



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2024**

Altera o art. 166 da Constituição, para dispor sobre critérios de aprovação e execução das emendas às leis de natureza orçamentária.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

**"Art. 166.....**

.....

§ 2º As emendas aos projetos de lei referidos neste artigo:

I – compreendem exclusivamente:

- a) as emendas individuais e de bancadas de parlamentares dos Estados e do Distrito Federal; e
- b) as relacionadas às finalidades do inc. III do § 3º; e

II - serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. (NR)

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas em valor total não superior a dois terços do montante previsto no § 21, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (NR)

.....

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Alessandro Vieira

parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até um terço do previsto no § 21. (NR)

.....

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite correspondente à metade dos montantes fixados em cada um dos parágrafos respectivos. (NR)

.....

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe o disposto nos §§ 22 e 23. (NR)

.....

§ 21. Os montantes a que se referem os § 9º e § 12 deste artigo correspondem aos valores fixados para essas finalidades no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, corrigidos pela variação da receita corrente líquida verificada entre o exercício anterior ao do encaminhamento do projeto e o exercício imediatamente anterior, observada ainda a proporção estabelecida pelo § 9º-A. (NR)

§ 22. A execução orçamentária e financeira da União na implementação de políticas públicas finalísticas, inclusive quando envolverem distribuição, mediante doação, de equipamentos, obras ou serviços adquiridos centralizadamente por órgão da Administração Federal, fica condicionada:

I - à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo órgão concedente ou executor, de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução da política pública correspondente, os quais:

a) levarão em conta exclusivamente:

1. indicadores socioeconômicos da população beneficiada;
2. outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão; e
3. critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público; e



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

b) serão definidos no âmbito de cada política pública pela lei aplicável à área de atuação governamental respectiva nos termos desta Constituição, ou, na sua ausência ou por delegação prevista na própria lei, por ato administrativo do órgão ao qual caiba a competência pela execução da política correspondente;

II – à aferição, de modo motivado e transparente, da observância do disposto no inc. I, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares, por parte do ordenador da despesa. (NR)

§ 23 Não se aplica o disposto no art. 22, inc. I, exclusivamente:

I - às transferências obrigatórias de que tratam os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como àquelas que decorram de simples compartilhamento de receitas de titularidade de outros entes da Federação, nos termos previstos na Constituição; e

II - às despesas de natureza imprevisível e urgente, decorrentes dos efeitos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.” (NR)

**Art. 2º** Na lei orçamentária para o exercício de 2025, o montante a que se refere o art. 21 corresponderá à soma do valor empenhado no exercício de 2023 todas as programações orçamentárias que ostentem o identificador de RP igual a 6, 7 e 8, a que se refere o art. 7º, § 4º, inc. II, alínea ‘c’, itens 1, 2 e 3, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

**Art. 3º** Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir da lei orçamentária anual para o exercício de 2025.

## JUSTIFICAÇÃO

O abuso na aplicação de recursos em emendas parlamentares tornou-se um problema crítico para a União Federal e razão de severíssimas e justas críticas da sociedade. Embora originalmente sejam o instrumento por excelência do papel parlamentar de guardião



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Alessandro Vieira

dos recursos públicos, o aumento desmesurado e a opacidade e discricionariedade exacerbados na sua aplicação desnaturaram de tal forma esse instituto que exigem uma transformação radical para que a cidadania não se volte contra a própria instituição parlamentar, encontrando na malversação das emendas um motivo para combater a própria instituição legislativa, que quando cumpre o seu papel é o mais importante garante da democracia.

Muitos problemas precisam ser enfrentados; alguns estão já na mira do Supremo Tribunal Federal. Esta proposição aborda dois temas que têm substância eminentemente política, mas que são indissociáveis da correção dos demais abusos.

O primeiro ponto é a questão das “emendas de comissão”, que existem desde as primeiras regulamentações do processo orçamentário e, em tese, são importantes ferramentas de decisão legislativa sobre políticas públicas. A prática, porém, converteu-as em substitutos do malfadado “orçamento secreto”, pelo qual se concentram recursos massivos em algumas rubricas e sua distribuição é decidida de forma opaca por agentes desconhecidos do público e que não são dados à publicação. São valores distribuídos entre comissões de forma não igualitária nem amparada por qualquer fundamento técnico, e distribuído por “indicações” das quais não se sabe a origem - em suma, uma versão mal disfarçada do “orçamento secreto” que já foi em boa hora declarado inconstitucional. Para essa finalidade, nossa proposta corta na carne: a pura e simples extinção das emendas de comissão, determinando na Constituição Federal que as modalidades de emenda de mérito (isto é, excetuada a correção de erros e omissões) são exclusivamente duas: individuais e de bancada estadual.

A extinção das emendas de comissão é feita pela incorporação do valor que atualmente representam aos montantes reservados às emendas individuais e de bancada, respeitadas as proporções atuais entre as modalidades (dois terços e um terço), e também a proporção entre o valor reservado para deputados e senadores.

Para a fixação do valor inicial, adotamos um parâmetro objetivo: o montante total empenhado das emendas individuais, de bancada e comissão, que representa o esforço fiscal que os Poderes deliberaram ser possível de ser alcançado com as forças da economia atual. Utilizamos os valores nominais empenhados de 2023, por duas razões: primeiro, porque os valores de 2024 ainda não são conhecidos; segundo, porque a atual suspensão da execução de emendas por comando judicial pode implicar na impossibilidade de empenhar parte das mesmas até o final do ano, reduzindo artificialmente o valor desse parâmetro. Estas incertezas mais do que compensam a utilização de valores nominais do ano anterior, dado o pequeno valor da perda inflacionária decorrente dos índices moderados observados em 2023.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A partir dessa base inicial, mantém-se a vinculação atual da parcela das emendas à receita corrente líquida, fixando que a correção do montante a elas destinado far-se-á na mesma proporção da variação da receita corrente líquida entre os exercícios.

Por fim, estabelecemos critérios básicos que, em consonância com os princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência, devem reger não apenas as emendas (tornando “equitativa” a sua execução dentro de parâmetros aceitáveis constitucionalmente) mas toda a execução financeira federal, exigindo a publicação de critérios impessoais e objetivos para distribuição de recursos financeiros e materiais da União, baseados exclusivamente nas necessidades das populações beneficiárias dentro de cada política pública, sob a responsabilidade indelegável dos ordenadores de despesa.

Diante do exposto, conto com o apoio dos pares para a aprovação desta proposta de emenda à constituição.

Sala das Sessões,

**ALESSANDRO VIEIRA**

(MDB/SE)