

NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2025-CN**PARECER JURÍDICO ASJUR/COSEMS-RJ¹**

Trata-se do seguinte questionamento:

“Segundo a hierarquia das normas um artigo Constitucional NÃO PODE ser desrespeitado por um ato infraconstitucional, ou seja, o art. 166, parágrafo 10 diz expressamente que está VEDADA a utilização para pagamento de pessoal e encargos sociais; e a Resolução CN autoriza (mas não pode ser aplicada por eventual arguição de inconstitucionalidade) destaques no original.”

Preliminarmente, cabe dizer que inconstitucionalidade se refere à desconformidade de um ato ou norma jurídica com a Constituição, seja por razões formais (relacionadas ao processo de elaboração) ou materiais (referentes ao conteúdo da norma). Ou seja, é a incompatibilidade entre um ato normativo e a Constituição, seja na forma como foi produzido ou no seu conteúdo.

O controle de constitucionalidade é o sistema de mecanismos jurídicos que visa garantir a supremacia da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais. O controle pode ser preventivo, realizado antes da produção do ato, ou repressivo, realizado após a produção do ato. O controle preventivo pode ser exercido por órgãos legislativos, executivos ou judiciais, enquanto o controle repressivo é exercido principalmente pelo Poder Judiciário, podendo ser também pelos órgãos de controle, dentre os quais os tribunais de contas. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão responsável para exercer o controle concentrado de constitucionalidade, em especial por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

Portanto, a inconstitucionalidade não é um ato de reconhecimento voluntário, deve ser declarado e, enquanto assim não ocorrer, produz efeitos jurídicos.

No mérito, o questionamento diz respeito à vedação contida no § 10, do art. 166, da Constituição Federal de 1988, de utilização dos recursos de emendas parlamentares individuais para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Cabe destacar que o dispositivo constitucional em questão trata somente de emendas parlamentares individuais, uma vez que, o § 10, faz remissão ao § 9º do mesmo

¹ Mauro Lúcio da Silva, advogado, com especialização em Direito Sanitário pela UNB, Pós-Graduação em Direito Público pela Escola Superior de Advocacia da OAB/RJ, Pós Graduação em Direito Municipal “Lato Sensu”, pela Universidade Católica de Petrópolis, Assessor Jurídico do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, Membro do Núcleo de Estudos sobre Direito Sanitário do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, Membro do Comitê Estadual da Saúde – RJ, integrante do Fórum Nacional de Saúde, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça.

artigo, ambos, incluídos pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, também chamada de “Emendas impositivas”, o qual, expressamente, se refere às emendas individuais, senão vejamos:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

No mesmo sentido e mais abrangente ainda, o § 1º, do art. 166-A, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, também veda expressamente a destinação de recursos provenientes de emendas individuais impositivas para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas, bem como encargos referentes ao serviço da dívida, *in verbis*:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

.....

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

A Resolução Nº 2, DE 2025-CN, promulgada pelo Congresso Nacional, publicada no DOU de 24 de junho de 2025, que altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para aprimorar o rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias; e altera os anexos da Resolução nº 1, de 2025-CN.

A referida Resolução Nº 2, DE 2025-CN, introduziu o § 8º, ao art. 47, da Resolução nº 1, de 2006-CN, **que trata das emendas de Bancada Estadual**, cujo dispositivo assim dispõe:

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

Com a devida vênia, a própria Resolução Nº 2, DE 2025-CN, faz a distinção entre as vedações para destinação dos recursos de emendas individuais e emendas de bancadas para despesas de pessoal, ao disciplinar no inciso V, do art. 50, que trata das emendas individuais, a vedação expressa para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas, nestes termos:

Art. 50. As emendas individuais:

.....

V - no caso de destinarem recursos para ações e serviços públicos de saúde, observar a vedação de custeio de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas, constante do art. 166, § 10, e do art. 166-A, § 1º, inciso I, da Constituição Federal.

Portanto, em uma análise sistêmica do texto constitucional e da Resolução Nº 2, de 2025-CN, pode-se concluir que a vedação da destinação de recursos de emendas parlamentares para pagamento de pessoal ou encargos sociais, está restrita às emendas individuais, não se aplicando às emendas de bancadas.

Por fim, cabe ressaltar que acha-se em trâmite no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, relatada pelo Ministro Flávio Dino, que estabelece regras e condições para a execução de emendas parlamentares no orçamento união, especialmente em relação às emendas destinadas a ações e serviços públicos em saúde, em que a matéria contida na Resolução Nº 2, de 2025-CN, poderá ser objeto de debate decisão em sede de controle concentrado. Entretanto, até o momento, a medida adotada pelo Congresso Nacional está vigente.

S.m.j., este é o entendimento.

Rio de Janeiro, junho de 2025.

Mauro Lúcio da Silva
Advogado – Assessor Jurídico do COSEMS/RJ
0AB/RJ 49828

