



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 8/2025

CONSIDERAÇÕES SOBRE O QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APRESENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL



E-mail: conorf@senado.leg.br e conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) ou dos parlamentares. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das duas Casas. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citadas as Consultorias.

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Deputado Altineu Côrtes

1º Vice-Presidente

Senador Humberto Costa

2º Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras

1º Secretário

Senador Confúcio Moura

2º Secretário

Deputada Delegada Katarina

3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira

4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Senador Eduardo Gomes

1º Vice-Presidente

Senador Humberto Costa

2º Vice-Presidente

Senadora Daniella Ribeiro

1ª Secretária

Senador Confúcio Moura

2º Secretário

Senadora Ana Paula Lobato

3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira

4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Hugo Motta

Presidente

Deputado Altineu Côrtes

1º Vice-Presidente

Deputado Elmar Nascimento

2º Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras

1º Secretário

Deputado Lula da Fonte

2º Secretário

Deputada Delegada Katarina

3ª Secretária

Deputado Sergio Souza

4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 8/2025

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - Conorf (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Conof (CD)

Diretor: Graciano Rocha Mendes

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 8/2025

**CONSIDERAÇÕES SOBRE O QUÓRUM
NECESSÁRIO PARA APRESENTAÇÃO E EXECUÇÃO
DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL**

Dezembro de 2025

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CD



I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Público e Fiscalização - CMO solicita às Consultorias de Orçamento a expedição de nota técnica com **subsídios para responder aos questionamentos dos Senadores Styvenson Valentim e Rogério Marinho** sobre o quórum necessário para a deliberação da bancada estadual na distribuição de **bloqueio de dotações ou de limitação de empenho e movimentação financeira** (contingenciamento) incidentes sobre as respectivas emendas apresentadas à lei orçamentária de 2025, em decorrência do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre/2025.

Os referidos Senadores solicitam à CMO que se manifeste e tome providências acerca dos seguintes aspectos:

- a) regularidade procedural da distribuição de bloqueio e eventual desbloqueio das emendas da bancada do RN à luz dos normativos citados (Res. nº 1/2006 e IN nº 1/2024);
- b) providências cabíveis, inclusive com eventual determinação de ajuste da distribuição ou de realização de nova deliberação da bancada, com quórum e ata formal, caso se confirme alguma desconformidade;
- c) comunicar a decisão da CMO aos órgãos envolvidos e aos membros da bancada do RN, de modo a resguardar a legalidade, a transparência e o caráter efetivamente colegiado das emendas de bancada.

De acordo com os Senadores, a legislação e os atos normativos que regem as emendas de bancada estadual exigem que decisões sobre indicação e redistribuição sejam tomadas colegiadamente, com quórum qualificado de $\frac{3}{4}$ dos Deputados e $\frac{2}{3}$ dos Senadores. Lembram ainda que, na ausência de manifestação da bancada quanto à distribuição das restrições para cumprimento de metas e/ou dos limites impostos pela LC nº 200/2023, a Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2/2025 prevê que as medidas restritivas devem incidir proporcionalmente às dotações do autor, observado o saldo não empenhado.

Apontam ainda que não houve consenso na bancada estadual, uma vez que não houve o quórum mínimo de parlamentares (em especial de dois senadores). Ademais, dada a inexistência de ata, não poderia o coordenador da bancada apresentar planilha com novos valores.

II - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A Lei Complementar nº 210/2024 e as alterações recentes da Resolução nº 1/2006-CN1 trouxeram diversas inovações na disciplina do processo de elaboração e execução da lei orçamentária da União. Foi exigida maior publicidade das atas das reuniões deliberativas das bancadas estaduais e das comissões permanentes. De outra parte, o exame desta legislação mostra que existem algumas lacunas e inconsistências **quanto ao quórum e à ata das deliberações**, conforme segue:

- a) **Apresentação de Emendas de Bancada estadual.** A apresentação de emendas de bancada devem ser aprovadas por quórum qualificado de Deputados e Senadores (art. 47, I), conforme a Resolução nº 1/2006-CN. O mesmo ocorre com o remanejamento de dotações entre tais emendas (art. 78).

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual:

*I - deverão ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada, no mínimo, **por três quartos dos Deputados e dois terços dos Senadores** da respectiva unidade da Federação, conforme modelo constante do Anexo VI;*
(...)

Art. 68. *O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, alterações no atendimento das emendas de Bancadas Estaduais, por solicitação de 2/3 (dois terços) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva bancada.*

(...)

Art. 78. O remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor somente será acatado se solicitado ao Presidente, até a apresentação do Relatório Setorial respectivo, pelo:
(...)

*II - coordenador de Bancada Estadual ou membro da CMO por ele autorizado, **observado o art. 47, I;** (grifo nosso)*

- b) **Indicação de beneficiários.** Não foi definido quórum para a indicação de beneficiários. No entanto, o § 4º do art. 48-A exige que a alteração dessa indicação seja aprovada pela **maioria da bancada**, o que deve ser entendido no âmbito do conjunto dos membros integrantes de cada Casa.

Art. 48-A. As indicações serão feitas pela bancada, mediante registro em ata, e encaminhadas ao Poder Executivo pelos respectivos coordenadores, conforme modelo constante no Anexo VIII.
(...)

§ 2º As atas das bancadas estaduais que decidiram pela indicação de emendas serão encaminhadas à CMO para publicação.

§ 3º Caso seja necessária a alteração de indicação realizada pela bancada, os ajustes deverão ser solicitados pelo coordenador da bancada, conforme modelo constante do Anexo IX.

*§ 4º A solicitação de **alteração de indicação** para a execução deverá ser aprovada pela **maioria da bancada**, vedada a individualização.(grifo nosso)*

- c) **Alteração de programação.** Os pedidos de alteração de programações de emendas (remanejamento de dotações entre emendas da mesma bancada, ou de emenda de bancada para programação da LOA) encontram-se previstos no art. 47 da Resolução, porém **sem a definição de quórum de aprovação.**

Art. 47

(...)

§ 4º As solicitações de alterações nas programações orçamentárias oriundas de emendas de bancada, quando realizadas nos termos do § 8º do art. 165 da Constituição Federal, deverão

¹ <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/atribuicoes-e-legislacao/resolucao-n-01-de-2006-cn>

obedecer aos requisitos estabelecidos na respectiva lei orçamentária anual, devendo as solicitações serem encaminhadas conforme modelo constante no Anexo VII. (Incluído pela Resolução nº 1, de 2025).

§ 4º-A. A solicitação de alteração de programação decorrente de emenda somente será deliberada pela bancada quando proposta formalmente por parlamentar solicitante da emenda aprovada. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2025).

d) Impacto dos bloqueios e contingenciamentos nas emendas de bancada estadual. O § 18 do art. 166 da Constituição, bem como as LDOs, prevêem a contenção da despesa primária para fins de cumprimento dos limites (despesas primárias e metas fiscais). Não foi identificada norma que defina a necessidade de ata de reunião e o respectivo quórum para a distribuição dos bloqueios e contingenciamentos durante a execução orçamentária.

O § 15 do art. 69 da LDO 2025 atribui ao Poder Executivo o estabelecimento de procedimentos e prazos para a aplicação das contenções sobre emendas parlamentares, a título de bloqueio ou contingenciamento. A Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025, permite que as bancadas proponham alterações nos bloqueios e contingenciamentos lineares apresentados pelo Executivo. Porém, na ausência de alterações tempestivas propostas pelos autores das emendas, os bloqueios/contingenciamentos (ou sua reversão) serão mantidos na forma proposta pelo Executivo, observado o saldo não empenhado.

LDO 2025.

Art. 69 (...)

(...)

§ 15. Considerados os bloqueios realizados na forma do art. 67 e as limitações de empenho, os órgãos orçamentários, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, detalharão no Siop, com transmissão ao Siafi, até quinze dias após o prazo previsto no caput, as dotações indisponíveis para empenho por unidade orçamentária e programação, **exceto quanto à limitação incidente sobre dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas, que deverá observar procedimentos e prazos constantes de ato do Poder Executivo federal.**

Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR N° 2, de 23 de abril de 2025²

Art. 38. A SOF/MPO, após a publicação de Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e suas alterações, indicará aos Órgãos Setoriais do SPOF **os valores a serem bloqueados em atendimento a medidas de restrição de empenho**, envolvendo limite de movimentação e empenho, **bem como bloqueio de dotações** em atendimento a metas fiscais e limite de gastos.

§ 1º A restrição de que trata o caput será distribuída conforme indicação da bancada estadual autora das emendas, observada a disponibilidade orçamentária de forma equitativa entre Estados e o Distrito Federal.

§ 2º A SOF/MPO, após a publicação do Decreto de que trata o caput, encaminhará à SRI/PR, no prazo de até cinco dias, contado da data da divulgação, detalhamento da indicação proporcional de valores disponíveis por bancada estadual, respeitada a equidade disposta no § 1º.

§ 3º A SRI/PR consultará as Bancadas estaduais e distrital sobre a distribuição dos montantes a serem bloqueados entre as programações de autoria de cada bancada e comunicará à SOF/MPO, para fins de adequação da distribuição dos limites, no prazo de quinze dias, contado da data de recebimento do detalhamento descrito no § 2º.

² <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mpo-mf-mgi-sri-pr-no-2-de-23-de-abril-de-2025>

§ 4º A SRI/PR definirá o prazo para recebimento das manifestações das Bancadas autoras visando ao cumprimento do prazo estabelecido no § 3º.

§ 5º A SOF/MPO adotará providências para encaminhar aos Órgãos Setoriais do SPOF a distribuição dos bloqueios conforme comunicado da SRI/PR, ouvidas as Bancadas autoras das emendas, após transcorrido o prazo estabelecido no § 3º.

§ 6º Os Órgãos Setoriais do SPOF, por meio do Siop, efetuarão o bloqueio das dotações orçamentárias sujeitas aos valores estabelecidos no decreto de que trata o caput.

§ 7º A SOF/MPO, transcorrido o prazo estabelecido no § 3º, encaminhará aos Órgãos Setoriais do SPOF os valores a serem bloqueados, na forma de que trata o § 2º, para as programações de autoria de Bancadas estaduais que não se manifestarem.

§ 8º As Bancadas estaduais, em resposta à consulta estabelecida no § 3º, deverão observar os valores executados em suas respectivas programações, com o objetivo de evitar inconsistências nos saldos orçamentários correlatos, decorrentes da distribuição de montantes a serem indicados.

§ 9º As indicações de prioridades de que trata o § 3º serão consideradas como anuência do autor sobre as consequências decorrentes do implemento das restrições de que trata o caput, inclusive para fins de eventual cancelamento necessário ao atendimento do limite de gastos.

§ 10. As indicações de que trata o § 9º, quando do encaminhamento ao Poder Executivo, deverão ser informadas pelas Bancadas, especificando separadamente cada medida de restrição de empenho.

§ 11. Na ausência de indicação expressa em atendimento ao § 10, as medidas incidirão proporcionalmente às dotações do autor, observado o saldo não empenhado. (grifo nosso)

Deve-se ressaltar ainda o teor da Decisão nº 01/2017-CMO³, pelo qual o Presidente da CMO decidiu que, para atuar como **coordenador de bancada estadual junto à CMO**, o parlamentar tem que protocolar documento subscrito pela maioria absoluta dos membros de cada Casa, apurado separadamente.

Fundamentado na Nota Técnica Conjunta n.º 1, de 2017, elaborada pelas consultorias de orçamento das Casas do Congresso Nacional, bem como, usando analogia aos procedimentos relativos a definição dos líderes das representações partidárias, como estabelecido no art. 65, § 5º, do Regimento Interno do Senado Federal e no art. 9º, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Presidente decidiu que **para atuar como coordenador de bancada estadual junto à CMO, o parlamentar tem que protocolar documento subscrito pela maioria absoluta dos membros de cada Casa, apurado separadamente.** (grifo nosso)

³ Disponível em : <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/coordenadores-de-bancadas/atas-dos-coordenadores-de-bancadas/decisao-n-01/2017-cmo>

III - ANÁLISE

O seguinte quadro é construído a partir da legislação atual:

QUADRO 1 - FASES E ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO - ATAS E QUÓRUM DE REUNIÕES

Fase	Etapa	Previsão de Ata de Reunião	Definição de quórum
Elaboração Orçamentária	Apresentação de emendas ao PLOA.	Sim, cf. modelo do Anexo VI da Res. 1/2006-CN.	$\frac{3}{4}$ dos Deputados e $\frac{2}{3}$ dos Senadores (art. 47, I).
	Remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor na fase setorial.	Sim, sem modelo definido .	$\frac{3}{4}$ dos Deputados e $\frac{2}{3}$ dos Senadores (art. 78 da Res. nº 1/2006-CN).
	Remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor na fase do relator geral.	Sim, sem modelo definido.	$\frac{2}{3}$ dos Deputados e $\frac{2}{3}$ dos Senadores (art. 68 da Res. nº 1/2006-CN)
Execução Orçamentária	Indicação de beneficiário durante a execução.	Sim, cf. modelo do Anexo VIII da Res. 1/2006-CN.	Quórum não definido.
	Alteração de indicação de beneficiário.	Sim, cf. modelo do Anexo IX da Res. 1/2006-CN.	Maioria dos membros (art. 48-A da Resolução nº 1/2006-CN).
	Alteração de programação orçamentária.	Sim, cf. modelo do Anexo VII da Res. 1/2006-CN.	Quórum não definido.
	Bloqueios e contingenciamentos nas emendas de bancada estadual.	Não há previsão.	Quórum não definido.

Em relação à **necessidade de ata**, entende-se que a exigência de quórum pressupõe a existência de uma deliberação formalizada, a qual, por sua vez, é comprovada mediante ata. Assim, ainda que não haja na legislação a previsão de ata, a lógica da deliberação colegiada – que decorre da manifestação formal da bancada – impõe a sua elaboração. A ausência de registro oficial deslocaria a decisão e concentraria a responsabilidade na figura do coordenador, produzindo efeito equivalente à individualização da emenda, hipótese que contraria a colegialidade reforçada pela LC nº 210/2024.

Sem prejuízo da necessidade de registro em ata da decisão colegiada, quanto à **definição do quórum de cada deliberação**, considerando-se as lacunas da legislação (vide no quadro: “quórum não definido”), vislumbram-se ao menos as seguintes alternativas:

- a) Padronização do quórum qualificado exigido na apresentação de emendas para todas etapas do processo decisório, ou seja, extensão do quórum da elaboração ($\frac{3}{4}$ de Deputados e $\frac{2}{3}$ de Senadores) para as etapas da execução.**

A alternativa parte do princípio de que o quórum exigido para a apresentação das emendas deve ser reproduzido em todas as etapas posteriores, de forma a manter a consistência das regras aplicáveis ao processo decisório. Ou seja, mantém-se a mesma regra para decisões alocativas de mesma natureza e mesma relevância. Trata-se de um critério que adota a lógica de que decisões de mesma natureza devem se sujeitar às mesmas regras procedimentais.

Pelo critério, decisões de natureza alocativa – aquelas que afetam a distribuição efetiva de recursos – devem observar quórum qualificado. É o que ocorre na apresentação de emendas de bancada, nos remanejamentos e nas alterações promovidas pelo relator-geral, todas decisões que envolvem impacto financeiro direto e exigem $\frac{3}{4}$ dos Deputados e $\frac{2}{3}$ dos Senadores.

A decisão sobre a distribuição dos bloqueios ou contingenciamentos (ou sua reversão) produz efeitos alocativos relevantes, ao definir como incidirão sobre as programações referentes às emendas da bancada. Assim, por coerência com o próprio desenho normativo, essa deliberação deve ser equiparada às demais decisões que alteram a alocação de recursos, aplicando-se, portanto, quórum qualificado.

b) Utilização do quórum da “maioria da bancada”, previsto para a hipótese de “alteração de indicação”, para todas as etapas de execução orçamentária.

Neste caso, utiliza-se o critério temporal, pelo qual decisões tomadas na mesma fase devem se sujeitar às mesmas regras procedimentais. A alternativa uniformiza o quórum nas etapas de execução, tomando como modelo a regra prevista para as “alterações de indicação”, ou seja, “maioria da bancada”.

A Resolução estabeleceu quóruns mais rigorosos na fase de elaboração ($\frac{3}{4}$ dos Deputados e $\frac{2}{3}$ dos Senadores), mas em outras situações recorreu ao critério de maioria da bancada, como ocorre nas deliberações de alteração de indicação na fase de execução. Há, portanto, um padrão normativo: quóruns mais elevados na elaboração da LOA e quórum de maioria na execução.

Nesta linha pode-se adotar o quórum de maioria da bancada, ou seja, o parâmetro utilizado pela própria Resolução nº 1/2006-CN para as decisões da fase executória.

A diferença quantitativa entre a utilização do quórum de $\frac{3}{4}$ dos Deputados⁴ e o da maioria é ilustrada na tabela seguinte:

TABELA 1 - BANCADAS ESTADUAIS - QUÓRUM DE DEPUTADOS COM MAIORIA E COM 3/4

UF	Bancada Estadual	Número total de Deputados	Maioria da bancada	Três Quartos
AC	Acre	8	5	6
AL	Alagoas	9	5	7
AM	Amazonas	8	5	6
AP	Amapá	8	5	6
BA	Bahia	39	20	30
CE	Ceará	22	12	17
DF	Distrito Federal	8	5	6
ES	Espírito Santo	10	6	8
GO	Goiás	17	9	13
MA	Maranhão	18	10	14
MG	Minas Gerais	53	27	40
MS	Mato Grosso do Sul	8	5	6
MT	Mato Grosso	8	5	6
PA	Pará	17	9	13
PB	Paraíba	12	7	9
PE	Pernambuco	25	13	19
PI	Piauí	10	6	8
PR	Paraná	30	16	23
RJ	Rio de Janeiro	46	24	35
RN	Rio Grande do Norte	8	5	6
RO	Rondônia	8	5	6
RR	Roraima	8	5	6
RS	Rio Grande do Sul	31	16	24
SC	Santa Catarina	16	9	12
SE	Sergipe	8	5	6
SP	São Paulo	70	36	53
TO	Tocantins	8	5	6
Total Geral		513		

⁴ No caso do quórum dos Senadores, não há diferença entre $\frac{2}{3}$ e maioria.

IV - CONCLUSÃO

Em síntese, conclui-se que:

- 1. Existência de ata.** Mesmo que não haja previsão expressa, deve-se entender que a **ata é o instrumento necessário para formalizar as decisões que envolvem o processo decisório colegiado**, o que inclui a distribuição de bloqueios e contingenciamentos (ou sua reversão), conferindo-se validade e comprovação de que houve deliberação colegiada, evitando-se a concentração decisória no coordenador. As atas devem ser tornadas públicas no site da CMO.
- 2. Quórum aplicável.** Vislumbram-se argumentos para, pelo menos, duas alternativas:
 - a. Quórum maior (% Deputados e % Senadores) para todas as etapas decisórias** (elaboração e execução);
 - b. Quórum maior apenas para a etapa de elaboração da LOA. Durante as etapas de execução, o quórum deve ser o da “maioria da bancada”**, entendendo-se como maioria absoluta dos membros de cada Casa integrantes da bancada.
- 3. Ausência de consenso da bancada na distribuição dos bloqueios e contingenciamentos** (ou sua reversão). Com fundamento no art. 69 da LDO 2025 e no art. 38 Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025, não havendo alteração (remanejamentos) tempestiva por parte das bancadas, **a distribuição dos bloqueios e contingenciamentos deve incidir proporcionalmente às dotações**, observado o saldo não empenhado.
- 4. Providências/Necessidade de regulamentação.** Com a entrada em vigor da LC nº 210/2024 e das alterações recentes na Resolução nº 1/2006-CN, sugere-se a edição de legislação regulamentadora (Instrução Normativa) com vistas a sistematizar o conjunto de normas procedimentais internas aplicáveis ao processo de elaboração e às etapas de execução orçamentária, o que deve incluir os procedimentos de bloqueio e contingenciamentos (ou sua reversão). Dessa forma, assegura-se **maior segurança jurídica** à atuação dos diversos atores envolvidos no processo legislativo orçamentário.

FLÁVIO DIOGO LUZ

Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle do Senado Federal

GRACIANO ROCHA MENDES

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

