



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

APOSTILA DO CURSO

Regras Atualizadas das Emendas Parlamentares Impositivas

*Atualização normativa, segurança jurídica e efetividade na destinação de recursos
pelo Poder Legislativo municipal*

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205 · Instrutor

1ª EDIÇÃO — 2026



INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Regras Atualizadas das Emendas Parlamentares Impositivas na Gestão Pública Municipal

Material didático de apoio · Curso preparatório e de atualização profissional

Autor e instrutor: Dr. Eder Lima Palma — Advogado (OAB/MG 172.205)

Realização: Instituto Global de Administração Pública

1ª Edição — 2026

© 2026 Instituto Global de Administração Pública. Todos os direitos reservados. É vedada a reprodução total ou parcial deste material sem autorização expressa. Uso restrito aos participantes do curso.

ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS

Ficha Técnica

Título	Regras Atualizadas das Emendas Parlamentares Impositivas na Gestão Pública Municipal
Subtítulo	Atualização normativa, segurança jurídica e efetividade na destinação de recursos pelo Poder Legislativo municipal
Natureza	Apostila didática de curso preparatório e de atualização profissional na área do Direito Financeiro e Administrativo
Autor / Instrutor	Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205
Realização	Instituto Global de Administração Pública
Público-alvo	Servidores e controladores internos da Câmara e da Prefeitura, assessores legislativos, procuradores e gestores públicos municipais
Carga horária	20 horas-aula, distribuídas em 8 módulos teórico-práticos (nível intermediário). Frequência mínima de 75% para certificação
Área temática	Direito Financeiro, Direito Constitucional Orçamentário e Controle Externo
Base normativa	CF/1988 (arts. 37, 163-A, 165 e 166); EC nº 86/2015, 100/2019, 105/2019, 108/2020 e 126/2022; LC nº 101/2000; LC nº 210/2024; IN nº 05/2025 e Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG
Jurisprudência	STF — ADPF nº 854 e ADI nº 7869/PB; Súmula Vinculante nº 13 (citações verificadas em fontes oficiais)
Edição / Ano	1ª Edição — 2026
Normalização	Referências e citações conforme ABNT NBR 6023 e NBR 10520

NOTA METODOLÓGICA

Todas as decisões judiciais e normas administrativas mencionadas nesta apostila foram conferidas em fontes oficiais (STF, TCE/MG e Diário Oficial) antes da publicação. As decisões proferidas em sede cautelar são identificadas como tais e estão sujeitas a confirmação nos respectivos julgamentos de mérito. Recomenda-se ao participante acompanhar a evolução dos julgados e a redação vigente das normas de transparência.

ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS

Apresentação do Autor

É com satisfação que apresento esta apostila, concebida para servir de guia seguro a quem atua, todos os dias, na linha de frente das finanças públicas municipais. O regime jurídico das emendas parlamentares impositivas transformou-se de maneira acelerada nos últimos anos, e essa transformação deixou de ser assunto restrito a especialistas: hoje ela repercute diretamente sobre a validade dos atos da Câmara, sobre a responsabilidade pessoal de gestores e assessores e, sobretudo, sobre a efetividade das políticas públicas locais.

A construção iniciada com a Emenda Constitucional nº 86/2015 e ampliada pelas Emendas nº 100/2019 e nº 105/2019 converteu a indicação parlamentar de simples autorização em verdadeiro dever de execução. A esse arcabouço somaram-se, mais recentemente, decisões do Supremo Tribunal Federal — com destaque para a ADPF nº 854 e a ADI nº 7869/PB —, a Lei Complementar nº 210/2024 e atos dos tribunais de contas, entre os quais a Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG. O resultado é um sistema mais exigente, mais transparente e, para quem se mantém atualizado, mais seguro.

Esta obra nasce da convicção de que a técnica jurídica, quando bem comunicada, é instrumento de proteção do mandato e de valorização do serviço público. Por isso, adotei uma perspectiva deliberadamente aplicada: cada capítulo parte de uma situação concreta, expande os fundamentos normativos e doutrinários, oferece exemplos e casos hipotéticos e encerra com um roteiro prático de verificação. Que este material seja, mais do que uma referência de consulta, uma ferramenta de trabalho.

Dr. Eder Lima Palma
Advogado — OAB/MG 172.205

ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS

Objetivos de Aprendizagem

Ao concluir este curso, com aproveitamento mínimo de 75% de frequência, espera-se que o participante seja capaz de compreender, aplicar e fiscalizar o regime atual das emendas parlamentares impositivas no âmbito municipal. De modo específico, os objetivos são os seguintes.

COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER

1. **Interpretar** o funcionamento atual das emendas impositivas e **aplicar corretamente os limites em vigor**, com ênfase no teto de 1,55% da Receita Corrente Líquida (RCL).
2. **Redigir** emenda formalmente correta e exequível, dotada de objeto específico, plano de trabalho consistente e beneficiário final identificável.
3. **Promover a adequação** da Lei Orgânica e das normas internas da Câmara ao regime de execução obrigatória.
4. **Implementar** conta bancária específica, rastreabilidade integral e transparência ativa na execução dos recursos.
5. **Empregar** as decisões do STF e as normas dos tribunais de contas como instrumento de segurança jurídica.
6. **Monitorar** a execução pelo Executivo e **prestar contas dos resultados** com transparência e respeito à vedação de promoção pessoal.

Esses objetivos são progressivos: os primeiros módulos constroem os fundamentos conceituais e normativos, os intermediários desenvolvem a técnica de elaboração e adequação, e os finais concentram-se na execução, no controle e na prestação de contas. A cada capítulo, o participante encontrará um resumo executivo, questões para fixação e indicações de leitura complementar que consolidam o aprendizado.

Sumário

Módulo 1 — Fundamentos e evolução do orçamento impositivo	7
Módulo 2 — Arquitetura constitucional e marco legal das emendas	13
Módulo 3 — Limites de gasto: o teto de 1,55% da RCL e seu cálculo	18
Módulo 4 — Jurisprudência atual e adequação das normas locais	22
Módulo 5 — Construção técnica e jurídica da emenda	27
Módulo 6 — Vedações, conflitos de interesse e prevenção de falhas	31
Módulo 7 — Execução, conta específica, transparência e rastreabilidade	35
Módulo 8 — Controle, fiscalização e prestação de contas dos resultados	39
Conclusão — Síntese geral e encaminhamentos práticos	43
Referências	45
Glossário	47
Anexos legislativos	48

MÓDULO 1

Fundamentos e evolução do orçamento impositivo

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

Uma vereadora indica, no início do exercício, recurso para reformar a Unidade Básica de Saúde (UBS) do seu bairro. O ano termina, a obra não sai do papel e a Prefeitura alega “falta de caixa”. Até pouco tempo, esse desfecho era comum e juridicamente tolerado. Hoje, o regime impositivo mudou a equação: o que era mera autorização tornou-se dever de execução. Compreender essa virada é o ponto de partida de todo o curso — e a esse caso voltaremos nos Módulos 7 e 8.

1.1 Do orçamento autorizativo ao impositivo

No modelo clássico do direito financeiro brasileiro, a lei orçamentária tinha natureza meramente autorizativa. Ela fixava um teto de despesa e habilitava o Executivo a gastar, mas não o obrigava a fazê-lo. A simples previsão de uma emenda na Lei Orçamentária Anual não garantia, por si só, a sua execução: o gestor detinha ampla margem de discricionariedade para decidir se, quando e em que medida liberaria os recursos. A doutrina financeira¹ sempre apontou nessa natureza autorizativa o principal obstáculo à efetividade das escolhas do Poder Legislativo.

O orçamento impositivo rompe parcialmente com essa lógica. Para determinadas despesas — em especial as emendas parlamentares individuais — a execução deixa de ser faculdade e passa a ser dever jurídico do gestor, ressalvados apenas os impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. A mudança é estrutural: não se trata de um simples ajuste procedimental, mas de uma nova repartição de poder orçamentário entre Legislativo e Executivo, na qual a indicação parlamentar adquire força vinculante.

Essa transição encontra fundamento no art. 165 e, sobretudo, no art. 166, §§ 9º a 20, da Constituição, que disciplinam o processo legislativo orçamentário e o regime de execução obrigatória. Para o operador municipal, a consequência prática é direta: a emenda bem formalizada gera, para o Executivo, um dever de agir cuja inércia injustificada passa a ser sindicável perante os órgãos de controle e o Poder Judiciário.

1.2 A indicação que não vira obra

O cerne do problema historicamente enfrentado pelos mandatos municipais sempre foi a distância entre indicar e executar. Sob o regime autorizativo, recursos indicados deixavam

1. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. O autor sublinha que a natureza autorizativa da lei orçamentária foi, historicamente, o principal obstáculo à efetividade das escolhas do Legislativo.

de ser aplicados sem qualquer consequência para o gestor. A comunidade que esperava a creche, o posto de saúde ou a pavimentação via a promessa converter-se em frustração, e o vereador, autor da indicação, era responsabilizado politicamente por uma omissão que não lhe cabia.

Esse cenário produzia três efeitos nocivos. Primeiro, a frustração da expectativa legítima da comunidade, que associava a indicação a um compromisso. Segundo, o esvaziamento do poder de iniciativa do vereador, reduzido a um gesto simbólico. Terceiro, e mais grave, o uso político seletivo da execução pelo Executivo, que liberava recursos conforme a conveniência das alianças, transformando o orçamento em moeda de troca. A boa doutrina administrativa² sempre recordou que a função do orçamento é instrumentalizar o interesse público, e não servir de barganha.

CONCEITO-CHAVE — ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Regime em que a execução de determinadas despesas — notadamente as emendas individuais — deixa de ser mera faculdade do Executivo e passa a constituir **dever jurídico**, ressalvados os impedimentos de ordem técnica formalmente justificados (CF, art. 166, §§ 11 a 14).

1.3 O papel do Legislativo municipal nas escolhas de gasto

O vereador é agente político legitimado pelo voto para participar da definição das prioridades de gasto do município. A emenda parlamentar é, precisamente, o instrumento técnico-jurídico dessa participação: por meio dela, o mandato traduz demandas concretas da população em dotações orçamentárias específicas. Reconhecer a força impositiva das emendas é reconhecer a própria dignidade da função legislativa — a Câmara não apenas autoriza despesas, ela coparticipa do desenho das políticas públicas locais.

Essa leitura decorre da própria arquitetura federativa. A autonomia municipal (CF, art. 29) e a competência da Câmara para deliberar sobre o orçamento e fiscalizar sua execução (CF, art. 31) conferem ao Legislativo local um papel que vai além da chancela formal. Quando bem exercida, a iniciativa parlamentar aproxima a decisão orçamentária do cidadão, promovendo aquilo que a teoria financeira chama de democratização do gasto público.

1.4 Surgimento e amadurecimento do instituto

A trajetória do orçamento impositivo no Brasil é marcada por sucessivas emendas constitucionais que ampliaram, de forma gradual, a obrigatoriedade de execução. Não se trata de uma ruptura súbita, mas de uma construção em camadas, na qual cada emenda

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. Para o autor, a função do orçamento é instrumentalizar o interesse público, e não servir de moeda de troca política.

acrescentou uma peça ao sistema. Compreender essa evolução é indispensável para interpretar corretamente o regime vigente.

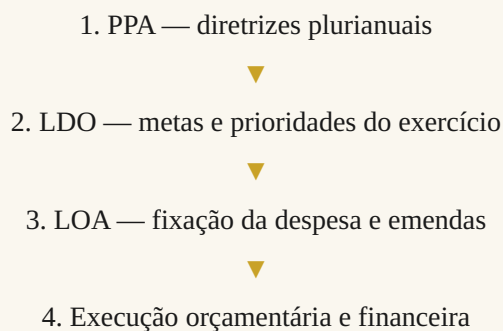
MARCOS CONSTITUCIONAIS DO REGIME IMPOSITIVO

Emenda	Contribuição ao regime
EC nº 86/2015	Institui o orçamento impositivo das emendas individuais.
EC nº 100/2019	Estende a obrigatoriedade às emendas de bancada e reforça a execução.
EC nº 105/2019	Cria as transferências especiais e com finalidade definida.
EC nº 108/2020	Insero o art. 163-A (rastreadibilidade e transparência fiscal).
EC nº 126/2022	Fixa, no art. 166, §9º-A, a repartição de 1,55% (Deputados) e 0,45% (Senadores).

1.5 O ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

A emenda não nasce isolada: insere-se em um ciclo integrado de planejamento. O Plano Plurianual (PPA) fixa diretrizes de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece metas e prioridades anuais; e a Lei Orçamentária Anual (LOA) materializa a despesa. A indicação parlamentar deve dialogar com esse encadeamento — uma emenda desconectada do PPA e da LDO tende a encontrar obstáculos formais e materiais à sua execução, podendo configurar impedimento de ordem técnica.

ESQUEMA — O CICLO ORÇAMENTÁRIO INTEGRADO



Na prática, isso significa que o assessor que redige a emenda deve verificar, antes de tudo, se o objeto pretendido encontra amparo nas diretrizes do PPA e nas prioridades da LDO. Uma emenda para construir um equipamento de saúde, por exemplo, precisa estar compatível com o programa correspondente do planejamento municipal; do contrário, ainda que aprovada, poderá ser barrada na execução por incompatibilidade com os instrumentos de planejamento (CF, art. 165, I a III).

1.6 Modalidades de emenda e o recorte do curso

O regime constitucional reconhece diferentes espécies de emenda, com regimes próprios de obrigatoriedade e limites. As emendas individuais são propostas por parlamentar e impositivas nos limites da Constituição; as de bancada, coletivas e por bancada estadual, tornaram-se impositivas com a EC nº 100/2019; e as de comissão, aprovadas por comissão permanente, seguem regime próprio. Embora existam essas várias modalidades, este curso concentra-se nas **emendas individuais impositivas**, por serem o instrumento mais utilizado pelo vereador e o mais sensível às recentes decisões judiciais e normas dos tribunais de contas.

É sobre essa modalidade que recaem os debates atuais mais relevantes: o limite percentual de 1,55% da RCL, a exigência de conta bancária específica, a rastreabilidade e as vedações de favorecimento pessoal. A doutrina constitucional³ observa que o desenho das emendas individuais traduz, com precisão, o equilíbrio buscado pelo constituinte entre a iniciativa parlamentar e a responsabilidade fiscal.

MODALIDADES DE EMENDA PARLAMENTAR

Modalidade	Característica essencial
Individual	Proposta por parlamentar; impositiva nos limites da CF.
De bancada	Coletiva, por bancada estadual; impositiva (EC nº 100/2019).
De comissão	Aprovada por comissão permanente; regime próprio.

1.7 Os princípios que orientam a destinação de recursos

Toda emenda submete-se aos princípios da Administração Pública, que funcionam como filtros de validade da indicação: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*). Conhecer esses princípios não é exercício meramente teórico — eles são o critério prático com que os tribunais de contas e o Judiciário avaliam a regularidade de cada emenda. A doutrina⁴ é firme ao afirmar que os princípios do art. 37 vinculam toda a atuação administrativa, inclusive a execução orçamentária.

A **legalidade** exige que a emenda observe a forma, os limites e os requisitos previstos em lei — da base de cálculo do teto à formalização do plano de trabalho. A **moralidade** impede que a emenda sirva a interesses pessoais ou de grupos vinculados ao parlamentar. A **impessoalidade** impõe que o recurso beneficie a coletividade, e não o proponente ou seus

3. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. O autor destaca que o desenho das emendas individuais traduz o equilíbrio entre a iniciativa parlamentar e a responsabilidade fiscal.

4. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. A autora ensina que os princípios do art. 37 vinculam toda a atuação administrativa, inclusive a execução orçamentária.

aliados. A **publicidade**, reforçada pelo art. 163-A da Constituição, deixou de ser mero dever de divulgação para tornar-se exigência de transparência ativa, rastreável e padronizada. A **eficiência**, por fim, cobra que o recurso indicado se converta em entrega concreta e mensurável para a população.

Vale destacar o duplo sentido da impessoalidade: de um lado, veda o favorecimento de pessoas determinadas; de outro, proíbe a promoção pessoal do agente com recursos públicos, nos termos expressos do art. 37, §1º, da Constituição. Essa dupla dimensão será retomada no Módulo 6, ao tratarmos das vedações, e no Módulo 8, ao cuidarmos da prestação de contas dos resultados.

1.8 Por que a atualização permanente é obrigatória

O regime das emendas vive transformação acelerada. Decisões do STF — como a ADPF nº 854 e a ADI nº 7869/PB — e normas dos tribunais de contas, entre as quais a IN nº 05/2025 do TCE/MG, redesenham continuamente as regras de limite, transparência e execução. Para o mandato municipal, a desatualização tornou-se risco concreto: emendas podem ser bloqueadas, gestores responsabilizados e a execução suspensa. Atualizar-se deixou de ser diferencial e passou a ser dever de cautela.

No âmbito mineiro, o Ofício Circular nº 9786/2026 da Presidência do TCE/MG determinou expressamente a adequação dos municípios às normas de transparência e execução das emendas impositivas, com advertência quanto às consequências da inércia. A leitura conjugada da doutrina financeira e administrativa⁵ evidencia que efetividade orçamentária e respeito aos princípios não se opõem: são faces da mesma moeda.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 1

O orçamento impositivo transformou a emenda parlamentar de simples autorização em dever de execução, valorizando a função legislativa municipal. A emenda integra o ciclo PPA–LDO–LOA e submete-se integralmente aos princípios do art. 37 da Constituição. O regime foi construído em camadas (EC nº 86/2015, 100/2019, 105/2019, 108/2020 e 126/2022) e continua em rápida evolução normativa e jurisprudencial, o que torna a atualização permanente uma exigência de segurança jurídica do mandato. O curso concentra-se nas emendas individuais impositivas, foco dos debates atuais sobre limite, transparência e vedações.

5. A leitura conjugada de MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*) e OLIVEIRA (*Curso de Direito Financeiro*) evidencia que efetividade orçamentária e respeito aos princípios são faces da mesma moeda.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, com suas palavras, a diferença entre orçamento autorizativo e orçamento impositivo e indique o dispositivo constitucional que fundamenta o segundo.
2. Retome a situação prática de abertura: sob o regime impositivo atual, quais fundamentos jurídicos a vereadora poderia invocar para exigir a execução da emenda da UBS? Que princípios do art. 37 foram potencialmente violados pela inércia do Executivo?
3. Por que uma emenda desconectada do PPA e da LDO tende a encontrar obstáculos à execução?
4. Cite três das emendas constitucionais que estruturaram o regime impositivo e a contribuição de cada uma.

LEITURA COMPLEMENTAR

- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro* — capítulos sobre a natureza da lei orçamentária.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo* — processo legislativo orçamentário.
- BRASIL. Constituição Federal, arts. 165 e 166, §§ 9º a 20 (texto integral no Anexo I).

MÓDULO 2

Arquitetura constitucional e marco legal das emendas

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

Um assessor legislativo recebe a tarefa de redigir o parecer que fundamenta as emendas do exercício. Ao abrir a Constituição, depara-se com um emaranhado de parágrafos no art. 166 e referências cruzadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 163-A e à nova LC nº 210/2024. Por onde começar? Este módulo organiza essa arquitetura normativa em um mapa claro e utilizável no dia a dia.

2.1 Um regime fragmentado em muitas normas

A dificuldade prática do operador municipal não está na ausência de normas, mas na sua dispersão. O regime das emendas resulta da soma de dispositivos constitucionais, emendas à Constituição, leis complementares e atos dos tribunais de contas. Sem uma visão integrada, corre-se o risco de aplicar uma norma e ignorar outra que a complementa ou a restringe — fonte recorrente de apontamentos do controle externo.

O núcleo normativo do regime pode ser resumido em quatro pilares: o art. 166, §§ 9º a 20, da Constituição; a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); a Lei Complementar nº 210/2024; e o art. 163-A da Constituição. A esses pilares somam-se os atos infralegais dos tribunais de contas, que operacionalizam as exigências no âmbito de cada estado. Fundamentar uma emenda apenas na LOA, sem ancoragem constitucional e legal, é expor a proposta à impugnação.

2.2 O risco da fundamentação incompleta

Uma emenda fundamentada apenas na LOA, sem base constitucional e legal, é frágil. Da mesma forma, citar o art. 166 sem observar a LRF e as normas de transparência expõe a proposta a questionamentos. A fundamentação robusta combina o desenho constitucional, o marco legal infraconstitucional e as normas de controle — é essa tríade que confere segurança jurídica. A doutrina financeira⁶ adverte que a legalidade orçamentária é qualificada, exigindo compatibilidade simultânea com a Constituição e com as normas gerais de direito financeiro.

Um exemplo esclarece o ponto. Suponha uma emenda que destina recurso a uma reforma escolar, fundamentada exclusivamente no art. 166, §9º. Ainda que o objeto seja

legítimo, a ausência de referência à LRF (que exige estimativa de impacto e adequação orçamentário-financeira), ao art. 163-A (rastreadibilidade) e à LC nº 210/2024 (identificação do beneficiário final) deixa a proposta vulnerável. O controle externo poderá apontar que a emenda, embora constitucional na origem, não observou as normas que condicionam a sua validade e execução.

2.3 Competência normativa: o que cabe ao Município

Outro ponto sensível é delimitar até onde o Município pode normatizar. As normas gerais de direito financeiro são de competência da União (CF, art. 24, I); ao Município cabe a adequação local, especialmente na Lei Orgânica (CF, art. 30, I e II). Ignorar essa repartição leva a dois erros opostos: legislar além do permitido — invadindo a competência da União — ou omitir-se quando a adequação local é indispensável, como ocorre na previsão do regime de execução obrigatória.

Esse equilíbrio é decisivo. Como se verá no Módulo 4, o TCE/MG reputa indispensável a previsão expressa do caráter impositivo das emendas na Lei Orgânica Municipal; a simples reprodução de dispositivos na LOA não supre essa exigência. Ou seja: o Município não pode criar normas gerais de direito financeiro, mas deve, no seu espaço de autonomia, editar a norma local que confere validade ao regime impositivo em seu território.

2.4 As emendas constitucionais estruturantes

O regime atual é produto de uma construção em camadas. Cada emenda constitucional acrescentou uma peça ao sistema impositivo, e o conhecimento dessa sucessão evita interpretações defasadas.

EMENDAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES

Norma	Contribuição ao regime
EC nº 86/2015	Institui a obrigatoriedade das emendas individuais.
EC nº 100/2019	Amplia à execução obrigatória das emendas de bancada.
EC nº 105/2019	Cria transferências especiais e com finalidade definida.
EC nº 126/2022	Fixa a repartição de percentuais (art. 166, §9º-A).

2.5 O desenho constitucional do art. 166

O art. 166, §§ 9º a 20, é a espinha dorsal do orçamento impositivo. Ele fixa os percentuais das emendas individuais, disciplina a execução obrigatória e prevê os

6. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar. O autor adverte que a legalidade orçamentária é qualificada: exige compatibilidade simultânea com a Constituição e com as normas gerais de direito financeiro.

impedimentos de ordem técnica que excepcionam o dever de executar. Compreender esse dispositivo é dominar a gramática das emendas: limites, exceções e o procedimento de justificação quando a execução não ocorre.

CONCEITO-CHAVE — O NÚCLEO DO ART. 166

§ 9º — fixa o limite global (2% da RCL, no plano federal). §9º-A — reparte esse total em 1,55% (Deputados Federais) e 0,45% (Senadores). §§ 11 a 17 — disciplinam a execução obrigatória e os **impedimentos de ordem técnica**, que, justificados, afastam o dever de executar.

2.6 A articulação com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A execução das emendas não se desvincula da gestão fiscal responsável. A LRF impõe limites de despesa, exige compatibilidade com metas fiscais e define a Receita Corrente Líquida (RCL) — base de cálculo do teto das emendas (LC nº 101/2000, art. 2º, IV). A emenda impositiva convive com a LRF: a obrigatoriedade de executar não autoriza o descumprimento de limites fiscais nem a criação de despesa sem fonte de custeio.

Antes de protocolar, portanto, é indispensável verificar a compatibilidade da emenda com a LDO e com as metas fiscais do exercício, bem como apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelos arts. 16 e 17 da LRF. A doutrina⁷ observa, com precisão, que a responsabilidade fiscal é limite, e não obstáculo: ela harmoniza a obrigatoriedade de execução com a sustentabilidade das contas públicas.

2.7 O art. 163-A e a Lei Complementar nº 210/2024

O art. 163-A da Constituição, incluído pela EC nº 108/2020, consolidou em sede constitucional o dever de divulgar informações contábeis, orçamentárias e fiscais de modo a assegurar rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados. Para as emendas, esse dispositivo é decisivo: a execução de recursos sem rastreabilidade tornou-se, segundo o TCE/MG, juridicamente inadmissível.

A Lei Complementar nº 210/2024, por sua vez, incorporou ao regime das emendas as diretrizes de transparência e rastreabilidade que vinham sendo construídas pela jurisprudência, em especial na ADPF nº 854. Trata-se de marco de consolidação: o que era exigência jurisprudencial passou a ser comando legal expresso, reforçando os deveres de identificação do parlamentar proponente e do beneficiário final dos recursos.

7. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. Para o autor, a responsabilidade fiscal é limite e não obstáculo: harmoniza a obrigatoriedade de execução com a sustentabilidade das contas públicas.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

O Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 854, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, firmou a exigência de transparência integral, com identificação do parlamentar proponente e do beneficiário final dos recursos, estendendo tais critérios a estados, Distrito Federal e municípios. Muitas dessas medidas foram consolidadas com a edição da LC nº 210/2024.

STF, ADPF nº 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino (decisão referendada pelo Plenário). Citação conferida em fonte oficial do STF.

2.8 Montando a fundamentação em camadas

A boa técnica recomenda fundamentar a emenda em camadas sucessivas, da norma mais geral à mais específica. Essa lógica é coerente com a lição doutrinária⁸ sobre a hierarquia e a complementaridade das fontes do Direito Administrativo. Fundamentar em camadas não é preciosismo formal: é o método que confere segurança jurídica e reduz o risco de apontamentos.

ESQUEMA — FUNDAMENTAÇÃO EM CAMADAS

1. Camada constitucional: arts. 166 e 163-A
- ▼
2. Camada legal: LRF e LC nº 210/2024
- ▼
3. Camada de controle: IN nº 05/2025 do TCE/MG
- ▼
4. Camada local: Lei Orgânica e normas internas

Na camada da rastreabilidade, o eixo é a identificação inequívoca de quem propôs (o parlamentar) e de quem efetivamente recebeu o recurso (o beneficiário final). Essa identificação, antes recomendável, hoje é exigência constitucional e legal — e condição de regularidade perante o controle externo, conforme reconhecido na ADPF nº 854 e incorporado pela LC nº 210/2024.

8. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas. A técnica de fundamentação em camadas dialoga com a hierarquia e a complementaridade das fontes do Direito Administrativo.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 2

O regime das emendas é um sistema integrado: Constituição (arts. 166 e 163-A), emendas estruturantes (86/2015, 100/2019, 105/2019, 126/2022), LRF, LC nº 210/2024, normas de controle e adequação local. A União edita as normas gerais; ao Município cabe a adequação, sobretudo na Lei Orgânica. Fundamentar em camadas — do constitucional ao local — é a técnica que confere segurança jurídica e reduz o risco de apontamentos. A rastreabilidade do proponente e do beneficiário final é hoje exigência constitucional e legal (art. 163-A; LC nº 210/2024; ADPF nº 854).

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Um vereador apresenta emenda fundamentada apenas no art. 166, §9º, e na LOA. Aponte ao menos três normas essenciais que ficaram de fora e explique por que cada uma é necessária para tornar a emenda segura e exequível.
2. Qual a repartição de competências entre União e Município em matéria de emendas? O que o Município pode e o que não pode normatizar?
3. Explique a função do art. 163-A e da LC nº 210/2024 no regime atual das emendas.
4. Descreva a técnica de fundamentação em camadas e ordene as quatro camadas do esquema.

LEITURA COMPLEMENTAR

- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário* — legalidade orçamentária qualificada.
- BRASIL. LC nº 101/2000, arts. 2º, IV, 15, 16 e 17 (Anexo II).
- BRASIL. LC nº 210/2024 — diretrizes de transparência e rastreabilidade.
- BRASIL. CF, art. 163-A (incluído pela EC nº 108/2020).

MÓDULO 3

Limites de gasto: o teto de 1,55% da RCL e seu cálculo

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

Na véspera do envio da LOA, a Mesa Diretora precisa informar a cada vereador quanto ele pode indicar em emendas. Alguém sugere aplicar os 2% da Receita Corrente Líquida previstos para o Congresso Nacional. Mas decisões recentes do STF dizem outra coisa: em legislativos unicamerais, o teto é 1,55%. Calcular errado aqui significa propor emendas acima do limite e vê-las impugnadas. Este módulo ensina a fazer a conta certa.

3.1 Quanto cada parlamentar pode indicar?

A pergunta parece simples, mas envolve duas variáveis: qual o percentual aplicável e sobre qual base ele incide. Errar qualquer das duas compromete todo o planejamento das indicações do exercício. O equívoco mais comum é transplantar, sem ajuste, o percentual de 2% concebido para a estrutura bicameral federal para a Câmara Municipal, que é unicameral.

O art. 166, §9º, da Constituição fixa o limite de 2% da RCL, e o §9º-A disciplina a sua repartição interna. Ocorre que esse total de 2% foi pensado para o Congresso Nacional, que reúne duas Casas — Câmara dos Deputados e Senado Federal. A leitura correta desses dispositivos, à luz da estrutura de cada legislativo, é o que separa a emenda válida da emenda impugnável.

3.2 O erro de reproduzir os 2% federais

O percentual de 2% do art. 166, §9º, foi concebido para o Congresso Nacional. O §9º-A, incluído pela EC nº 126/2022, reparte esse total em 1,55% para os Deputados Federais e 0,45% para os Senadores. Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, contudo, são unicamerais. Reproduzir os 2% integrais conferiria a vereadores poder orçamentário superior ao dos próprios deputados federais — distorção que a jurisprudência recente rejeita.

A consequência do cálculo equivocado é grave. Uma emenda baseada em teto superior ao permitido é tecnicamente inválida. O risco não é apenas de impugnação individual: o conjunto das emendas pode ser questionado, com suspensão da execução e responsabilização dos gestores. Por isso, a apuração correta do limite não é detalhe contábil — é pressuposto de validade de todas as indicações do exercício, como adverte o próprio TCE/MG no Ofício Circular nº 9786/2026.

3.3 O princípio da simetria constitucional

A solução jurídica para o impasse vem do princípio da simetria: as normas centrais do processo legislativo orçamentário federal são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, observadas as suas estruturas. Como o legislativo subnacional corresponde funcionalmente à Câmara dos Deputados — e não ao Congresso como um todo —, o parâmetro aplicável é o dos deputados: 1,55%. A doutrina constitucional⁹ trata a simetria como técnica de coerência federativa, pela qual o modelo central se irradia aos demais entes, respeitada a proporção de suas estruturas.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 7869/PB, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, adotou o entendimento de que os parlamentares estaduais (e, por extensão, os municipais) devem observar o limite de 1,55% da RCL, tomando a Câmara dos Deputados como paradigma direto das casas legislativas subnacionais. O Relator consignou que admitir percentual superior — os 2% integrais — implicaria desequilíbrio federativo, conferindo a parlamentares subnacionais poder orçamentário superior ao dos deputados federais, em afronta ao princípio da simetria e às balizas do art. 166, §§ 9º e 9º-A, da Constituição.

STF, ADI nº 7869/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Citação conferida em fonte oficial do STF.

É importante registrar a natureza da decisão: por se tratar de pronunciamento ainda sujeito à confirmação definitiva pelo Tribunal, recomenda-se acompanhar a evolução do julgamento. Ainda assim, o entendimento possui efeito orientador imediato, pois os tribunais de contas já o adotam como parâmetro de fiscalização — de modo que a prudência recomenda observar o teto de 1,55% desde já.

3.4 A base de cálculo: a Receita Corrente Líquida

O percentual incide sobre a Receita Corrente Líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária — e não sobre a receita do exercício corrente. Trata-se de conceito técnico definido na LRF (LC nº 101/2000, art. 2º, IV): a soma das receitas correntes, deduzidas as parcelas legalmente excluídas. É indispensável utilizar o valor oficial apurado e publicado pelo município, e não estimativas.

ESQUEMA DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. A simetria é tratada como técnica de coerência federativa: o modelo central irradia-se aos demais entes, respeitada a proporção das estruturas.

Esfera / estrutura	Base	Teto
Congresso Nacional (bicameral)	RCL	2,00%
— Deputados Federais	RCL	1,55%
— Senadores	RCL	0,45%
Câmara / Assembleia (unicameral)	RCL	1,55%

3.5 Passo a passo do cálculo do limite global

A apuração do limite global das emendas segue uma sequência objetiva, que pode e deve ser documentada e auditada. A memória de cálculo é peça de proteção do mandato: demonstra, perante o controle, que o teto foi corretamente observado.

ESQUEMA — CÁLCULO DO LIMITE GLOBAL

1. Obter a RCL oficial do exercício anterior
- ▼
2. Aplicar 1,55% sobre a RCL = limite global
- ▼
3. Dividir pelo nº de parlamentares (se rateio igualitário)
- ▼
4. Registrar a memória de cálculo

EXERCÍCIO PRÁTICO DE APURAÇÃO

Suponha um município com RCL apurada de **R\$ 100 milhões** no exercício anterior. O limite global das emendas individuais impositivas será 1,55% desse valor — **R\$ 1,55 milhão**. Havendo, por exemplo, 11 vereadores e adotando-se rateio igualitário, o montante por parlamentar seria de aproximadamente **R\$ 140 mil** ($R\$ 1.550.000 \div 11 \approx R\$ 140.909$). Os números são ilustrativos: use sempre a RCL oficial do seu município.

3.6 Rateio entre os parlamentares e reflexos no planejamento

Definido o limite global, é preciso distribuí-lo. O critério mais comum e seguro é o rateio igualitário entre os parlamentares, que afasta questionamentos de isonomia. Essa regra de rateio deve estar prevista em norma interna clara — Lei Orgânica, regimento ou ato da Mesa —, conferindo previsibilidade e transparência ao processo. A doutrina¹⁰ lembra que a impessoalidade recomenda critérios objetivos e prévios de distribuição, afastando a discricionariedade casuística.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. A impessoalidade recomenda critérios objetivos e prévios de distribuição, afastando a discricionariedade casuística.

Conhecer o teto antecipadamente permite planejar as indicações ao longo do exercício, priorizando objetos exequíveis e compatíveis com a capacidade de execução do Executivo. O parlamentar que planeja dentro do limite reduz o risco de emendas impugnadas e aumenta a probabilidade de conversão da indicação em entrega concreta. Como observa a doutrina financeira¹¹, o planejamento é a essência do orçamento — a despesa racional pressupõe previsão e limite.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 3

Em legislativos unicamerais, o teto das emendas individuais impositivas é de **1,55% da RCL do exercício anterior** — e não os 2% federais —, por força do princípio da simetria reconhecido pelo STF na ADI nº 7869/PB. A base de cálculo é a RCL oficial definida na LRF (art. 2º, IV). O cálculo correto, documentado em memória auditável, é pressuposto de validade das indicações e proteção do mandato contra apontamentos. O rateio igualitário, previsto em norma interna, assegura isonomia e previsibilidade.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Um município tem RCL oficial de R\$ 240 milhões no exercício anterior e Câmara composta por 15 vereadores, com rateio igualitário. Calcule: (a) o limite global das emendas individuais impositivas; (b) o montante por vereador. (*Confira: limite global = 1,55% de R\$ 240 mi = R\$ 3,72 mi; por vereador ≈ R\$ 248 mil.*)
2. Justifique, com base normativa e jurisprudencial, por que não se aplicam os 2% federais aos legislativos unicamerais.
3. O que é a Receita Corrente Líquida e de qual exercício ela deve ser considerada para o cálculo do teto?
4. Por que a memória de cálculo é importante para a proteção do mandato?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. CF, art. 166, §§ 9º e 9º-A (Anexo I).
- BRASIL. LC nº 101/2000, art. 2º, IV — conceito de RCL (Anexo II).
- STF. ADI nº 7869/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes — inteiro teor no sítio oficial do STF.

11. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. O planejamento é a essência do orçamento: a despesa pública racional pressupõe previsão e limite.

MÓDULO 4

Jurisprudência atual e adequação das normas locais

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

O TCE/MG envia ofício determinando que o município comprove a adequação de suas normas às novas regras das emendas. O controlador interno descobre que a Lei Orgânica é silente sobre a execução obrigatória e que a Câmara nunca respondeu ao questionário autodeclaratório do Tribunal. O prazo corre e as sanções são reais. Este módulo mostra como ler a jurisprudência atual e adequar as normas locais a tempo.

4.1 Quando a jurisprudência muda as regras do jogo

Decisões recentes do STF alteraram entendimentos sobre limites e exigências das emendas. Municípios que mantêm normas e práticas antigas ficam em descompasso com o novo marco. O problema não é teórico: o TCE/MG passou a exigir comprovação de adequação, sob pena de suspensão da execução e responsabilização dos gestores.

JURISPRUDÊNCIA / NORMA VERIFICADA

O Ofício Circular nº 9786/2026, da Presidência do TCE/MG, determinou expressamente a adequação dos municípios às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas parlamentares impositivas, dirigindo-se a prefeitos, controladores internos municipais, presidentes de câmaras e controladores internos legislativos. A medida foi adotada após o Tribunal identificar falhas críticas na execução e no controle das emendas.

TCE/MG, Ofício Circular nº 9786/2026 (Presidência). Referência conferida em fontes oficiais e institucionais.

4.2 A Lei Orgânica silente

O ponto mais crítico apontado pelo Tribunal é a ausência, em muitas Leis Orgânicas, de previsão expressa do regime de execução obrigatória das emendas. A simples menção na LOA não supre essa exigência. Sem base na Lei Orgânica, o caráter impositivo das emendas fica juridicamente comprometido no plano local, e a execução pode ser questionada.

Segundo o entendimento do TCE/MG, as emendas só terão validade quando houver previsão expressa, na Lei Orgânica do município, sobre a obrigatoriedade de execução. Trata-se de exigência de adequação local — exatamente o espaço de competência municipal examinado no Módulo 2. A primeira providência de qualquer plano de conformi-

dade, portanto, é diagnosticar se a Lei Orgânica contempla esse regime e, em caso negativo, promover a respectiva emenda.

4.3 O questionário autodeclaratório do TCE

O TCE/MG encaminhou às prefeituras e câmaras questionário autodeclaratório para diagnosticar a situação das emendas quanto a planejamento, registros contábeis, transparência e movimentação bancária. A partir das respostas, o Tribunal identificou pontos críticos de não conformidade. A omissão ou a resposta inconsistente também são fatores de risco para o município — o silêncio, aqui, não protege; ao contrário, sinaliza descontrole.

A base normativa desse acompanhamento está no art. 9º da Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG, que prevê o monitoramento mediante diagnóstico, cronograma, identificação de responsáveis e comprovação das medidas adotadas. Responder de forma tempestiva e documentada é, em si, fator de mitigação de risco e demonstração de boa-fé administrativa.

4.4 O entendimento do STF na ADI nº 7869/PB

No STF, a ADI nº 7869/PB firmou que as normas constitucionais federais sobre o processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais. Disso decorre o teto de 1,55% por simetria e a impossibilidade de o Município adotar parâmetros mais generosos que os federais aplicáveis aos deputados. Permitir os 2% conferiria a vereadores e deputados estaduais poder orçamentário superior ao dos deputados federais, em afronta ao pacto federativo.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

STF, ADI nº 7869/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes — reconhecimento de que as normas orçamentárias federais são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, com aplicação do teto de 1,55% da RCL aos legislativos unicamerais, por simetria. Decisão sujeita à confirmação definitiva; efeito orientador imediato reconhecido pelos tribunais de contas.

STF, ADI nº 7869/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Citação conferida em fonte oficial do STF.

4.5 A Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG

A IN nº 05/2025 é o instrumento pelo qual o TCE/MG operacionaliza as exigências constitucionais e jurisprudenciais no âmbito mineiro. Ela estabelece normas para assegurar a transparência e a rastreabilidade na execução orçamentária e financeira das emendas, bem como a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Três artigos são centrais e serão aprofundados nos Módulos 7 e 8.

CONCEITO-CHAVE — OS TRÊS ARTIGOS CENTRAIS DA IN N° 05/2025

Art. 6° — exige conta bancária específica para cada transferência e veda saques em espécie, transferências para outras contas e contas de passagem. **Art. 7°** — impõe a transparência ativa, com divulgação padronizada de autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução, contratos e dados bancários. **Art. 9°** — disciplina o acompanhamento pelo controle externo (diagnóstico, cronograma, responsáveis e comprovação).

A norma estabeleceu, ainda, que a partir de 1° de janeiro de 2026 a execução das emendas ficaria condicionada ao atendimento integral dessas exigências — o que confere urgência à adequação. O art. 163-A da Constituição serve de fundamento constitucional a esse comando: a execução de recursos sem rastreabilidade é, segundo o Tribunal, juridicamente inadmissível.

4.6 Mapa das fontes a harmonizar e o efeito das cautelares

O quadro a seguir organiza as fontes que o município deve harmonizar. Registre-se que as decisões judiciais mencionadas foram proferidas em contexto ainda sujeito a confirmação definitiva; ainda assim, possuem efeito orientador imediato, pois os tribunais de contas já as adotam como parâmetro de fiscalização. A doutrina¹² lembra que a tutela provisória, embora não definitiva, produz efeitos concretos e vincula a conduta administrativa enquanto vigente.

FONTES A HARMONIZAR PELO MUNICÍPIO

Fonte	Comando essencial
STF — ADI n° 7869/PB	Teto de 1,55% da RCL por simetria.
STF — ADPF n° 854	Transparência e rastreabilidade; identificação do beneficiário final.
IN n° 05/2025 (TCE/MG)	Conta específica, transparência ativa, acompanhamento.
Lei Orgânica Municipal	Previsão expressa da execução obrigatória.

4.7 Adequar a Lei Orgânica e as normas internas

A primeira providência é promover emenda à Lei Orgânica prevendo expressamente o regime de execução obrigatória das emendas individuais e o teto de 1,55% da RCL. A previsão deve ser clara quanto ao caráter impositivo, aos impedimentos de ordem técnica e ao dever de transparência, alinhando-se ao marco constitucional e à IN n° 05/2025. Além da Lei Orgânica, é necessário revisar o Regimento Interno e os atos da Mesa que disciplinam o processo das emendas — prazos, rateio, plano de trabalho e fluxo de protocolo.

12. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. A tutela provisória, embora não definitiva, produz efeitos concretos e vincula a conduta administrativa enquanto vigente.

Normas internas claras reduzem o risco de falhas formais, que estão entre as principais causas de impugnação das emendas. Como observa a doutrina¹³, a normatização interna confere previsibilidade e segurança aos procedimentos administrativos.

4.8 Responder ao TCE e efeitos do descumprimento

Diante do ofício do Tribunal, o município deve apresentar diagnóstico da situação atual, cronograma de execução das adequações, identificação dos responsáveis e comprovação das medidas adotadas (IN nº 05/2025, art. 9º). Responder de forma tempestiva e documentada demonstra boa-fé administrativa e mitiga o risco de sanção. A inércia, ao contrário, deflagra consequências severas.

ESQUEMA — CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO

1. Recomendação de suspensão da execução
- ▼
2. Fiscalização com responsabilização do gestor
- ▼
3. Comunicação ao STF (ADPF nº 854)
- ▼
4. Sanções legais e regimentais do TCE/MG

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 4

A jurisprudência atual (ADI nº 7869/PB e ADPF nº 854, do STF) e a IN nº 05/2025 do TCE/MG impõem ao município a revisão de normas e práticas: teto de 1,55%, execução obrigatória prevista na Lei Orgânica e transparência rastreável. As decisões judiciais, ainda que sujeitas a confirmação, têm efeito orientador imediato. A adequação tempestiva — com diagnóstico, cronograma, responsáveis e comprovação (art. 9º da IN) — protege o mandato e a gestão contra suspensão da execução e responsabilização.

13. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. A normatização interna confere previsibilidade e segurança aos procedimentos administrativos.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. A Lei Orgânica do município nada diz sobre execução obrigatória; o Regimento não disciplina o plano de trabalho; e a Câmara não respondeu ao questionário do TCE. Elabore um plano de adequação em três frentes: (1) o que alterar na Lei Orgânica; (2) o que prever no Regimento/atos da Mesa; (3) como responder ao Tribunal. Indique a base normativa de cada providência.
2. Por que a simples menção do caráter impositivo na LOA não é suficiente?
3. Quais são as quatro consequências possíveis do descumprimento, segundo o Ofício Circular nº 9786/2026?
4. Explique o efeito orientador das decisões judiciais ainda não confirmadas em definitivo.

LEITURA COMPLEMENTAR

- TCE/MG. Instrução Normativa nº 05/2025 — inteiro teor no sítio oficial do Tribunal.
- TCE/MG. Ofício Circular nº 9786/2026 (Presidência).
- STF. ADPF nº 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino; ADI nº 7869/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes.

MÓDULO 5

Construção técnica e jurídica da emenda

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

Um chefe de gabinete tem trinta minutos para protocolar a emenda do vereador antes do prazo final. Ele preenche às pressas: objeto vago, sem plano de trabalho, beneficiário indefinido. Semanas depois, a proposta é devolvida por falha formal e o prazo já passou. A boa emenda não se improvisa: ela se constrói. Este módulo ensina o passo a passo da redação tecnicamente correta e juridicamente segura.

5.1 A emenda improvisada e suas falhas

A pressa é inimiga da emenda. Objeto impreciso, ausência de plano de trabalho, classificação orçamentária errada e beneficiário mal definido são as falhas que mais derrubam propostas. Cada falha formal é uma porta para o impedimento técnico — e, com o prazo encerrado, a indicação simplesmente se perde. A doutrina¹⁴ realça que a forma, no Direito Público, é garantia — o rigor formal protege o interesse público e a própria validade do ato.

5.2 Objeto impreciso: o erro mais comum

“Apoio à saúde” ou “melhorias no bairro” não são objetos válidos. O objeto deve ser específico, mensurável e vinculado a uma política pública identificável. Um objeto preciso permite a classificação orçamentária correta, viabiliza a execução pelo Executivo e facilita a posterior fiscalização da entrega. Como adverte a doutrina financeira¹⁵, a especificidade da despesa é condição de controle — o gasto genérico é, por natureza, infiscalizável.

5.3 A ausência de plano de trabalho

Sem plano de trabalho, a emenda é apenas uma intenção. O plano demonstra a viabilidade, vincula o recurso à finalidade e estabelece o que será efetivamente entregue. A LC nº 210/2024 reforçou a centralidade do plano de trabalho como peça de transparência e rastreabilidade, de modo que sua falta hoje compromete a regularidade da emenda (LC nº 210/2024 c/c CF, art. 163-A).

O plano de trabalho deve indicar a justificativa da proposta, as metas e etapas, o cronograma de execução, o vínculo com a política pública e os indicadores de entrega. É

14. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. A forma, no Direito Público, é garantia: o rigor formal protege o interesse público e a própria validade do ato.

15. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. A especificidade da despesa é condição de controle: o gasto genérico é, por natureza, infiscalizável.

nele que se demonstra a viabilidade técnica e financeira — atributo que diferencia a emenda exequível daquela fadada ao impedimento. A doutrina¹⁶ associa o plano de trabalho ao princípio do planejamento: gastar bem pressupõe definir, previamente, o que, quanto e para quem.

5.4 Composição formal e jurídica da emenda

A emenda válida reúne elementos indispensáveis, que funcionam como uma lista de verificação mínima. Cada um deles corresponde a uma exigência normativa e a um ponto de controle.

ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS DA EMENDA

Elemento	Conteúdo
Autoria	Identificação do parlamentar proponente.
Objeto	Despesa específica e mensurável, vinculada a política pública.
Classificação	Enquadramento orçamentário correto (função, programa, ação).
Valor e beneficiário	Montante dentro do teto de 1,55% e beneficiário final identificável.
Plano de trabalho	Justificativa, metas, cronograma, indicadores de entrega.

5.5 Classificação orçamentária e uso da LC nº 210/2024

A despesa deve ser corretamente classificada quanto à função, ao programa e à ação orçamentária, em compatibilidade com o PPA e a LDO (CF, art. 165, I a III). A classificação errada gera impedimento técnico e devolução da emenda; a consulta prévia à área de planejamento do município é boa prática que evita retrabalho. Paralelamente, a LC nº 210/2024 deve ser empregada já na formalização, orientando a identificação do beneficiário final, o detalhamento do objeto e os dados de transparência que acompanharão a execução.

Incorporar esses requisitos desde a redação evita ajustes posteriores e reduz a chance de questionamento pelo controle externo. Vale lembrar, ainda, o trâmite regimental: a emenda percorre protocolo, análise de admissibilidade, parecer das comissões e inclusão na LOA, cada etapa com prazos próprios. Perder um prazo regimental equivale, na prática, a perder a emenda — o domínio do calendário orçamentário é tão importante quanto o conteúdo da proposta.

5.6 Roteiro de redação e fundamentação

A construção da emenda pode ser organizada em uma sequência lógica, do diagnóstico à fundamentação. A justificativa deve demonstrar o vínculo entre o recurso e uma

necessidade concreta da comunidade, traduzindo o interesse público em dados e diagnóstico. Fundamentação consistente não é retórica: é a demonstração técnica de que a despesa atende a uma finalidade pública legítima e prioritária¹⁷.

ESQUEMA — ROTEIRO DE REDAÇÃO DA EMENDA

1. Identificar a demanda e a política pública
- ▼
2. Definir objeto específico e mensurável
- ▼
3. Elaborar o plano de trabalho
- ▼
4. Classificar e ajustar ao teto de 1,55%
- ▼
5. Fundamentar e protocolar no prazo

Antes de protocolar, verifique se o objeto é executável pelo Executivo dentro do exercício: existência de projeto, capacidade técnica e ausência de impedimentos (CF, art. 166, §§ 12 a 14). Uma emenda viável é aquela que considera, desde a origem, a realidade operacional da Prefeitura — antecipar obstáculos é a melhor forma de garantir a entrega.

5.7 Oficina: a emenda-modelo passo a passo

CASO HIPOTÉTICO — EMENDA-MODELO (UBS DO BAIRRO CENTRAL)

Objeto: aquisição de 10 cadeiras odontológicas e 2 autoclaves para a UBS do Bairro Central. **Política pública:** atenção básica à saúde. **Beneficiário final:** Secretaria Municipal de Saúde / população usuária da UBS.

Plano de trabalho: justificativa (déficit documentado de equipamentos); metas (instalação em 90 dias); valor (dentro do rateio individual); indicadores (nº de atendimentos/mês após a instalação). **Classificação:** função Saúde, programa de atenção básica, ação orçamentária correspondente.

Fundamentação: arts. 166 e 163-A da CF; LC nº 210/2024; e demanda comunitária documentada. Resultado: objeto específico, exequível, rastreável e defensável perante o controle.

¹⁶. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. O plano de trabalho associa-se ao princípio do planejamento: gastar bem pressupõe definir, previamente, o que, quanto e para quem.

¹⁷. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. A finalidade pública é elemento vinculante do ato; o desvio de finalidade o macula de nulidade.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 5

A emenda válida tem autoria, objeto específico, classificação correta, valor dentro do teto, beneficiário identificável e plano de trabalho consistente, tudo ancorado no interesse público. O plano de trabalho, reforçado pela LC nº 210/2024, é peça central de viabilidade e transparência. Construir com método — e não improvisar — é o que assegura admissibilidade, execução e fiscalização. Forma e finalidade caminham juntas: o rigor formal é garantia do interesse público.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Você recebe a seguinte minuta: “Emenda para apoiar a educação do município, no valor de R\$ 200 mil”. Reescreva-a corrigindo as falhas: torne o objeto específico e mensurável, defina o beneficiário final, esboce três elementos do plano de trabalho e aponte a fundamentação normativa adequada.
2. Por que um objeto genérico como “melhorias no bairro” é inválido? Relacione a resposta ao princípio da fiscalização.
3. Liste os cinco elementos indispensáveis de uma emenda válida.
4. Explique a importância do trâmite regimental e dos prazos para o sucesso da emenda.

LEITURA COMPLEMENTAR

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo* — finalidade e desvio de finalidade.
- BRASIL. LC nº 210/2024 — plano de trabalho e identificação do beneficiário final.
- BRASIL. CF, art. 166, §§ 12 a 14 — impedimentos de ordem técnica (Anexo I).

MÓDULO 6

Vedações, conflitos de interesse e prevenção de falhas

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

Um vereador deseja destinar emenda a uma associação comunitária que faz excelente trabalho no bairro. Só depois descobre-se que sua cunhada integra a diretoria da entidade. O que parecia apoio legítimo torna-se, à luz da ADPF nº 854 e da Súmula Vinculante nº 13, uma destinação vedada. Conhecer as fronteiras éticas e jurídicas da emenda é tão importante quanto saber construí-la. Este módulo mapeia as vedações e ensina a preveni-las.

6.1 Quando o apoio legítimo vira favorecimento

A linha entre apoiar uma boa causa e favorecer pessoas próximas pode ser tênue. O direito, porém, traçou essa fronteira com nitidez: recursos públicos não podem beneficiar, direta ou indiretamente, familiares e aliados do parlamentar. O problema raramente é de má-fé — muitas vezes decorre do desconhecimento das vedações. Por isso, a prevenção começa por conhecê-las.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

O STF, na ADPF nº 854, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, vedou a destinação de emendas a organizações da sociedade civil e entidades do terceiro setor que tenham, em seus quadros diretivos, administrativos ou operacionais, cônjuge, companheiro ou parente até o 3º grau do parlamentar, alcançando também assessores parlamentares vinculados ao proponente. A decisão exige, ainda, a identificação do proponente e do beneficiário final dos recursos.

STF, ADPF nº 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino. Citação conferida em fonte oficial do STF.

6.2 O risco da captura privada do orçamento

A preocupação central da jurisprudência é impedir a captura privada do orçamento público: o uso de emendas para favorecer interesses pessoais sob a aparência de política pública. Esse risco compromete a moralidade e a impessoalidade e expõe o parlamentar e o gestor a graves consequências, inclusive de natureza criminal. A doutrina¹⁸ é categórica: a moralidade administrativa veda o uso da máquina pública para finalidades privadas, ainda que o ato seja formalmente legal.

18. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. A moralidade administrativa veda o uso da máquina pública para finalidades privadas, ainda que formalmente legais.

6.3 As restrições da ADPF nº 854 e o favorecimento indireto

A decisão do STF não se limita às entidades: veda também mecanismos indiretos de favorecimento, como a contratação ou subcontratação por empresas e cooperativas integradas por familiares de parlamentares ou assessores. O critério é substancial, não formal — o que importa é o resultado: recurso público chegando, por qualquer via, a pessoas vinculadas ao proponente.

Essa leitura amplia significativamente o dever de cautela. Não basta verificar a diretoria de uma associação; é preciso investigar a cadeia de execução do recurso, incluindo os fornecedores e prestadores que serão contratados. Uma emenda formalmente destinada a uma entidade idônea pode, na prática, resultar em favorecimento indireto se a execução recair sobre empresa ligada a familiar do parlamentar.

6.4 A Súmula Vinculante nº 13 e o grau de parentesco

O STF afirmou que a Súmula Vinculante nº 13, que veda o nepotismo na Administração Pública, deve orientar a interpretação das normas sobre destinação de emendas. Assim, a lógica antinepotismo — vedação de favorecimento a parentes até o 3º grau — projeta-se para o campo orçamentário das emendas parlamentares. A referência é o parentesco até o terceiro grau, na linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade.

GRAUS DE PARENTESCO RELEVANTES (SV Nº 13)

Grau	Exemplos (reta / colateral / afinidade)
1º	Pais, filhos; sogros, genro/nora.
2º	Avós, netos, irmãos; cunhados.
3º	Bisavós, bisnetos, tios, sobrinhos; concunhados.

Na prática, isso abrange pais, filhos, avós, netos, irmãos, tios, sobrinhos, cônjuges, companheiros e os respectivos parentes por afinidade. A dúvida sobre o grau deve sempre ser resolvida pela cautela — no caso da situação prática de abertura, a cunhada é parente por afinidade em 2º grau, o que torna a destinação vedada.

6.5 Identificar conflitos de interesse

O conflito de interesse existe sempre que houver coincidência, real ou potencial, entre o interesse público da emenda e um interesse privado do parlamentar ou de pessoas a ele ligadas. A boa prática é mapear previamente vínculos familiares, societários e de assessoria do proponente em relação aos possíveis beneficiários — antes de qualquer indicação. A doutrina¹⁹ qualifica a prevenção do conflito de interesses como dever de cuidado inerente à probidade administrativa.

6.6 O roteiro de verificação de conformidade

Antes de protocolar, aplique um roteiro objetivo que cruza vedações e requisitos. Esse roteiro, derivado da ADPF nº 854 e da IN nº 05/2025 do TCE/MG, transforma a prevenção em rotina e reduz drasticamente os apontamentos.

ESQUEMA — ROTEIRO DE CONFORMIDADE

1. O beneficiário tem vínculo familiar/de assessoria? (até 3º grau)



2. Há favorecimento indireto (empresa/cooperativa ligada)?



3. O objeto é específico e tem plano de trabalho?



4. Há base na Lei Orgânica e respeito ao teto de 1,55%?

6.7 Elegibilidade do beneficiário, prevenção e documentação

O beneficiário deve ser elegível: não pode ter, em seus quadros, pessoas vinculadas ao parlamentar nos graus vedados, nem servir de via para favorecimento indireto. Exija declaração de inexistência de vínculo e, sempre que possível, documente a verificação — a diligência prévia é a melhor defesa do mandato. Para cada falha típica há uma medida preventiva: objeto impreciso resolve-se com especificação; ausência de plano de trabalho, com sua elaboração prévia; beneficiário inelegível, com a verificação de vínculos; desconformidade com a Lei Orgânica, com a adequação normativa.

Não basta verificar: é preciso documentar. Registre a aplicação do roteiro, as declarações de inexistência de vínculo e a fundamentação da escolha do beneficiário. Essa documentação, além de prevenir, constitui prova da boa-fé e da diligência do parlamentar perante o controle externo (CF, art. 163-A c/c IN nº 05/2025). Como sintetiza a doutrina²⁰, a observância preventiva da legalidade é mais eficiente, e menos onerosa, do que a correção posterior do ato viciado.

19. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. A prevenção do conflito de interesses é dever de cuidado inerente à probidade administrativa.

20. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. A observância preventiva da legalidade é mais eficiente — e menos onerosa — que a correção posterior do ato viciado.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 6

A ADPF nº 854 e a Súmula Vinculante nº 13 vedam a destinação de emendas a entidades e empresas vinculadas a familiares (até 3º grau) e assessores do parlamentar, bem como o favorecimento indireto por meio de fornecedores e prestadores. O critério é substancial: importa o destino real do recurso. A prevenção passa por mapear conflitos de interesse, verificar a elegibilidade do beneficiário e documentar a conformidade, aplicando um roteiro objetivo antes de cada protocolo.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Retome o gancho: a emenda seria destinada a uma associação cuja diretoria inclui a cunhada do vereador. A destinação é permitida? Qual o grau de parentesco envolvido e por que ele é relevante? Que fundamentos jurídicos sustentam sua conclusão? Proponha uma destinação alternativa lícita para a mesma finalidade pública.
2. O que se entende por favorecimento indireto e por que ele é vedado?
3. Descreva as quatro etapas do roteiro de conformidade.
4. Por que documentar a verificação de vínculos protege o parlamentar?

LEITURA COMPLEMENTAR

- STF. ADPF nº 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino — inteiro teor no sítio oficial do STF.
- STF. Súmula Vinculante nº 13 — vedação ao nepotismo.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* — moralidade e improbidade.

MÓDULO 7

Execução, conta específica, transparência e rastreabilidade

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

A emenda foi aprovada e o recurso, empenhado. Meses depois, o controle interno não consegue identificar para onde o dinheiro foi: houve transferência para outra conta, um saque em espécie e nenhuma divulgação no portal. Sob a IN nº 05/2025 do TCE/MG, cada uma dessas condutas é uma infração. A execução correta tem regras próprias — conta específica, rastreabilidade e transparência ativa. Este módulo as detalha.

7.1 O recurso que se perde de vista

Aprovar a emenda é metade do caminho; a outra metade é executá-la corretamente. O problema clássico é a perda de rastreabilidade: o recurso entra, movimenta-se e não se sabe onde foi aplicado. A opacidade na execução é hoje, em si, uma irregularidade — independentemente de haver desvio. A exigência é de rastreabilidade integral, elevada pelo art. 163-A da Constituição à condição de comando inderrogável.

7.2 As condutas vedadas na movimentação

A IN nº 05/2025 enumera condutas que inviabilizam a identificação do beneficiário final e, por isso, são vedadas na execução das emendas. Transferências para contas diversas, saques em espécie e contas de passagem rompem a cadeia de rastreabilidade e expõem o gestor à responsabilização (IN nº 05/2025, art. 6º).

Cada uma dessas práticas cria um ponto cego. O saque em espécie interrompe a cadeia de rastreamento: a partir dele, não há registro eletrônico do destino. A conta de passagem fragmenta o caminho do recurso, dificultando a identificação do beneficiário. A transferência para a conta geral do município dilui o recurso da emenda no caixa único, tornando impossível segui-lo. Como observa a doutrina²¹, a publicidade só é efetiva quando permite o controle — mecanismos que obscurecem o caminho do recurso negam a própria transparência.

7.3 A conta bancária específica (art. 6º)

A pedra angular da rastreabilidade é a conta bancária específica: cada emenda — ou conjunto de emendas — deve transitar por conta própria, aberta para a finalidade e, quando

21. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. A publicidade só é efetiva quando permite o controle; mecanismos que obscurecem o caminho do recurso negam a própria transparência.

disponível, em instituição financeira oficial. É a conta específica que torna auditável a execução; sem ela, qualquer rastreabilidade é precária.

CONCEITO-CHAVE — CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA

Conta aberta exclusivamente para movimentar os recursos de emenda parlamentar, permitindo seguir o dinheiro da origem ao beneficiário final. São **vedados**: saques em espécie, transferências para outras contas correntes e contas de passagem que dificultem a identificação do destino (IN nº 05/2025 do TCE/MG, art. 6º).

7.4 O conteúdo mínimo da transparência ativa (art. 7º)

Não divulgar, ou divulgar de forma incompleta e fora do padrão, é falha grave. A transparência hoje é ativa: o dever é publicar tempestivamente, sem necessidade de provocação. A omissão na divulgação digital das emendas afronta o art. 163-A da Constituição e o art. 7º da IN nº 05/2025, podendo ensejar comunicação ao STF no âmbito da ADPF nº 854.

CONTEÚDO MÍNIMO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA (ART. 7º)

Grupo de informação	Conteúdo
Autor e objeto	Parlamentar proponente e finalidade da emenda.
Valores e beneficiário	Montante e beneficiário final dos recursos.
Plano e execução	Plano de trabalho e execução orçamentária e financeira.
Contratos e dados bancários	Contratos, dados bancários e gestor responsável.

7.5 Rastreabilidade como exigência constitucional

A rastreabilidade não é mera recomendação técnica: o art. 163-A da Constituição a elevou a exigência inderrogável, e a ADPF nº 854 reforçou a identificação do proponente e do beneficiário final. Executar sem rastreabilidade é, segundo o TCE/MG, juridicamente inadmissível — premissa que orienta toda a fiscalização atual.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

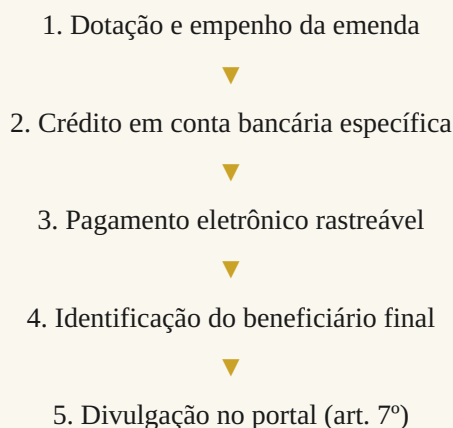
STF, ADPF nº 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino — a transparência integral e a rastreabilidade dos recursos de emendas, com identificação do proponente e do beneficiário final, constituem exigências constitucionais, estendidas a estados, Distrito Federal e municípios; a execução para o exercício de 2026 pressupõe a comprovação, perante os respectivos tribunais de contas, do cumprimento dessas regras.

STF, ADPF nº 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino. Citação conferida em fonte oficial do STF.

7.6 O fluxo rastreável do recurso

A execução conforme desenha um caminho contínuo e auditável, da dotação ao beneficiário final. Cada etapa deixa registro eletrônico, de modo que o controle possa reconstituir integralmente o trajeto do recurso.

ESQUEMA — FLUXO RASTREÁVEL DO RECURSO



7.7 Implementar a conformidade e monitorar a execução

A primeira medida de conformidade é abrir e operar a conta bancária específica, vedando qualquer trânsito por contas diversas; em norma interna, deve-se definir o fluxo: crédito na conta específica, pagamentos eletrônicos identificados e proibição expressa de saques em espécie e contas de passagem. Em seguida, cria-se no portal do município ou da Câmara uma seção padronizada de emendas, com todos os campos do art. 7º, atualizada tempestivamente — a padronização facilita a comparabilidade exigida pelo art. 163-A.

Como a execução cabe ao Executivo, o parlamentar e o controle interno devem monitorá-la ativamente: acompanhar empenhos, liquidações e pagamentos e cobrar a divulgação tempestiva (CF, art. 166, §§ 11 a 14). O monitoramento contínuo permite identificar precocemente impedimentos e atuar antes do encerramento do exercício. Por fim, o art. 9º da IN nº 05/2025 autoriza o TCE/MG a requisitar, a qualquer tempo, diagnóstico, cronograma, identificação de responsáveis e comprovação das medidas — manter essa documentação organizada transforma a fiscalização em rotina previsível, e não em crise.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 7

A execução conforme exige conta bancária específica (art. 6º), com vedação a transferências para contas diversas, saques em espécie e contas de passagem; transparência ativa padronizada (art. 7º); e rastreabilidade integral (art. 163-A da CF e ADPF nº 854). A opacidade é, por si só, irregularidade, independentemente de desvio. O monitoramento contínuo pelo parlamentar e pelo controle interno, somado à documentação organizada, assegura conformidade e protege o gestor.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Na execução de uma emenda, identificaram-se: (a) transferência do recurso para a conta geral do município; (b) um saque em espécie de R\$ 30 mil; (c) ausência de qualquer divulgação no portal. Aponte qual dispositivo da IN nº 05/2025 cada conduta viola, explique por que cada uma rompe a rastreabilidade e indique as medidas corretivas cabíveis.
2. O que é a conta bancária específica e por que ela é a “pedra angular” da rastreabilidade?
3. Liste os quatro grupos de informação que compõem o conteúdo mínimo da transparência ativa.
4. Por que a opacidade na execução é, em si mesma, uma irregularidade?

LEITURA COMPLEMENTAR

- TCE/MG. Instrução Normativa nº 05/2025, arts. 6º, 7º e 9º (Anexo III).
- BRASIL. CF, art. 163-A (Anexo I).
- STF. ADPF nº 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino.

MÓDULO 8

Controle, fiscalização e prestação de contas dos resultados

SITUAÇÃO PRÁTICA — PONTO DE PARTIDA

A emenda foi proposta corretamente, mas o exercício avança e a obra não começa. O vereador sente-se de mãos atadas: “é o Executivo que executa”. Mas o mandato dispõe de instrumentos potentes de controle — requerimentos, pedidos de informação, audiências públicas e, no limite, representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. E, ao final, há o dever de prestar contas dos resultados à população. Este módulo fecha o ciclo: do controle à entrega.

8.1 A emenda que não é executada e o mito da impotência

O cenário mais frustrante é o da emenda regular que não é executada. Sob o regime impositivo, porém, a inércia do Executivo não é mais um beco sem saída: o parlamentar deixou de ser espectador e tornou-se titular de instrumentos de controle aptos a exigir a execução ou a justificar formalmente o impedimento (CF, art. 166, §§ 11 a 14). A frase “é o Executivo que executa” descreve a competência, não a impotência do Legislativo.

A Constituição confere à Câmara a função de fiscalizar a execução orçamentária (CF, arts. 31 e 70), com o auxílio do Tribunal de Contas. Conhecer e usar os instrumentos de controle é precisamente o que converte o caráter impositivo da emenda em execução real. Sem esse uso, a imposição normativa permanece no papel; com ele, ganha efetividade.

8.2 Os instrumentos de controle parlamentar

O vereador dispõe de um repertório de instrumentos para fiscalizar a execução das emendas, previstos na Constituição (art. 31) e no Regimento Interno da Câmara. Usados de forma tempestiva e documentada, eles compõem uma escalada de providências.

INSTRUMENTOS DE CONTROLE PARLAMENTAR

Instrumento	Função
Pedido de informação	Requisição formal de dados ao Executivo sobre a execução.
Requerimento	Provoca providências e registra a cobrança em ata.
Relatório de acompanhamento	Monitora empenhos, liquidações e pagamentos.
Audiência pública	Dá publicidade e pressiona pela execução.

8.3 O controle interno e a representação ao TCE e ao MP

O controle interno da Câmara e da Prefeitura é aliado estratégico: cabe-lhe verificar a conformidade das emendas, alertar para riscos e apoiar a comprovação das medidas perante o TCE (CF, art. 74). Um controle interno atuante previne irregularidades e fortalece a defesa do município em eventual fiscalização. Quando a não execução é injustificada ou há indícios de irregularidade, o parlamentar pode representar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

A representação é instrumento legítimo e, muitas vezes, decisivo: aciona o controle externo e pode resultar em determinação de execução ou em responsabilização. O Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG prevê, expressamente, fiscalização específica e responsabilização dos gestores em caso de descumprimento — o que reforça a eficácia dessa via.

8.4 Os impedimentos de ordem técnica

Nem toda não execução é irregular: a Constituição admite impedimentos de ordem técnica que, devidamente justificados, afastam o dever de executar (CF, art. 166, §§ 12 a 14). Cabe ao parlamentar verificar se o impedimento é real e formalmente justificado — ou se é mero pretexto para a inércia, hipótese que autoriza a cobrança e a representação.

ESQUEMA — ESCALADA DAS PROVIDÊNCIAS

1. Pedido de informação ao Executivo
- ▼
2. Requerimento e relatório de acompanhamento
- ▼
3. Audiência pública e registro formal
- ▼
4. Representação ao TCE e ao Ministério Público

8.5 Converter a emenda em entrega e prestar contas dos resultados

A atuação eficaz combina tempestividade e documentação: cobre cedo, registre formalmente e escale gradualmente. Quanto antes o impedimento é identificado, maior a chance de execução no exercício. O objetivo final é a entrega — o equipamento instalado, a obra concluída, o serviço prestado. A emenda só cumpre sua função quando se converte em benefício mensurável para a comunidade; por isso, convém estabelecer indicadores simples de entrega desde o plano de trabalho. A eficácia do gasto público mede-se pelo resultado, não pela mera regularidade formal²².

²². OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. A eficácia do gasto público mede-se pelo resultado, não pela mera regularidade formal da despesa.

Há, ainda, um problema final: mesmo executada, a emenda pode não ser percebida pela comunidade se não houver prestação de contas dos resultados. A prestação de contas deve usar linguagem acessível, dados verificáveis e os canais oficiais do mandato e da Casa Legislativa. Transparência responsável fortalece a confiança pública e valoriza o mandato, sem confundir informação institucional com promoção pessoal — vedada pelo art. 37, §1º, da Constituição. Como recorda a doutrina²³, a prestação de contas é corolário do princípio republicano: quem gere recurso público deve demonstrar o que dele resultou.

ESTUDO DE CASO INTEGRADOR

Aplique o ciclo completo à emenda para aquisição de equipamentos de saúde: (1) diagnóstico de conformidade (roteiro da ADPF nº 854 e da IN nº 05/2025); (2) execução por conta específica com rastreabilidade; (3) transparência ativa no portal; (4) monitoramento pelo controle interno; (5) entrega dos equipamentos; e (6) prestação de contas dos resultados à comunidade, com indicadores de atendimento. Do protocolo à divulgação, o ciclo se fecha com segurança jurídica.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 8

O parlamentar dispõe de instrumentos reais de controle — pedidos de informação, requerimentos, relatórios, audiências públicas e representação ao TCE e ao Ministério Público — para exigir a execução das emendas. Os impedimentos de ordem técnica, quando reais e justificados, afastam o dever de executar; quando pretexto, autorizam a cobrança. O ciclo se completa com a conversão da emenda em entrega concreta e a prestação de contas dos resultados, com transparência e respeito ao art. 37, §1º, da Constituição.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Retorne ao caso do Módulo 1: a emenda para a reforma da UBS que não foi executada. Com tudo o que o curso apresentou, esboce um plano de atuação completo: que instrumentos de controle acionar, em que ordem, com que fundamentos, e como prestar contas do desfecho à comunidade.
2. Diferencie impedimento de ordem técnica real de mero pretexto para a inércia.
3. Quais são os instrumentos de controle parlamentar e a função de cada um?
4. Como prestar contas dos resultados sem incorrer em promoção pessoal vedada?

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. A prestação de contas é corolário do princípio republicano: quem gere recurso público deve demonstrar o que dele resultou.

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. CF, arts. 31, 70, 74 e 166, §§ 11 a 14; art. 37, §1º (Anexo I).
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* — controle da Administração.
- TCE/MG. Ofício Circular nº 9786/2026 — fiscalização e responsabilização.

CONCLUSÃO

Síntese geral e encaminhamentos práticos

O novo regime das emendas, em uma visão de conjunto

A emenda parlamentar individual é, hoje, despesa de execução obrigatória, integrada ao ciclo PPA–LDO–LOA e submetida aos princípios do art. 37 da Constituição. O teto aplicável aos legislativos unicamerais é de 1,55% da RCL do exercício anterior, por força do princípio da simetria reconhecido pelo STF na ADI nº 7869/PB, e não os 2% federais. A validade local depende da previsão expressa do regime de execução obrigatória na Lei Orgânica — a simples menção na LOA não basta.

A execução exige conta bancária específica (art. 6º da IN nº 05/2025), vedados transferências para contas diversas, saques em espécie e contas de passagem. A transparência ativa (art. 7º) impõe a divulgação padronizada e tempestiva de autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução, contratos, dados bancários e gestor responsável. A ADPF nº 854 e a Súmula Vinculante nº 13 vedam a destinação a entidades e empresas vinculadas a familiares (até 3º grau) e assessores do parlamentar, bem como o favorecimento indireto.

Da regularidade formal à entrega efetiva

Conformidade não é um fim em si: é o caminho seguro para que a emenda se converta em entrega concreta e mensurável para a comunidade. O parlamentar dispõe de instrumentos reais de controle — pedidos de informação, requerimentos, audiências públicas e representação ao TCE e ao Ministério Público — para exigir a execução das suas indicações. Prestar contas dos resultados, com linguagem acessível e respeito ao art. 37, §1º, da Constituição, fecha o ciclo e fortalece a confiança pública no mandato.

CINCO PROVIDÊNCIAS IMEDIATAS PARA O MUNICÍPIO

1. **Adequar a Lei Orgânica**, prevendo expressamente a execução obrigatória e o teto de 1,55% da RCL.
2. **Apurar e documentar a RCL** e o limite das emendas em memória de cálculo auditável.
3. **Implementar conta bancária específica** e o fluxo rastreável de pagamentos.
4. **Estruturar, no portal**, a transparência ativa padronizada do art. 7º da IN nº 05/2025.
5. **Responder tempestivamente ao TCE/MG** com diagnóstico, cronograma, responsáveis e comprovação das medidas, aplicando o roteiro de conformidade a cada emenda.

“Justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi.”
“A justiça é a vontade constante e perpétua de dar a cada um o que é seu.”
— Ulpiano (*Digesto*, 1.1.10)

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Referências

Referências elaboradas conforme a ABNT NBR 6023. As decisões judiciais e normas administrativas foram conferidas em fontes oficiais; as proferidas em caráter provisório estão sujeitas a confirmação nos respectivos julgamentos de mérito.

Fontes normativas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Em especial os arts. 29, 30, 31, 37, 70, 74, 163-A, 165 e 166 (§§ 9º, 9º-A e 11 a 20).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Insere, entre outros, o art. 163-A na Constituição Federal.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, disciplinando, entre outros pontos, a repartição de percentuais das emendas individuais (art. 166, §9º-A).

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal).

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 2024**. Dispõe sobre diretrizes de transparência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 05, de 2025**. Estabelece normas para assegurar a transparência e a rastreabilidade na execução das emendas parlamentares estaduais e municipais.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Ofício Circular nº 9786/2026** (Presidência). Determina a adequação dos municípios às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas impositivas.

Fontes jurisprudenciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, DF. Disponível no sítio oficial do STF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7869/PB**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF. Disponível no sítio oficial do STF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Veda a prática de nepotismo no âmbito da Administração Pública direta e indireta.

Doutrina

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar.

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Glossário

Conta de passagem	Conta intermediária pela qual o recurso transita antes de chegar ao destino final, fragmentando a cadeia de rastreamento; vedada na execução de emendas (IN nº 05/2025, art. 6º).
Emenda impositiva	Emenda parlamentar cuja execução constitui dever jurídico do Executivo, ressalvados os impedimentos de ordem técnica.
Impedimento de ordem técnica	Óbice objetivo e justificado que afasta o dever de executar a emenda (CF, art. 166, §§ 12 a 14).
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias: estabelece metas e prioridades anuais e orienta a elaboração da LOA.
LOA	Lei Orçamentária Anual: fixa a despesa e a receita do exercício e materializa as emendas.
Orçamento autorizativo	Modelo em que a lei orçamentária apenas autoriza, mas não obriga, a realização da despesa.
Orçamento impositivo	Regime em que a execução de determinadas despesas é obrigatória para o gestor.
PPA	Plano Plurianual: instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos) que fixa diretrizes, objetivos e metas.
Rastreabilidade	Possibilidade de seguir o recurso público da origem ao beneficiário final, com registros verificáveis (CF, art. 163-A).
RCL	Receita Corrente Líquida: soma das receitas correntes, deduzidas as parcelas legalmente excluídas; base de cálculo do teto das emendas (LC nº 101/2000, art. 2º, IV).
Simetria constitucional	Técnica pela qual normas centrais do modelo federal são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, respeitadas as respectivas estruturas.
Transparência ativa	Dever de divulgar informações de forma tempestiva e padronizada, sem necessidade de provocação (IN nº 05/2025, art. 7º).

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Anexos legislativos

Os textos a seguir reproduzem, de forma resumida e para fins didáticos, os principais dispositivos citados na apostila. Recomenda-se a consulta à redação oficial e vigente das normas.

Anexo I — Constituição Federal (dispositivos-chave)

ART. 166 — REGIME DAS EMENDAS (SÍNTESE)

§ 9º — As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida (no plano federal). § 9º-A — Reparte esse total: 1,55% para a Câmara dos Deputados e 0,45% para o Senado Federal. §§ 11 a 17 — Disciplinam a execução obrigatória (equânime e impessoal) e os impedimentos de ordem técnica, com o respectivo procedimento de justificação e superação.

ART. 163-A — RASTREABILIDADE FISCAL

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a **rastreadabilidade, a comparabilidade e a publicidade** dos dados coletados.

ART. 37 — PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO

Caput — A Administração Pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. § 1º — A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar** nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Anexo II — Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

DISPOSITIVOS ESSENCIAIS (SÍNTESE)

Art. 2º, IV — Define a Receita Corrente Líquida. Arts. 15 a 17 — Disciplinam a geração de despesa, exigindo estimativa de impacto orçamentário-financeiro e adequação com a LOA, a LDO e o PPA, especialmente para despesas obrigatórias de caráter continuado.

Anexo III — IN nº 05/2025 do TCE/MG (dispositivos-chave)

SÍNTESE DOS ARTIGOS CENTRAIS

Art. 6º — Exige conta bancária específica para cada transferência de recursos de emenda, preferencialmente em instituição financeira oficial, vedando saques em espécie, transferências para outras contas correntes e contas de passagem que dificultem a identificação do destino. **Art. 7º** — Impõe a transparência ativa, com divulgação padronizada de autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução orçamentária e financeira, contratos, dados bancários e gestor responsável. **Art. 9º** — Disciplina o acompanhamento pelo controle externo, mediante diagnóstico, cronograma, identificação de responsáveis e comprovação das medidas adotadas.

ENCERRAMENTO

Gratidão pela sua presença e dedicação ao longo deste curso. Que este material seja um instrumento permanente de consulta e de proteção do seu mandato e da sua gestão.

Dr. Eder Lima Palma — Advogado (OAB/MG 172.205)
Instituto Global de Administração Pública