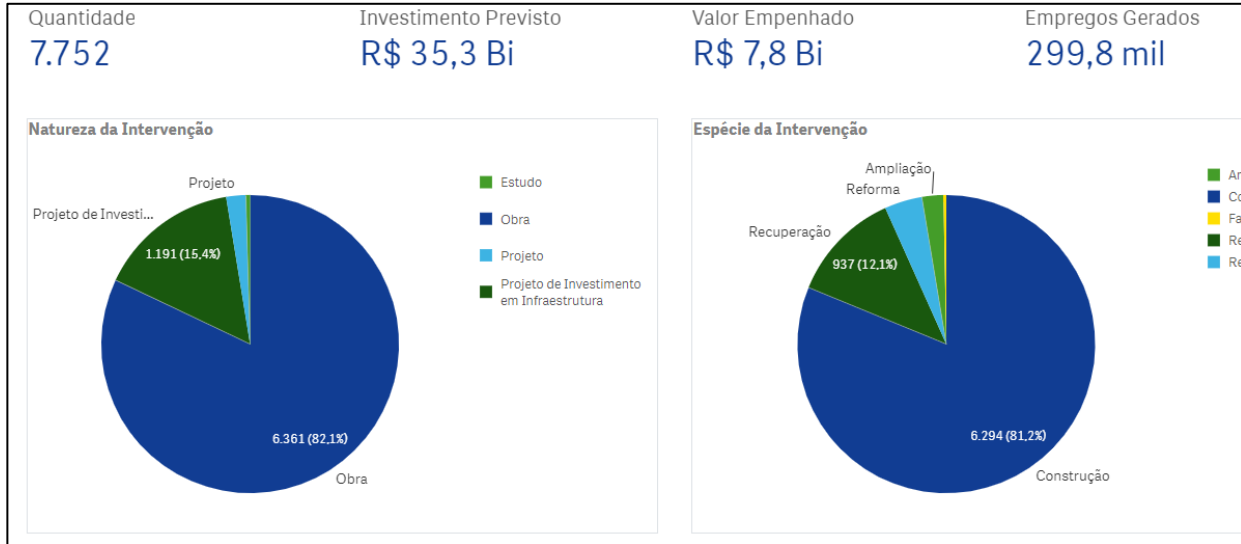
- Leis Orçamentárias - Câmara dos Deputados  
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>
- Ministério das Cidades - Programas e Cadastramento  
<https://www.gov.br/cidades/pt-br/cadastramento>
- Diário Oficial da União - Portaria MCID 838/2024 (Mobilidade Urbana)  
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mcid-n-838-de-8-de-agosto-de-2024-577653868>

**APÊNDICE B – Telas De Acesso Aos Sistemas**

**Plataforma Obrasgov.br**

**Item 128:** Painel Intervenções: filtrando o Órgão Repassador como Ministério das Cidades, obteve-se o resultado de 7.752 intervenções, das quais 6.361 foram classificadas como obras:

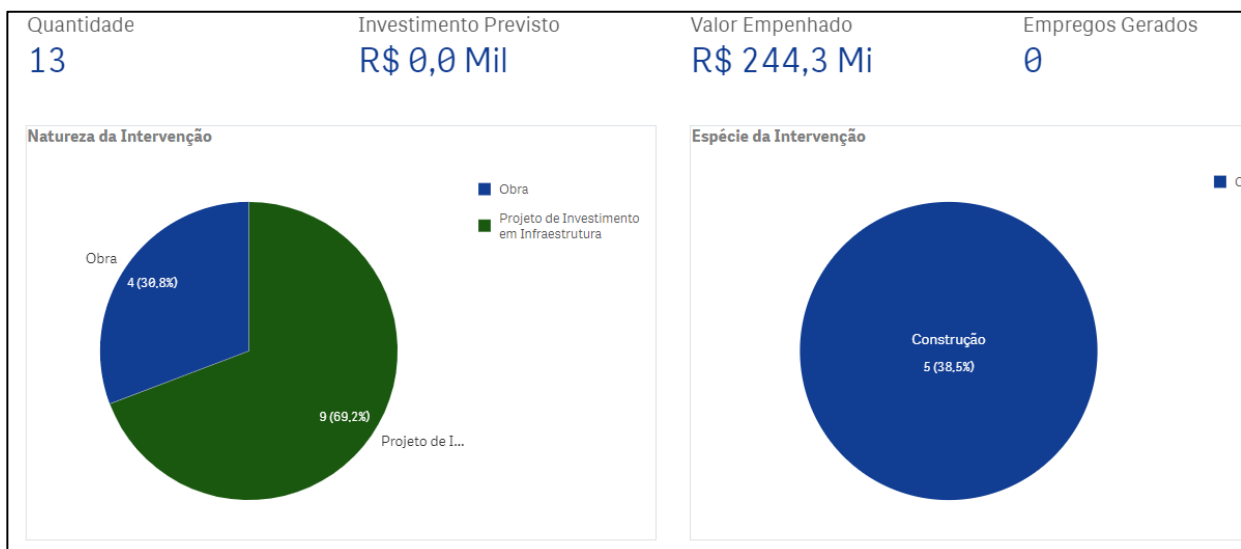
Figura 1: Painel de Intervenções - Ministério das Cidades - Obras



Fonte: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-cipi/painel-cipi.html> (acesso em 18/10/2024)

Adicionando o filtro de Ação Orçamentária 00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária, Programa Mobilidade Urbana, a quantidade de intervenções reduziu para apenas 13, com valor empenhado de R\$ 244,3 milhões:

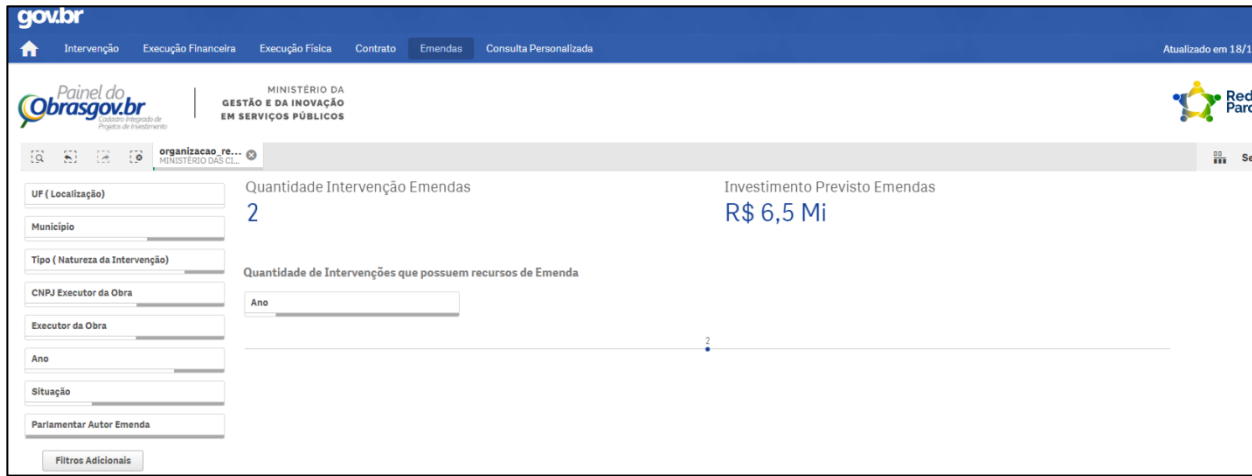
Figura 2: Painel de Intervenções - Ação Orçamentária 00T1



Fonte: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-cipi/painel-cipi.html> (acesso em 18/10/2024)

No painel “Emendas”: com o filtro de Órgão Repassador como Ministério das Cidades, obteve-se apenas 2 intervenções:

Figura 3: Painel Emendas do Obrasgov.br - Ministério das Cidades



Fonte: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-cipi/painel-cipi.html> (acesso em 18/10/2024)

Figura 4: SIOP - Execução Orçamentária da Ação 00T1 (2023)

Ano	Órgão Orçamentário	Programa	Ação	Resultado Primário	Em
<b>Total</b>					<b>5.851.7</b>
2023	56000 - Ministério das Cidades	2219 - Mobilidade Urbana	00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	2 - Primária discricionária, considerada no cálculo do RP 6 - Primária discricionária, decorrente de emendas individuais, considerada n... 7 - Primária discricionária, decorrente de emendas de bancada estadual, conside... 8 - Primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do ...	2.451 121 279 3.000

Fonte: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) (acesso em 18/10/2024)

**Sistema Transferegov.br**

**Item 132:** Percebeu-se ainda que selecionando o tipo RELATOR GERAL, pressupondo-se ser RP 9, resultou apenas em um contrato de repasse firmado, o CR 923920, da Secretaria de Estado da Infra-Estrutura do Amapá, que beneficia o Município de Santana, o que não se mostrou coerente, já que para os anos de 2021 e 2022 a dotação vinculada ao RP 9 para o Ministério das Cidades superou o valor de R\$ 3 bilhões.

De forma a verificar se não se tratava de um erro no tratamento dos dados, fez-se a consulta no Painel Parlamentar, um dos Painéis Gerenciais do Parceriasgov.br, acessado por meio do Transferegov.br. O resultado foi o mesmo, apenas um contrato de repasse, o CR 923920.

Figura 5: Painel Parlamentar - Consulta de emendas RP9

The screenshot shows the 'Painel Parlamentar' interface with the following data:

Código do Parlamentar	Emendas Disponibilizadas	Emendas com Finalidade Definida	Emendas Especiais	Parlamentar
Parlamentar Autor Emenda	Qtd. Beneficiários de Emenda: 1	Qtd. Beneficiários de Emenda: 1	Qtd. Beneficiários de Emenda: 0	Nome: RELATOR GERAL
Tipo de Emenda	% Celebrado: 100,0%	% Celebrado: 100,0%	% Ciente: -	
UF do Parlamentar	Valor Total: R\$ 33,5 Mi	Valor Total: R\$ 33,5 Mi	Valor Total: R\$ 0,0 Mil	
Resultado Primário	Valor Empenhado: R\$ 33,5 Mi	Valor Empenhado: R\$ 33,5 Mi	Valor Empenhado: R\$ 0,0 Mil	
Ano da Emenda	Valor Liberado: R\$ 1,7 Mi	Valor Liberado: R\$ 1,7 Mi	Valor Liberado: R\$ 0,0 Mil	
UF Beneficiário	Pagamento Efetuado: R\$ 941,3 Mil	Pagamento Efetuado: R\$ 941,3 Mil	Qtd. Relatórios Divulgados: 0	
Município Beneficiário	Situação dos Instrumentos Assinados com Emenda		Situação dos Planos de Ações das Emendas Especiais	

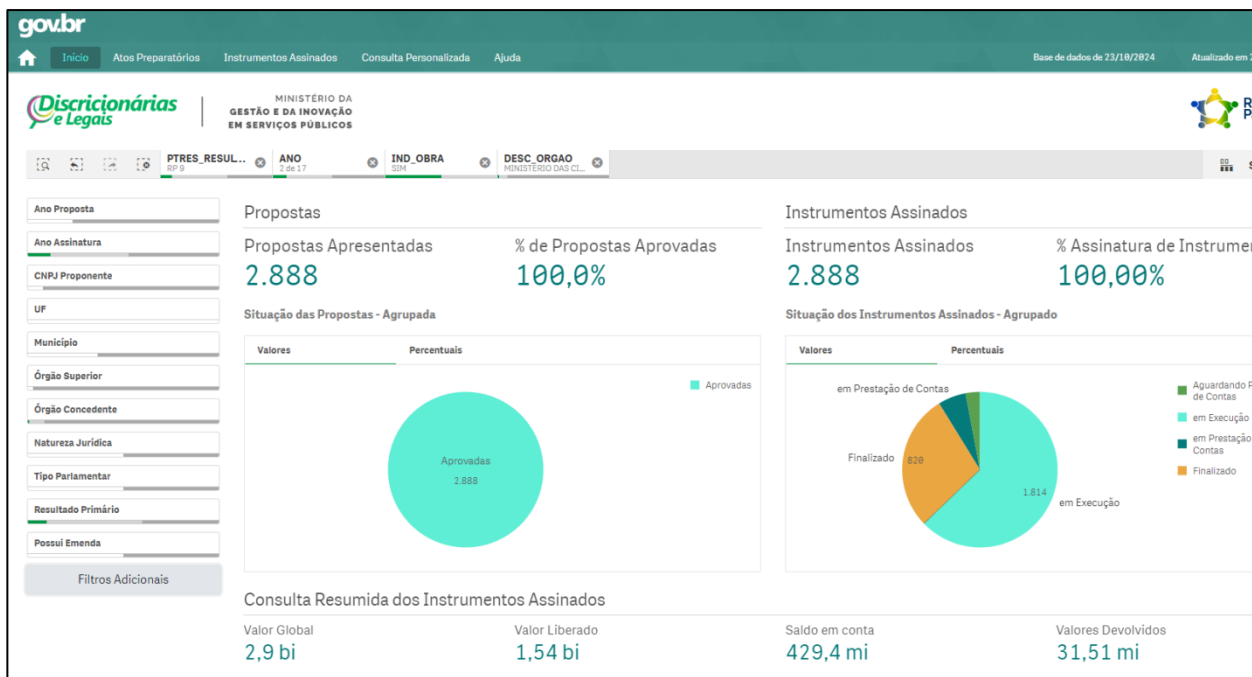
  

Emendas Celebradas / Ciente							
Parlamentar Autor Emenda	Nº Emenda	Ano Emenda	Nº Convênio	Acesso Livre	Situação do Convênio	Objeto	
RELATOR GERAL	81000782	2021	923920	Acesso Livre	Em execução	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS COM INFRAESTRUTURA NO MUNICÍPIO DE SANTANA.	
<b>Total</b>							

Fonte: Transferegov.br filtros: IND\_OBRA\_PARLAMENTAR (SIM), ANO\_PROP\_PARLAMENTAR (2021 e 2022), PTRES\_RESULTADO\_PRIMARIO\_PARLAMENTAR (RP9) e DESC\_ORGAO\_PARLAMENTAR (MINISTÉRIO DAS CIDADES) consulta realizada em 24/10/2024

De forma diversa, consultando um outro painel dos Painéis Gerenciais do Parceriasgov.br, o Painel Transferegov.br, depois selecionando o painel Discricionárias e Legais, realizando os filtros buscando por RP 9, anos 2021 e 2022, obras e Ministério das Cidades, obteve-se um valor completamente diferente:

Figura 6: Painel Transferegov.br - Discricionárias e Legais com filtro RP9



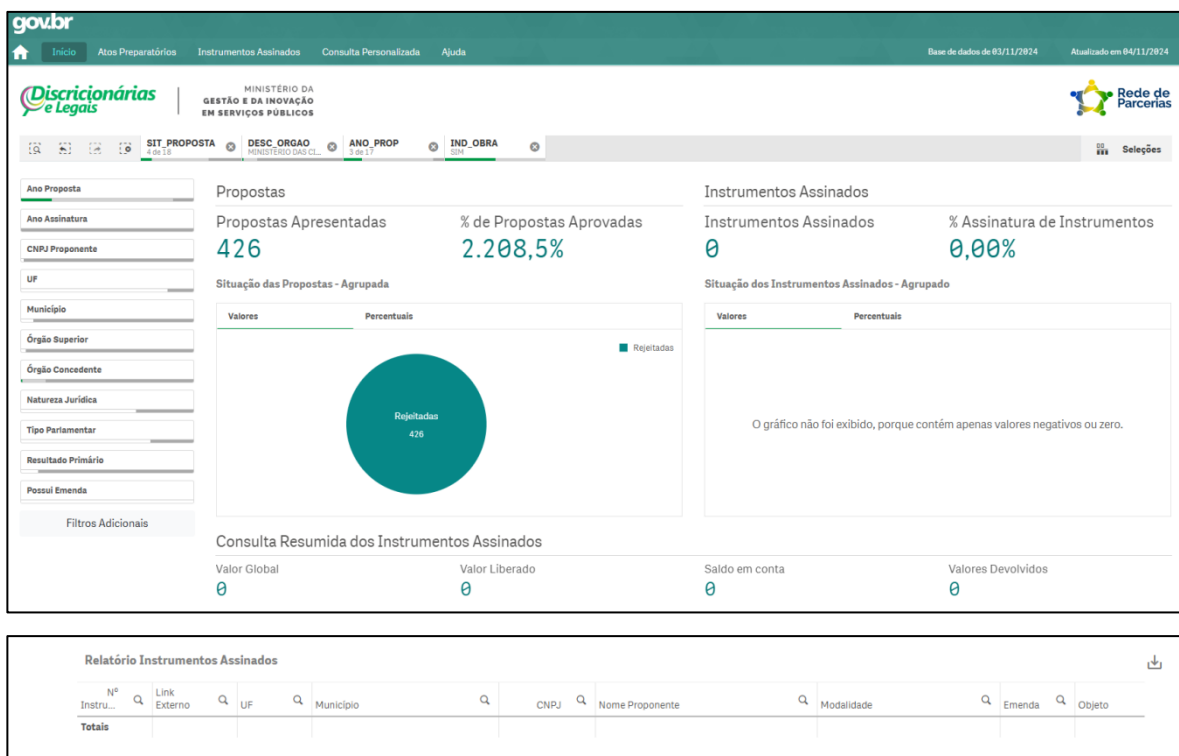
UF	Município	CNPJ	Nome Proponente	Modalidade	Emenda	Objeto
AC	RIO BRANCO	04031258000106	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM INFRA-ESTRUTURA HIDROVIÁRIA E AEROPORTUÁRIA DO ACRE - DERACRE	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	Requalificação de Vias Urbanas nas cidades de Manoel Urbano, Tarauacá, Rodrigues Alves e Mâncio Lima com implantação de novos
AC	RIO BRANCO	04031258000106	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM INFRA-ESTRUTURA HIDROVIÁRIA E AEROPORTUÁRIA DO ACRE - DERACRE	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	Qualificação do espaço urbano da Orta de Brasília / Acre.
AC	RIO BRANCO	04031258000106	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM INFRA-ESTRUTURA HIDROVIÁRIA E AEROPORTUÁRIA DO ACRE - DERACRE	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	Pavimentação no Anel Viário de Rio Branco/Acre 2ª Fase, contido no perímetro urbano da cidade contemplando passeio público e sinalização
AC	RIO BRANCO	04031258000106	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM INFRA-ESTRUTURA HIDROVIÁRIA E AEROPORTUÁRIA DO ACRE - DERACRE	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	Qualificação e Adequação de Vias Urbanas em Capixaba-Ac.
MT	CUIABA	03507415000144	ESTADO DE MATO GROSSO	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	Intervenção de qualificação viária no perímetro urbano do município de Cuiabá-MT.
AC	RIO BRANCO	63066479000124	ESTADO DO ACRE	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	Pavimentação e Adequação da Rodovia AC-40 e via urbana primária, na entrada da Cidade de Plácido de Castro / Acre, no perímetro urbano
PI	TERESINA	09034960000147	INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO PIAUI - IDEPI	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	PAVIMENTAÇÃO EM PARALELEPÍPEDO EM VIAS PÚBLICAS URBANAS NO MUNICÍPIO DE TERESINA - PI.
PI	TERESINA	09034960000147	INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO PIAUI - IDEPI	CONTRATO DE REPASSE	NÃO	PAVIMENTAÇÃO EM PARALELEPÍPEDO EM VIAS PÚBLICAS NO PERÍMETRO URBANO DO
<b>Totais</b>						

Fonte: Transferegov.br (acesso realizado em 24/10/2024).

**Item 233 e 234:** Foi realizada consulta no Painel Discricionárias e Legais para verificar a transparência das propostas rejeitadas, realizando os seguintes filtros:

- Situação Proposta: Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados; Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados por Impedimento Técnico; Eliminada em Análise Preliminar, Proposta Eliminada Em Chamamento Público
- Órgão Concedente: Ministério das Cidades
- Ano Proposta: 2021, 2022 e 2023
- Possui Obra: Sim

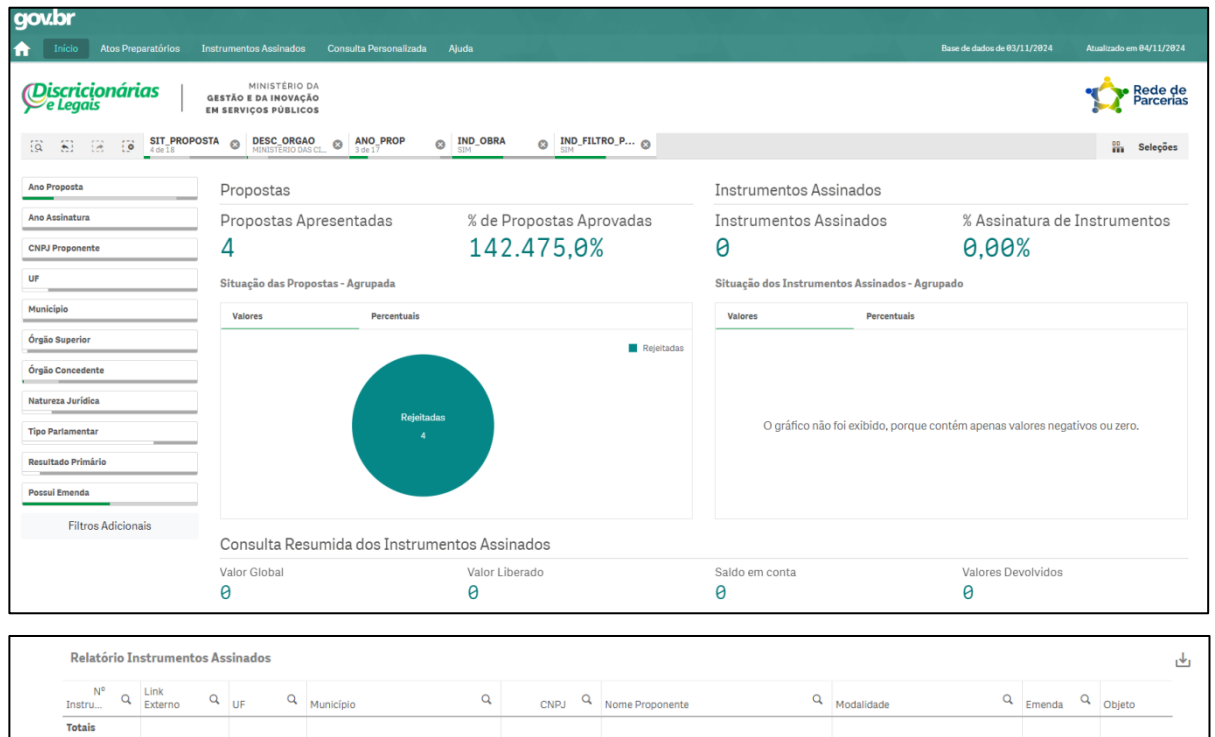
Figura 7: Painel Discrecionárias e Legais - Consulta de propostas rejeitadas



Fonte: (acesso em 4/11/2024).

**Item 235:** Quando incluído filtro de emendas parlamentares, o resultado foi reduzido para apenas 4 propostas rejeitadas:

Figura 8: Painel com filtro de emendas parlamentares rejeitadas

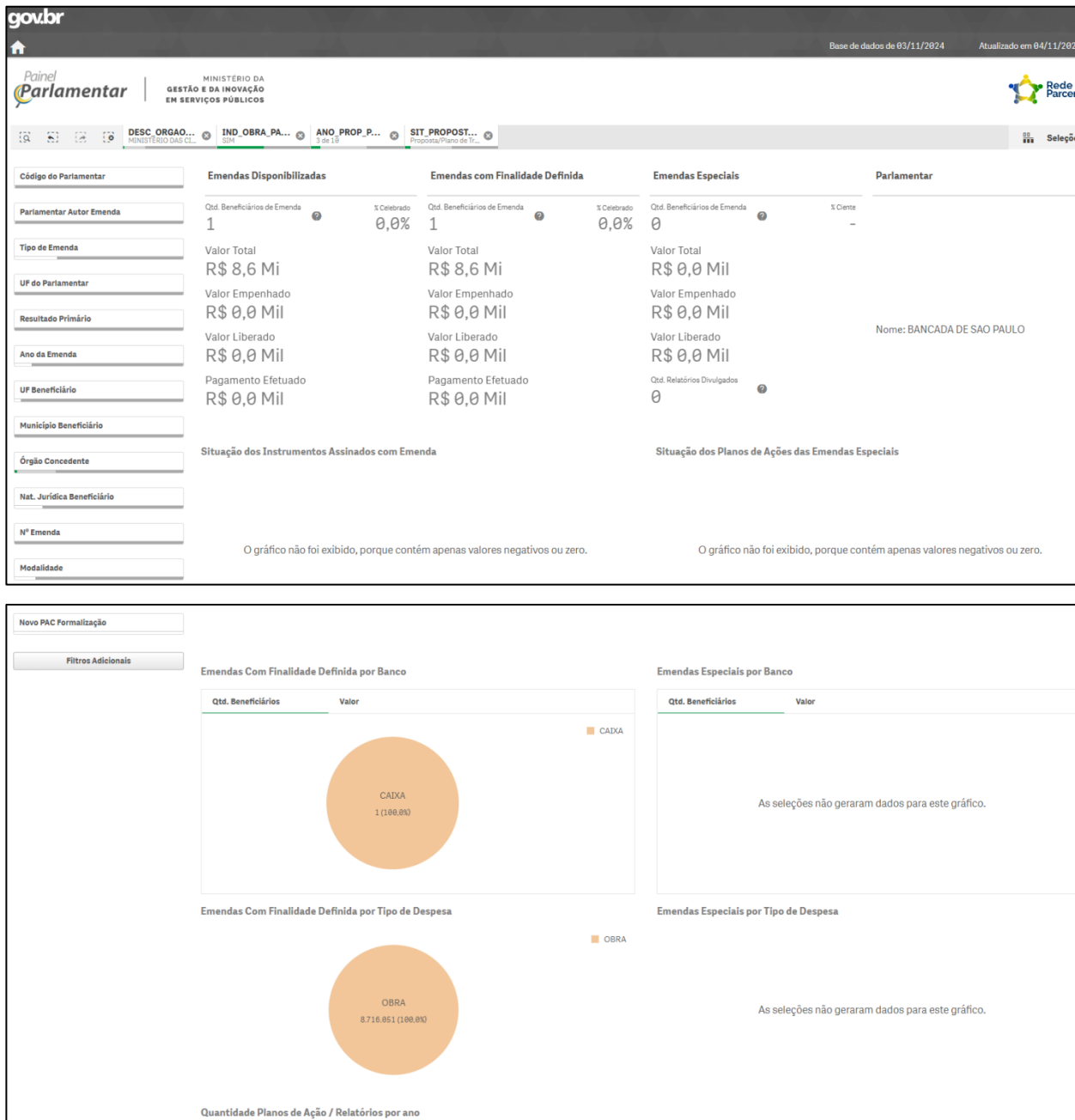


Fonte: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-transferencias-discricionarias-e-legais/painel-transferencias-discricionarias-e-legais.html?naturezaJuridica=OSC> (acesso em 4/11/2024).

**Item 236:** Consulta ao Painel Parlamentar identificou apenas 1 proposta rejeitada por impedimento técnico, realizando os seguintes filtros:

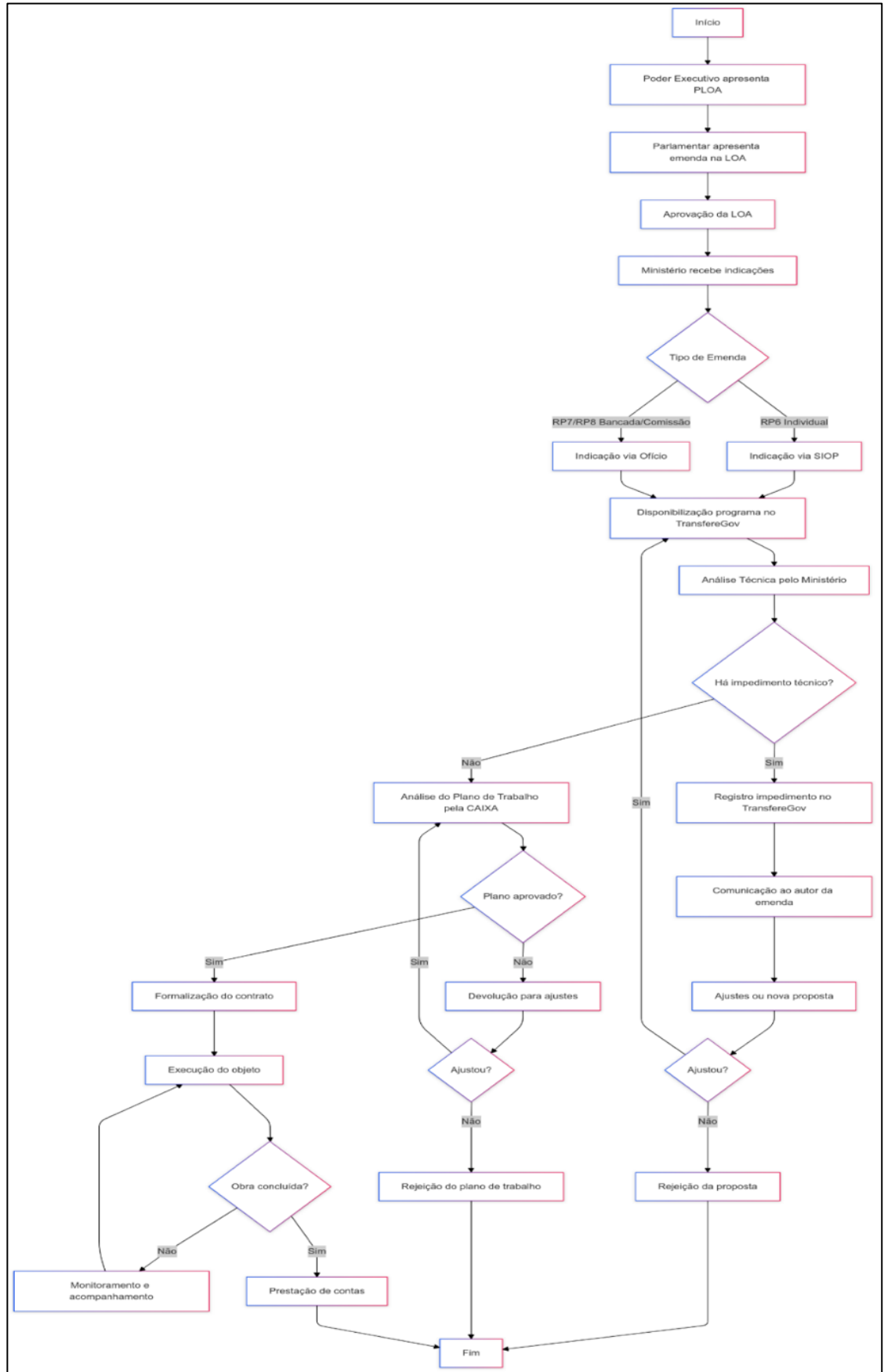
- Situação Proposta: Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados por Impedimento Técnico;
- Órgão Concedente: Ministério das Cidades
- Ano Proposta: 2021, 2022 e 2023
- Possui Obra: Sim

Figura 9: Painel Parlamentar - Propostas rejeitadas por impedimento técnico



Fonte: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html> (acesso em 4/11/2024).

**ANEXO A – Fluxo das emendas parlamentares destinadas às obras do Ministério das Cidades**



## VOTO

Trata-se de levantamento realizado em cumprimento ao Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Jorge Oliveira, visando compreender o impacto das emendas parlamentares ao orçamento nas políticas e na execução de obras do Ministério das Cidades (MCID).

As emendas parlamentares encontram fundamento no art. 166 da Constituição Federal de 1988, dividindo-se em quatro modalidades principais: individuais (RP6), de bancada estadual (RP7), de comissão (RP8) e de relator (RP9). Em 2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854, julgou inconstitucional o chamado “orçamento secreto”, como ficaram conhecidas as emendas de relator ao Orçamento-Geral da União, identificadas pela referida sigla RP9.

A evolução histórica revela crescimento exponencial desses recursos. Entre 2014 e 2019, a média anual de recursos empenhados via emendas foi de R\$ 12,01 bilhões. Com a criação das emendas RP9, em 2020, este patamar elevou-se para R\$ 35,53 bilhões anuais, entre 2020 e 2023, representando crescimento superior a 195%.

Particularmente relevante é o deslocamento da capacidade decisória sobre investimentos do Executivo para o Legislativo. Em 2023, 28,69% dos investimentos foram decididos pelo Poder Legislativo, percentual que evidencia a magnitude da influência parlamentar na alocação de recursos públicos.

Não por acaso, este Tribunal tem manifestado preocupações relacionadas à fragmentação e dissociação do gasto oriundo de emendas parlamentares em relação ao planejamento setorial das políticas públicas, conforme registrado nos Acórdãos 544/2016–TCU–Plenário (relator E. Ministro Raimundo Carreiro), 1.163/2016 (relator E. Ministro Augusto Nardes), 344/2019 (relator E. Ministra Ana Arraes) e 1.826/2022 (relator E. Ministro Jorge Oliveira), todos do Plenário.

Trabalhos precedentes de órgãos de controle confirmam as preocupações que motivaram esta fiscalização. O Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo, já havia apontado a ausência de critérios objetivos para a distribuição de recursos, problemas na execução de obras e deficiências nos mecanismos de transparência. Da mesma forma, estudo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) identificou discrepâncias nos repasses per capita e desalinhamento com o objetivo constitucional de reduzir desigualdades. A Controladoria-Geral da União (CGU), por sua vez, apontou desarticulação institucional entre os órgãos para orientar a alocação de emendas e, em uma amostra de 10 municípios, verificou que 43% das obras financiadas por emendas de comissão e de relator não haviam sido iniciadas. O monitoramento do Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário revelou avanços parciais, como a disponibilização de cartilhas e ferramentas de visualização, mas confirmou a persistência de problemas estruturais.

Essas preocupações do Tribunal, reconhecidas ao longo dos anos, estão consubstanciadas nos achados identificados no presente levantamento:

a) Representatividade das emendas no orçamento do Ministério das Cidades: cerca de 40% da dotação destinada a obras no período 2021-2024 é decorrente de emendas parlamentares (RP6, RP7, RP8 e RP9).

b) Volatilidade orçamentária: significativas alterações durante os processos de aprovação e execução da Lei Orçamentária Anual, comprometendo a previsibilidade do planejamento ministerial e forçando constantes reavaliações de prioridades e redistribuições de recursos. Exemplo: na Ação 10SS, relativa aos sistemas de transporte público coletivo urbano, houve a redução de R\$ 200 milhões para zero.

c) Morosidade na execução das obras, pois 35% dos contratos assinados em 2021-2022 ainda não haviam sido executados e 80% das obras de 2023 permaneciam não iniciadas.

d) Descompasso entre o empenho e o pagamento: mais de 90% dos valores empenhados não foram pagos no mesmo exercício, gerando significativa inscrição em restos a pagar e possível conflito com o princípio orçamentário da anualidade.

e) Graves deficiências nos sistemas de informação e transparência:

e.1) Ausência de padronização nos nomes dos programas cadastrados no Transferegov.br, dificultando sobremaneira o acompanhamento e controle por parte dos órgãos fiscalizadores e da sociedade civil;

e.2) Divergência de R\$ 1,3 bilhão entre registros do SIOP (R\$ 8,4 bilhões) e Transferegov.br (R\$ 7,1 bilhões), no período 2021-2023; mais de R\$ 5 bilhões em propostas inadequadamente registradas no Transferegov.br; R\$ 1,8 bilhão em propostas aprovadas, mas não contratadas;

e.3) Inconsistências nos dados da plataforma. Quando aplicado o filtro específico para propostas decorrentes de emendas parlamentares, o resultado foi reduzido para apenas 4 propostas rejeitadas. Consulta adicional ao Painel Parlamentar identificou apenas uma proposta de emenda parlamentar rejeitada no período de 2021 a 2023;

e.4) Ausência de transparência quanto aos motivos de rejeição de propostas. A plataforma registra 426 propostas rejeitadas sem disponibilizar informações adequadas sobre os valores envolvidos ou as justificativas técnicas para as rejeições; e

e.5) Discrepância nos dados referentes às emendas de relator-geral (RP9). O Painel Parlamentar do Transferegov.br identificou apenas um contrato de repasse vinculado ao RP9 nos exercícios de 2021 e 2022 - o CR 923920, da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Amapá, beneficiando o Município de Santana -, quando a dotação vinculada ao RP 9 para o Ministério das Cidades superou o valor de R\$ 3 bilhões no período analisado.

f) Ineficiência alocativa de recursos, com a aprovação de mais de uma proposta em prol do mesmo objeto. Verificou-se a aprovação de duas propostas de emenda parlamentar da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, no mesmo exercício, para o mesmo objeto idêntico, resultando em desperdício de recursos públicos superior a R\$ 2 milhões, caso uma das propostas não tivesse sido cancelada posteriormente.

g) Inconsistência entre a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR n. 1, de 3 de março de 2023, que estabelece que as dotações relativas à RP2 “não se aplicam quaisquer tipos de indicações de beneficiários ou ordem de prioridades por seus autores”, enquanto as portarias de teor semelhante publicadas para os exercícios de 2021, 2022 e 2024 não apresentam tal restrição.

h) Inconsistência entre a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1/2024, que estabelece 27 tipos de impedimentos técnicos, e a Lei 14.770/2023, que criou regime simplificado para obras até R\$ 1,5 milhão, dispensando análises prévias de projetos e reduzindo vistorias.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Acolho, em essência, as conclusões da unidade técnica, as quais incorporo às minhas razões de decidir.

O levantamento cumpriu seu objetivo primário de fornecer diagnóstico abrangente sobre a gestão das emendas parlamentares no Ministério das Cidades, revelando fragilidades estruturais que comprometem a eficiência, transparência e efetividade na aplicação dos recursos públicos. Os

elementos probatórios coligidos aos autos demonstram, de forma inequívoca, a existência de deficiências graves que comprometem significativamente a transparência, o controle social e institucional, bem como a eficiência na aplicação de recursos públicos oriundos de emendas parlamentares.

O presente levantamento demonstra que as emendas parlamentares, conquanto instrumento legítimo de participação legislativa no processo orçamentário, apresentam desafios significativos quando aplicadas às políticas de desenvolvimento urbano. A expressiva participação dessas emendas no orçamento do Ministério das Cidades (40% dos recursos destinados a obras), associada à volatilidade orçamentária extrema, morosidade na execução e deficiências críticas nos sistemas de controle, compromete a capacidade estatal de implementar políticas públicas estruturantes e de longo prazo.

Os dados revelam preocupante paradoxo: enquanto se verifica alta capacidade de empenho dos recursos (superior a 90%), a conversão em obras efetivamente executadas é baixíssima, com significativo percentual de contratos não iniciados ou paralisados.

Particularmente grave é a verificação da falta de padronização nos sistemas de registro e transparência das emendas parlamentares, particularmente no Transferegov.br, configurando um problema generalizado que dificulta o rastreamento adequado dos recursos, violando os princípios constitucionais da transparência e publicidade dos atos administrativos. As inconsistências identificadas na plataforma não constituem meras falhas técnicas pontuais, mas sim problemas sistêmicos que impedem o adequado acompanhamento da execução orçamentária e dificultam sobremaneira o exercício do controle externo por parte deste Tribunal.

A transparência pública não é apenas princípio constitucional, mas condição essencial para o exercício da cidadania e para o fortalecimento da democracia. Sistemas de informação deficientes ou pouco confiáveis não apenas violam esse princípio fundamental, como também criam ambiente propício para irregularidades e má gestão dos recursos públicos.

As simplificações normativas recentemente introduzidas, embora visem a agilizar a execução, podem agravar os riscos identificados ao reduzirem controles prévios e acompanhamento durante a execução.

Diante do diagnóstico, o levantamento aponta para a necessidade de que a unidade técnica, em seus futuros planos de fiscalização, avalie a conveniência e a oportunidade de autuar processos específicos para aprofundar a apuração sobre os seguintes temas:

I - Impacto no Planejamento do MCID: efeitos da imprevisibilidade das emendas no planejamento; análise se a alocação tardia de recursos compromete cronogramas e projetos prioritários; avaliação da fragmentação orçamentária e do desalinhamento com as prioridades ministeriais; exame das fragilidades na definição de beneficiários e prioridades para emendas classificadas como RP 2.

II - Conformidade na Gestão Orçamentária e Financeira: conformidade das operações orçamentárias das emendas parlamentares, incluindo os procedimentos de empenho e sua aderência ao princípio da anualidade orçamentária; verificação da gestão simultânea de contratos novos e existentes em face do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal; investigação das divergências financeiras entre os sistemas SIOP e Transferegov.br.

III - Capacidade Técnica Municipal e Aspectos Normativos: avaliação se os municípios beneficiados possuem estrutura técnica para uma gestão eficiente dos recursos e das obras; análise da qualificação dos quadros técnicos e da capacidade fiscalizatória local, bem como da eficácia das ações do MCID para o fortalecimento técnico municipal; verificação dos impactos da implementação do regime simplificado para obras de até R\$ 1,5 milhão.

IV - Ferramentas de Governança e Sistemas de Informação: eficácia de cartilhas, painéis online e plataformas de gestão na orientação da alocação de recursos; análise da integração entre os sistemas do Legislativo e do Executivo, da confiabilidade dos dados e da efetividade da transparência; exame das inconsistências e da falta de padronização nos registros do Transferegov.br.

Por fim, considerando tratar-se de levantamento de natureza eminentemente informativa, destinado a subsidiar futuras ações de controle, tendo já a unidade técnica identificado diversos pontos passíveis de fiscalizações específicas, entendo adequada a ciência do resultado aos órgãos envolvidos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 253/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.579/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Órgão/Entidade: Ministério das Cidades.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento sobre o impacto das emendas parlamentares ao orçamento nas políticas e na execução de obras do Ministério das Cidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar as unidades técnicas do Tribunal a incluírem em seus planos de fiscalização, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, as propostas de fiscalizações elencadas na peça 14;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Caixa Econômica Federal; e

9.3. arquivar os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

## 10. Ata nº 3/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/2/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0253-03/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral