



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO

Lei Orçamentária Anual

*Planejamento, Orçamento Impositivo, Emendas Parlamentares e
Constitucionalidade — o debate à luz do STF*

Com ênfase no orçamento municipal e na atuação dos vereadores

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Especialista em Direito e Administração Pública

8 Módulos | 12 horas | Plano de Curso 2026 — atualizado em agosto de 2026



Lei Orçamentária Anual

*Planejamento, Orçamento Impositivo, Emendas Parlamentares e Constitucionalidade
— o debate à luz do STF —*

CURSO: Lei Orçamentária Anual — Planejamento, Orçamento Impositivo, Emendas Parlamentares e Constitucionalidade, com ênfase no orçamento municipal e na atuação dos vereadores.

REALIZAÇÃO: Instituto Global de Administração Pública.

AUTORIA E DOCÊNCIA: Dr. Eder Lima Palma — Advogado (OAB/MG 172.205), Especialista em Direito e Administração Pública.

PÚBLICO-ALVO: Vereadores, assessores parlamentares e servidores municipais.

CARGA HORÁRIA: 12 horas — 8 módulos.

EDIÇÃO: 1ª edição — Plano de Curso 2026, atualizado em agosto de 2026.

MATERIAL DIDÁTICO: Apostila de apoio elaborada a partir do conteúdo programático do curso. A legislação e a jurisprudência citadas foram conferidas nas fontes oficiais (Portal do STF, Planalto, TCE/MG) até 30 de agosto de 2026. Alterações posteriores devem ser verificadas nas fontes primárias.

Uso: Material de distribuição restrita aos participantes do curso. Reprodução autorizada apenas com indicação da fonte.

Apresentação

Nenhuma política pública municipal existe fora do orçamento. Creche, remédio, asfalto, folha de pessoal: tudo o que a Administração entrega à população só se realiza se houver dotação orçamentária que o autorize. A Lei Orçamentária Anual — a LOA — é a peça em que a política vira número e em que o número vira dever. O vereador que não a lê delibera sobre o que desconhece e fiscaliza o que não acompanha.

Este material foi elaborado como apoio ao Programa de Capacitação *Lei Orçamentária Anual — Planejamento, Orçamento Impositivo, Emendas Parlamentares e Constitucionalidade*, promovido pelo Instituto Global de Administração Pública. O curso nasce de uma constatação prática: o orçamento municipal deixou de ser assunto interno do Poder Executivo. Desde 1º de janeiro de 2026, por força da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854/DF e da Instrução Normativa nº 05/2025 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a execução das emendas parlamentares passou a ser auditada com identificadores contábeis, conta bancária específica por transferência e divulgação digital obrigatória. O que antes era prática tolerada tornou-se irregularidade documentável — e punível.

Ao longo de oito módulos, o participante percorrerá o tripé constitucional do planejamento (PPA, LDO e LOA), o processo orçamentário municipal e o papel da Câmara de Vereadores, a construção do orçamento impositivo brasileiro (da EC 86/2015 à EC 105/2019), a tipologia e a técnica das emendas parlamentares, os instrumentos de fiscalização da execução orçamentária, o controle de constitucionalidade das emendas, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e, por fim, as perspectivas de reforma do sistema orçamentário — incluindo os efeitos da reforma tributária sobre a LOA municipal a partir de 2026.

A opção metodológica do curso é deliberada: cada módulo parte de um problema real da vida municipal, desenvolve os fundamentos normativos e doutrinários necessários à sua compreensão e desemboca em ferramentas de atuação — roteiros, modelos, listas de verificação e casos para debate. A jurisprudência citada nesta apostila foi conferida, julgado por julgado, nas fontes oficiais, com indicação de classe processual, número, relator, órgão julgador e data. Em matéria orçamentária, na qual liminares convivem com julgamentos em curso, saber exatamente *o que* já foi decidido — e o que ainda não foi — é parte essencial da competência técnica que este curso pretende construir.

Bom estudo — e bom mandato.

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Objetivos de aprendizagem

Ao concluir o curso, o participante estará apto a:

1. **Ler a LOA** por classificação institucional, funcional, programática, por natureza da despesa e por fonte de recurso, identificando quem gasta, em quê, para qual objetivo e com que dinheiro.
2. **Distinguir PPA, LDO e LOA**, compreender o encadeamento entre as três leis e verificar a compatibilidade exigida pelo art. 166, §3º, I, da Constituição.
3. **Redigir emenda parlamentar válida**, com objeto específico, compatibilidade com o PPA e a LDO e fonte de recurso admitida pelo art. 166, §3º, II, da Constituição.
4. **Acompanhar créditos adicionais** — suplementares, especiais e extraordinários — e identificar aberturas sem autorização legislativa ou acima dos limites da LOA.
5. **Aplicar a jurisprudência atual do STF** sobre orçamento impositivo, transparência e rastreabilidade das emendas, distinguindo tese vinculante de medida cautelar.
6. **Cumprir e cobrar as exigências** da Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG: identificador contábil, conta específica, divulgação digital e previsão na Lei Orgânica.

COMO USAR ESTA APOSTILA

Cada módulo se encerra com um **resumo executivo**, um **caso prático** com questão para debate, **questões de fixação** e **indicações de leitura complementar**. Os quadros dourados destacam conceitos-chave; os quadros de jurisprudência transcrevem ou sintetizam decisões conferidas nas fontes oficiais; os quadros de atenção sinalizam erros recorrentes na prática municipal. As notas de rodapé seguem as normas ABNT NBR 10520 e NBR 6023.

Sumário

Módulo I — Fundamentos do Sistema Orçamentário Brasileiro	7
Módulo II — O Processo Orçamentário Municipal e o Papel da Câmara de Vereadores.	16
Módulo III — Orçamento Impositivo: da EC 86/2015 à EC 105/2019	24
Módulo IV — Emendas Parlamentares: Tipologia, Regras e Dinâmica Política.	32
Módulo V — Fiscalização Legislativa da Execução Orçamentária.	39
Módulo VI — Constitucionalidade das Emendas: Fundamentos e Controvérsias ...	47
Módulo VII — Jurisprudência do STF: RE 1.301.031/RS, ADI 7.807 e ADPF 854/DF	54
Módulo VIII — Perspectivas e Propostas de Reforma do Sistema Orçamentário ...	62
Síntese geral do curso	68
Glossário	70
Anexo legislativo.	73
Apêndice A — Notas de verificação da jurisprudência	76
Referências	78



MÓDULO I

Fundamentos do Sistema Orçamentário Brasileiro

PARA COMEÇAR — QUARTA-FEIRA, 9H: CHEGA O PROJETO DE LOA NA CÂMARA

O vereador recém-empossado abre, pela primeira vez, um volume de duzentas páginas: quadros de receita por fonte, dotações por órgão, anexos com siglas que ninguém explicou. Tem trinta dias para emendar e votar. A tentação é aprovar em confiança — afinal, “orçamento é peça técnica”. Foi exatamente assim que, no exercício seguinte, ele descobriu que a obra prometida ao seu bairro nunca teve dotação alguma.

Ler a LOA é a primeira competência do mandato. É o que este módulo começa a construir.

1.1 A LOA dentro do tripé orçamentário

A LOA não é peça isolada: é o último elo de uma corrente.

O sistema orçamentário brasileiro foi desenhado pela Constituição de 1988 como um encadeamento de três leis, todas de iniciativa privativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).¹ O PPA fixa diretrizes, objetivos e metas da administração para um horizonte de médio prazo; a LDO seleciona, dentre as metas do plano, as prioridades do exercício seguinte e estabelece as regras fiscais que balizarão a elaboração do orçamento; a LOA, por fim, estima a receita e fixa a despesa do ano, convertendo o planejamento em dotações concretas.

Essa arquitetura não é mera formalidade. Ela produz uma consequência jurídica direta sobre o trabalho do vereador: emenda incompatível com o PPA ou com a LDO simplesmente não pode ser aprovada. É o que determina o art. 166, §3º, I, da Constituição, ao condicionar a aprovação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual à compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Na prática, isso significa que a análise de qualquer emenda começa fora dela: antes de discutir o mérito da despesa proposta, é preciso localizar o programa do PPA e a prioridade da LDO a que ela se vincula.

A doutrina sintetiza a função dessa corrente normativa com precisão. Para Régis Fernandes de Oliveira, o orçamento é *ato-condição* da atividade financeira do Estado: sem previsão orçamentária, não há despesa legítima.² A lição, formulada para o plano federal, vale integralmente para o Município: a obra anunciada em discurso, o convênio prometido

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, I a III.

2. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Malheiros, passim.

em reunião, o apoio garantido “de boca” — nada disso existe juridicamente enquanto não existir dotação.

1.2 Princípios constitucionais do orçamento (arts. 165 a 169 da CF)

O capítulo das finanças públicas da Constituição (arts. 163 a 169) e a Lei nº 4.320/1964 — recepcionada com status de lei complementar no que disciplina normas gerais de direito financeiro — estruturam o orçamento em torno de princípios que funcionam, para o operador municipal, como verdadeiros testes de validade de qualquer proposta.

Quadro 1 — Princípios orçamentários e sua base normativa

Princípio	Conteúdo	Base
Legalidade	Só se gasta o que a lei orçamentária autoriza; é vedado iniciar programa ou realizar despesa sem autorização legislativa.	CF, art. 167, I e II
Universalidade e unidade	Toda receita e toda despesa devem constar de um único documento orçamentário.	Lei 4.320/1964, art. 2º
Anualidade	A vigência da lei orçamentária é adstrita ao exercício financeiro, que coincide com o ano civil.	Lei 4.320/1964, art. 34 c/c art. 45
Exclusividade	A LOA só trata de previsão de receita e fixação de despesa, vedada matéria estranha.	CF, art. 165, §8º
Não vinculação de impostos	É vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo as exceções constitucionais (saúde, educação, garantias etc.).	CF, art. 167, IV

Dois desses princípios merecem atenção especial na rotina legislativa municipal. O princípio da **exclusividade** é a defesa histórica contra as chamadas “caudas orçamentárias” — dispositivos estranhos à matéria orçamentária que pegavam carona na lei anual. Emenda que pretenda criar cargo, conceder benefício fiscal ou disciplinar matéria administrativa dentro da LOA viola frontalmente o art. 165, §8º. O princípio da **não vinculação**, por sua vez, explica por que a margem de manobra do orçamento é tão menor do que parece: as exceções constitucionais (mínimos de saúde e educação, fundos, transferências) já comprometem parcela substancial da receita de impostos antes de qualquer escolha política.

1.3 Natureza jurídica da LOA: lei formal ou material?

O debate clássico ganhou desfecho prático com o orçamento impositivo.

Durante décadas, a doutrina tradicional viu na LOA uma lei apenas em sentido formal: aprovada pelo Parlamento com forma de lei, mas materialmente um ato de previsão e autorização, sem gerar direito subjetivo à execução das despesas nela fixadas. Autorizava, sem obrigar. Essa concepção sustentou, na prática, toda a discricionariedade do Poder Executivo sobre o ritmo e a seleção do gasto — inclusive sobre a execução (ou não) das emendas parlamentares.

O quadro mudou com as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, que tornaram obrigatória a execução de parte da programação orçamentária federal. A discussão migrou da teoria para o dever concreto de empenhar. Ricardo Lobo Torres já apontava a direção dessa evolução: a lei orçamentária é lei formal, mas com eficácia vinculante crescente, à medida que a própria Constituição impõe a execução de parcelas da programação.³

ATENÇÃO — O EFEITO NO MUNICÍPIO

A obrigatoriedade de execução das emendas **não se transplanta automaticamente** para o plano municipal. Como se verá nos Módulos III e VII, o regime impositivo só alcança o Município que o tenha instituído em sua própria Lei Orgânica — orientação expressa do TCE/MG no levantamento divulgado em 19/05/2026, alinhada à jurisprudência do STF sobre a não extensão automática do modelo federal aos entes subnacionais.

1.4 O Plano Plurianual (PPA): a visão de médio prazo

O PPA é o mapa de quatro anos que a LOA executa em fatias anuais.

O Plano Plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, §1º). Sua vigência é desenhada para garantir continuidade administrativa: vai do segundo ano de um mandato ao primeiro ano do mandato seguinte, de modo que todo prefeito começa governando sob o plano do antecessor e termina deixando um plano para o sucessor.

No plano federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fixa o calendário: o projeto do PPA é encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (ADCT, art. 35, §2º, I). É preciso cuidado, porém, com uma transposição apressada: **esse prazo é da União**. No Município, valem os prazos fixados na Lei Orgânica; o ADCT funciona apenas como parâmetro supletivo, aplicável na ausência de norma local. Confundir os dois planos é fonte recorrente de erro em pareceres e requerimentos.

3. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, passim.

1.5 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é a ponte entre o planejamento e o orçamento do ano.

Compreende as metas e prioridades da administração para o exercício subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art. 165, §2º). Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO ganhou músculo: passou a dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, acompanhada do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais.⁴

A Emenda Constitucional nº 109/2021 acrescentou mais uma camada: a LDO deve estabelecer diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Para a Câmara Municipal, a LDO é o momento estratégico do ciclo: é nela que se definem as prioridades que a LOA terá de respeitar e os critérios que o Executivo usará, durante o ano, para contingenciar despesas. Quem só desperta para o orçamento em novembro, na votação da LOA, já perdeu a batalha das diretrizes.

1.6 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA estima a receita e fixa a despesa — não cria política nova.

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais (CF, art. 165, §5º). É a peça que converte o planejamento em dotação, unidade orçamentária por unidade orçamentária, e que autoriza o Executivo a empenhar. Pela regra da exclusividade, a LOA “não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” (art. 165, §8º), admitidas apenas duas exceções expressas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária (ARO).

Essas duas exceções são exatamente os pontos que merecem leitura atenta na tramitação municipal. A autorização genérica para créditos suplementares — usualmente um percentual da despesa fixada — define quanta liberdade o Executivo terá para remanejar o orçamento por decreto ao longo do ano. Percentuais elevados (30%, 40%, às vezes mais) esvaziam na prática a deliberação legislativa: a LOA aprovada em dezembro pode ser outra em julho. O Módulo V retomará o tema sob a ótica da fiscalização.

4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), art. 4º.

1.7 Hierarquia e integração entre PPA, LDO e LOA

Quadro 2 — O tripé orçamentário em síntese

Instrumento	Pergunta que responde	Vigência
PPA	O que faremos nos próximos quatro anos?	4 exercícios
LDO	O que é prioridade no ano seguinte e sob que regra fiscal?	1 exercício
LOA	Quanto e onde, exatamente, será gasto?	1 exercício

Não se trata, a rigor, de hierarquia formal — as três são leis ordinárias —, mas de **vinculação material em cadeia**: a LOA deve ser compatível com a LDO, e ambas com o PPA. O ciclo se completa com a execução e o controle: executa-se a LOA, controla-se a execução, e as lições do controle realimentam o planejamento seguinte. Para o vereador, o quadro acima é também um roteiro de leitura: diante de qualquer proposta de despesa, perguntar primeiro se há programa no PPA, depois se há prioridade na LDO e, por fim, se há dotação na LOA.

1.8 Caráter autorizativo × impositivo da despesa: a origem do debate

No modelo autorizativo clássico, a LOA cria teto e permissão de gasto: o Executivo decide se, quando e quanto executar, por meio da programação financeira e do contingenciamento. Nesse desenho, a emenda parlamentar vale o que valer a boa vontade do governo — e se converte em moeda de barganha política. No modelo impositivo, a execução da programação torna-se obrigatória dentro de limites percentuais calculados sobre a receita corrente líquida (RCL); a não execução passa a exigir justificativa por impedimento de ordem técnica; e a rastreabilidade dos recursos torna-se condição da própria despesa.

Quadro 3 — Modelo autorizativo × modelo impositivo

Modelo autorizativo	Modelo impositivo
A LOA autoriza, não obriga	Execução obrigatória da programação incluída por emendas
Contingenciamento discricionário	Limites percentuais sobre a RCL
Emenda depende de boa vontade do Executivo	Não execução exige impedimento técnico justificado
Poder de barganha do Executivo	Rastreabilidade obrigatória dos recursos

Marco atual: a obrigatoriedade federal está positivada nos §§ 9º a 19 do art. 166 da Constituição. Nos entes subnacionais, a matéria está *sub judice* no STF — um bloco de seis

ações diretas de inconstitucionalidade, examinado no Módulo VII, começou a ser julgado em 26/08/2026 e foi suspenso após as sustentações orais, sem tese fixada até o fechamento desta edição.

1.9 Regras fiscais que condicionam a LOA municipal em 2026

Três normas decidem se uma despesa nova pode sequer ser proposta.

Quadro 4 — Filtros fiscais prévios a qualquer despesa nova

Norma	O que exige
ADCT, art. 113	Estimativa de impacto orçamentário e financeiro em toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita.
LRF, art. 14	Estimativa de impacto e medidas de compensação na concessão ou ampliação de renúncia de receita.
LRF, art. 42	Vedação de contrair, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não possa ser paga integralmente dentro dele.

JURISPRUDÊNCIA — STF, ADI 7.633 (PLENO, 30/04/2026, REL. MIN. CRISTIANO ZANIN)

Ao julgar a ADI 7.633, o Plenário do STF firmou, à unanimidade quanto à tese, o entendimento de que: “O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do ADCT devem ser observados no processo legislativo que trate de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória.”

A decisão elevou a estimativa de impacto de formalidade contábil a requisito do próprio devido processo legislativo. Emenda municipal que crie despesa obrigatória sem estimativa de impacto nasce, portanto, com vício documentável.

1.10 Classificações orçamentárias: como ler a LOA

Toda dotação responde a cinco perguntas — e cada uma tem um código.

Quadro 5 — As cinco classificações da despesa

Classificação	Responde	Exemplo
Institucional	Quem gasta	Secretaria Municipal de Saúde
Funcional	Em que área	Função 10 — Saúde

Classificação	Responde	Exemplo
Programática	Para qual objetivo	Programa e ação orçamentária
Natureza da despesa	Em que se gasta	3.3.90.39 — outros serviços de terceiros (pessoa jurídica)
Fonte de recurso	Com que dinheiro	Recursos vinculados à saúde

Dominar essas classificações é o que separa a leitura superficial da leitura útil. A classificação **institucional** revela a distribuição de poder dentro da Prefeitura. A **funcional-programática** permite comparar o discurso do governo com sua alocação real: o programa existe? Tem meta? Tem dotação proporcional à promessa? A **natureza da despesa** distingue custeio de investimento — e denuncia orçamentos em que a máquina consome tudo. A **fonte de recurso**, por fim, é a chave da rastreabilidade exigida desde 2026: cada emenda deve estar ligada a fonte, código ou identificador próprio que permita seguir o dinheiro da dotação ao pagamento.

1.11 Receitas vinculadas e despesas obrigatórias: o que sobra para emendar

A margem real de emenda costuma ser inferior a 10% da LOA.

Pessoal e encargos sociais, serviço da dívida, mínimos constitucionais de saúde e educação e transferências vinculadas chegam à Câmara já comprometidos. O poder de emenda incide sobre o que resta — e, mesmo sobre esse resíduo, não pode alcançar as fontes protegidas pela Constituição. O art. 166, §3º, II, só admite como fonte de recursos para emendas a anulação de outras despesas, **excluídas** as dotações para pessoal e seus encargos, para o serviço da dívida e para as transferências tributárias constitucionais a Estados, Municípios e Distrito Federal.

Esse dado muda a estratégia parlamentar. Se a margem discricionária do orçamento de um município médio é inferior a um décimo da despesa total, a disputa por ela precisa ser técnica: emendas bem instruídas, vinculadas a programas existentes, com fonte comprovadamente disponível, têm chance de sobreviver ao filtro da comissão, do plenário e do Tribunal de Contas. Emendas improvisadas apenas consomem o escasso capital político do autor.

1.12 O ciclo orçamentário: da elaboração ao controle

Quadro 6 — Fases do ciclo orçamentário e documentos de acompanhamento

Fase	Quem conduz	Documento que o vereador acompanha
Elaboração	Executivo	Projeto de lei e anexos
Apreciação	Câmara	Parecer da comissão, emendas e autógrafo
Execução	Executivo	Decretos de crédito adicional e RREO bimestral
Controle	Câmara e TCE/MG	RGF, parecer prévio e julgamento das contas

O ciclo é contínuo: enquanto se executa o orçamento de um exercício, elabora-se o do seguinte e julgam-se as contas do anterior. A Câmara atua nas quatro fases — e é justamente a atuação nas fases de execução e controle, as menos glamourosas, que distingue o mandato efetivo do mandato decorativo. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), publicado a cada bimestre, e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), quadrimestral, são os instrumentos de rotina desse acompanhamento.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO I

1. PPA, LDO e LOA formam um sistema encadeado: a incompatibilidade entre eles invalida a emenda (CF, art. 166, §3º, I).
2. A LOA estima receita e fixa despesa; não pode conter matéria estranha (CF, art. 165, §8º), salvo autorização para créditos suplementares e operações de crédito.
3. O modelo autorizativo cedeu espaço ao impositivo no plano federal, mas não desapareceu no Município: lá, o impositivo depende da Lei Orgânica.
4. Toda proposição que cria ou altera despesa obrigatória exige estimativa de impacto (ADCT, art. 113; LRF, art. 14; STF, ADI 7.633, j. 30/04/2026).
5. Ler a LOA é dominar cinco classificações — institucional, funcional, programática, natureza da despesa e fonte de recurso.

CASO PRÁTICO — A EMENDA SEM FONTE

Um vereador propõe emenda de R\$ 400 mil para reforma de uma praça, indicando como fonte a anulação de dotação da folha de pessoal da Secretaria de Obras. A comissão aprova; o plenário vota; o Executivo sanciona; o TCE/MG aponta a irregularidade no exercício seguinte.

Questão para debate: onde está o vício e em que momento ele deveria ter sido barrado — na comissão, na votação em plenário ou na sanção?

Elementos para a discussão: o vício é material e insanável — a fonte indicada (pessoal e encargos) é expressamente vedada pelo art. 166, §3º, II, da CF. O primeiro filtro é o parecer da comissão de orçamento, que deveria tê-la inadmitido; a aprovação em plenário não convalida a inconstitucionalidade; a sanção tampouco. Executada a despesa, expõe-se o ordenador; não executada, a emenda é apenas norma inválida à espera de glosa.

Questões de fixação

1. Explique por que a compatibilidade com o PPA e com a LDO é requisito de *aprovação* — e não apenas de boa técnica — das emendas ao projeto de LOA.
2. Diferencie os princípios da exclusividade e da não vinculação de impostos, indicando um exemplo de violação de cada um no contexto municipal.
3. Em que sentido se afirma que a LOA evoluiu de lei meramente formal para lei com eficácia vinculante crescente? Que emendas constitucionais marcaram essa evolução?
4. Quais são as cinco classificações da despesa orçamentária e que pergunta cada uma responde?
5. Um projeto de lei municipal cria programa permanente de distribuição de cestas básicas sem estimativa de impacto orçamentário. À luz do ADCT, art. 113, e da tese da ADI 7.633, avalie a regularidade da proposição.

Leituras complementares

- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Malheiros — capítulos sobre natureza jurídica do orçamento.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar — capítulo sobre a lei orçamentária.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense — parte sobre orçamento público.
- BRASIL. Constituição Federal, arts. 165 a 169; Lei nº 4.320/1964; LC nº 101/2000 (LRF), arts. 4º, 8º, 9º, 14 e 42.

MÓDULO II

O Processo Orçamentário Municipal e o Papel da Câmara de Vereadores

PARA COMEÇAR — 30 DE SETEMBRO: O PROTOCOLO DO PLOA NA CÂMARA

Em muitos municípios mineiros, o projeto de lei orçamentária chega no último dia do prazo da Lei Orgânica, com quase mil páginas de anexos, às vésperas do recesso. A comissão tem duas semanas para relatar; o plenário, uma sessão para votar. O calendário, aparentemente burocrático, é a variável que mais reduz o poder do Legislativo — porque quem controla o tempo controla a deliberação.

Prazo é competência. Este módulo ensina a usá-lo.

2.1 O ciclo orçamentário no Município: prazos e atores

Os prazos municipais são os da Lei Orgânica — não os da União.

É erro comum, em pareceres e até em decisões administrativas, afirmar que os prazos do art. 35, §2º, do ADCT — envio do PLOA até 31 de agosto, devolução para sanção até o encerramento da sessão legislativa — se aplicam automaticamente ao Município. Não se aplicam: valem por simetria e de forma supletiva, apenas na ausência de disciplina na Lei Orgânica local. O primeiro ato de leitura orçamentária de qualquer vereador é, portanto, abrir a Lei Orgânica do próprio Município e verificar três datas: o prazo de envio do PLOA, o prazo de devolução para sanção e o regime aplicável caso o orçamento não seja votado até o fim do exercício.

Quadro 7 — Referência federal × disciplina municipal

Etapa	Referência federal (ADCT, art. 35, §2º)	No Município
Envio do PLOA	Até 31 de agosto	Prazo da Lei Orgânica
Devolução para sanção	Até o encerramento da sessão legislativa	Prazo da Lei Orgânica
Envio do PPA	Até 31 de agosto do 1º ano do mandato	Prazo da Lei Orgânica

2.2 Competências do Prefeito na elaboração da LOA

A iniciativa é privativa — mas não é discricionária no conteúdo.

Cabe ao Prefeito elaborar e enviar o projeto de lei orçamentária, e somente a ele: a iniciativa das leis do tripé orçamentário é reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art.

165, *caput*, aplicável ao Município por simetria). A reserva de iniciativa, porém, não transforma o conteúdo do projeto em escolha livre. O PLOA deve observar o PPA e a LDO vigentes, os mínimos constitucionais de saúde e educação, os limites de pessoal e de endividamento da LRF e o dever de estimar a receita com realismo. Iniciativa privativa não autoriza omitir despesa obrigatória, tampouco subestimar ou superestimar receita para manipular a margem de suplementação.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 686 DA REPERCUSSÃO GERAL (RE 745.811, REL. MIN. GILMAR MENDES, J. 18/10/2013)

Tese fixada: “I — Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, §1º, II, ‘a’, da CF); II — São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).”

O julgado — mérito apreciado com reafirmação de jurisprudência no Plenário Virtual, com repercussão geral reconhecida — é o parâmetro que delimita, também no Município, a fronteira entre o poder de emendar e a invasão da iniciativa reservada.

2.3 O que deve e o que não pode constar da LOA municipal

Quadro 8 — Conteúdo obrigatório × conteúdo vedado

Deve constar	Não pode constar
Receita estimada por fonte	Matéria estranha a receita e despesa (CF, art. 165, §8º)
Despesa fixada por unidade orçamentária	Criação de cargo ou carreira
Reserva de contingência (LRF, art. 5º, III)	Concessão de benefício fiscal
Anexos da Lei 4.320/1964 e da LRF	Autorização genérica ilimitada de créditos (CF, art. 167, VII)

A vedação de **créditos ilimitados** (CF, art. 167, VII) merece destaque: a autorização de suplementação contida na LOA deve ter percentual definido e base de cálculo clara. Autorizações abertas — “fica o Executivo autorizado a suplementar as dotações que se fizerem necessárias” — violam a Constituição e anulam, na prática, a função deliberativa da Câmara. O parecer da comissão deve apontar o vício ainda na tramitação.

2.4 A base constitucional da Câmara: o art. 29 da CF/88

A Câmara delibera sobre o orçamento porque é Poder — não convidado.

O Município rege-se por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovação por dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 29, *caput*). É nessa lei — espécie de “constituição municipal” — que se encontram os prazos do processo orçamentário, o rito de tramitação do PLOA e, quando existirem, as regras da emenda impositiva municipal.

ATENÇÃO — ORIENTAÇÃO DO TCE/MG (LEVANTAMENTO DE 19/05/2026)

Para que as emendas impositivas municipais tenham validade jurídica, é **indispensável previsão expressa na Lei Orgânica**, não bastando a menção apenas na Lei Orçamentária Anual. A orientação, divulgada pela Unidade Técnica do TCE/MG na radiografia das emendas parlamentares dos 853 municípios mineiros, está alinhada às decisões recentes do TJMG e do STF sobre o desenho institucional das emendas impositivas.

2.5 A Comissão Permanente de Orçamento e Finanças

É na comissão que o orçamento é efetivamente examinado.

Cabe à comissão de orçamento emitir parecer sobre o projeto, sobre as emendas e sobre as contas anuais, além de acompanhar a execução orçamentária ao longo do exercício. Comissão que só se reúne em dezembro converte controle em ritual. Três práticas transformam o órgão em instância real de deliberação:

- **Calendário próprio de audiências** com os secretários municipais antes do relatório, para confrontar as dotações propostas com as metas declaradas;
- **Parecer escrito sobre cada emenda**, com exame individualizado dos requisitos do art. 166, §3º, da CF — compatibilidade, fonte e pertinência;
- **Acompanhamento bimestral do RREO e quadrimestral do RGF**, com registro em ata das divergências entre o orçado e o executado.

2.6 Tramitação do PLOA: da recepção à votação final

A tramitação típica percorre seis estações: protocolo, comissão, prazo de emendas, parecer, plenário e autógrafo. Em cada uma delas há um ato de diligência que cabe ao vereador:

Quadro 9 — Atos do vereador em cada momento da tramitação

Momento	Ato do vereador
Recepção	Conferir se vieram todos os anexos exigidos pela Lei 4.320/1964 e pela LRF (metas fiscais, riscos fiscais, demonstrativos).
Prazo de emendas	Apresentar emenda com fonte admitida e compatibilidade demonstrada com o PPA e a LDO.
Discussão	Requerer audiência pública e pedidos de informação ao Executivo sobre premissas de receita e prioridades.
Votação	Registrar em ata as ressalvas técnicas apontadas pela comissão — o registro documenta a diligência do parlamentar.

2.7 Não apreciação até 31 de dezembro: consequências jurídicas

Não existe aprovação por decurso de prazo em matéria orçamentária.

Se a Câmara não delibera até o encerramento do exercício, o Município entra o ano sem lei orçamentária — e a LOA não se aprova por silêncio. A solução depende, mais uma vez, da Lei Orgânica: em regra, autoriza-se a execução provisória por duodécimos da proposta orçamentária, restrita às despesas de manutenção e continuidade dos serviços, até a sanção da LOA. O que não se admite, em hipótese alguma, é a execução de programação nova sem lei: iniciar programa ou projeto não incluído em lei orçamentária e realizar despesa sem autorização legislativa violam o art. 167, I e II, da Constituição, e a conduta pode caracterizar crime de responsabilidade do Prefeito.⁵

2.8 O poder de emenda do vereador: fundamento e limites

O poder de emenda existe — e tem três condições cumulativas.

O art. 166, §3º, da Constituição admite emendas ao projeto de lei do orçamento anual somente quando atendidos, cumulativamente, três requisitos:

1. **Compatibilidade** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (inciso I);
2. **Fonte:** indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais (inciso II);

5. Cf. Decreto-Lei nº 201/1967, art. 1º, V e VI (crimes de responsabilidade de prefeitos).

3. **Pertinência:** relação com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto (inciso III).

Os três requisitos são **cumulativos**: a falta de qualquer um inviabiliza a aprovação. E são requisitos de validade, não de conveniência — a comissão não “releva” a ausência de fonte por acordo político; se o faz, apenas transfere o problema, agravado, para a fase de execução e para o julgamento das contas.

2.9 Tipologia das emendas municipais admissíveis

Quadro 10 — Espécies de emenda ao PLOA e cuidados principais

Espécie	O que faz	Cuidado principal
Aditiva	Acrescenta dotação nova	Exige fonte por anulação de despesa
Supressiva	Elimina dotação	Não pode atingir mínimo constitucional
Modificativa	Altera valor ou destinação	Manter compatibilidade com o PPA
Substitutiva	Troca a redação de dispositivo	Não pode inovar em matéria estranha

2.10 Vedações: a emenda que aumenta despesa sem fonte

Emenda sem fonte não é emenda: é intenção com número.

A indicação de recursos deve ser **específica** (dotação identificada por código completo), **existente** (a dotação consta do projeto) e **disponível** (há saldo não comprometido). Anular dotação de pessoal, de serviço da dívida ou de transferência constitucional é vício insanável, ainda que a emenda venha a ser aprovada e sancionada. E o vício não morre com a promulgação: a execução de emenda viciada expõe o ordenador da despesa e pode gerar apontamento nas contas anuais junto ao TCE/MG — com reflexos sobre o autor da emenda, quando demonstrada sua participação no direcionamento irregular.

2.11 Boas práticas na formulação técnica de emendas

- Identifique a **unidade orçamentária, o programa e a ação** que receberão o recurso.
- Indique a **dotação a ser anulada com código completo e saldo disponível** — e guarde a comprovação do saldo.
- Descreva o **objeto de forma específica** — “apoio a entidades” não é objeto; é ausência de objeto.

- Anexe **justificativa** e, quando a emenda criar despesa continuada, a **estimativa de impacto** (ADCT, art. 113).
- Confirme a **compatibilidade com o PPA e com as metas da LDO**, citando o programa por número e nome.

2.12 Créditos adicionais: como o vereador acompanha e contesta

Aprovada a LOA, o orçamento continua mudando ao longo do ano por meio dos créditos adicionais — e é aí que muitos orçamentos municipais são silenciosamente reescritos. A Lei nº 4.320/1964 disciplina três espécies:

Quadro 11 — Créditos adicionais (Lei 4.320/1964, arts. 40 a 46)

Espécie	Autorização	Fonte exigida
Suplementar	Lei — em regra, a autorização contida na própria LOA	Superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de dotação ou operação de crédito (art. 43, §1º)
Especial	Lei específica prévia	As mesmas do art. 43, §1º
Extraordinário	Decreto, com ciência imediata ao Poder Legislativo	Somente para despesas urgentes e imprevistas: guerra, comoção interna ou calamidade pública

O art. 43 da Lei nº 4.320/1964 exige, para a abertura de créditos suplementares e especiais, a existência de recursos disponíveis e a precedência de exposição justificativa. O roteiro de fiscalização do vereador é direto: relacionar todos os decretos de abertura publicados no exercício, conferir a autorização legal de cada um (a LOA autorizava? em que percentual? o limite foi respeitado?) e verificar a fonte indicada (o superávit existia? o excesso de arrecadação se confirmou?). Crédito extraordinário usado fora das hipóteses constitucionais — para despesa ordinária “urgente” — é fraude ao processo legislativo orçamentário.

2.13 Radiografia do TCE/MG: os 853 municípios mineiros em 2026

O Tribunal já mediu quem cumpre as novas exigências — e quem não cumpre.

Em 19/05/2026, o TCE/MG divulgou levantamento inédito — Ação nº 124 do Plano Anual de Fiscalização de 2026 — sobre a execução de emendas parlamentares municipais, com questionário respondido por 826 das 853 prefeituras mineiras (96,83%):⁶

6. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *TCEMG traça radiografia da transparência das emendas parlamentares nos municípios mineiros*. Belo Horizonte, 19 maio 2026. Disponível no portal do TCE/MG.

Quadro 12 — Resultados do levantamento TCE/MG (19/05/2026)

Indicador	Resultado
Identificadores contábeis específicos das emendas (art. 5º da IN 05/2025)	85,8% dos municípios respondentes (709)
Conta bancária específica por transferência (art. 6º)	83,9% (693)
Divulgação em meio digital de acesso público (art. 7º)	65,5% (541)
Emendas impositivas previstas na Lei Orgânica	42,4% (350)

Consequência: os 27 municípios que não responderam ao questionário foram intimados individualmente, sob pena de multa ao gestor, e receberam recomendação de suspensão imediata da execução orçamentária e financeira de quaisquer emendas parlamentares até a comprovação do cumprimento das exigências constitucionais de transparência, rastreabilidade e publicidade. O recado institucional é claro: a fase pedagógica convive, desde já, com a fase sancionatória.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO II

1. Os prazos do PLOA municipal são os da Lei Orgânica; o ADCT, art. 35, §2º, é parâmetro supletivo.
2. A iniciativa é privativa do Prefeito, mas o conteúdo é vinculado ao PPA, à LDO, aos mínimos constitucionais e à LRF.
3. Emenda ao PLOA exige compatibilidade, fonte admitida e pertinência — os três requisitos, cumulativamente (CF, art. 166, §3º).
4. Sem LOA aprovada não há aprovação ficta: aplica-se o regime provisório da Lei Orgânica (duodécimos), vedada programação nova.
5. Crédito adicional sem autorização legislativa ou acima do limite autorizado viola o art. 167, V e VII, da Constituição.

CASO PRÁTICO — A AUTORIZAÇÃO GENÉRICA DE 30%

O Executivo abre, por decreto, crédito suplementar equivalente a 30% da LOA, amparado em autorização genérica contida na lei orçamentária. Ao final do exercício, somados todos os decretos, mais de um terço do orçamento votado foi remanejado sem passar pela Câmara.

Questão para debate: qual o limite dessa autorização? A Câmara pode reduzi-la no próximo PLOA? Que providências cabem ainda no exercício corrente?

Elementos para a discussão: a autorização da LOA é constitucional (art. 165, §8º), mas deve ser limitada e específica — percentuais que esvaziam a deliberação legislativa afrontam a separação de Poderes e a vedação de créditos ilimitados (art. 167, VII). A Câmara pode: reduzir o percentual por emenda ao próximo PLOA; exigir, na LDO, critérios para uso da autorização; e, no exercício, requerer a relação de decretos e representar ao TCE/MG se o limite for excedido.

Questões de fixação

1. Por que os prazos do art. 35, §2º, do ADCT não se aplicam automaticamente ao processo orçamentário municipal? Qual a fonte normativa correta?
2. Enumere os três requisitos cumulativos de aprovação das emendas ao PLOA e explique o que torna cada um deles “documentável”.
3. Diferencie créditos suplementares, especiais e extraordinários quanto à autorização e à fonte, indicando o vício mais comum em cada espécie na prática municipal.
4. O que acontece se a Câmara não votar a LOA até 31 de dezembro? Existe aprovação por decurso de prazo?
5. Com base no levantamento do TCE/MG de 19/05/2026, aponte os dois indicadores com pior desempenho nos municípios mineiros e explique a consequência jurídica de cada déficit.

Leituras complementares

- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes — processo legislativo orçamentário.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas — créditos adicionais.
- TCE/MG. Instrução Normativa nº 05/2025 e levantamento sobre emendas parlamentares municipais (19/05/2026).
- BRASIL. CF, arts. 29, 31, 165 a 167; ADCT, art. 35, §2º; Lei nº 4.320/1964, arts. 40 a 46.

MÓDULO III

Orçamento Impositivo: da EC 86/2015 à EC 105/2019

PARA COMEÇAR — “NÃO VOU EXECUTAR ESSA EMENDA”: UMA FRASE DO PASSADO

Durante décadas repetiu-se que a LOA era mera autorização: o Executivo empenhava o que quisesse, quando quisesse. A frase organizava a política municipal inteira — apoio ao governo em troca de execução. Três emendas constitucionais e uma sequência de decisões do STF desmontaram essa lógica no plano federal. No Município, porém, ela só cai onde a Lei Orgânica disser que cai.

Impositivo não se presume: institui-se. É a tese central deste módulo.

3.1 O modelo autorizativo clássico: a discricionariedade do Executivo

Autorizar não é obrigar — e essa distinção movia toda a barganha.

No modelo clássico, a LOA criava teto e permissão de gasto. O Executivo definia o ritmo da execução por meio da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, que a LRF manda estabelecer até trinta dias após a publicação dos orçamentos (LC 101/2000, art. 8º). O contingenciamento — a decisão de não empenhar ou de retardar o empenho — era instrumento legítimo de gestão de caixa, mas também alavanca política: a liberação de emendas parlamentares funcionava como moeda de troca por votos, e o orçamento aprovado se convertia, em larga medida, em peça de ficção.

Compreender esse ponto de partida é essencial para avaliar o que veio depois. O regime impositivo não nasceu de teoria: nasceu da exaustão institucional do modelo de barganha, em que o Parlamento aprovava um orçamento que sabia que não seria cumprido e negociava, emenda a emenda, a execução do que ele próprio já havia transformado em lei.

3.2 A Emenda Constitucional nº 86/2015: o marco inicial

A EC 86/2015 tornou obrigatória a execução das emendas individuais.

A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alterou os §§ 9º a 18 do art. 166 da Constituição para tornar obrigatória a execução das emendas individuais ao orçamento federal, no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior — metade do valor destinada, obrigatoriamente, a ações e serviços públicos de saúde. Criou também o dever de execução equitativa da programação, vedado qualquer critério de discriminação entre parlamentares.

ATENÇÃO — ALCANCE SUBJETIVO DA EC 86/2015

As regras dos §§ 9º a 18 do art. 166 são dirigidas ao **Congresso Nacional e ao orçamento da União**. Não são automaticamente extensíveis às Câmaras Municipais — ponto que o STF viria a reafirmar na jurisprudência examinada no Módulo VII.

3.3 A Emenda Constitucional nº 100/2019: o impositivo das bancadas

A EC 100/2019 estendeu a obrigatoriedade às emendas de bancada estadual no orçamento federal, com limite próprio calculado sobre a receita corrente líquida, e incluiu no art. 165, §10, o dever de a administração executar as programações orçamentárias de forma equitativa, adotando meios e medidas necessários com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Ponto crítico para os entes subnacionais: a categoria “bancada” pressupõe a representação das unidades federativas no Congresso Nacional. Assembleias legislativas não têm bancadas nesse sentido constitucional — e foi exatamente essa a razão pela qual o STF suspendeu, na ADI 7.807, norma de Mato Grosso que criava emendas de bancada impositivas estaduais (v. Módulos IV e VII).

3.4 A EC 105/2019: as transferências especiais — o “Pix do orçamento”

A EC 105/2019 criou o art. 166-A: repasse direto ao ente beneficiado.

A Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, acrescentou o art. 166-A à Constituição, permitindo que as emendas individuais ao orçamento da União sejam destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios por duas modalidades:

Quadro 13 — Modalidades do art. 166-A da CF

Modalidade	Como funciona	Natureza do recurso
Transferência especial	Repasse direto, sem necessidade de convênio ou instrumento congênere	Pertence ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (art. 166-A, §2º); aplicação em programação definida pelo próprio ente
Transferência com finalidade definida	Vinculada à programação estabelecida na emenda	Receita vinculada ao objeto indicado

Na transferência especial — que o debate público apelidou de *emenda Pix* —, o dinheiro chega sem convênio, sem plano de trabalho prévio no modelo tradicional e com liberdade de aplicação pelo ente receptor, observadas duas balizas do §5º do art. 166-A:

no mínimo 70% devem ser aplicados em despesas de capital, e é vedada a aplicação em despesa com pessoal e encargos sociais. A simplicidade do desenho, virtude para a celeridade, revelou-se também sua fragilidade: a dificuldade de rastrear o dinheiro depois que ele ingressa no caixa municipal está na origem das decisões da ADPF 854 examinadas adiante.

3.5 Execução obrigatória × programação financeira: a tensão prática

Obrigatoriedade não elimina o fluxo de caixa — organiza-o.

O dever de executar convive com a limitação de empenho do art. 9º da LRF: verificada, ao final de um bimestre, a frustração da receita em relação às metas fiscais, os Poderes promovem, por ato próprio, limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios fixados pela LDO. A diferença fundamental introduzida pelo regime impositivo é que o corte deixou de ser escolha política livre e passou a exigir **critério objetivo e justificativa formal** — inclusive quanto às emendas obrigatórias, cuja redução deve ser proporcional à das demais despesas discricionárias.

3.6 Hipóteses de não execução: os impedimentos de ordem técnica

O regime impositivo admite a não execução apenas por impedimento de ordem técnica devidamente justificado. São hipóteses típicas:

- Ausência de projeto de engenharia ou de documentação técnica exigida para o repasse;
- Incompatibilidade entre o objeto da emenda e a finalidade da dotação em que inserida;
- Inadimplência ou irregularidade cadastral do beneficiário;
- Impossibilidade material de execução dentro do exercício;
- Frustração de receita, com limitação de empenho proporcional e justificada (LRF, art. 9º).

REGRA DE OURO

O impedimento técnico deve ser **declarado por escrito, com fundamento, e comunicado ao autor da emenda**. Silêncio não é impedimento técnico — é omissão. E omissão, no regime de transparência vigente desde 2026, é apurável.

3.7 Linha do tempo do orçamento impositivo no Brasil

Quadro 14 — Marcos do regime impositivo (2015–2026)

Ano	Marco
2015	EC 86 — execução obrigatória das emendas individuais federais (1,2% da RCL; metade para a saúde).
2019	EC 100 — emendas de bancada impositivas e execução equitativa; EC 105 — transferências especiais (art. 166-A).
2022	EC 126 — limite de 2% da RCL para emendas individuais, sendo 1,55% para deputados e 0,45% para senadores.
2024	LC 210, de 25/11/2024 — disciplina a proposição e a execução das emendas na lei orçamentária.
2025	ADPF 854: decisão de 23/10/2025 estende o modelo federal de transparência e rastreabilidade a Estados e Municípios.
2026	IN TCE/MG 05/2025 em vigor; seis ADIs sobre o impositivo subnacional em julgamento conjunto no STF (iniciado e suspenso em 26/08/2026).

3.8 Aplicabilidade do modelo impositivo nos orçamentos municipais

As regras federais não se transplantam sozinhas para o Município.

Os §§ 9º a 19 do art. 166 disciplinam o orçamento da União. Para valer no Município, o regime impositivo precisa estar na **Lei Orgânica**, com definição de percentual, destinação mínima à saúde e regras de impedimento técnico. A orientação foi vocalizada com todas as letras pela Unidade Técnica do TCE/MG no levantamento de 19/05/2026: *“para que as emendas impositivas municipais tenham validade jurídica, é indispensável previsão expressa na Lei Orgânica, não bastando a menção apenas na Lei Orçamentária”*.

7

O dado empírico dá a dimensão do problema: apenas 42,4% dos municípios mineiros respondentes declararam possuir previsão de emendas impositivas na Lei Orgânica — mas 63,1% afirmaram contemplar emendas parlamentares na LOA de 2026. Há, portanto, uma faixa relevante de municípios executando emendas “impositivas” sem base normativa local válida, exatamente a situação que o Tribunal passou a monitorar.

7. TCE/MG, radiografia da transparência das emendas parlamentares nos municípios mineiros, 19 maio 2026.

3.9 Iniciativas estaduais e municipais de replicação do modelo

Replicar por simetria é possível — mas o STF vem impondo limites.

Quadro 15 — Normas subnacionais impugnadas no STF (situação em 30/08/2026)

Norma subnacional	Ação e situação no STF
MT — emendas individuais elevadas a 2% da RCL estadual	ADI 7.493 (Rel. Toffoli) — liminar vigente
MT — emendas de bancada impositivas (art. 164, §16-B, da CE)	ADI 7.807 (Rel. Toffoli) — dispositivo suspenso por cautelar de 03/11/2025
PB — 2% da RCL para emendas individuais	ADI 7.869 (Rel. Alexandre de Moraes) — cautelar limitou o percentual a 1,55%
PB — prazos de pagamento de emendas no PPA estadual	ADI 7.643 (Rel. Alexandre de Moraes) — dispositivos suspensos
PB — 1,5% na LDO estadual para emendas impositivas	ADI 7.867 (Rel. Edson Fachin) — dispositivos suspensos
RO — emendas de comissões e bancadas obrigatórias	ADI 7.906 (Rel. Toffoli) — regras suspensas

ADVERTÊNCIA — NENHUMA TESE FOI FIXADA

O julgamento conjunto das seis ações foi iniciado em **26/08/2026** e suspenso após a leitura do relatório e as sustentações orais, sem qualquer voto de mérito. Até a retomada, o que vigora são as medidas cautelares — que podem ser confirmadas ou revogadas. Citar “decisão do STF sobre o percentual municipal” como coisa julgada é, hoje, erro técnico.

3.10 O posicionamento dos Tribunais de Contas: o caso do TCE/MG

Em Minas, o TCE/MG já transformou a decisão do STF em norma.

A Instrução Normativa nº 05/2025, aprovada em 10/12/2025, disciplina a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais em Minas Gerais, adotando expressamente a LC 210/2024 como parâmetro, e estabelece o acompanhamento dos municípios com prestação de informações ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854.

NORMA-CHAVE — IN TCE/MG 05/2025, ART. 8º, XI

Determina aos jurisdicionados *suspender a execução orçamentária e financeira de quaisquer emendas parlamentares a partir de 1º/01/2026, até que seja demonstrado o cumprimento do art. 163-A da Constituição* — isto é, das exigências de publicidade e rastreabilidade dos dados contábeis, orçamentários e fiscais.

Em complemento, o Ofício Circular nº 9786/2026, da Presidência do TCE/MG, determinou aos municípios a adequação normativa (previsão da execução obrigatória na Lei Orgânica), a abertura de conta bancária específica por transferência e a implantação da transparência ativa, sob pena de suspensão da execução e responsabilização dos gestores.

3.11 O que o TCE/MG exige das emendas municipais desde 1º/01/2026

- **Identificador contábil único por emenda**, integrado ao plano de contas (IN 05/2025, art. 5º);
- **Conta bancária específica para cada transferência**, em instituição financeira oficial, vedados saque em espécie, transferência para outras contas da entidade e uso de conta de passagem (art. 6º);
- **Divulgação digital** com autor, partido, número da emenda, objeto, valor e órgão executor (art. 7º);
- **Ordem de Pagamento da Parceria** nas transferências especiais, integrada ao sistema federal;
- **Previsão da emenda impositiva na Lei Orgânica** antes de constar da LOA.

3.12 O “Pix do orçamento” na perspectiva municipal

O Município é, quase sempre, o destinatário — não o autor.

A transferência especial federal ingressa como receita do Município e é aplicada em programação por ele definida, vedado o uso em pessoal e encargos e exigida a aplicação mínima de 70% em despesas de capital (CF, art. 166-A, §5º). Cabe à Câmara Municipal um papel fiscalizatório específico: verificar o registro correto da receita em conta específica, a vinculação da aplicação ao identificador da emenda e a divulgação digital exigida pela IN 05/2025 — inclusive porque, como se verá no Módulo VII, a inadimplência na prestação de contas das emendas Pix passou a gerar multa diária imposta pelo próprio STF.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO III

1. EC 86/2015, EC 100/2019 e EC 105/2019 construíram o regime impositivo federal; a EC 126/2022 fixou o limite de 2% da RCL (1,55% deputados; 0,45% senadores).
2. A LC 210/2024 disciplinou a proposição e a execução das emendas e tornou-se o parâmetro de conformidade adotado pelo STF e pelo TCE/MG.
3. No Município, o regime impositivo depende de previsão expressa na Lei Orgânica — não basta constar da LOA (TCE/MG, 19/05/2026).
4. Desde 1º/01/2026, a execução de qualquer emenda exige transparência e rastreabilidade demonstradas ao Tribunal de Contas (ADPF 854; IN TCE/MG 05/2025, art. 8º, XI).
5. O impositivo subnacional está *sub judice*: seis ADIs em julgamento conjunto, iniciado e suspenso em 26/08/2026, sem tese fixada.

CASO PRÁTICO — A EMENDA NÃO EXECUTADA

A Lei Orgânica do Município prevê emendas impositivas. A emenda de R\$ 250 mil para uma unidade de saúde consta da LOA, o recurso existe, mas em dezembro a execução é zero e o Executivo alega, verbalmente, “falta de caixa”.

Questão para debate: que providências a Câmara pode adotar ainda no exercício, e o que precisa estar documentado para que a omissão seja apurável pelo TCE/MG?

Elementos para a discussão: alegação verbal não é impedimento técnico. A Câmara deve exigir, por requerimento formal, a declaração escrita e fundamentada do impedimento ou a comprovação da limitação de empenho do art. 9º da LRF (com os critérios da LDO e a proporcionalidade do corte); registrar a resposta — ou o silêncio — em ata; e, persistindo a omissão, representar ao TCE/MG com o dossiê documental. O que transforma a frustração política em ilícito apurável é exatamente o rastro escrito.

Questões de fixação

1. Compare o modelo autorizativo e o modelo impositivo quanto ao papel do contingenciamento e à posição da emenda parlamentar.
2. Que inovações trouxeram, respectivamente, as EC 86/2015, EC 100/2019 e EC 105/2019? Qual delas criou o art. 166-A?
3. Diferencie transferência especial e transferência com finalidade definida, indicando as duas balizas do §5º do art. 166-A.
4. Por que a menção a emendas impositivas apenas na LOA municipal é insuficiente? Fundamente com a orientação do TCE/MG.



5. Explique o comando do art. 8º, XI, da IN TCE/MG 05/2025 e sua relação com o art. 163-A da Constituição.

Leituras complementares

- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988* — orçamento impositivo e planejamento.
- BRASIL. EC 86/2015; EC 100/2019; EC 105/2019; EC 126/2022; LC nº 210/2024.
- TCE/MG. Instrução Normativa nº 05/2025; Ofício Circular nº 9786/2026.
- STF. ADPF 854/DF — decisões de 23/10/2025 e de 2026 (v. Módulo VII).

MÓDULO IV

Emendas Parlamentares: Tipologia, Regras e Dinâmica Política

PARA COMEÇAR — INSTRUMENTO LEGÍTIMO OU PEÇA POLÍTICA?

Em qualquer Câmara Municipal, em qualquer novembro, repete-se a mesma cena: o vereador quer destinar recursos ao bairro que o elegeu; o secretário de finanças responde que “não há espaço”; o líder do governo sugere que a emenda seja discutida “depois da votação”. A pergunta que quase nunca se faz é técnica: essa emenda, do jeito que está escrita, é juridicamente válida?

Legitimidade se prova com técnica. É o que este módulo oferece.

4.1 Os limites constitucionais à emenda parlamentar

Três filtros decidem a sorte de qualquer emenda ao PLOA.

Quadro 16 — Os três filtros do art. 166, §3º, da CF

Filtro	Conteúdo	Base
Compatibilidade	Harmonia com o PPA e com a LDO	Art. 166, §3º, I
Fonte	Anulação de despesa, excluídas dotações de pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais	Art. 166, §3º, II
Pertinência	Correção de erro ou omissão, ou relação com o texto do projeto	Art. 166, §3º, III

A esses três filtros soma-se o limite estrutural da iniciativa reservada, consolidado no Tema 686 da repercussão geral (RE 745.811, Rel. Min. Gilmar Mendes): são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. No processo orçamentário, o poder de emenda existe por expressa previsão constitucional — mas circunscrito ao desenho do art. 166, que o compatibiliza com a separação de Poderes.

4.2 As cinco espécies de emendas parlamentares

Quadro 17 — Espécies de emendas e sua existência em cada plano federativo

Espécie	Plano em que existe	Observação para o Município
Individual	Federal, estadual e municipal	Espécie usual na Câmara Municipal
De bancada	Federal (estadual, <i>sub judice</i>)	Sem equivalente no Município
De comissão	Federal e estadual	Possível, se prevista na Lei Orgânica
De relator (RP-9)	Federal	Objeto central da ADPF 854 (“orçamento secreto”)
Transferência especial	Federal	O Município é beneficiário, não autor

4.3 O “orçamento secreto” e a virada institucional

A opacidade das emendas de relator provocou a resposta do Supremo.

Entre 2019 e 2022, as emendas do relator-geral do orçamento federal (identificadas pelo marcador RP-9) concentraram bilhões de reais sem identificação do parlamentar solicitante e sem critérios públicos de distribuição — o arranjo que o jornalismo batizou de *orçamento secreto*. A resposta institucional veio pela ADPF 854/DF: o STF declarou incompatível com a Constituição a prática das emendas de relator como instrumento de distribuição oculta de recursos e impôs rastreabilidade, publicidade e critérios objetivos de execução.

JURISPRUDÊNCIA — STF, ADPF 854/DF, REL. MIN. FLÁVIO DINO (SUPERVISÃO PERMANENTE)

O processo permanece em regime de supervisão: em **09/06/2026**, o relator impôs **multa diária de 1% sobre o valor de cada emenda** aos entes inadimplentes quanto a planos de trabalho, cadastros e relatórios de gestão de emendas Pix nas plataformas oficiais, até a regularização integral da documentação.⁸

4.4 A leitura doutrinária do fenômeno

A doutrina se divide entre representação territorial e captura do orçamento.

8. STF. *STF impõe multa diária a estados e municípios que não prestaram contas sobre emendas Pix*. Notícias STF, jun. 2026; decisão do Min. Flávio Dino na ADPF 854/DF.

De um lado, a emenda parlamentar é vista como instrumento legítimo de representação: quem conhece o território corrige a cegueira do planejamento central, levando ao orçamento demandas que os gabinetes técnicos não enxergam. De outro, é apontada como fonte de fragmentação do gasto, pulverização de recursos em pequenas intervenções sem escala e moeda de troca política que corrói a coerência do planejamento.

José Maurício Conti sintetiza o dilema: o desenho orçamentário deve conciliar planejamento e representação, sem converter a execução das emendas em moeda de negociação entre os Poderes.⁹ A resposta madura, como se verá, não é abolir a emenda nem liberá-la de controles — é discipliná-la com transparência, critérios e avaliação de resultado.

4.5 A emenda individual: a forma mais comum no Município

É a espécie que o vereador domina — e a que mais gera vício formal.

A emenda individual municipal costuma destinar recursos a obras de bairro, equipamentos de saúde ou apoio a entidades. Os erros recorrentes são três: a **fonte inexistente** (dotação anulada sem saldo ou de categoria protegida), o **objeto genérico** (“apoio a entidades do município”) e a **incompatibilidade** com o programa em que a dotação foi inserida. O checklist mínimo de validade:

- Objeto específico, com unidade orçamentária e ação identificadas;
- Fonte com código completo e saldo comprovados;
- Justificativa que demonstre a compatibilidade com o PPA e com a LDO.

4.6 Emenda de bancada: existe equivalente no Município?

No Município, não há bancada no sentido constitucional federal.

A emenda de bancada pressupõe a representação de uma unidade federativa no Congresso Nacional — a bancada do estado na Câmara dos Deputados e no Senado. Na Câmara Municipal, o que pode existir é emenda coletiva de comissão ou de grupo de vereadores, se — e somente se — a Lei Orgânica assim dispuser.

9. CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, passim.

JURISPRUDÊNCIA — STF, ADI 7.807/MT, REL. MIN. DIAS TOFFOLI (CAUTELAR DE 03/11/2025)

Decisão monocrática, posteriormente levada a referendo: “*defiro a medida cautelar, ad referendum do Plenário, para suspender o art. 164, §16-B, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com redação conferida pela Emenda nº 102/2021*” — dispositivo que criava emendas de bancada impositivas estaduais. O fundamento central: deputados estaduais não formam “bancadas” no sentido do modelo federal do art. 166. O referendo da cautelar integra o julgamento conjunto iniciado e suspenso em 26/08/2026.

4.7 A transferência especial (“emenda Pix”) vista do Município

Chega como receita do Município e sai sob as regras do Município.

Quadro 18 — Fluxo da transferência especial e responsabilidades

Etapa	Responsável	Documento
Indicação da emenda	Parlamentar federal	Ato de indicação no sistema federal (Transferegov.br)
Recebimento	Município	Registro da receita em conta bancária específica
Aplicação	Executivo municipal	Programação, licitação e prestação de contas
Fiscalização	Câmara e TCE/MG	Divulgação digital exigida pela IN 05/2025

O ponto de atenção para a Câmara é o meio do fluxo: entre o recebimento e a aplicação, o recurso deve permanecer rastreável — conta específica, identificador contábil, vinculação da despesa à emenda de origem. É exatamente nessa etapa que as auditorias vêm encontrando conta única, saques e “contas de passagem”, práticas hoje expressamente vedadas pelo art. 6º da IN TCE/MG 05/2025.

4.8 A LC 210/2024 como parâmetro das emendas municipais

A lei federal virou padrão de conformidade para Estados e Municípios.

A Lei Complementar nº 210, de 25/11/2024, disciplina a proposição e a execução das emendas parlamentares na lei orçamentária, consolidando as exigências de transparência, rastreabilidade e execução equitativa construídas nas decisões da ADPF 854 e das ADIs 7688, 7695 e 7697. Editada para o plano federal, foi adotada como parâmetro pelo STF na extensão do modelo aos entes subnacionais — e é citada expressamente nos considerandos da IN TCE/MG 05/2025: “a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, deve

servir de parâmetro para a proposição e a execução de emendas parlamentares estaduais e municipais na lei orçamentária anual”.

4.9 Como apresentar uma emenda parlamentar válida: roteiro em cinco passos

O fluxo técnico da emenda individual municipal: **escolher o objeto** → **localizar a dotação** → **achar a fonte** → **redigir** → **protocolar no prazo**. Em cada passo:

- Confirme que o objeto está previsto em **programa do PPA vigente** — emenda sem programa nasce incompatível;
- Verifique o **saldo disponível** na dotação que será anulada, com extrato ou demonstrativo;
- Escreva o objeto de modo **verificável**: o quê, onde, para quem;
- Anexe **estimativa de impacto** se a despesa for continuada (ADCT, art. 113; STF, ADI 7.633);
- Protocole **dentro do prazo regimental** e guarde o comprovante — o protocolo documenta a autoria e a data.

4.10 Modelo de minuta de emenda parlamentar

MINUTA — EMENDA ADITIVA AO PLOA

EMENDA Nº ____/20XX — AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Acrescente-se ao Anexo de Despesa, na Unidade Orçamentária ____ (Secretaria Municipal de ____), Programa ____, Ação ____, Elemento de Despesa ____, Fonte de Recurso ____, a dotação de R\$ ____.

Fonte de recurso: anulação parcial da dotação ____ (Unidade Orçamentária ____, Programa ____, Ação ____, Elemento ____), no valor de R\$ ____, cujo saldo disponível é de R\$ ____.

Justificativa: descrever a necessidade pública atendida; indicar o programa do PPA e a meta ou prioridade da LDO a que a despesa se vincula; e demonstrar a compatibilidade exigida pelo art. 166, §3º, I, da Constituição Federal. Em caso de despesa obrigatória ou continuada, anexar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113).

4.11 A emenda parlamentar diante do TCE/MG

O Tribunal cobra três coisas: base normativa, rastro e destinação.

1. Previsão da emenda impositiva na **Lei Orgânica** — e não apenas na LOA;
2. **Identificador contábil** único e **conta específica** por transferência;
3. **Divulgação digital** com autor, partido, objeto, valor e órgão executor;
4. Observância do **percentual da RCL** e do mínimo destinado à saúde definidos na norma local;
5. **Plano de trabalho e prestação de contas** nas transferências especiais recebidas.

4.12 Seis boas práticas para o vereador autor de emendas

Quadro 19 — Boas práticas na autoria de emendas

Prática	Por quê
Comece pelo PPA	Emenda que não encontra programa correspondente nasce incompatível.
Fonte com saldo	Confirme o saldo da dotação a anular antes de protocolar.
Objeto verificável	Descreva o que será entregue, onde e para quem.
Impacto estimado	Despesa continuada exige estimativa (ADCT, art. 113; ADI 7.633).
Rastro documental	Protocolo, parecer e ata registram a autoria e a data.
Acompanhe a execução	Emenda aprovada e não executada exige cobrança formal — silêncio consolida a omissão.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO IV

1. A emenda válida cumpre, cumulativamente, compatibilidade, fonte e pertinência (CF, art. 166, §3º).
2. Não há bancada municipal: emendas coletivas dependem de previsão na Lei Orgânica (cf. STF, ADI 7.807).
3. A transferência especial ingressa como receita municipal, com no mínimo 70% em despesas de capital e vedação de uso em pessoal (CF, art. 166-A, §5º).
4. A LC 210/2024 é o parâmetro de conformidade adotado pelo STF (ADPF 854) e pelo TCE/MG (IN 05/2025).
5. Emenda sem rastreabilidade não pode ser executada desde 1º/01/2026 — e a inadimplência nas emendas Pix gera multa diária de 1% (ADPF 854, decisão de 09/06/2026).

CASO PRÁTICO — A EMENDA INADMISSÍVEL

Emenda de R\$ 120 mil para “apoio a entidades do município”. O objeto é genérico, a fonte indicada é a dotação de pessoal da Secretaria de Educação e não há indicação de programa do PPA. A comissão aprova por unanimidade e o texto segue ao plenário na mesma sessão.

Questão para debate: aponte os três vícios e indique, para cada um, o dispositivo constitucional ou legal violado.

Elementos para a discussão: (i) objeto genérico — inviabiliza o controle da aplicação e contraria a exigência de programação específica (Lei 4.320, art. 5º; IN 05/2025, art. 7º); (ii) fonte vedada — anulação de dotação de pessoal viola o art. 166, §3º, II, da CF; (iii) incompatibilidade — ausência de programa no PPA viola o art. 166, §3º, I. A aprovação unânime não convalida nenhum dos três.

Questões de fixação

1. Enumere as cinco espécies de emendas parlamentares e indique quais existem validamente no plano municipal.
2. O que foi o “orçamento secreto” e que exigências a ADPF 854 impôs à execução de emendas?
3. Por que não existe emenda de bancada municipal? Que decisão do STF reforça essa conclusão?
4. Redija, em esquema, os elementos obrigatórios de uma emenda aditiva válida ao PLOA municipal.
5. Quais os cinco itens que o TCE/MG exige das emendas municipais desde 1º/01/2026?

Leituras complementares

- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988* — emendas parlamentares e planejamento.
- BRASIL. LC nº 210/2024; CF, arts. 166 e 166-A.
- STF. ADPF 854/DF; ADI 7.807/MT (cautelar de 03/11/2025).
- TCE/MG. IN nº 05/2025, arts. 5º a 9º.

MÓDULO V

Fiscalização Legislativa da Execução Orçamentária

PARA COMEÇAR — APROVAR O ORÇAMENTO É SÓ O COMEÇO

Em dezembro, o orçamento é votado e sancionado; a Câmara respira aliviada e volta às pautas do cotidiano. Doze meses depois, o Executivo remete as contas e ninguém sabe dizer quanto foi executado da programação aprovada, quantos créditos adicionais foram abertos por decreto nem quais emendas viraram obra. A LOA foi cumprida? A resposta honesta, em muitas Câmaras, é: não sabemos.

Fiscalizar a execução é a outra metade do mandato. É dela que trata este módulo.

5.1 A omissão fiscalizatória e suas consequências

A Câmara que não acompanha a execução delega o orçamento inteiro.

Sem acompanhamento bimestral, a LOA aprovada em dezembro pode ser inteiramente remodelada por decretos de crédito adicional ao longo do ano. Quando as contas chegam para julgamento, o parecer da comissão já discute um orçamento diferente do que foi votado — e a Câmara descobre, tarde demais, que deliberou sobre uma peça que deixou de existir em fevereiro. A consequência institucional é dupla: enfraquece-se o parecer da comissão, que opina sem base de acompanhamento, e transfere-se o controle real, na prática, ao Tribunal de Contas — invertendo o desenho constitucional, que faz do Tribunal auxiliar da Câmara, e não o contrário.

5.2 O arcabouço normativo da fiscalização

Quadro 20 — Normas que asseguram a fiscalização legislativa

Norma	O que assegura à Câmara
CF, art. 31	Controle externo do Município exercido pela Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas.
CF, art. 70	Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.
LRF, arts. 48 e 52	Transparência da gestão fiscal e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) bimestral.
Lei 12.527/2011 (LAI)	Acesso a documentos e informações, com prazo de 20 dias, prorrogável por 10.

NOVIDADE CONSTITUCIONAL — EC Nº 139, DE 05/05/2026

A Emenda Constitucional nº 139/2026 reforçou o desenho do controle externo: os Tribunais de Contas passam a ser tratados como instituições permanentes e essenciais, e o controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, “vedada sua extinção, criação ou instalação” — encerrando, no texto constitucional, a possibilidade de criação de novos tribunais de contas municipais.

5.3 O que é, juridicamente, o controle externo?

Controle externo é função constitucional, não gesto de oposição.

Controle externo é a fiscalização exercida por um Poder sobre os atos de outro, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e ao resultado. No Município, sua titularidade é da Câmara de Vereadores; o Tribunal de Contas atua como órgão técnico auxiliar — auxiliar da função, não subordinado ao Poder. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o controle da Administração Pública não se esgota na legalidade formal: alcança também a eficiência e a economicidade da gestão.¹⁰

A distinção importa politicamente: fiscalizar não é obstruir. O vereador da base de governo que acompanha o RREO e cobra a execução das emendas não está fazendo oposição — está exercendo função constitucional que não admite renúncia. A omissão fiscalizatória, ao contrário, é que pode configurar infração ao dever do mandato.

5.4 Instrumentos de fiscalização à disposição da Câmara

Quadro 21 — Caixa de ferramentas do controle legislativo

Instrumento	Para que serve
Requerimento de informação	Pede documento certo, com prazo regimental e destinatário definido; base no art. 31 da CF e na LAI.
Audiência pública quadrimestral	A LRF (art. 9º, §4º) exige avaliação do cumprimento das metas fiscais em audiência na comissão.
Convocação de secretário	Aplicável por simetria ao art. 50 da CF, na forma da Lei Orgânica; o não comparecimento injustificado gera responsabilidade.
Comissão de Orçamento	Acompanha RREO, RGF e créditos adicionais durante todo o exercício.

¹⁰. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, passim (capítulo sobre controle da Administração Pública).

Instrumento	Para que serve
CPI municipal	Investiga fato determinado, com prazo certo, criada a requerimento de um terço dos vereadores.
Representação ao TCE/MG	Leva o indício ao órgão técnico, que dispõe de poder cautelar sobre a execução.

5.5 O Tribunal de Contas como auxiliar técnico do Legislativo

O Tribunal não substitui a Câmara: instrui a decisão dela.

O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas anuais de governo do Prefeito, julga as contas de gestão dos demais ordenadores de despesa, expede instruções normativas — como a IN 05/2025 — e pode determinar medidas cautelares durante a execução orçamentária. A relação entre o parecer prévio e a decisão da Câmara foi definida pelo STF em dois julgados de repercussão geral do mesmo dia:

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMAS 157 E 835 DA REPERCUSSÃO GERAL (PLENO, J. 10/08/2016; TESES FIXADAS EM 17/08/2016)

Tema 157 (RE 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes): “O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.”

Tema 835 (RE 848.826, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski): “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.”

5.6 Contas de governo e contas de gestão: a distinção crucial

Quadro 22 — Contas de governo × contas de gestão

Contas de governo	Contas de gestão
Avaliam o desempenho global do exercício (políticas, limites, mínimos constitucionais)	Examinam atos concretos de ordenação de despesa (licitações, contratos, pagamentos)
Recebem parecer prévio do TCE/MG	São julgadas diretamente pelo Tribunal quanto aos demais ordenadores

Contas de governo	Contas de gestão
Julgamento político pela Câmara	Podem gerar imputação de débito e multa
Parecer só cai por 2/3 dos vereadores	Não dependem de deliberação da Câmara

Nos termos do Tema 835, quando o Prefeito atua como ordenador de despesas, ainda assim o julgamento de suas contas — de governo e de gestão — cabe à Câmara Municipal, com o parecer prévio do Tribunal como peça técnica de instrução. Para os fins da Lei da Ficha Limpa (LC 64/1990, art. 1º, I, “g”), portanto, é a decisão da Câmara que produz a inelegibilidade, não o parecer isolado.

5.7 Roteiro do vereador-fiscalizador: passo a passo

O método cabe em cinco verbos: **ler a LOA** → **acompanhar o RREO** → **checar créditos** → **cobrar por escrito** → **representar**.

- **Bimestre a bimestre**, compare o executado no RREO com o fixado na LOA, por órgão e por programa;
- **Liste todos os decretos** de crédito adicional e confira a autorização legal e o limite de cada um;
- **Verifique os mínimos** de saúde e de educação a cada quadrimestre — não espere o fim do exercício;
- **Formalize as divergências** por ofício, com prazo de resposta — o documento constitui o rastro;
- **Represente ao TCE/MG** quando a resposta não vier ou não convencer, anexando o dossiê completo.

5.8 Modelo de requerimento de informação ao Executivo

MINUTA — REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO

REQUERIMENTO Nº ____/20XX — PEDIDO DE INFORMAÇÃO

Requeiro, nos termos do art. 31 da Constituição Federal, do art. ____ do Regimento Interno e da Lei nº 12.527/2011, sejam prestadas as seguintes informações pelo Poder Executivo:

1. Relação dos decretos de crédito adicional abertos no exercício, com espécie, fonte e valor de cada um;
2. Demonstrativo da execução das emendas parlamentares, por autor, por objeto e por estágio da despesa (empenho, liquidação e pagamento);
3. Cópia do RREO do bimestre e do cronograma mensal de desembolso vigente.

Fecho: requer-se resposta no prazo regimental, sob pena de comunicação ao TCE/MG e ao Ministério Público.

5.9 A CPI municipal: instrumento extremo, mas legítimo

A CPI investiga fato determinado — não administra nem julga.

Quadro 23 — Requisitos da CPI municipal

Requisito	Regra
Iniciativa	Um terço dos membros da Câmara
Objeto	Fato determinado, descrito com precisão
Prazo	Certo, na forma do Regimento Interno
Encerramento	Relatório com encaminhamento ao Ministério Público e ao TCE/MG

JURISPRUDÊNCIA — STF, MS 40.799/DF (PLENO, 26/03/2026; REL. MIN. ANDRÉ MENDONÇA, VENCIDO; RED. P/ ACÓRDÃO MIN. FLÁVIO DINO)

O Plenário assentou que a criação de CPI, preenchidos os requisitos constitucionais, é **direito público subjetivo da minoria parlamentar** — mas a **prorrogação** dos trabalhos não integra esse direito, dependendo das regras regimentais e da deliberação da maioria. A distinção vale, por simetria, para as Câmaras Municipais.

5.10 Transparência fiscal: o vereador como guardião

A LRF transformou publicidade em obrigação verificável.

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o RREO e o RGF (LC 101/2000, art. 48). A novidade de 2026 é o acréscimo específico para as emendas: a IN TCE/MG 05/2025 exige a divulgação digital de cada emenda, com autor, partido, número, objeto, valor e órgão executor — item a item, e não em relatórios agregados.

5.11 Ferramentas digitais e inteligência artificial no controle do orçamento

Quadro 24 — Ferramentas de fiscalização baseadas em dados

Ferramenta	O que entrega ao vereador
Portal da transparência municipal e RREO	Execução por órgão, função e fonte, bimestre a bimestre
SICOM — TCE/MG	Dados contábeis e orçamentários remetidos pelo próprio Município
PNCP — pncp.gov.br	Editais, contratos e aditivos que consomem as dotações
Transferegov.br e Portal da Transparência federal	Convênios e emendas federais recebidas pelo Município

ATENÇÃO — USO DE IA COM RESPONSABILIDADE

Ferramentas de inteligência artificial organizam dados e redigem minutas, mas **toda citação normativa e jurisprudencial deve ser conferida na fonte oficial**. O alerta não é teórico: em 10/03/2026, a 6ª Turma do TST aplicou multa de 1% sobre o valor da causa a parte que apresentou recurso com precedentes inexistentes gerados por IA (RR-0000284-92.2024.5.06.0351), com expedição de ofícios à OAB e ao MPF. A responsabilidade pelo que se assina é sempre de quem assina.

5.12 Indícios de irregularidade: o que merece atenção do vereador

- Crédito adicional que ultrapassa o percentual autorizado na LOA;
- Receita superestimada no projeto para abrir espaço de suplementação;
- Execução zero de emendas em município com regime impositivo na Lei Orgânica;
- Despesa empenhada nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa (LRF, art. 42);

- Emenda executada sem identificador contábil ou sem conta específica (IN 05/2025, arts. 5º e 6º).

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO V

1. Fiscalizar a execução é competência constitucional da Câmara (CF, arts. 31 e 70), auxiliada — não substituída — pelo Tribunal de Contas.
2. O RREO bimestral e o RGF quadrimestral são os documentos de rotina do controle; a audiência quadrimestral de metas fiscais é obrigatória.
3. As contas do Prefeito — de governo e de gestão — são julgadas pela Câmara, e o parecer prévio só deixa de prevalecer por 2/3 (STF, Temas 157 e 835).
4. A criação de CPI é direito da minoria; a prorrogação não é (STF, MS 40.799/DF, j. 26/03/2026).
5. Desde 2026, a transparência item a item das emendas é condição para executá-las.

CASO PRÁTICO — A AUDITORIA QUE NINGUÉM OLHOU

O controle interno aponta, em julho, que 38% da LOA foi remanejada por decretos e que duas emendas com dotação não tiveram execução. O relatório é protocolado na Câmara e arquivado. Em março do ano seguinte, o TCE/MG emite parecer pela rejeição das contas.

Questão para debate: o que a Câmara poderia ter feito entre julho e dezembro — e qual instrumento produziria efeito jurídico imediato?

Elementos para a discussão: entre julho e dezembro cabiam requerimento de informação sobre os decretos, audiência da comissão com o secretário de finanças, cobrança escrita da execução das emendas e, diante da inércia, representação ao TCE/MG — o instrumento de efeito mais imediato, pelo poder cautelar do Tribunal sobre a execução. O arquivamento do relatório do controle interno, além de desperdiçar a informação, documenta a omissão da própria Câmara.

Questões de fixação

1. Defina controle externo e explique a relação entre Câmara e Tribunal de Contas no desenho do art. 31 da CF.
2. Diferencie contas de governo e contas de gestão. Quem julga as contas do Prefeito ordenador de despesa, segundo o Tema 835?
3. Que quórum é exigido para afastar o parecer prévio do Tribunal de Contas? O que ocorre se a Câmara não delibera (Tema 157)?



4. Quais os requisitos de criação de uma CPI municipal e qual a distinção fixada no MS 40.799/DF entre criação e prorrogação?
5. Liste cinco indícios de irregularidade na execução orçamentária e o instrumento adequado de reação a cada um.

Leituras complementares

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — controle da Administração Pública.
- BRASIL. LC nº 101/2000, arts. 8º, 9º, 48, 52 a 55; Lei nº 12.527/2011.
- STF. RE 729.744 (Tema 157); RE 848.826 (Tema 835); MS 40.799/DF.
- BRASIL. EC nº 139, de 05/05/2026.

MÓDULO VI

Constitucionalidade das Emendas: Fundamentos e Controvérsias

PARA COMEÇAR — A PERGUNTA QUE RARAMENTE SE FAZ

Quando se discutem emendas parlamentares, o debate público costuma parar na moralidade: é certo ou é errado destinar recursos ao próprio reduto eleitoral? A pergunta jurídica, muito mais decisiva, quase nunca aparece: essa emenda, tal como redigida e aprovada, resiste a um controle de constitucionalidade? É essa pergunta que separa o mandato tecnicamente sólido do mandato exposto.

Constitucionalidade não é retórica: é teste em etapas. Este módulo apresenta o teste.

6.1 Os princípios constitucionais em tensão

O regime das emendas parlamentares vive de um equilíbrio instável entre princípios que puxam em direções opostas:

Quadro 25 — Princípios em tensão no regime de emendas

A favor da emenda	Limites constitucionais
Representação territorial das demandas locais	Separação de Poderes (CF, art. 2º)
Participação do Legislativo na alocação do gasto	Iniciativa reservada do Executivo (arts. 61, §1º, e 165)
Correção de omissões do planejamento central	Planejamento e eficiência (arts. 37 e 165)
Pluralismo na alocação de recursos	Equilíbrio fiscal (art. 163-A; ADCT, art. 113; LRF)

Nenhum dos polos elimina o outro. A emenda parlamentar é constitucionalmente legítima — está prevista no próprio art. 166 —, mas seu exercício encontra limites estruturais que não dependem de juízo moral: dependem de teste jurídico objetivo.

6.2 A cláusula de iniciativa privativa: o Executivo propõe

A iniciativa reservada limita o conteúdo — não a existência — da emenda.

O Legislativo emenda o projeto orçamentário, mas não pode, por essa via, criar despesa em matéria de iniciativa reservada do Executivo, como estrutura administrativa e regime remuneratório de servidores. A tese do Tema 686 (RE 745.811, Rel. Min. Gilmar

Mendes) — “*são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo*” — funciona como a fronteira externa do poder de emenda: dentro do orçamento, emendar é realocar despesa segundo o art. 166, §3º; usar a emenda para legislar sobre matéria reservada é fraude à iniciativa.

6.3 A expansão do impositivo: quatro emendas, quatro rupturas

Quadro 26 — As rupturas do regime impositivo federal

Emenda	Ruptura que produziu
EC 86/2015	Execução obrigatória das emendas individuais federais
EC 100/2019	Extensão às emendas de bancada e dever de execução equitativa
EC 105/2019	Repasse direto ao ente beneficiado, sem convênio (art. 166-A)
EC 126/2022	Limite de 2% da RCL, repartido em 1,55% (deputados) e 0,45% (senadores)

6.4 A leitura crítica da doutrina constitucional

A crítica não é ao Parlamento: é à perda de coordenação do gasto.

Para parte expressiva da doutrina, a expansão do impositivo fragmenta o orçamento, reduz a capacidade de coordenação de políticas públicas e transfere a decisão alocativa para uma soma de escolhas individuais sem avaliação agregada de resultado. José Maurício Conti insiste no ponto: o orçamento precisa preservar a função de planejamento; a pulverização compromete a avaliação de eficiência do gasto público.¹¹

6.5 A defesa institucional do regime impositivo

Do outro lado, o impositivo é lido como resposta à barganha.

Seus defensores sustentam que a execução obrigatória retirou do Executivo o poder de usar a liberação de emendas como moeda política, aproximou a decisão orçamentária do território e ampliou a previsibilidade do investimento local. O contraponto necessário: a legitimidade desse argumento depende de transparência e de critérios objetivos — exatamente o que a ADPF 854 passou a exigir. Impositivo opaco é o pior dos mundos: gasto obrigatório sem planejamento e sem rastro.

11. CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*, passim.

6.6 O parâmetro construído pelo Supremo Tribunal Federal

Da jurisprudência recente extraem-se cinco proposições de trabalho:

1. **Transparência e rastreabilidade são condição de execução** das emendas (ADPF 854);
2. **As regras federais de emendas não se transplantam automaticamente** aos Estados — e, com maior razão, aos Municípios (ADI 7.807);
3. **Percentuais subnacionais vêm sendo limitados a 1,55%** da RCL em sede cautelar, por simetria com a cota dos deputados federais (ADI 7.869);
4. **Norma estadual que impõe execução de emendas de comissões foi suspensa** (ADI 7.906);
5. **Toda proposição que cria despesa obrigatória exige estimativa de impacto** (ADI 7.633).

6.7 A ADI 7.633 e a PSV 150: o dever de estimativa de impacto

JURISPRUDÊNCIA — STF, ADI 7.633 (PLENO, 30/04/2026, REL. MIN. CRISTIANO ZANIN)

Tese aprovada à unanimidade: “O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do ADCT devem ser observados no processo legislativo que trate de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória.”

PSV 150 — proposta, ainda não aprovada: tramita no STF proposta de súmula vinculante, apresentada pelo Min. Gilmar Mendes em 17/06/2026, destinada a estender expressamente o comando do art. 113 do ADCT a Estados e Municípios, com tramitação determinada pela Presidência (Min. Edson Fachin) em 22/06/2026. A aprovação exige oito votos; em 30/08/2026 a proposta seguia em tramitação. Enquanto não aprovada, o dever de estimativa nos entes subnacionais decorre da tese da ADI 7.633 e da interpretação sistemática — não de súmula vinculante.

6.8 A zona cinzenta: o que ainda precisa ser definido

Três perguntas seguem sem resposta definitiva do Supremo.

1. Qual o **percentual admissível** de emendas impositivas em Estados e Municípios?
2. Emendas **de comissão e coletivas** podem ser impositivas fora do Congresso Nacional?

3. Que **consequência jurídica** tem a não execução, no ente que instituiu o regime impositivo?

SITUAÇÃO EM 30/08/2026

O julgamento conjunto das ADIs 7.493, 7.643, 7.807, 7.867, 7.869 e 7.906 foi iniciado em **26/08/2026** — com leitura do relatório e sustentações orais das procuradorias de Mato Grosso e da Assembleia mato-grossense — e **suspenso**, sem votos de mérito. Não há tese fixada. As respostas às três perguntas acima virão desse julgamento.

6.9 Como aferir a constitucionalidade de uma emenda: o teste em cinco etapas

Quadro 27 — Roteiro de controle: competência → iniciativa → compatibilidade → fonte → impacto

Etapa	Pergunta de controle
1. Competência	A matéria é municipal (interesse local, CF, art. 30)?
2. Iniciativa	A emenda invade campo reservado ao Executivo (Tema 686)?
3. Compatibilidade	Há programa no PPA e prioridade na LDO (art. 166, §3º, I)?
4. Fonte	A anulação indicada é admitida pelo art. 166, §3º, II?
5. Impacto	Há estimativa, se a despesa for obrigatória ou continuada (ADCT, art. 113; ADI 7.633)?

O teste é sequencial: a reprovação em qualquer etapa dispensa as seguintes. E é documentável: cada resposta deve apontar o documento que a comprova — o programa do PPA por número, o demonstrativo de saldo da dotação, a estimativa de impacto anexada. Parecer de comissão que aplica o teste etapa por etapa é peça de defesa institucional da Câmara perante o Tribunal de Contas.

6.10 Cinco padrões de inconstitucionalidade material

- Emenda que **cria cargo, carreira ou vantagem** a servidor (iniciativa reservada);
- Emenda que **reduz dotação de mínimo constitucional** de saúde ou educação;
- Emenda com **fonte em pessoal, dívida ou transferência constitucional** (art. 166, §3º, II);
- Emenda que **institui benefício fiscal** sem estimativa e sem compensação (LRF, art. 14);

- Emenda com **objeto genérico**, que impede o controle da aplicação.

6.11 Como blindar a emenda contra arguição de inconstitucionalidade

- Vincule o objeto a **programa e ação existentes** no PPA e na LDO;
- Indique a fonte com **código, saldo e demonstrativo de disponibilidade**;
- Junte a **estimativa de impacto** quando houver despesa continuada;
- Peça **parecer técnico da comissão e parecer jurídico** da procuradoria da Casa;
- Registre em ata o **cumprimento dos requisitos do art. 166, §3º** — a ata é a prova da diligência.

6.12 Responsabilização do vereador-autor: hipóteses e gradação

Quadro 28 — Gradação da responsabilidade do autor da emenda

Situação	Consequência possível
Emenda inconstitucional aprovada e não executada	Invalidação da norma; sem dano a apurar
Emenda executada com objeto genérico	Apontamento do TCE/MG ao ordenador da despesa
Direcionamento a beneficiário determinado	Apuração de improbidade administrativa, exigido dolo
Recebimento de vantagem pela indicação	Responsabilidade penal (corrupção) e por improbidade

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 1199 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE 843.989)

A responsabilização por ato de improbidade administrativa exige a comprovação de **dolo**, nos termos da Lei nº 14.230/2021, que suprimiu a modalidade culposa. Para o vereador-autor de emenda, isso significa que o erro técnico de boa-fé — a emenda mal instruída — não configura, por si, improbidade; o direcionamento consciente e a vantagem indevida, sim.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VI

1. A emenda é constitucional quando respeita, em sequência, competência, iniciativa, compatibilidade, fonte e impacto.
2. O Tema 686 é a tese fixada que delimita a fronteira entre o poder de emenda e a iniciativa reservada do Executivo.

3. A ADI 7.633 (30/04/2026) tornou expressa a exigência de estimativa de impacto no processo legislativo que crie ou altere despesa obrigatória.
4. A PSV 150 pode transformar essa exigência em súmula vinculante — mas ainda não foi aprovada.
5. O regime impositivo subnacional continua indefinido: liminares vigentes, julgamento suspenso, nenhuma tese fixada.

CASO PRÁTICO — FORMALMENTE VÁLIDA, MATERIALMENTE QUESTIONÁVEL

A emenda anula dotação de material de consumo e destina R\$ 90 mil à “aquisição de equipamentos para entidade assistencial do bairro”, com especificações técnicas que apenas uma associação do município reúne. Tudo formalmente regular: fonte válida, programa no PPA, objeto descrito.

Questão para debate: a regularidade formal basta? Que princípios constitucionais podem ser invocados contra essa emenda?

Elementos para a discussão: impessoalidade e moralidade (CF, art. 37, *caput*): a especificação sob medida converte a emenda em direcionamento dissimulado, com paralelo na vedação de indicações vinculantes de beneficiários construída na ADPF 854. Se demonstrado o ajuste prévio com a entidade, abre-se a via da improbidade (com dolo — Tema 1199) e, conforme o caso, a penal. A forma regular não imuniza o desvio de finalidade.

Questões de fixação

1. Reproduza, com suas palavras, o teste de constitucionalidade em cinco etapas e explique por que ele é sequencial.
2. Qual a diferença entre inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (Tema 686) e inconstitucionalidade material por fonte vedada?
3. O que a ADI 7.633 acrescentou ao regime do art. 113 do ADCT? E o que a PSV 150 pretende acrescentar?
4. Identifique os cinco padrões de inconstitucionalidade material de emendas e um exemplo municipal de cada.
5. Em que hipóteses o vereador-autor de emenda responde por improbidade administrativa? Qual o elemento subjetivo exigido?

Leituras complementares

- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988* — crítica à fragmentação orçamentária.
- BRASIL. Lei nº 14.230/2021 (nova Lei de Improbidade); ADCT, art. 113; LRF, art. 14.



- STF. RE 745.811 (Tema 686); ADI 7.633; ARE 843.989 (Tema 1199); PSV 150 (em tramitação).

MÓDULO VII

Jurisprudência do STF: RE 1.301.031/RS, ADI 7.807 e ADPF 854/DF

PARA COMEÇAR — O SUPREMO ENTROU DEFINITIVAMENTE NO ORÇAMENTO

Por décadas prevaleceu a tese da matéria *interna corporis*: orçamento se resolvia entre Executivo e Legislativo, longe do controle judicial. Esse pressuposto ruiu. Hoje o Supremo fixa condições para executar emendas, suspende normas estaduais que criam impositivos próprios e supervisiona, mês a mês, o cumprimento de deveres de transparência — inclusive por Municípios mineiros.

Conhecer os julgados é condição para invocá-los. Este módulo apresenta as fichas técnicas, conferidas no portal do STF.

7.1 RE 1.301.031/RS — ficha técnica do julgado

Quadro 29 — RE 1.301.031/RS (dados conferidos no portal do STF)

Campo	Dado verificado
Classe e origem	Recurso Extraordinário — Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (partes: Prefeito Municipal de Tapes × Câmara Municipal de Vereadores de Tapes)
Relator e órgão	Min. Edson Fachin — Segunda Turma
Decisões	Decisão monocrática negando seguimento (08/04/2021); agravo regimental desprovido, à unanimidade, na Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021 (decisão de 28/06/2021)
Trânsito em julgado	05/10/2021
Repercussão geral	Não há tema; não há tese fixada

CORREÇÃO IMPORTANTE

O julgado é **decisão de Turma em agravo regimental, sem efeito vinculante** e sem repercussão geral. Não pode ser citado como precedente de repercussão geral sobre orçamento impositivo — erro que circula em materiais de capacitação e até em pareceres.

7.2 RE 1.301.031/RS — análise crítica e implicações

O caso serve como sinal — não como fundamento vinculante.

O recurso integra a série de litígios entre Executivos e Legislativos municipais que levaram o orçamento impositivo local ao Judiciário. Seu valor é sintomático: mostra que a tensão sobre a execução obrigatória de emendas chegou aos municípios pequenos e que o STF não a tratou como questão interna do Parlamento. Mas a definição do regime impositivo subnacional migrou para o controle concentrado. Quem sustenta tese em plenário deve citar, em seu lugar, a ADI 6670 — julgada em definitivo — e o bloco das seis ADIs em julgamento desde 26/08/2026.

JURISPRUDÊNCIA — STF, ADI 6670/RO (PLENO, SESSÃO VIRTUAL DE 20 A 27/08/2021, DECISÃO DE 30/08/2021, REL. MIN. GILMAR MENDES)

Ação proposta pelo PGR contra o art. 136-A, §7º, da Constituição de Rondônia (com as redações das ECs estaduais 104/2015 a 143/2021), que disciplinava a execução obrigatória de emendas em desacordo com o modelo federal — inclusive quanto à destinação mínima à saúde. Após cautelar deferida por unanimidade (Sessão Virtual de 23 a 30/04/2021), o Plenário julgou a ação **procedente, à unanimidade**, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo estadual. Trânsito em julgado em 05/10/2021. O precedente firmou a diretriz da simetria: o constituinte estadual não desenha regime impositivo próprio em desacordo com os parâmetros do art. 166 da CF.

7.3 ADPF 854/DF — ficha técnica do julgado

Quadro 30 — ADPF 854/DF (dados conferidos)

Campo	Dado verificado
Classe e relator	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — Min. Flávio Dino
Objeto	Emendas de relator (RP-9) e o chamado “orçamento secreto”; depois, o regime geral de transparência e rastreabilidade das emendas
Decisão-chave	23/10/2025 — extensão do modelo federal de transparência a Estados, DF e Municípios
Marco temporal	Plena observância a partir de 1º/01/2026
Situação em 2026	Supervisão permanente; multa diária de 1% por emenda fixada em 09/06/2026 para inadimplentes das emendas Pix

7.4 ADPF 854/DF — a virada institucional

A decisão fez da transparência condição de execução da despesa.

Na decisão de 23/10/2025, o relator determinou que os Tribunais de Contas assegurem a conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, **a partir de 1º de janeiro de 2026**. O fundamento articula três peças: o art. 163-A da Constituição (incluído pela EC 108/2020), que impõe a publicidade de dados contábeis, orçamentários e fiscais; a simetria das normas de processo legislativo orçamentário; e a LC 210/2024 como parâmetro de conformidade.

Quanto ao exercício de 2026, a decisão foi além: a execução das emendas de vereadores *somente poderá iniciar após a demonstração, pelos governos e prefeituras, perante os respectivos Tribunais de Contas*, do cumprimento do art. 163-A. É essa trava objetiva que a IN TCE/MG 05/2025 operacionalizou em Minas Gerais — e é dela que decorre a recomendação de suspensão da execução dirigida aos municípios omissos no levantamento de 19/05/2026.

7.5 ADPF 854/DF — desdobramentos práticos no Município

- **Trava de entrada:** sem demonstração ao TCE, não se inicia a execução de emendas do exercício;
- **Multa diária:** em 09/06/2026, o relator impôs multa diária de 1% sobre o valor de cada emenda aos entes inadimplentes quanto a planos de trabalho, cadastros e relatórios de gestão de emendas Pix;
- **Supervisão contínua:** o processo permanece aberto, com determinações sucessivas — o que decidido está em constante detalhamento, exigindo acompanhamento das decisões supervenientes.

7.6 ADI 7.177 — ficha técnica do julgado

Quadro 31 — ADI 7.177 (dados conferidos no portal do STF)

Campo	Dado verificado
Requerente e relator	ANAPE — Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF; Rel. Min. Luís Roberto Barroso
Objeto real	Art. 243-C da Constituição do Paraná (EC estadual 51/2021) — representação judicial do Tribunal de Contas por servidores do próprio TCE/PR

Campo	Dado verificado
Mérito	Julgado procedente em parte — Sessão Virtual de 28/06 a 06/08/2024, com modulação de efeitos (18 meses) e fixação de teses sobre representação judicial das Cortes de Contas
Embargos e trânsito	Embargos de declaração rejeitados em 16/06/2025; trânsito em julgado em 30/08/2025

CORREÇÃO IMPORTANTE

A ADI 7.177 **não trata da EC 105/2019 nem de transferências especiais**. Não é precedente sobre emendas parlamentares — é precedente sobre a arquitetura da representação judicial dos Tribunais de Contas. A citação equivocada dessa ADI como “precedente de emenda Pix” circula em materiais de treinamento e deve ser evitada.

7.7 ADI 7.177 — o que ela realmente decidiu e a conexão com 2026

O STF fixou que servidores do Tribunal de Contas só podem representá-lo em juízo para defender suas prerrogativas ou sua autonomia institucional; nas demais hipóteses, a representação cabe à Procuradoria-Geral do Estado — e a função de advogado do Tribunal exige cargo próprio, criado por lei e provido por concurso. É tema de arquitetura do controle externo, não de orçamento. A conexão com o presente está no movimento maior de fortalecimento das Cortes de Contas: a EC nº 139, de 05/05/2026, deu-lhes status de instituições permanentes e essenciais, vedadas sua extinção, criação ou instalação.

7.8 O bloco das seis ADIs: o que está em julgamento desde 26/08/2026

Quadro 32 — Bloco das seis ADIs sobre o impositivo subnacional

ADI	Norma impugnada	Situação da liminar
7493 — MT (Toffoli)	Emendas individuais elevadas a 2% da RCL estadual	Liminar vigente
7807 — MT (Toffoli)	Emendas de bancada impositivas (art. 164, §16-B, da CE/MT)	Suspensa por cautelar de 03/11/2025
7869 — PB (Moraes)	2% da RCL para emendas individuais	Percentual limitado a 1,55% (cautelar de 22/09/2025)
7643 — PB (Moraes)	Prazos de pagamento de emendas no PPA estadual 2024/2027	Dispositivos suspensos

ADI	Norma impugnada	Situação da liminar
7867 — PB (Fachin)	1,5% na LDO estadual de 2026 para emendas impositivas	Dispositivos suspensos
7906 — RO (Toffoli)	Emendas de comissões e bancadas obrigatórias	Regras suspensas

REGISTRO OFICIAL — CERTIDÃO DE JULGAMENTO DE 26/08/2026 (PLENÁRIO)

“(Julgamento conjunto das ADIs 7.493, 7.643, 7.807-MC-REF, 7.867-MC-REF, 7.869-MC-REF e 7.906-MC-REF) Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso.” Presidência do Min. Edson Fachin; sustentações da PGE/MT e da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa de Mato Grosso. **Nenhum voto de mérito; nenhuma tese fixada.**

7.9 O que já pode ser afirmado com segurança

Três proposições resistem a qualquer contraditório técnico.

1. **Orçamento não é matéria imune ao controle judicial:** transparência e rastreabilidade são exigíveis judicialmente (ADPF 854, decisão de 23/10/2025 e decisões de 2026);
2. **O modelo federal de emendas não se estende automaticamente** a Estados e Municípios (ADI 6670, j. 30/08/2021; ADI 7.807, cautelar de 03/11/2025);
3. **Criar despesa obrigatória exige estimativa de impacto** e, na renúncia de receita, medidas compensatórias (ADI 7.633, tese unânime de 30/04/2026).

7.10 Linha do tempo: a evolução jurisprudencial

Quadro 33 — Cronologia das decisões do STF sobre orçamento e emendas

Data	Decisão
30/08/2021	ADI 6670 — inconstitucional a norma de Rondônia sobre execução obrigatória de emendas em desacordo com o modelo federal
2022–2024	ADPF 854 — rastreabilidade e fim do orçamento secreto federal; LC 210/2024 consolida o regime
22/09/2025	ADI 7.869 — cautelar limita emendas individuais estaduais da PB a 1,55% da RCL
23/10/2025	ADPF 854 — modelo federal de transparência estendido a Estados e Municípios, com eficácia a partir de 1º/01/2026

Data	Decisão
03/11/2025	ADI 7.807 — suspensão a emenda de bancada impositiva estadual de MT
30/04/2026	ADI 7.633 — tese sobre o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT no processo legislativo
09/06/2026	ADPF 854 — multa diária de 1% por emenda aos inadimplentes das emendas Pix
26/08/2026	Bloco das seis ADIs — julgamento conjunto iniciado e suspenso após sustentações orais

7.11 Como o vereador deve invocar essa jurisprudência

- Cite a decisão pelo **número, órgão julgador e data** — nunca “o STF já decidiu”;
- Distinga **tese vinculante de liminar**: liminar pode ser revogada no julgamento de mérito;
- Use a **ADPF 854** para exigir transparência; a **ADI 7.633**, para exigir estimativa de impacto;
- Ao sustentar impositivo municipal, cite a **Lei Orgânica antes da Constituição** — é nela que o regime nasce;
- **Confirme a íntegra no portal do STF** antes de levar a citação ao plenário — como se fez, aliás, com cada julgado desta apostila.

7.12 Os riscos institucionais que a jurisprudência projeta

Quadro 34 — Riscos e mitigação

Riscos para o Município	Como mitigar
Suspensão da execução de emendas	Adequar a Lei Orgânica antes da LOA
Multa ao gestor por omissão (inclusive a multa diária da ADPF 854)	Implantar identificador contábil e regularizar cadastros no Transferegov.br
Rejeição de contas por falta de rastro	Abrir conta específica por transferência
Invalidação da norma local	Publicar painel digital de emendas e alinhar o texto da Lei Orgânica ao parâmetro da LC 210/2024

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VII

1. RE 1.301.031/RS é decisão de Turma sem repercussão geral — não é *leading case* de orçamento impositivo.

2. ADI 7.177 trata de representação judicial de Tribunal de Contas, não de emendas parlamentares.
3. A ADPF 854 condicionou a execução das emendas municipais à transparência demonstrada ao Tribunal de Contas, desde 1º/01/2026 — com multa diária desde 09/06/2026 para inadimplentes das emendas Pix.
4. A ADI 6670 e a cautelar da ADI 7.807 mostram que simetria não é transplante automático das regras federais.
5. O regime impositivo subnacional segue indefinido: julgamento conjunto suspenso em 26/08/2026, sem tese.

CASO PRÁTICO — A APLICAÇÃO DIRETA DA JURISPRUDÊNCIA

Em fevereiro de 2026, a Prefeitura paga três emendas de vereadores por conta única, sem código de rastreio e sem divulgação digital. A Câmara é informada apenas em junho, quando o TCE/MG notifica o Município.

Questão para debate: qual a base normativa para exigir a suspensão dos pagamentos e que documento a Câmara deve produzir imediatamente?

Elementos para a discussão: a base é tripla — ADPF 854 (decisão de 23/10/2025: execução condicionada à demonstração perante o TC), art. 163-A da CF e IN TCE/MG 05/2025, arts. 5º a 8º (conta específica, identificador, divulgação; suspensão até a demonstração). A Câmara deve formalizar, de imediato, requerimento de informação e representação ao TCE/MG relatando os pagamentos irregulares, com cópia dos empenhos e extratos — documento que a resguarda institucionalmente e ativa o poder cautelar do Tribunal.

Questões de fixação

1. Por que o RE 1.301.031/RS não pode ser citado como precedente vinculante? O que citar em seu lugar?
2. Qual é o objeto real da ADI 7.177 e por que sua citação como precedente de “emenda Pix” é equivocada?
3. Reconstitua a cadeia normativa da trava de execução de 2026: decisão da ADPF 854 → art. 163-A → IN TCE/MG 05/2025.
4. Que estados e que matérias compõem o bloco das seis ADIs em julgamento? Qual a situação de cada liminar?
5. Elabore, em cinco linhas, a orientação que você daria a uma Câmara Municipal sobre como citar jurisprudência do STF em pareceres orçamentários.



Leituras complementares

- STF. Portal de acompanhamento processual — ADPF 854/DF; ADI 6670/RO; ADIs 7493, 7643, 7807, 7867, 7869 e 7906; RE 1.301.031/RS; ADI 7.177/PR.
- BRASIL. EC nº 108/2020 (art. 163-A); LC nº 210/2024; EC nº 139/2026.
- TCE/MG. IN nº 05/2025; radiografia das emendas municipais (19/05/2026).

MÓDULO VIII

Perspectivas e Propostas de Reforma do Sistema Orçamentário

PARA COMEÇAR — O ORÇAMENTO QUE TEMOS × O ORÇAMENTO QUE QUEREMOS

Depois de sete módulos, o quadro está posto: um orçamento rígido, com margem de escolha reduzida, disputado por emendas e fiscalizado de forma intermitente. Ao mesmo tempo, a reforma tributária começou a operar, os Tribunais de Contas passaram a auditar emendas com dados estruturados e o Supremo redesenhou as regras. A pergunta que fica é o que a Câmara Municipal fará com isso.

Reforma orçamentária começa no gabinete. É a proposta deste módulo final.

8.1 As deficiências estruturais do sistema atual

- **Receita superestimada** no projeto, que abre espaço para suplementação discricionária ao longo do exercício;
- **Margem real de escolha inferior a 10%** da despesa total no município médio, comprimida por vinculações e despesas obrigatórias;
- **Ausência de avaliação de resultado**: mede-se execução financeira, não entrega de bens e serviços;
- **Fiscalização concentrada no fim do exercício**, quando o gasto já ocorreu e nada mais pode ser corrigido;
- **Falta de padronização dos dados**, o que dificulta a comparação entre exercícios e entre municípios.

8.2 As contradições internas do regime impositivo

O impositivo resolveu a barganha e criou outros dois problemas.

Ao garantir a execução, o regime impositivo reduziu o poder de chantagem do Executivo sobre o parlamentar — esse era o objetivo, e foi alcançado. Em contrapartida, engessou parcela crescente da despesa e pulverizou o investimento em obras de pequeno porte, sem avaliação de prioridade agregada. A consequência para o Município é direta: quanto maior o percentual do orçamento vinculado a emendas de execução obrigatória, menor a capacidade de responder a emergências e de sustentar projetos estruturantes que exigem escala plurianual.

8.3 Propostas em tramitação no Congresso Nacional

A agenda legislativa em curso é de consolidação, não de ruptura.

Depois da LC 210/2024, a discussão federal concentra-se em aperfeiçoar os critérios de execução equitativa, a prestação de contas das transferências especiais e a integração dos sistemas de rastreabilidade dos entes subnacionais — agenda impulsionada, mês a mês, pelas determinações da supervisão da ADPF 854.

CUIDADO AO CITAR

Proposta em tramitação **não é norma vigente**. Em sala, em parecer e em plenário, distinga sempre o que já obriga (Constituição, leis complementares, decisões com eficácia vinculante, IN do TCE) do que ainda é projeto — inclusive a PSV 150, que segue sem aprovação.

8.4 Tendências internacionais relevantes

Quadro 35 — Tendências internacionais de gestão orçamentária

Tendência	Em que consiste
Orçamento por resultado	Dotação vinculada a indicadores de entrega, não apenas a rubricas de gasto.
Revisões de gasto (<i>spending reviews</i>)	Avaliação periódica de programas para realocar recursos de baixa eficácia.
Transparência estruturada	Dados abertos padronizados, legíveis por máquina e comparáveis.
Participação social	Consulta pública prévia à elaboração do projeto de orçamento.

8.5 Tecnologia, dados abertos e o orçamento do futuro

O controle deixou de depender exclusivamente da leitura humana.

Tribunais de Contas já cruzam bases contábeis com identificadores de emenda e sinalizam inconsistências automaticamente — o levantamento mineiro de maio de 2026 é produto dessa capacidade. A Câmara que estrutura seus próprios dados deixa de depender do relatório que o Executivo escolhe enviar: passa a formular perguntas próprias sobre bases públicas (SICOM, PNCP, Transferegov.br, portais de transparência).

Limite jurídico: não há, até o fechamento desta edição, lei geral de inteligência artificial em vigor no Brasil — o PL 2338/2023 segue em tramitação na Câmara dos

Deputados. A responsabilidade por qualquer citação ou análise produzida com apoio de IA permanece integralmente de quem assina o documento.

8.6 Reforma tributária e o orçamento municipal: 2026 é o ano-teste

Quadro 36 — Cronograma da reforma tributária e efeitos na LOA municipal

Ano	O que ocorre com IBS e CBS	Efeito na LOA municipal
2026	CBS a 0,9% e IBS a 0,1% (alíquota estadual), em caráter de teste	Sem repartição ao Município; ano de ajuste de sistemas e cadastros
2027–2028	IBS com alíquota municipal de 0,05%	Primeira receita de IBS na LOA municipal
2029–2032	Redução gradual do ISS e transição das alíquotas	Transição da principal receita própria dos municípios prestadores de serviços

A base normativa é a EC 132/2023, regulamentada pela **LC 214, de 16/01/2025** — que institui o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo — e pela **LC 227, de 13/01/2026**, que organiza o Comitê Gestor do IBS (CGIBS), o contencioso administrativo do imposto e a distribuição do produto da arrecadação aos entes. Para a Câmara Municipal, o recado é de planejamento: as LOAs de 2027 em diante conviverão com duas engrenagens de receita — o ISS em extinção gradual e o IBS em implantação — e os quadros de receita precisarão ser lidos com atenção redobrada.

8.7 O Município pode liderar a inovação orçamentária

Quase tudo o que qualifica o orçamento depende de norma local.

1. **Lei Orgânica** que discipline a emenda impositiva, com percentual, destinação mínima à saúde e critérios claros de impedimento técnico;
2. **Resolução da Câmara** criando calendário próprio de análise do PLOA, com audiências e prazos internos;
3. **Painel digital** de emendas e de execução orçamentária, atualizado mensalmente;
4. **Audiência pública prévia** à elaboração do projeto, e não apenas após o protocolo;
5. **Relatório anual da comissão** sobre a execução das emendas e das metas da LDO.

8.8 Princípios de uma reforma orçamentária virtuosa

Quadro 37 — Princípios orientadores da reforma local

Princípio	Tradução prática
Transparência	Dado público, estruturado e comparável entre exercícios.
Rastreabilidade	Cada real ligado a um autor, um objeto e um beneficiário.
Planejamento	Emenda vinculada a programa do PPA, não a demanda avulsa.
Responsabilidade fiscal	Despesa nova acompanhada de estimativa de impacto e compensação.

8.9 Uma agenda concreta para a Câmara mineira

- Verificar se a Lei Orgânica prevê emenda impositiva — **57,6% dos municípios mineiros não preveem** (TCE/MG, 19/05/2026);
- Conferir o cumprimento da IN TCE/MG 05/2025 **antes** de liberar qualquer emenda;
- Instituir por resolução o **acompanhamento bimestral do RREO** na comissão de orçamento;
- Publicar **painel de emendas** com autor, partido, objeto, valor e executor;
- Preparar a Casa para a **transição do ISS ao IBS** a partir de 2027.

8.10 O papel do vereador na reforma orçamentária

A reforma que depende do vereador não exige emenda constitucional.

Depende de norma local, rotina de comissão e método de trabalho. O parlamentar que domina o ciclo orçamentário transforma a Câmara de instância homologatória em instância deliberativa — e isso não requer autorização de ninguém. O efeito institucional é mensurável: Câmaras que estruturam dados próprios reduzem a assimetria de informação em relação ao Executivo e qualificam o parecer sobre as contas, precisamente o documento que os Temas 157 e 835 puseram no centro do julgamento político municipal.

8.11 A dimensão ética: o orçamento como confiança pública

REFLEXÃO INSTITUCIONAL

“O orçamento é o documento em que a comunidade confia ao poder público a decisão sobre o próprio dinheiro. Toda técnica orçamentária é, no fundo, uma técnica de preservar essa confiança.”

— Instituto Global de Administração Pública

Transparência e rastreabilidade não são exigências burocráticas: são a forma jurídica de manter verificável aquilo que a população não pode acompanhar diretamente. O identificador contábil, a conta específica, o painel digital — cada um desses instrumentos é, em última análise, um mecanismo de confiança institucionalizada.

8.12 O caminho à frente: três horizontes de ação

Quadro 38 — Horizontes de implementação

Horizonte	Ação	Prazo
Imediato	Conformidade com a IN TCE/MG 05/2025 e rotina de acompanhamento bimestral	Exercício corrente
Intermediário	Adequação da Lei Orgânica e do Regimento Interno	Próxima sessão legislativa
Estrutural	Orçamento por resultado e preparação para o IBS municipal	2027 em diante

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VIII

1. O sistema orçamentário brasileiro está em transição, e a jurisprudência ainda se move — atualização permanente é parte da competência técnica.
2. O impositivo resolveu a barganha, mas ampliou a rigidez e a pulverização do gasto — não é panaceia.
3. 2026 é o ano-teste da reforma tributária (LC 214/2025; LC 227/2026); o IBS municipal começa em 2027.
4. A maior parte das melhorias possíveis depende de norma local — Lei Orgânica, resolução, painel de dados —, não de reforma federal.
5. Transparência estruturada é hoje condição de execução, não virtude opcional.

REFLEXÃO FINAL — REFORMA COMO CULTURA INSTITUCIONAL

Reforma que depende só de lei nova costuma não chegar. A mudança sustentável é a que vira rotina: comissão que se reúne, relatório que é lido, emenda que nasce vinculada a programa, painel que é atualizado. Norma cria o dever; cultura institucional o torna real.

Questão para debate: que rotina a sua Câmara pode adotar já na próxima sessão legislativa, sem depender de qualquer alteração legislativa?

Questões de fixação

1. Aponte três deficiências estruturais do sistema orçamentário atual e a resposta institucional disponível para cada uma.
2. Em que sentido o regime impositivo “resolveu um problema e criou outros dois”?
3. Descreva o cronograma de implantação do IBS e da CBS e seus efeitos na LOA municipal de 2026 a 2029.
4. Das cinco medidas de inovação local propostas, quais dependem apenas de ato da própria Câmara?
5. Formule, para o seu município, uma agenda de conformidade em três horizontes (imediato, intermediário e estrutural).

Leituras complementares

- BRASIL. EC 132/2023; LC nº 214, de 16/01/2025; LC nº 227, de 13/01/2026.
- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988* — planejamento e reforma orçamentária.
- TCE/MG. Radiografia das emendas parlamentares municipais (19/05/2026) — agenda de conformidade.

Síntese geral: oito módulos, uma travessia

Do conceito de orçamento ao dever de rastrear cada emenda.

Percorremos o tripé PPA–LDO–LOA, o processo legislativo municipal, o regime impositivo, a tipologia das emendas, a fiscalização da execução, o controle de constitucionalidade, a jurisprudência do STF e a agenda de reforma. O fio condutor de toda a travessia pode ser dito em uma frase: **orçamento é norma**. Quem o lê com método deixa de homologar decisões e passa a participar delas.

Três compromissos institucionais

Quadro 39 — Compromissos do participante ao final do curso

Compromisso	Conteúdo
Técnico	Ler a LOA por classificação e acompanhar o RREO bimestre a bimestre.
Institucional	Fiscalizar como função constitucional, sem confundir controle com oposição.
Ético	Tratar cada dotação como recurso confiado pela comunidade, sujeito a prestação de contas.
De conformidade	Adequar Lei Orgânica, sistemas e portais às exigências vigentes desde 1º/01/2026.

Encaminhamentos práticos: o que fazer ao retornar à Câmara

1. Verificar se a Lei Orgânica prevê emenda impositiva e, se não, propor a alteração;
2. Conferir o cumprimento dos arts. 5º a 7º da IN TCE/MG 05/2025 no seu Município;
3. Solicitar a relação de todos os créditos adicionais abertos no exercício;
4. Instituir, por resolução, o exame bimestral do RREO na comissão de orçamento;
5. Publicar painel digital das emendas, com autor, partido, objeto, valor e executor;
6. Preparar a Casa para a transição tributária que alcança a LOA a partir de 2027.



ÚLTIMA PALAVRA DO PALESTRANTE — MENSAGEM PESSOAL

Em mais de uma década assessorando Câmaras e capacitando agentes públicos, aprendi que a melhor reforma é a que se pratica no próprio gabinete: na comissão que se reúne, no requerimento bem redigido, na emenda que nasce vinculada a um programa.

“Levem daqui três coisas: o domínio técnico do orçamento, a coragem institucional de fiscalizar e a convicção de que o dinheiro público é, antes de tudo, confiança da comunidade.”

— Dr. Eder Lima Palma

“Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi.”

“A justiça é a constante e perpétua vontade de dar a cada um o que é seu.”

— Ulpiano (Digesto, 1.1.10)

Gratidão pela sua presença e pelo seu compromisso com a coisa pública.

Glossário

Ação orçamentária

Unidade da classificação programática que detalha como o programa será executado (projeto, atividade ou operação especial).

ARO — Antecipação de Receita Orçamentária

Operação de crédito destinada a atender insuficiência de caixa dentro do exercício, autorizada na própria LOA (CF, art. 165, §8º).

Autógrafo

Texto definitivo do projeto aprovado pela Câmara, encaminhado ao Prefeito para sanção.

Conta de passagem

Conta bancária intermediária pela qual recursos transitam antes de chegar à conta definitiva; prática vedada para emendas pelo art. 6º da IN TCE/MG 05/2025.

Contingenciamento

Limitação de empenho e movimentação financeira determinada pelo Executivo diante da frustração de receitas (LRF, art. 9º).

Créditos adicionais

Autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA: suplementares, especiais e extraordinários (Lei 4.320/1964, arts. 40 a 46).

Dotação

Valor fixado na LOA para determinada despesa, identificado pelas classificações orçamentárias.

Duodécimo

Regime provisório de execução por parcelas mensais (1/12), usualmente previsto na Lei Orgânica para o caso de a LOA não ser votada até o fim do exercício.

Emenda impositiva

Emenda parlamentar cuja execução é obrigatória, dentro de limite percentual da RCL, salvo impedimento técnico justificado.

Emenda Pix (transferência especial)

Modalidade do art. 166-A, I, da CF: repasse direto ao ente federado, sem convênio, com aplicação definida pelo recebedor (mínimo de 70% em despesas de capital; vedado uso em pessoal).

Empenho

Primeiro estágio da despesa: ato que reserva dotação para compromisso certo (Lei 4.320/1964, art. 58).

Fonte de recurso

Classificação que indica a origem do dinheiro que financia a dotação (recursos ordinários, vinculados, de transferências etc.).

Identificador contábil de emenda

Código único que vincula, nos sistemas contábil, orçamentário e financeiro, cada despesa à emenda que a originou (IN TCE/MG 05/2025, art. 5º).

Impedimento de ordem técnica

Circunstância objetiva, declarada por escrito, que inviabiliza a execução de emenda impositiva (falta de projeto, irregularidade do beneficiário, impossibilidade material).

LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias

Lei anual que fixa metas e prioridades e orienta a elaboração da LOA (CF, art. 165, §2º; LRF, art. 4º).

LOA — Lei Orçamentária Anual

Lei que estima a receita e fixa a despesa do exercício (CF, art. 165, §§5º e 8º).

Orçamento secreto

Denominação dada à prática de distribuição de emendas de relator (RP-9) sem identificação de padrinhos e critérios, declarada incompatível com a Constituição na ADPF 854.

Parecer prévio

Peça técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais de governo, de natureza opinativa; só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (STF, Temas 157 e 835).

PPA — Plano Plurianual

Lei que estabelece diretrizes, objetivos e metas para quatro exercícios (CF, art. 165, §1º).

RCL — Receita Corrente Líquida

Somatório das receitas correntes com as deduções legais (LRF, art. 2º, IV); base de cálculo dos limites de emendas impositivas.

Reserva de contingência

Dotação global destinada ao atendimento de passivos contingentes e riscos fiscais (LRF, art. 5º, III).

RGF — Relatório de Gestão Fiscal

Relatório quadrimestral de verificação dos limites da LRF (arts. 54 e 55).

RREO — Relatório Resumido da Execução Orçamentária



Relatório bimestral de acompanhamento da execução (CF, art. 165, §3º; LRF, arts. 52 e 53).

Transferência com finalidade definida

Modalidade do art. 166-A, II, da CF: repasse vinculado à programação estabelecida na emenda.

Anexo legislativo

Transcrevem-se, para consulta rápida, os dispositivos mais utilizados ao longo do curso. A conferência do texto integral e atualizado deve ser feita nas fontes oficiais (Planalto e portal do TCE/MG).

Constituição Federal — art. 165, §8º

“§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

Constituição Federal — art. 166, §3º

“§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.”

Constituição Federal — art. 166-A (EC 105/2019)

“Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I – transferência especial; ou II – transferência com finalidade definida. [...]

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, os recursos: I – serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; II – pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e III – serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado [...].

§ 5º Na transferência especial [...], no mínimo 70% (setenta por cento) deverão ser aplicadas em despesas de capital, vedada a aplicação no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e II – encargos referentes ao serviço da dívida.”

Constituição Federal — art. 163-A (EC 108/2020)

“Art. 163-A. 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 rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.”

ADCT — art. 113 (EC 95/2016)

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Lei 4.320/1964 — art. 43 (créditos adicionais)

“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º Consideram-se recursos [...]: I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II – os provenientes de excesso de arrecadação; III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; IV – o produto de operações de crédito autorizadas [...].”

LC 101/2000 (LRF) — dispositivos essenciais

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias [...], o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. [...]

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...]

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

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

Art. 5º — identificadores específicos das emendas nos sistemas contábil, orçamentário e financeiro, em conformidade com o plano de contas.

Art. 6º — movimentação dos recursos de emendas em conta bancária específica para cada transferência, em instituição financeira oficial; vedados o saque em espécie, a transferência para outras contas da entidade e a utilização de conta de passagem.

Art. 7º — ampla divulgação, em meio eletrônico de acesso público, das emendas repassadas ou transferidas, com identificação do autor (nome, partido, unidade parlamentar), número, objeto, valor e órgão executor.

Art. 8º, XI — determinação de suspender a execução orçamentária e financeira de quaisquer emendas parlamentares a partir de 1º/01/2026, até a demonstração do cumprimento do art. 163-A da Constituição.

Art. 9º — acompanhamento do cumprimento pelos órgãos técnicos do Tribunal.

Apêndice A — Notas de verificação da jurisprudência

Seguindo a política editorial do Instituto Global, toda a jurisprudência citada nesta apostila foi conferida nas fontes oficiais — portal de acompanhamento processual do STF, Diário de Justiça eletrônico, Planalto e portal do TCE/MG — até **30/08/2026**. Registram-se abaixo as notas de verificação relevantes:

- **Tema 686 (RE 745.811)** — tese transcrita literalmente da página do tema no portal do STF; mérito julgado com reafirmação de jurisprudência no Plenário Virtual em 18/10/2013, Rel. Min. Gilmar Mendes; trânsito em julgado em 18/11/2013.
- **Temas 157 (RE 729.744) e 835 (RE 848.826)** — teses transcritas literalmente do portal do STF; mérito julgado pelo Pleno em 10/08/2016 e teses fixadas em 17/08/2016. No Tema 835, relator o Min. Roberto Barroso, com acórdão redigido pelo Min. Ricardo Lewandowski.
- **ADI 6670/RO** — cautelar deferida por unanimidade (Sessão Virtual encerrada em 30/04/2021) e mérito julgado procedente, à unanimidade, na Sessão Virtual de 20 a 27/08/2021 (decisão de julgamento de 30/08/2021), Rel. Min. Gilmar Mendes; trânsito em julgado em 05/10/2021.
- **RE 1.301.031/RS** — dados conferidos no andamento processual: decisão monocrática de 08/04/2021 e agravo regimental desprovido à unanimidade pela 2ª Turma (Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021); trânsito em julgado em 05/10/2021. Sem repercussão geral — o texto adverte expressamente contra a citação do julgado como precedente vinculante.
- **ADI 7.177/PR** — mérito julgado procedente em parte na Sessão Virtual de 28/06 a 06/08/2024; embargos rejeitados em 16/06/2025; trânsito em julgado em 30/08/2025 (certidão juntada em 05/09/2025). Conferido que o objeto é a representação judicial do TCE/PR — não emendas parlamentares.
- **ADPF 854/DF** — decisão de extensão aos entes subnacionais proferida pelo Rel. Min. Flávio Dino em 23/10/2025, com eficácia a partir de 1º/01/2026; multa diária de 1% sobre o valor de cada emenda imposta aos inadimplentes das emendas Pix em decisão de junho de 2026 (noticiada pelo STF em 10/06/2026); processo em supervisão permanente.
- **ADI 7.807/MT** — cautelar monocrática de 03/11/2025 (Rel. Min. Dias Toffoli), deferida *ad referendum*, suspendendo o art. 164, §16-B, da Constituição de MT (EC 102/2021); processo destacado pelo Presidente em 26/11/2025 e levado ao julgamento conjunto presencial.

- **ADI 7.869/PB** — cautelar monocrática do Rel. Min. Alexandre de Moraes, de 22/09/2025, limitando as emendas individuais estaduais a 1,55% da RCL.
- **Bloco das seis ADIs (7493, 7643, 7807, 7867, 7869 e 7906)** — certidão de julgamento do Plenário de 26/08/2026 conferida no andamento da ADI 7807: julgamento conjunto suspenso após a leitura do relatório e as sustentações orais, sob a Presidência do Min. Edson Fachin. Sem votos de mérito e sem tese até 30/08/2026.
- **ADI 7.633** — tese transcrita conforme julgamento do Pleno de 30/04/2026, Rel. Min. Cristiano Zanin. **PSV 150** — proposta de súmula vinculante em tramitação; não aprovada até 30/08/2026.
- **MS 40.799/DF** — julgado pelo Pleno em 26/03/2026; Rel. Min. André Mendonça, vencido; acórdão redigido pelo Min. Flávio Dino.
- **Tema 1199 (ARE 843.989)** — exigência de dolo para a improbidade conforme a Lei 14.230/2021; tese conferida no portal do STF.
- **Levantamento TCE/MG de 19/05/2026** — percentuais (85,8%; 83,9%; 65,5%; 42,4%; 57,6%; 63,1%), universo (826 respostas de 853 municípios; 96,83%) e providências (27 municípios intimados; recomendação de suspensão) conferidos na notícia oficial do Tribunal, que também registra a orientação literal sobre a exigência de previsão na Lei Orgânica.
- **EC 136/2025** (novo regime de precatórios, promulgada em 09/09/2025), **EC 139/2026** (Tribunais de Contas, 05/05/2026), **LC 210/2024** (25/11/2024), **LC 214/2025** (16/01/2025) e **LC 227/2026** (13/01/2026) — existência, datas e objetos conferidos nas fontes oficiais.

Nenhuma citação do material de origem precisou ser suprimida por falta de confirmação nesta edição.

Referências

Doutrina

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense.
- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Malheiros.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar.

Legislação

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — arts. 29, 31, 70 a 75 e 163-A a 169; ADCT, arts. 35, §2º, 113 e 114.
- BRASIL. Emendas Constitucionais nº 86/2015; 100/2019; 105/2019; 108/2020; 109/2021; 126/2022; 132/2023; 136/2025; 139/2026.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.
- BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025; Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 05/2025; Ofício Circular nº 9786/2026 — Presidência.

Jurisprudência (conferida nas fontes oficiais até 30/08/2026)

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 854/DF*. Rel. Min. Flávio Dino — decisão de 23/10/2025 (extensão do modelo de transparência a Estados e Municípios) e decisões supervenientes de 2026 (multa diária de 09/06/2026).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6670/RO*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 20 a 27/08/2021 — procedente, à unanimidade.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.633*. Rel. Min. Cristiano Zanin. Plenário, 30/04/2026 — tese sobre o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.807/MT*. Rel. Min. Dias Toffoli — medida cautelar de 03/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.869/PB*. Rel. Min. Alexandre de Moraes — medida cautelar de 22/09/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs 7.493/MT, 7.643/PB, 7.867/PB e 7.906/RO* — medidas cautelares; julgamento conjunto iniciado e suspenso em 26/08/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.177/PR*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 28/06 a 06/08/2024 — procedente em parte; trânsito em julgado em 30/08/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 745.811* (Tema 686). Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário Virtual, 18/10/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 729.744* (Tema 157). Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário, 10/08/2016 (tese de 17/08/2016).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 848.826* (Tema 835). Rel. Min. Luís Roberto Barroso; red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Plenário, 10/08/2016 (tese de 17/08/2016).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.301.031/RS*. Rel. Min. Edson Fachin. 2ª Turma — agravo regimental desprovido, Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021; trânsito em julgado em 05/10/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE 843.989* (Tema 1199) — dolo na improbidade administrativa (Lei 14.230/2021).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 40.799/DF*. Red. p/ acórdão Min. Flávio Dino. Plenário, 26/03/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *PSV 150* — proposta de súmula vinculante, em tramitação (não aprovada até 30/08/2026).

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *RR-0000284-92.2024.5.06.0351*. 6ª Turma, 10/03/2026 — multa por citação de precedentes inexistentes gerados por IA.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *TCEMG traça radiografia da transparência das emendas parlamentares nos municípios mineiros*. Belo Horizonte, 19 maio 2026.