



APOSTILA DO CURSO

Emendas Parlamentares Impositivas

*Novo regime jurídico e prática na Câmara Municipal: marco normativo vigente,
segurança jurídica e efetividade na aplicação de recursos pelo Legislativo munici-
pal*

DR. JARBAS DE SOUZA SILVEIRA

Advogado — OAB/MG 147.851

1ª EDIÇÃO · 2026



Ficha Técnica

Título: Emendas Parlamentares Impositivas — Novo Regime Jurídico e Prática na Câmara Municipal.

Natureza: Apostila didática de curso de capacitação profissional em gestão pública, destinada a impressão e distribuição física aos participantes.

Autor e instrutor: Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado, OAB/MG 147.851.

Realização: Gênesis — Capacitação em Gestão Pública.

Carga horária: 20 horas-aula, distribuídas em 8 módulos teórico-práticos, com atividades eletivas de consultoria. Frequência mínima de 75% para certificação.

Público-alvo: vereadores e integrantes da Mesa Diretora; presidentes e membros de comissões; assessores e chefes de gabinete; procuradores e diretores legislativos; controladores internos da Câmara e da Prefeitura; e gestores do Poder Executivo municipal.

Edição: 1ª edição, 2026.

Base do material: conteúdo desenvolvido a partir do curso homônimo, com expansão didática e conferência das fontes normativas e jurisprudenciais citadas.

NOTA METODOLÓGICA SOBRE AS FONTES

As referências normativas e jurisprudenciais desta apostila foram conferidas em fontes oficiais e especializadas. As decisões proferidas em sede cautelar — notadamente a ADI nº 7869/PB (STF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade em trâmite no TJMG — estão sujeitas a confirmação no julgamento de mérito e devem ser consultadas em sua redação vigente. Ao longo do texto, as citações jurisprudenciais são apresentadas como dados de referência (tribunal, relator, número e teor decisório noticiado), sem transcrição de ementa não confirmada, em observância ao rigor exigido pelo tema.

© 2026 Gênesis — Capacitação em Gestão Pública. Material de uso didático. É permitida a reprodução para fins educativos, vedada a utilização comercial sem autorização.



Sumário

Apresentação do autor	4
Objetivos de aprendizagem	5
Módulo 1 · Origem e consolidação do orçamento impositivo.....	6
Módulo 2 · Base constitucional e marco normativo vigente	11
Módulo 3 · Limite de gasto e o teto de 1,55% da RCL	15
Módulo 4 · Entendimento dos tribunais e ajuste das normas locais	19
Módulo 5 · Elaboração técnico-jurídica da emenda	22
Módulo 6 · Impedimentos, conflitos de interesse e prevenção de vícios	26
Módulo 7 · Execução orçamentária, transparência e rastreabilidade.....	29
Módulo 8 · Fiscalização, controle e prestação de contas.....	33
Conclusão · Síntese geral e encaminhamentos.....	36
Referências bibliográficas	37
Glossário	39
Anexos legislativos	41



Apresentação do autor

Poucos institutos do direito financeiro brasileiro se transformaram tão rápido, e com tanto impacto para a vida municipal, quanto as emendas parlamentares impositivas. Em pouco mais de uma década, a indicação parlamentar deixou de ser uma simples autorização de despesa — cuja execução dependia da conveniência do Executivo — para tornar-se um dever jurídico de gastar, sindicável pelos tribunais de contas e pelo Poder Judiciário. Essa mudança de natureza reposicionou o vereador no centro das escolhas orçamentárias locais e, ao mesmo tempo, elevou o grau de responsabilidade de todos os que participam do ciclo da emenda.

Escrevi esta apostila para o profissional que vive o dia a dia da Câmara e da Prefeitura: o vereador que quer converter sua indicação em obra entregue, o assessor que precisa redigir a emenda sem incorrer em falha formal, o controlador interno que responde aos ofícios do Tribunal de Contas e o gestor que executa a despesa sob a exigência de rastreabilidade integral. O material não se limita a reproduzir a teoria; ele parte de situações concretas, oferece roteiros de verificação e traduz a norma em prática segura.

O eixo condutor é a segurança jurídica. A cada capítulo, o leitor encontrará o fundamento constitucional, o marco legal infraconstitucional, as decisões recentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e os atos dos tribunais de contas — em especial a Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG. A intenção é que a apostila sirva tanto ao estudo inicial quanto à consulta rápida, funcionando como um manual de bolso do regime impositivo municipal.

Que este material seja instrumento de bom uso do dinheiro público e de valorização do mandato. A boa emenda não se improvisa: ela se constrói — com técnica, ética e método.

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG 147.851



Objetivos de aprendizagem

Ao concluir o curso, com o apoio desta apostila, o participante estará apto a:

COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER

- 1. Compreender e situar o instituto.** Interpretar o funcionamento atual das emendas impositivas, reconhecendo a passagem do orçamento autorizativo ao impositivo e a inserção da emenda no ciclo de planejamento PPA–LDO–LOA.
- 2. Aplicar corretamente os limites.** Calcular o teto das emendas individuais impositivas — com ênfase no percentual de 1,55% da Receita Corrente Líquida aplicável aos legislativos unicamerais — e documentar a memória de cálculo de forma auditável.
- 3. Redigir emendas exequíveis.** Elaborar emenda formalmente correta, com objeto específico, plano de trabalho consistente e beneficiário elegível, prevenindo as falhas que conduzem ao impedimento técnico.
- 4. Adequar as normas locais.** Promover a adequação da Lei Orgânica ao regime de execução obrigatória e responder tempestivamente às exigências do controle externo.
- 5. Executar e fiscalizar com transparência.** Implementar conta bancária específica, rastreabilidade e transparência ativa; monitorar a execução pelo Executivo; e prestar contas dos resultados à população.

CARGA HORÁRIA E CERTIFICAÇÃO

20 horas-aula, em 8 módulos teórico-práticos, com atividades eletivas de consultoria. Exige-se frequência mínima de 75% para a emissão do certificado.

Cada módulo desta apostila encerra-se com um **resumo executivo**, **questões para fixação** e **indicações de leitura complementar**, permitindo estudo autônomo e revisão dirigida.



MÓDULO 1

Origem e consolidação do orçamento impositivo

SITUAÇÃO PRÁTICA

Uma vereadora indica, no início do exercício, recurso para reformar a Unidade Básica de Saúde do seu bairro. O ano termina, a obra não sai do papel e a Prefeitura alega “falta de caixa”. Antes, 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.

► Do orçamento autorizativo ao orçamento impositivo

No modelo clássico do direito financeiro brasileiro, a lei orçamentária era compreendida como norma meramente autorizativa. Ela fixava um teto de despesa e habilitava o Poder Executivo a gastar, mas não o obrigava a fazê-lo. A previsão de uma emenda parlamentar no orçamento, portanto, não assegurava, por si só, a sua execução: o recurso podia permanecer contingenciado indefinidamente, sem qualquer consequência jurídica para o gestor que se omitisse.¹

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 constituir dever jurídico do gestor, ressalvados apenas os impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. A mudança é de natureza: a mesma indicação que antes valia como convite passou a valer como comando.

Essa transformação tem raiz constitucional. O art. 165 da Constituição desenha o processo legislativo orçamentário, e o art. 166, em seus parágrafos 9º a 20, disciplina especificamente o regime de execução obrigatória das emendas individuais. É nesse conjunto de dispositivos que se ancora todo o edifício do orçamento impositivo, tema aprofundado no Módulo 2.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Constituição Federal, art. 165 (instrumentos de planejamento) e art. 166, §§ 9º a 20 (regime de execução obrigatória das emendas individuais e impedimentos de ordem técnica).

► A indicação que não virava obra

O problema central enfrentado pelos mandatos municipais sempre foi a distância entre indicar e executar. Sob o regime autorizativo, recursos indicados deixavam de ser aplicados sem



qualquer repercussão, e essa inércia produzia três efeitos nocivos: a frustração da expectativa legítima da comunidade, o esvaziamento do poder de iniciativa do vereador e o uso político seletivo da execução pelo Executivo, que liberava recursos conforme a conveniência do momento.²

É contra esse cenário que o regime impositivo se dirige. Ao reconhecer força vinculante à emenda individual, a Constituição devolve dignidade à função legislativa: a Câmara Municipal não apenas autoriza despesas, ela coparticipa do desenho das políticas públicas locais. O vereador, agente político legitimado pelo voto, torna-se protagonista da definição das prioridades de gasto do município, e a emenda parlamentar é o instrumento técnico-jurídico dessa participação.

CONCEITO-CHAVE

Emenda parlamentar impositiva é a proposta de despesa apresentada individualmente pelo parlamentar ao projeto de lei orçamentária que, uma vez aprovada, deve obrigatoriamente ser executada pelo Poder Executivo, salvo impedimento de ordem técnica devidamente justificado. Diferencia-se da emenda meramente autorizativa justamente pelo dever de execução.

► A construção do instituto em camadas

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 criação única, mas de um sistema construído por acréscimos, cada qual respondendo a uma limitação percebida no modelo anterior.

EMENDA CONSTITUCIONAL	CONTRIBUIÇÃO AO REGIME IMPOSITIVO
EC nº 86/2015	Institui o orçamento impositivo das emendas individuais, inaugurando o dever de execução.
EC nº 100/2019	Estende a obrigatoriedade às emendas de bancada e reforça a execução obrigatória.
EC nº 105/2019	Cria as transferências especiais e as transferências com finalidade definida.

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

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



► A emenda dentro do ciclo PPA–LDO–LOA

A emenda não nasce isolada: insere-se em um ciclo integrado de planejamento. O Plano Plurianual (PPA) fixa as 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, sob pena de encontrar obstáculos formais e materiais à execução. Uma emenda desconectada do PPA e da LDO tende, na prática, a ser barrada.

1. PPA — diretrizes e programas de médio prazo (4 anos).



2. LDO — metas e prioridades do exercício seguinte.



3. LOA — fixação da despesa e inclusão das emendas.



4. Execução — orçamentária e financeira da emenda.

Este curso concentra-se nas **emendas individuais impositivas**, por serem o instrumento mais utilizado pelo vereador e o mais sensível às decisões judiciais recentes e às normas dos tribunais de contas. É sobre essa modalidade que recaem os debates atuais acerca do limite percentual, da conta bancária específica, da rastreadibilidade e das vedações de favorecimento pessoal.³

► Os princípios que filtram a validade da emenda

Toda emenda submete-se aos princípios da Administração Pública inscritos no art. 37, *caput*, da Constituição — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, aos quais se soma o interesse público como finalidade última. Esses princípios não são ornamento teórico: constituem o critério prático com que os tribunais de contas e o Judiciário avaliam a regularidade de cada indicação.⁴

A **legalidade** exige que a emenda observe forma, limites e requisitos legais, 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 aliados. A **publicidade**, após o art. 163-A da Constituição, converteu-se em exigência de transparência ativa,

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.



rastreável e padronizada. E a **eficiência** cobra que o recurso indicado se converta em entrega concreta e mensurável — a emenda eficiente é aquela efetivamente executada e fiscalizada.⁵

► Por que a atualização permanente é obrigatória

O regime das emendas vive transformação acelerada. Decisões do STF (ADPF nº 854 e ADI nº 7869), do TJMG e normas dos tribunais de contas — como a IN nº 05/2025 do TCE/MG — redesenham continuamente as regras. Para o mandato municipal, a desatualização deixou de ser um risco abstrato: emendas podem ser bloqueadas, gestores responsabilizados e a execução suspensa. Atualizar-se deixou de ser diferencial competitivo para tornar-se dever de cautela.

RESUMO EXECUTIVO

- O orçamento impositivo converteu a emenda individual de simples autorização em dever de execução, ressalvados os impedimentos técnicos justificados.
- O regime foi construído em camadas: EC nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019.
- A emenda integra o ciclo PPA–LDO–LOA e submete-se aos princípios do art. 37 da Constituição.
- O curso foca a emenda individual impositiva, a mais utilizada e a mais sensível à jurisprudência recente.
- A atualização permanente é exigência de segurança jurídica do mandato.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, com suas palavras, a diferença entre orçamento autorizativo e orçamento impositivo. Qual a consequência prática dessa distinção para a vereadora do caso de abertura?
2. Quais emendas constitucionais estruturaram o regime impositivo e o que cada uma acrescentou?
3. De que modo os princípios do art. 37 da Constituição funcionam como filtro de validade de uma emenda?
4. Retome o caso de abertura: sob o regime impositivo, quais fundamentos a vereadora poderia invocar para exigir a execução, e qual a primeira providência formal a adotar? (Guarde a resposta: será retomada nos Módulos 7 e 8.)

5. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. Para o autor, a legalidade é a pedra angular do regime jurídico-administrativo: à Administração só é dado fazer o que a lei autoriza.



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.
- Constituição Federal, arts. 165 e 166, §§ 9º a 20 (leitura direta do texto).



MÓDULO 2

Base constitucional e marco normativo vigente

SITUAÇÃO PRÁTICA

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.

► 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.

Uma emenda fundamentada apenas na LOA, sem ancoragem constitucional e legal, é frágil. Do mesmo modo, citar o art. 166 sem observar a Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas de transparência expõe a proposta a impugnação. A fundamentação robusta combina o desenho constitucional, o marco legal infraconstitucional e as normas de controle: é essa tríade que confere segurança jurídica.⁶

CONCEITO-CHAVE — COMPETÊNCIA NORMATIVA

As normas gerais de direito financeiro são de competência da União (CF, art. 24, I); ao Município cabe a adequação de interesse local (CF, art. 30, I e II), sobretudo na Lei Orgânica. Ignorar essa repartição conduz a dois erros opostos: legislar além do permitido ou omitir-se quando a adequação local é indispensável — como na previsão expressa do regime de execução obrigatória.

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

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



não ocorre. O §9º estabelece o limite de 2% da Receita Corrente Líquida; o §9º-A reparte esse total; e os §§ 11 a 14 disciplinam a execução obrigatória e os impedimentos técnicos.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF, art. 166, §9º (limite de 2% da RCL), §9º-A (repartição de 1,55% e 0,45%, incluído pela EC nº 126/2022) e §§ 11 a 14 (execução obrigatória e impedimentos de ordem técnica).

► A articulação com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A execução das emendas não se desvincula da gestão fiscal responsável. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) impõe limites de despesa, exige compatibilidade com metas fiscais e define a Receita Corrente Líquida — base de cálculo do teto das emendas. 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. A responsabilidade fiscal é limite, não obstáculo: harmoniza a obrigatoriedade de execução com a sustentabilidade das contas públicas.⁷

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

O art. 163-A, 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 juridicamente inadmissível segundo o entendimento do controle externo.

A LC 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 proponente e do beneficiário final. Incorporar esses requisitos já na formalização da emenda evita ajustes posteriores e reduz o risco de questionamento.



JURISPRUDÊNCIA DE REFERÊNCIA

STF, **ADPF nº 854** (Rel. Min. Flávio Dino) — determinou a adoção, por Estados, Distrito Federal e Municípios, de medidas de transparência e rastreabilidade dos recursos de emendas, com identificação do parlamentar proponente e do beneficiário final, como condição de execução. A decisão possui eficácia vinculante e alcança as Câmaras Municipais.

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



► Montando a fundamentação em camadas

A boa técnica recomenda fundamentar a emenda em camadas sucessivas, da norma mais geral à mais específica. Esse método assegura que nenhuma fonte relevante seja esquecida e confere ao parecer a robustez que o controle externo exige.⁸

1. Camada constitucional — arts. 166 e 163-A.



2. Camada legal — LRF (LC nº 101/2000) e LC nº 210/2024.



3. Camada de controle — IN nº 05/2025 do TCE/MG.



4. Camada local — Lei Orgânica e normas internas da Câmara.

Antes de protocolar, é indispensável verificar a compatibilidade da emenda com a LDO e com as metas fiscais do exercício. A emenda que cria despesa sem indicação de fonte, ou que extrapola limites de despesa, é tecnicamente inviável. Essa compatibilidade não é mera formalidade: é o que diferencia a emenda exequível daquela fadada ao impedimento técnico (LC nº 101/2000, arts. 16 e 17).

RESUMO EXECUTIVO

- O regime das emendas é um sistema integrado: Constituição (arts. 166 e 163-A), emendas estruturantes, LRF, LC nº 210/2024, normas de controle e adequação local.
- As normas gerais de direito financeiro cabem à União; ao Município cabe a adequação local, sobretudo na Lei Orgânica.
- O art. 163-A elevou a rastreabilidade à condição de exigência constitucional; a LC nº 210/2024 a consolidou em lei.
- Fundamentar em camadas — do constitucional ao local — reduz o risco de apontamentos.

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



CASO PRÁTICO

Um vereador apresenta emenda fundamentada apenas no art. 166, §9º, da Constituição e na LOA do município. Aponte ao menos três normas essenciais que ficaram de fora dessa fundamentação (sugestões: LRF, art. 163-A, LC nº 210/2024, IN nº 05/2025 e Lei Orgânica) e explique por que cada uma é necessária para tornar a emenda segura e exequível.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que uma emenda fundamentada só na LOA é juridicamente frágil?
2. Qual a repartição de competências normativas entre União e Município em matéria de emendas?
3. Qual a função do art. 163-A e como a LC nº 210/2024 se relaciona com a ADPF nº 854?
4. Descreva as quatro camadas da fundamentação e dê um exemplo de norma para cada uma.

LEITURA COMPLEMENTAR

- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário* — legalidade orçamentária qualificada.
- LC nº 101/2000 (LRF), arts. 2º, IV, e 15 a 17; LC nº 210/2024 (leitura direta).
- CF, art. 163-A e art. 166, §§ 9º a 20.



MÓDULO 3

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

SITUAÇÃO PRÁTICA

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 e do TJMG 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.

► 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% pensado para a estrutura bicameral federal para a Câmara Municipal, que é unicameral.

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

CONCEITO-CHAVE — O PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Pelo 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 — casa de representação popular — e não ao Congresso como um todo, o parâmetro aplicável às emendas individuais é o dos deputados: **1,55% da RCL**.

Uma emenda baseada em teto superior ao permitido é tecnicamente inválida, e o risco não é apenas de impugnação individual: o conjunto das emendas pode ser questionado, com suspensão da execução e responsabilização. Por isso, a apuração correta do limite não é detalhe contábil — é pressuposto de validade de todas as indicações do exercício.⁹

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



► O que decidiram o STF e o TJMG

Em juízo cautelar, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 7869/PB, reconheceu a plausibilidade da tese de que Estados e Municípios devem observar o percentual de 1,55% da RCL, dada a estrutura unicameral de seus legislativos. O Relator consignou que a correta simetria das Assembleias Legislativas — e, por extensão, das Câmaras Municipais — é com a Câmara dos Deputados, e não com o Congresso Nacional; admitir percentual superior implicaria distorção do modelo federativo e afronta às balizas do art. 166, §§ 9º e 9º-A, da Constituição.

§

JURISPRUDÊNCIA DE REFERÊNCIA

STF, ADI nº 7869/PB (Rel. Min. Alexandre de Moraes) — em decisão cautelar, limitou as emendas individuais ao percentual de 1,55% da receita corrente líquida do exercício anterior, por aplicação do princípio da simetria, assentando que a estrutura legislativa unicameral se espelha na Câmara dos Deputados. O entendimento, a princípio, alcança as Câmaras de Vereadores.

§

JURISPRUDÊNCIA DE REFERÊNCIA

TJMG, ADI nº 1.0000.25.502387-1/000 (Órgão Especial, Rel.^a Des.^a Teresa Cristina da Cunha Peixoto) — em medida cautelar, afirmou que legislativos unicamerais não podem reproduzir o percentual global de 2%, fixando em **1,55% da RCL** do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de LOA o limite das emendas individuais impositivas. (Decisão cautelar; consultar a redação vigente e a evolução do julgamento de mérito.)

Ambas as decisões foram proferidas em sede cautelar, sujeitas a confirmação no mérito. Ainda assim, produzem efeito orientador imediato: os tribunais de contas já as adotam como parâmetro de fiscalização. A prudência recomenda observá-las desde já, acompanhando a evolução dos julgamentos.¹⁰

► A base de cálculo: a Receita Corrente Líquida

O percentual incide sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária — e não sobre a receita do exercício corrente. A RCL é conceito técnico definido na LRF: soma das receitas correntes, deduzidas as parcelas legalmente excluídas. É indispensável utilizar o valor oficial apurado pelo município, documentado em memória de cálculo auditável.

10. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. Lembra o autor que a tutela cautelar, embora provisória, produz efeitos concretos e vincula a conduta administrativa enquanto vigente.

**FUNDAMENTO NORMATIVO**

CF, art. 166, §§ 9º e 9º-A (limite e repartição), lido conforme o princípio da simetria; LC nº 101/2000 (LRF), art. 2º, IV (definição de Receita Corrente Líquida).

► Passo a passo do cálculo do limite

1. Obter a RCL oficial do exercício anterior.



2. Aplicar 1,55% sobre a RCL = limite global das emendas.



3. Dividir pelo número de parlamentares (se o rateio for igualitário).



4. Registrar a memória de cálculo, com fonte e data.

Um exemplo torna o cálculo concreto. Suponha um município com RCL apurada de R\$ 100 milhões no exercício anterior. O limite global das emendas individuais impositivas será de 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. Os números são ilustrativos: deve-se sempre empregar a RCL oficial do próprio município.

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. A regra de rateio deve constar de norma interna clara — Lei Orgânica, Regimento ou ato da Mesa —, conferindo previsibilidade e transparência ao processo.¹¹ Conhecer o teto antecipadamente permite, ainda, planejar as indicações ao longo do exercício, priorizando objetos exequíveis e compatíveis com a capacidade de execução do Executivo.

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



RESUMO EXECUTIVO

- Em legislativos unicamerais, o teto das emendas individuais impositivas é de 1,55% da RCL do exercício anterior — não os 2% federais.
- O fundamento é o princípio da simetria, reconhecido pelo STF (ADI nº 7869/PB) e pelo TJMG, em decisões cautelares.
- A base de cálculo é a RCL definida na LRF (art. 2º, IV), do exercício anterior.
- O cálculo correto, documentado em memória auditável, é pressuposto de validade das indicações.

CASO PRÁTICO DE CÁLCULO

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. Justifique por que não se aplicam os 2% e indique a base normativa e jurisprudencial.

Confira: limite global = 1,55% de R\$ 240 mi = **R\$ 3,72 mi**; por vereador ≈ **R\$ 248 mil**.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a reprodução dos 2% federais em uma Câmara Municipal é considerada uma distorção federativa?
2. O que é o princípio da simetria e como ele conduz ao teto de 1,55%?
3. Sobre qual base e qual exercício incide o percentual das emendas?
4. Qual a importância de documentar a memória de cálculo do limite?

LEITURA COMPLEMENTAR

- CF, art. 166, §§ 9º e 9º-A; EC nº 126/2022 (leitura direta).
- LC nº 101/2000 (LRF), art. 2º, IV.
- STF, ADI nº 7869/PB — acompanhar o andamento e o julgamento de mérito.



MÓDULO 4

Entendimento dos tribunais e ajuste das normas locais

SITUAÇÃO PRÁTICA

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.

► Quando a jurisprudência muda as regras do jogo

Decisões recentes do STF e do TJMG 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 a comprovação da adequação, sob pena de suspensão da execução e responsabilização dos gestores.

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. Some-se a isso o questionário autodeclaratório encaminhado pelo TCE/MG, destinado a diagnosticar a situação das emendas quanto a planejamento, registros contábeis, transparência e movimentação bancária — instrumento cuja omissão ou resposta inconsistente também constitui fator de risco.

FUNDAMENTO NORMATIVO

IN nº 05/2025 — TCE/MG, art. 9º (acompanhamento mediante diagnóstico, cronograma, identificação de responsáveis e comprovação de medidas); e determinação de adequação das normas locais, sob pena de sanção.

► As decisões que orientam a adequação

No STF, a ADI nº 7869/PB firmou, em cautelar, que as normas constitucionais federais sobre o processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais. Disso decorrem o teto de 1,55% por simetria e a impossibilidade de o Município adotar parâmetros mais generosos que os federais aplicáveis aos deputados. No mesmo sentido, o Órgão Especial do TJMG reconheceu, em cautelar, a impossibilidade de legislativos unicamerais reproduzirem o percentual global de 2%, reforçando que permitir os 2% conferiria a vereadores poder orçamentário superior ao dos deputados federais, em afronta ao pacto federativo.



Essas decisões, embora cautelares, produzem efeito orientador imediato, pois os tribunais de contas já as adotam como parâmetro de fiscalização. A prudência recomenda observá-las desde já, sem aguardar o julgamento de mérito.¹²

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

A IN nº 05/2025 é o instrumento pelo qual o TCE/MG operacionaliza, no âmbito mineiro, as exigências constitucionais e jurisprudenciais. Três de seus artigos são centrais: o art. 6º (conta bancária específica), o art. 7º (transparência ativa) e o art. 9º (acompanhamento pelo controle externo) — todos aprofundados nos Módulos 7 e 8.

FONTE	PAPEL NA ADEQUAÇÃO LOCAL
CF, arts. 163-A e 166	Base constitucional: rastreabilidade e regime de execução obrigatória.
STF — ADI nº 7869/PB	Reprodução obrigatória das normas federais; teto de 1,55% por simetria.
TJMG — ADI estadual	Vedação aos 2% em legislativos unicamerais.
TCE/MG — IN nº 05/2025	Conta específica, transparência ativa e acompanhamento.
Lei Orgânica Municipal	Validade local do caráter impositivo das emendas.

► O que fazer: um plano de adequação

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. 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 —, pois normas internas claras reduzem o risco de falhas formais, uma das principais causas de impugnação.¹³

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. Responder de forma tempestiva e documentada é, em si, fator de mitigação de risco e demonstração de boa-fé administrativa.

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

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

**ATENÇÃO — EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO**

A inércia pode desencadear: (1) recomendação de suspensão da execução das emendas; (2) fiscalização com responsabilização do gestor; (3) comunicação ao STF no âmbito da ADPF nº 854; e (4) sanções legais e regimentais do TCE/MG. O custo de não se adequar é, portanto, concreto e escalonado.

RESUMO EXECUTIVO

- A jurisprudência atual (ADI nº 7869/STF e ADI do TJMG) e a IN nº 05/2025 impõem a revisão de normas e práticas municipais.
- A Lei Orgânica deve prever expressamente a execução obrigatória e o teto de 1,55%; a menção na LOA não basta.
- É preciso revisar o Regimento e os atos da Mesa e responder ao TCE com diagnóstico e cronograma.
- O descumprimento acarreta suspensão da execução, responsabilização e sanções.

CASO PRÁTICO DE ADEQUAÇÃO

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.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a previsão na Lei Orgânica é indispensável, não bastando a menção na LOA?
2. Quais são os três artigos centrais da IN nº 05/2025 e o que cada um disciplina?
3. Que documentos o município deve apresentar em resposta ao ofício do TCE?
4. Enumere, em ordem, os efeitos possíveis do descumprimento.

LEITURA COMPLEMENTAR

- IN nº 05/2025 — TCE/MG, arts. 6º, 7º e 9º (leitura direta).
- Orientações da Associação Mineira de Municípios (AMM) sobre adequação às emendas impositivas.
- CF, art. 29 (Lei Orgânica) e art. 166, §§ 9º e 9º-A.



MÓDULO 5

Elaboração técnico-jurídica da emenda

SITUAÇÃO PRÁTICA

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.

► As falhas que mais derrubam propostas

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. No Direito Público, a forma é garantia: o rigor formal protege o interesse público e a própria validade do ato.¹⁴

O erro mais comum é o objeto impreciso. Expressões como “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. O gasto genérico é, por natureza, infiscalizável.¹⁵

Igualmente grave é a ausência de plano de trabalho. Sem ele, 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 — sua falta, hoje, compromete a regularidade da emenda.

► Composição formal e jurídica da emenda

A emenda válida reúne elementos indispensáveis, que funcionam como uma lista de verificação mínima antes do protocolo:

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

15. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. A especificidade da despesa é condição de controle.



ELEMENTO	O QUE EXIGE
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 e beneficiário final identificável.
Plano de trabalho	Justificativa, metas, cronograma, vínculo com a política e indicadores.

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 nele que se demonstra a viabilidade técnica e financeira — o atributo que diferencia a emenda exequível daquela fadada ao impedimento.¹⁶ A despesa deve, ainda, ser corretamente classificada quanto à função, ao programa e à ação orçamentária, em compatibilidade com o PPA e a LDO; a classificação errada gera impedimento técnico e devolução da emenda.

► Roteiro de redação da emenda

1. Identificar a demanda e a política pública correspondente.



2. Definir objeto específico e mensurável.



3. Elaborar o plano de trabalho.



4. Classificar a despesa e ajustar ao teto de 1,55%.



5. Fundamentar e protocolar dentro do prazo regimental.

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 finalidade pública legítima e prioritária — e o desvio de finalidade macula o ato de nulidade.¹⁷ Antes de

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*. A finalidade pública é elemento vinculante do ato; o desvio de finalidade o macula de nulidade.



protocolar, verifique ainda 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).

OFICINA — A EMENDA-MODELO, PASSO A PASSO

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. **Plano de trabalho:** justificativa (déficit de equipamentos), metas (instalação em 90 dias), valor (dentro do rateio), indicadores (atendimentos/mês). **Classificação:** função Saúde, programa de atenção básica. **Fundamentação:** arts. 166 e 163-A da CF, LC nº 210/2024 e demanda comunitária documentada.

RESUMO EXECUTIVO

- A emenda válida tem autoria, objeto específico, classificação correta, valor dentro do teto, beneficiário identificável e plano de trabalho consistente.
- O objeto impreciso e a falta de plano de trabalho são as falhas mais frequentes.
- Construir com método — e não improvisar — assegura admissibilidade, execução e fiscalização.
- Forma e finalidade caminham juntas: ambas são condição de validade.

CASO PRÁTICO DE REDAÇÃO

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.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que “melhorias no bairro” não é um objeto válido de emenda?
2. Quais são os cinco elementos indispensáveis da emenda?
3. O que deve conter um plano de trabalho e por que ele é decisivo?
4. Qual a relação entre classificação orçamentária correta e impedimento técnico?

LEITURA COMPLEMENTAR

- LC nº 210/2024 — requisitos de identificação e transparência.



- CF, art. 165, I a III (compatibilidade com PPA, LDO e LOA) e art. 166, §§ 12 a 14.
- Manual técnico de elaboração orçamentária do município (quando disponível).



MÓDULO 6

Impedimentos, conflitos de interesse e prevenção de vícios

SITUAÇÃO PRÁTICA

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.

► Quando o apoio legítimo vira favorecimento

A linha entre apoiar uma boa causa e favorecer pessoas próximas pode ser tênue. O direito, contudo, 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.

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 moralidade administrativa veda o uso da máquina pública para finalidades privadas, ainda que formalmente legais.¹⁸

► As restrições fixadas na ADPF nº 854

O STF 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. A vedação alcança também os assessores parlamentares vinculados ao agente político proponente. A decisão não se limita às entidades: veda igualmente 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.

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



§

JURISPRUDÊNCIA DE REFERÊNCIA

STF, ADPF nº 854 (Rel. Min. Flávio Dino) — vedação da destinação de emendas a entidades, empresas e cooperativas vinculadas a cônjuge, companheiro ou parente até o 3º grau do parlamentar, bem como a assessores a ele ligados, alcançando também o favorecimento indireto por contratação ou subcontratação.

O STF afirmou, ainda, 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.

CONCEITO-CHAVE — O GRAU DE PARENTESCO RELEVANTE

A referência é o parentesco **até o terceiro grau**, na linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade — o mesmo critério da Súmula Vinculante nº 13. Na prática, abrange pais, filhos, avós, netos, irmãos, tios, sobrinhos, cônjuges, companheiros e os respectivos parentes por afinidade (como a cunhada do caso de abertura). A dúvida sobre o grau deve sempre ser resolvida pela cautela.

► O roteiro de verificação de conformidade

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.¹⁹

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



2. Há favorecimento indireto (empresa/cooperativa ligada a familiares ou assessores)?



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



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

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

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



diligência prévia é a melhor defesa do mandato. 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 perante o controle externo.²⁰

RESUMO EXECUTIVO

- A ADPF nº 854 e a Súmula Vinculante nº 13 vedam a destinação de emendas a entidades e empresas ligadas a familiares (até 3º grau) e assessores do parlamentar.
- Veda-se também o favorecimento indireto, por contratação ou subcontratação; o critério é substancial, não formal.
- A prevenção passa por mapear conflitos, verificar a elegibilidade do beneficiário e documentar a conformidade.
- Aplicar um roteiro antes de cada protocolo é a defesa mais eficaz do mandato.

CASO PRÁTICO DE CONFORMIDADE

Retome o caso de abertura: 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 a conclusão? Por fim, proponha uma destinação alternativa lícita para a mesma finalidade pública.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. O que significa “captura privada do orçamento” e por que a jurisprudência a combate?
2. Quais vínculos tornam um beneficiário inelegível, segundo a ADPF nº 854?
3. Como a Súmula Vinculante nº 13 se projeta sobre a destinação de emendas?
4. Descreva as quatro etapas do roteiro de verificação de conformidade.

LEITURA COMPLEMENTAR

- STF, Súmula Vinculante nº 13 e ADPF nº 854 (leitura direta das teses).
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo* — moralidade e improbidade.
- Lei nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa) — noções gerais.

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.



MÓDULO 7

Execução orçamentária, transparência e rastreabilidade

SITUAÇÃO PRÁTICA

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.

► 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 à condição de exigência constitucional inderrogável pelo art. 163-A da Constituição.

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. Não divulgar, ou divulgar de forma incompleta e fora do padrão, é falha igualmente grave: a transparência hoje é ativa — o dever é publicar tempestivamente, sem necessidade de provocação.

FUNDAMENTO NORMATIVO

IN nº 05/2025 — TCE/MG, art. 6º (conta bancária específica; vedação a transferências para contas diversas, saques em espécie e contas de passagem) e art. 7º (transparência ativa e divulgação digital padronizada); CF, art. 163-A (rastreabilidade, comparabilidade e publicidade).

► 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, que permita seguir o recurso da origem ao beneficiário final. A conta específica é o que torna auditável a execução; sem ela, qualquer rastreabilidade é precária. O saque em espécie interrompe a cadeia de rastreamento, pois a partir dele não há registro eletrônico do destino; a conta de passagem, por sua vez, fragmenta o caminho do recurso e dificulta a identificação do beneficiário. Ambas as práticas criam pontos cegos incompatíveis com o dever constitucional de rastreabilidade.²¹

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

CAMPO	INFORMAÇÃO A DIVULGAR
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.

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 entendimento do controle externo, juridicamente inadmissível — premissa que orienta toda a fiscalização atual.

O FLUXO RASTREÁVEL DO RECURSO

Dotação e empenho da emenda → crédito em conta bancária específica → pagamento eletrônico rastreável → identificação do beneficiário final → divulgação no portal (art. 7º). Cada elo deve deixar registro; a quebra de qualquer um deles compromete a conformidade de toda a execução.

► Implementar a conformidade

A primeira medida é abrir e operar a conta bancária específica para as emendas, vedando qualquer trânsito por contas diversas, e definir em norma interna o fluxo: crédito na conta específica, pagamentos eletrônicos identificados e proibição expressa de saques em espécie e contas de passagem. A segunda é estruturar, no portal do município ou da Câmara, seção padronizada de emendas com todos os campos do art. 7º, atualizada tempestivamente — a

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.



padronização facilita a comparabilidade exigida pelo art. 163-A e reduz o risco de apontamentos.

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. O monitoramento contínuo permite identificar precocemente impedimentos e atuar antes do encerramento do exercício. O art. 9º da IN nº 05/2025 autoriza, ainda, 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

- A execução conforme exige conta bancária específica (art. 6º), vedados transferências para contas diversas, saques em espécie e contas de passagem.
- A transparência ativa (art. 7º) impõe divulgação padronizada e tempestiva de autor, objeto, valores, beneficiário, plano, execução, contratos e dados bancários.
- A rastreabilidade é exigência constitucional (art. 163-A) e foi reforçada pela ADPF nº 854.
- Monitoramento contínuo e documentação organizada asseguram a conformidade e protegem o gestor.

CASO PRÁTICO DE EXECUÇÃO

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.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a opacidade na execução é, por si só, uma irregularidade?
2. Qual a função da conta bancária específica e por que se vedam saques e contas de passagem?
3. Quais informações compõem o conteúdo mínimo da transparência ativa?
4. Que instrumentos o controle interno pode usar para monitorar a execução?



LEITURA COMPLEMENTAR

- IN nº 05/2025 — TCE/MG, arts. 6º, 7º e 9º.
- CF, art. 163-A; Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).
- Portais da transparência municipais como referência de boas práticas.



MÓDULO 8

Fiscalização, controle e prestação de contas dos resultados

SITUAÇÃO PRÁTICA

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.

► O mito da impotência do vereador

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. “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 (arts. 31 e 70), com o auxílio do Tribunal de Contas.

Há, ainda, um problema final: mesmo executada, a emenda pode não ser percebida pela comunidade se não houver prestação de contas dos resultados. A entrega invisível desperdiça o capital político e cívico da emenda. Prestar contas com transparência é parte do ciclo, não um adendo — corolário do princípio republicano, segundo o qual quem gere recurso público deve demonstrar o que dele resultou.²²

► Os 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.
Representação ao TCE/MP	Aciona o controle externo diante de inércia injustificada.

22. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. A prestação de contas é corolário do princípio republicano.



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). Quando a não execução é injustificada ou há indícios de irregularidade, o parlamentar pode representar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público — instrumento legítimo e, muitas vezes, decisivo, pois aciona o controle externo e pode resultar em determinação de execução ou em responsabilização.

CONCEITO-CHAVE — 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.

► A 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.

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. Documente cada etapa — pedidos, respostas e prazos —, pois essa trilha sustenta tanto a cobrança administrativa quanto eventual representação. 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.²³

A prestação de contas dos resultados deve usar linguagem acessível, dados verificáveis e os canais oficiais do mandato e da Casa Legislativa. A transparência responsável fortalece a confiança pública e valoriza o mandato, sem confundir informação institucional com promoção pessoal — esta vedada pelo art. 37, §1º, da Constituição, que só admite publicidade de caráter educativo, informativo ou de orientação social.

²³. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. A eficácia do gasto público mede-se pelo resultado, não pela mera regularidade formal da despesa.



RESUMO EXECUTIVO

- O parlamentar dispõe de instrumentos reais de controle: pedidos de informação, requerimentos, audiências e representação ao TCE e ao MP.
- Nem toda não execução é irregular; os impedimentos técnicos justificados afastam o dever de executar.
- A atuação eficaz combina tempestividade, escalonamento e documentação.
- O ciclo se completa com a entrega concreta e a prestação de contas dos resultados, respeitado o art. 37, §1º.

QUESTÃO REFLEXIVA FINAL — SÍNTESE DO CURSO

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. Essa é a síntese prática de todo o curso.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a frase “é o Executivo que executa” não traduz impotência do Legislativo?
2. Enumere cinco instrumentos de controle à disposição do vereador.
3. O que caracteriza um impedimento de ordem técnica legítimo?
4. Como prestar contas dos resultados sem incorrer na promoção pessoal vedada pelo art. 37, §1º?

LEITURA COMPLEMENTAR

- CF, arts. 31, 70, 74 e 166, §§ 11 a 14; art. 37, §1º.
- Regimento Interno da Câmara — instrumentos de fiscalização.
- Lei Orgânica do Município — competências de controle.



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 (ADI nº 7869/PB) e pelo TJMG, e não os 2% federais. A validade local desse regime depende da previsão expressa da 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. E a ADPF nº 854, com a Súmula Vinculante nº 13, veda a destinação a entidades e empresas vinculadas a familiares (até 3º grau) e assessores do parlamentar, bem como o favorecimento indireto.

Conformidade, porém, 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)



Referências bibliográficas

Elaboradas conforme a ABNT NBR 6023. As citações no corpo do texto observam a NBR 10520.

Fontes normativas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Arts. 29, 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**. Institui o orçamento impositivo das emendas individuais.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Torna obrigatória a execução das programações de emendas de bancada.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Cria as transferências especiais e com finalidade definida.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera o art. 166 e reparte o limite das emendas individuais (1,55% e 0,45%).

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 2024**. Diretrizes de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 05, de 2025**. Dispõe sobre a execução, a transparência e o acompanhamento das emendas impositivas no âmbito dos municípios mineiros.

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

Fontes jurisprudenciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF**. Rel. Min. Flávio Dino. (Transparência e rastreabilidade das emendas; extensão a Estados e Municípios.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Vedação ao nepotismo na Administração Pública.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7869/PB**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Decisão cautelar (teto de 1,55% por simetria).

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.25.502387-1/000**. Órgão Especial. Rel.^a Des.^a Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Decisão cautelar (vedação aos 2% em legislativos unicamerais).



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.

Nota: as decisões cautelares (ADI nº 7869/STF e ADI do TJMG) e a IN nº 05/2025 devem ser consultadas em sua redação vigente, acompanhando-se a evolução dos julgamentos de mérito.



Glossário

Emenda parlamentar impositiva

Proposta de despesa apresentada individualmente pelo parlamentar ao projeto de lei orçamentária cuja execução, uma vez aprovada, é obrigatória para o Executivo, salvo impedimento técnico justificado.

Orçamento autorizativo

Modelo em que a lei orçamentária apenas autoriza a despesa, sem obrigar o Executivo a executá-la.

Orçamento impositivo

Modelo em que determinadas despesas, como as emendas individuais, devem obrigatoriamente ser executadas.

Receita Corrente Líquida (RCL)

Soma das receitas correntes do ente, deduzidas as parcelas legalmente excluídas, na forma do art. 2º, IV, da LRF. Base de cálculo do teto das emendas.

Princípio da simetria

Técnica de coerência federativa pela qual as normas centrais do processo legislativo orçamentário federal são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, respeitadas as respectivas estruturas.

Impedimento de ordem técnica

Obstáculo objetivo e justificado que afasta, excepcionalmente, o dever de executar a emenda (CF, art. 166, §§ 12 a 14).

Rastreabilidade

Possibilidade de seguir o recurso público da origem ao beneficiário final, exigência do art. 163-A da Constituição.

Transparência ativa

Dever de divulgar informações de forma tempestiva e padronizada, independentemente de solicitação.

Conta bancária específica

Conta própria por meio da qual transita o recurso da emenda, permitindo a auditoria de sua aplicação (IN nº 05/2025, art. 6º).

Plano de trabalho

Documento que descreve justificativa, metas, cronograma, vínculo com a política pública e indicadores de entrega da emenda.



PPA, LDO e LOA

Instrumentos de planejamento orçamentário: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (CF, art. 165).

Súmula Vinculante nº 13

Enunciado do STF que veda o nepotismo na Administração Pública, aplicável por extensão à destinação de emendas.



Anexos legislativos

Reprodução de dispositivos-chave para consulta rápida. Confira sempre a redação oficial e vigente.

Constituição Federal — art. 166 (excertos)

§ 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.

§ 9º-A (redação da EC nº 126/2022) Do limite a que se refere o § 9º, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às emendas de Senadores.

§§ 11 a 14 — disciplinam a execução obrigatória equitativa das programações e os impedimentos de ordem técnica que, justificados, afastam o dever de executar.

(Excertos didáticos; a numeração e a redação devem ser conferidas no texto constitucional vigente.)

Constituição Federal — art. 163-A

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, na forma da lei, para garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados. (Incluído pela EC nº 108/2020.)

LC nº 101/2000 (LRF) — art. 2º, IV

Define a receita corrente líquida como o somatório das receitas correntes, deduzidas as parcelas ali indicadas, apurada no período de referência legal — base de cálculo do teto das emendas.

IN nº 05/2025 — TCE/MG (síntese dos artigos centrais)

Art. 6º — exige conta bancária específica e veda transferências para contas diversas, saques em espécie e contas de passagem.

Art. 7º — impõe transparência ativa, com divulgação padronizada de autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução, contratos, dados bancários e gestor responsável.

Art. 9º — disciplina o acompanhamento pelo controle externo mediante diagnóstico, cronograma, identificação de responsáveis e comprovação de medidas.

(Síntese didática; consultar o inteiro teor oficial da Instrução Normativa.)



Gênesis — Capacitação em Gestão Pública
Dr. Jarbas de Souza Silveira · OAB/MG 147.851 · 1ª edição, 2026