

Nota Técnica AMM:

Atualização – **Decisão TCU Acórdão 2.458/2025**

Utilização de Recursos de Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares federais são instrumentos previstos no **art. 166 da Constituição Federal**, que permitem a deputados e senadores destinar recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para estados, municípios e entidades, com o objetivo de reforçar o financiamento das **ações e serviços públicos de saúde (ASPS)**.

Em 2024 e 2025, ocorreram importantes mudanças normativas e jurisprudenciais que alteraram a forma de execução e de aplicação desses recursos, especialmente quanto à **utilização em despesas com pessoal**.

1. Contexto recente: ADPFs e novas Portarias do Ministério da Saúde

O Supremo Tribunal Federal, por meio das **ADPFs 854 e 984**, consolidou decisões voltadas à **transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares**:

- A **ADPF 854** extinguiu o chamado “orçamento secreto” (RP9), impondo critérios de transparência e publicidade.
- A **ADPF 984** determinou que todas as emendas (inclusive de comissão e de bancada) devem obedecer a **regras técnicas de execução**, como:
 - elaboração de plano de trabalho detalhado;
 - abertura de conta bancária específica por emenda;
 - identificação do autor;
 - registro em plataformas oficiais de transparência;
 - observância dos critérios técnicos do SUS, com aprovação pela CIB.

Em **março de 2025**, o STF homologou acordo entre o Executivo e o Legislativo permitindo a execução das emendas desde que cumpridas essas exigências.

Na sequência, o **Ministério da Saúde** publicou novas portarias regulamentadoras:

- **Portarias GM/MS nº 6.870**, de 16/04/2025;
- **6.904**, de 28/04/2025;
- **6.928**, de 29/05/2025;
- **8.283**, de 30/09/2025.

Essas normas atualizaram os procedimentos de indicação, cadastramento, execução e prestação de contas, reforçando o alinhamento das emendas ao **planejamento do SUS** e aos instrumentos de gestão municipal (PMS, PAS, PPA, LDO e LOA).

2. Classificação das Emendas Parlamentares

- **Emendas Individuais (RP6)** – de execução obrigatória, apresentadas por cada parlamentar.
- **Emendas de Bancada Estadual (RP7)** – apresentadas coletivamente pelos parlamentares de um mesmo estado.
- **Emendas de Comissão (RP8)** – apresentadas por comissões permanentes do Congresso Nacional.

3. Julgamento do TCU – Acórdão nº 2.458/2025-Plenário

Em 22 de outubro de 2025, o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, ao julgar os **Embargos de Declaração** interpostos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (Processo TC 032.070/2023-3), **modificou seu entendimento anterior** acerca da aplicação de recursos de emendas parlamentares em despesas com pessoal na área da saúde.

Decisão anterior (Acórdão 1.914/2024):

Determinava ao Ministério da Saúde que vedasse expressamente o uso de **qualquer emenda parlamentar (individual, de bancada ou de comissão)** para pagamento de pessoal e encargos sociais.

Nova decisão (Acórdão 2.458/2025):

O TCU **acatou parcialmente os embargos** e **tornou insubsistente** o item que proibia o uso das emendas coletivas (bancada e comissão) para pagamento de pessoal, **reconhecendo a superveniência da Resolução nº 2/2025-CN**, que alterou a Resolução nº 1/2006-CN do Congresso Nacional.

A nova **Resolução 2/2025-CN autorizou expressamente** que:

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

Com isso, o TCU reconheceu a perda de objeto da determinação anterior, adequando-se à nova norma e à realidade administrativa dos municípios.

4. Situação Atual

Diante da decisão do TCU e da Resolução 2/2025-CN:

- **É permitido o uso dos recursos de emendas de bancada e de comissão (RP7 e RP8) para pagamento de pessoal ativo da saúde**, desde que:
 - o profissional atue **diretamente na prestação de serviços de saúde**;

- o pagamento esteja vinculado ao exercício financeiro da emenda;
- o município **mantenha controle da continuidade dos serviços** e não crie despesas permanentes com base em receitas eventuais.
- **Permaneça vedado** o uso de **emendas individuais (RP6)** para custeio de pessoal e encargos, conforme **art. 166, §10, da Constituição Federal**.
- **A execução financeira deve seguir as regras do Ministério da Saúde** (portarias 2025) e os critérios da **ADPF 984**, com plano de trabalho, conta específica e transparência total.

5. Recomendações aos Municípios

1. **Elaborar plano de trabalho** robusto e coerente com o Plano Municipal de Saúde e a Programação Anual de Saúde.
2. **Manter controle orçamentário rigoroso**, garantindo que despesas com pessoal custeadas por emendas não gerem obrigações continuadas.
3. **Executar os recursos em contas bancárias específicas por emenda**, com registro em sistema oficial.
4. **Evitar a utilização dos recursos para pagamento retroativo** ou despesas fora do exercício financeiro.
5. **Garantir transparência e prestação de contas** via Relatório Anual de Gestão (RAG).

Elaboração em 08/10/2025

Juliana Marinho

Assessora de Saúde da AMM

Atualização em 28/10/2025

Guilherme Levy

Coordenador das Áreas Técnicas da AMM

Belo Horizonte, 28 de outubro de 2025