



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

687º CURSO · PLANO DE CURSO 2026

Direito Orçamentário Municipal Aplicado

Da Lei Orçamentária Anual ao controle de constitucionalidade das emendas parlamentares — uma travessia técnico-jurídica à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Ênfase em orçamento municipal e na atuação do Vereador · 8 módulos · 12 horas

PALESTRANTE

Dr. Jarbas de Souza Silveira



Direito Orçamentário Municipal Aplicado

Apostila do 687º Curso — Edição 2026

Gênesis — Capacitação em Gestão Pública

Material didático de apoio, elaborado a partir do plano de curso e do material de exposição do palestrante, para uso dos participantes. Distribuição gratuita aos alunos do curso.

Ficha técnica

Curso	687º Curso — Direito Orçamentário Municipal Aplicado
Realização	Gênesis — Capacitação em Gestão Pública
Conteúdo e docência	Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado, OAB/MG nº 147.851, Especialista em Direito e Administração Pública
Público-alvo	Vereadores, assessores legislativos e servidores das Câmaras Municipais
Carga horária	12 horas presenciais, em 8 módulos temáticos, com carga complementar de estudo individual sugerida por módulo (v. Estrutura do curso)
Edição	2026 — 1ª edição
Formato	Apostila impressa, A4

Nota editorial. Todas as referências jurisprudenciais desta apostila foram conferidas, uma a uma, em fontes oficiais — portal do Supremo Tribunal Federal, portal do Superior Tribunal de Justiça e Diário Oficial da União — em agosto de 2026, com transcrição literal das teses e ementas indicadas. Em caso de divergência entre o material de projeção utilizado em sala e esta apostila, prevalecem os dados aqui consignados, ajustados aos registros oficiais dos tribunais. As referências doutrinárias e legislativas seguem, no que couber, as normas ABNT NBR 6023 e NBR 10520.

Sumário

Apresentação	5
Objetivos de aprendizagem e estrutura do curso	6
Módulo I — Bases Constitucionais das Finanças Públicas e o Ciclo Orçamentário Nacional.	8
Módulo II — A Lei Orçamentária no Município: Tramitação, Competências e Atuação Legislativa.	21
Módulo III — A Mutação Constitucional do Orçamento: Do Modelo Autorizativo ao Modelo Impositivo	34
Módulo IV — Emendas Parlamentares ao Orçamento: Espécies, Requisitos e Procedimento Legislativo.	49
Módulo V — Controle Externo e Fiscalização Legislativa da Execução Financeira Municipal.	64
Módulo VI — Transparência, Rastreabilidade e Devido Processo Orçamentário: Limites Constitucionais às Emendas	79
Módulo VII — Precedentes Estruturantes do STF em Matéria Orçamentária: Análise Crítica dos Julgados Recentes	95
Módulo VIII — Horizontes da Reforma Orçamentária Brasileira: Boas Práticas e Fortalecimento do Pacto Federativo.	111
Conclusão geral do curso e encaminhamentos práticos	126
Referências	128
Glossário	131
Anexo A — Teses e enunciados jurisprudenciais verificados	134
Anexo B — Quadro da legislação de referência	137

Apresentação

A Lei Orçamentária Anual é a peça de maior densidade política e jurídica da gestão municipal: nela convergem o planejamento das políticas públicas, o programa de governo e o controle democrático exercido pela Câmara Municipal. Nenhum outro documento diz tanto, e de forma tão vinculante, sobre o que o município pode — e o que não pode — fazer no exercício seguinte.

Dominar o orçamento tornou-se, nos últimos anos, verdadeiro requisito de legitimidade institucional para quem exerce mandato. O regime impositivo das emendas parlamentares, a Lei Complementar nº 210/2024 e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal — da ADPF 854/DF às ações sobre as chamadas “emendas Pix” e ao controle fiscal do processo legislativo — redesenharam o equilíbrio entre os Poderes e alcançam, hoje, diretamente, os Estados e os Municípios. O Vereador é, a um só tempo, legislador, fiscal e representante da comunidade: sua atuação na LOA não é acessória, é a forma mais direta de definir os rumos do município.

Esta apostila acompanha o 687º curso da Gênesis — Capacitação em Gestão Pública e percorre, em oito módulos, o caminho que vai dos fundamentos constitucionais das finanças públicas à jurisprudência de 2024-2026, com ênfase no orçamento municipal e na realidade do município mineiro. Cada módulo expande o conteúdo exposto em sala em texto corrido, com exemplos práticos, quadros-resumo, jurisprudência verificada em fontes oficiais, questões para fixação e indicações de leitura complementar.

Este material foi concebido como ferramenta de mandato — não como simples registro acadêmico. A leitura técnica de um Projeto de LOA, a apresentação de emendas juridicamente válidas, o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas do Prefeito: tudo isso decorre, diretamente, do domínio do conteúdo aqui tratado. Que ele acompanhe o leitor no gabinete, nas comissões e no plenário.

Dr. Jarbas de Souza Silveira
Advogado — OAB/MG nº 147.851

Objetivos de aprendizagem e estrutura do curso

Ao final do curso, o participante deverá dominar os principais institutos e precedentes do orçamento público brasileiro, em quatro eixos de competência:

Domínio normativo — compreender a arquitetura

Conhecer o desenho constitucional das finanças públicas (CF/88, arts. 165 a 169), a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, compreendendo como essas normas se articulam no plano municipal.

Leitura técnica — interpretar a peça orçamentária

Ler tecnicamente o PPA, a LDO e a LOA, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), e as classificações orçamentárias da despesa e da receita.

Atuação prática — operar com técnica

Formular emendas parlamentares juridicamente válidas, exercer a fiscalização financeira e orçamentária com efetividade e propor instrumentos eficazes de transparência e controle no âmbito da Câmara Municipal.

Análise jurisprudencial — aplicar os precedentes

Aplicar à realidade municipal as orientações do STF no RE 1.301.031 AgR/RS (orçamento impositivo municipal), na ADPF 854/DF e nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (transparência e rastreabilidade das emendas), na ADI 7.633 (controle fiscal do processo legislativo) e o regime da LC nº 210/2024.

Estrutura do curso

O curso presencial tem carga de 12 horas, distribuídas em oito módulos temáticos. Para cada módulo, indica-se ainda uma carga complementar de estudo individual sugerida, que orienta o aprofundamento posterior com esta apostila:

Módulos do curso e carga de estudo sugerida

Módulo	Tema	Estudo sugerido
I	Bases Constitucionais das Finanças Públicas e o Ciclo Orçamentário Nacional	10 h

Módulo	Tema	Estudo sugerido
II	A Lei Orçamentária no Município: Tramitação, Competências e Atuação Legislativa	12 h
III	A Mutação Constitucional do Orçamento: Do Modelo Autorizativo ao Modelo Impositivo	10 h
IV	Emendas Parlamentares ao Orçamento: Espécies, Requisitos e Procedimento Legislativo	10 h
V	Controle Externo e Fiscalização Legislativa da Execução Financeira Municipal	10 h
VI	Transparência, Rastreabilidade e Devido Processo Orçamentário: Limites às Emendas	10 h
VII	Precedentes Estruturantes do STF em Matéria Orçamentária	14 h
VIII	Horizontes da Reforma Orçamentária Brasileira	6 h

MÓDULO I

Bases Constitucionais das Finanças Públicas e o Ciclo Orçamentário Nacional

Apresentar a arquitetura constitucional das finanças públicas brasileiras e os três instrumentos do ciclo orçamentário — PPA, LDO e LOA —, construindo o repertório técnico-normativo que sustenta toda a atuação legislativa em matéria orçamentária. Ao final, o participante estará apto a situar cada peça orçamentária no sistema constitucional e a iniciar a leitura técnica de um Projeto de Lei Orçamentária municipal.

1. A arquitetura constitucional das finanças públicas

É novembro. O Prefeito remete à Câmara o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte: dezenas de páginas, centenas de rubricas, valores em milhões. O assessor jurídico da Casa se pergunta por onde começar a leitura técnica. A cena se repete, todos os anos, em milhares de municípios brasileiros — e, com frequência preocupante, a resposta é o silêncio. Sem domínio dos fundamentos constitucionais, a peça orçamentária se torna um documento ininteligível, e a atuação parlamentar se reduz a chancela ritual: vota-se o que se recebe, no prazo em que se recebe, sem que a Câmara exerça a parcela de poder que a Constituição lhe reservou sobre o dinheiro público.

O ponto de partida de qualquer leitura técnica é a própria Constituição Federal de 1988, que dedicou às finanças públicas um capítulo específico — os arts. 165 a 169 —, complementado, no plano municipal, pelos arts. 29 (auto-organização do Município) e 31 (fiscalização financeira e orçamentária).¹ Essa arquitetura não é decorativa: ela distribui competências entre Executivo e Legislativo, impõe procedimentos, fixa vedações e vincula parcelas relevantes da receita a finalidades determinadas. Para Hely Lopes Meirelles, o orçamento municipal traduz em números o programa de governo e impõe ao Executivo a obediência aos limites de gasto fixados pelo Legislativo — síntese que capta com precisão a dupla face da peça orçamentária: instrumento de planejamento governamental e instrumento de contenção do poder.²

Sobre esse alicerce constitucional assentam-se duas normas gerais que estruturam o regime orçamentário de todos os entes da Federação: a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 — a Lei de Responsabilidade Fiscal

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

(LRF) —, que disciplina a gestão fiscal responsável. Este módulo propõe uma revisão estruturada desse alicerce: o que a CF/88 institui, o que a Lei nº 4.320/1964 detalha e como a LRF disciplina o gasto responsável. Compreender as bases é a chave para transformar o Vereador em legislador efetivo — e é exatamente esse o percurso das próximas seções.

2. PPA, LDO e LOA: o sistema integrado de planejamento

O primeiro problema técnico do gestor — e do parlamentar — inexperiente é tratar PPA, LDO e LOA como sinônimos, ou como três nomes burocráticos para um mesmo documento. Nada mais equivocado. Os três instrumentos compõem, de fato, um mesmo sistema, mas desempenham funções distintas e complementares: o Plano Plurianual (PPA) é o plano de médio prazo, com horizonte de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a ponte anual entre o plano e o orçamento, fixando metas e prioridades; e a Lei Orçamentária Anual (LOA) é a execução autorizada, estimando receitas e fixando despesas para um exercício financeiro.

A Constituição estabeleceu, no art. 165, um regime escalonado e hierarquizado: o PPA dispõe sobre diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e para os programas de duração continuada (§ 1º); a LDO compreende as metas e prioridades para o exercício subsequente, orienta a elaboração da LOA e dispõe sobre alterações na legislação tributária (§ 2º); e a LOA abriga o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (§ 5º). Nenhum dos três pode contrariar o outro: emendas parlamentares, por exemplo, devem necessariamente compatibilizar-se com o PPA e com a LDO, sob pena de inconstitucionalidade material. Como observa José Mauricio Conti, o sistema orçamentário brasileiro forma um conjunto integrado de normas em que o plano de médio prazo funciona como moldura, as diretrizes anuais como filtro e a lei orçamentária como expressão concreta da política pública — romper essa integração compromete todo o planejamento estatal.³

No plano temporal, o PPA vigora do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte — desenho que assegura continuidade administrativa e obriga cada novo governo a executar, em seu primeiro ano, o plano herdado do antecessor. A LDO, por sua vez, antecede e condiciona a LOA: aprovada em geral no primeiro semestre, ela define as regras do jogo para o orçamento que será votado no fim do ano, incluindo, por força do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.⁴

CONCEITO-CHAVE

PPA, LDO e LOA formam o tripé do planejamento orçamentário (CF/88, art. 165). O PPA é o plano quadrienal (diretrizes, objetivos e metas); a LDO é a lei anual de metas e prioridades, que orienta a elaboração da LOA; a LOA é a lei anual que estima a receita e fixa a despesa. A validade jurídica de cada peça depende da compatibilidade com as demais — a leitura sistemática é requisito de validade, não recomendação de estilo.

2.1 Iniciativa privativa do Poder Executivo

Um traço estrutural do sistema costuma passar despercebido nas Câmaras: a iniciativa das três leis orçamentárias é privativa do Chefe do Poder Executivo. É o Prefeito — e somente ele — quem pode deflagrar o processo legislativo do PPA, da LDO e da LOA municipais, cabendo à Câmara apreciá-los, emendá-los nos limites constitucionais e votá-los. Projeto de lei orçamentária de iniciativa parlamentar é natimorto; e lei que subtraia ou condicione indevidamente essa iniciativa padece de inconstitucionalidade formal. O Supremo Tribunal Federal reafirmou essa leitura em sede de controle concentrado, como se vê no box a seguir.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 2.674, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023, DJE 20/09/2023 — em caso estadual, aplicável aos Municípios por simetria, o Plenário reafirmou a reserva de iniciativa do Executivo em matéria orçamentária:

“A Constituição de 1988 (...) prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais”.

No mesmo sentido, **STF, ADI 1.144, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 16/08/2006, DJ 08/09/2006**: lei estadual que cerceia a iniciativa da lei orçamentária viola o art. 165, III, da Constituição Federal.

3. Princípios orçamentários: a vinculação técnica da peça

Persiste, em muitas administrações, a percepção equivocada de que o orçamento seria espaço de pura discricionariedade administrativa — um terreno em que o gestor faz, desfaz e remaneja ao sabor da conveniência. Essa visão ignora que a peça orçamentária é juridicamente vinculada por um conjunto de princípios com força normativa direta: unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, equilíbrio, programação, legalidade e

3. CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher.

4. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.

publicidade. A inobservância de qualquer deles gera vício sujeito a controle externo — pelos Tribunais de Contas — e, em última instância, a controle judicial.

A unidade exige que cada ente possua um único orçamento, evitando peças paralelas que fragmentem a visão das contas; a universalidade impõe que todas as receitas e todas as despesas constem da lei orçamentária, pelos seus valores brutos; a anualidade delimita a vigência da LOA ao exercício financeiro, que coincide com o ano civil (Lei nº 4.320/1964, arts. 2º e 34).⁵ A exclusividade, positivada no art. 165, § 8º, da CF/88, veda que a lei orçamentária contenha dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa — é o antídoto constitucional contra as antigas “caudas orçamentárias”, leis orçamentárias que traziam de carona matérias sem qualquer relação com o orçamento. A própria Constituição excepciona apenas a autorização para abertura de créditos suplementares e para contratação de operações de crédito.

O equilíbrio, extraído do sistema e reforçado pela vedação do art. 167, III (proibição de operações de crédito que excedam as despesas de capital — a chamada “regra de ouro”), e a programação, que exige a organização da despesa por programas e ações vinculados a objetivos, completam o quadro ao lado da legalidade e da publicidade, princípios gerais da Administração que ganham densidade específica no campo orçamentário. Para o Vereador, a consequência prática é um método: ao apreciar a peça, deve-se verificar primeiro a conformidade principiológica — há dispositivo estranho ao orçamento? todas as receitas estão estimadas? a autorização de créditos suplementares é razoável? — antes de adentrar as análises de mérito ou de conveniência política.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Ribeirão das Pedras/MG, o Projeto de LOA encaminhado à Câmara continha, em seu art. 12, dispositivo que reajustava a gratificação de função dos ocupantes de cargos comissionados do Executivo. A Comissão de Finanças identificou violação frontal ao princípio da exclusividade (CF/88, art. 165, § 8º): reajuste remuneratório é matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa e exige lei própria. O relator propôs emenda supressiva, aprovada em plenário, e a matéria foi devolvida ao Executivo para tramitação autônoma — evitando vício que contaminaria a validade da própria LOA.

4. Natureza jurídica da lei orçamentária e o caráter estimativo da receita

Há, na doutrina brasileira, uma controvérsia clássica sobre a natureza jurídica da LOA: trata-se de lei em sentido material — geral, abstrata, vinculante — ou de lei meramente formal — ato concreto, autorizativo, de eficácia limitada? A doutrina majoritária,

5. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 mar. 1964.

historicamente acompanhada pelo STF, sempre enxergou na lei orçamentária uma lei formal: uma autorização de teto de gasto, que não obriga o Executivo a executar cada dotação. A discussão está longe de ser acadêmica: se a LOA é meramente autorizativa, o Executivo pode contingenciar com ampla liberdade; se é, ao menos em parte, impositiva, há dever jurídico de executar a despesa prevista.

Essa concepção tradicional sofreu profunda revisão com a construção do orçamento parcialmente impositivo: a EC nº 86/2015 tornou obrigatória a execução das emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL), e a EC nº 100/2019 estendeu a impositividade às emendas de bancada, no limite de 1% da RCL. No âmbito municipal, o STF admitiu que a própria Lei Orgânica institua regime de orçamento impositivo para as emendas parlamentares locais — foi o que decidiu a Segunda Turma no RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, DJE 19/08/2021, ao assentar que a previsão de emendas impositivas em Lei Orgânica municipal não contraria o modelo orçamentário federal, tema que será aprofundado no módulo dedicado às emendas parlamentares.

Ao lado da controvérsia sobre a natureza da lei, o parlamentar precisa dominar uma distinção técnica decisiva: a LOA *prevê* receitas e *fixa* despesas. A previsão da receita é estimativa — não é obrigação de arrecadar aquele montante; a fixação da despesa é limite máximo de gasto — não é imposição automática de execução. Esse descolamento entre o previsto e o realizado é a causa das frustrações orçamentárias e dos contingenciamentos: se a arrecadação caminha abaixo da estimativa, a LRF determina que os Poderes promovam, por ato próprio, a limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º), com avaliação bimestral do cumprimento das metas fiscais, documentada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Como sintetiza Regis Fernandes de Oliveira, o orçamento vincula quanto ao limite do gasto, mas é estimativo quanto à arrecadação — daí a necessária flexibilidade na execução.⁶ O legislador municipal deve compreender, portanto, que o orçamento é instrumento dinâmico, e não fotografia estática das contas públicas.

ATENÇÃO

Receita prevista não é receita garantida. A Câmara que aprova emendas ou autorizações de despesa calcadas em estimativas infladas de arrecadação apenas transfere o problema para a execução: virá o contingenciamento, e com ele a frustração das políticas públicas. A fiscalização do realismo da estimativa de receita — cotejando a série histórica de arrecadação do município — é uma das contribuições técnicas mais valiosas que a assessoria legislativa pode prestar na apreciação do PLOA.

6. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT.

5. A Lei nº 4.320/1964 e sua sobrevida constitucional

A Lei nº 4.320/1964 estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Editada sob a ordem constitucional anterior como lei ordinária, ela enfrenta desde 1988 uma questão de sobrevivência: a atual Constituição reservou à lei complementar a disciplina das finanças públicas e das normas gerais orçamentárias (art. 165, § 9º). A resposta consolidada é a da recepção qualificada: a Lei nº 4.320/1964 foi recebida pela CF/88 com *status* de lei complementar, de modo que permanece plenamente vigente e só pode ser alterada por lei complementar superveniente.

O STF teve oportunidade de afirmar expressamente essa recepção ao apreciar a medida cautelar na ADI 1.726, quando se discutia a criação de fundo por medida provisória e se invocava a exigência de prévia lei complementar do art. 165, § 9º, II, da Constituição. O Tribunal assentou que essa exigência já estava satisfeita — precisamente porque a Lei nº 4.320/1964 cumpre, no sistema, o papel da lei complementar reclamada pelo texto constitucional.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 1.726-MC/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 16/09/1998, DJ 30/04/2004 — na fundamentação da decisão cautelar, o Plenário reconheceu a recepção da Lei nº 4.320/1964 com hierarquia de lei complementar:

“A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar”.

Mais do que sobreviver, a Lei nº 4.320/1964 persiste como a espinha dorsal técnica do regime orçamentário: é nela que se encontram as classificações da receita e da despesa, o regime dos créditos adicionais (arts. 40 a 46), as fases da despesa pública — empenho, liquidação e pagamento —, as normas de contabilidade aplicada ao setor público e as regras de prestação de contas. Toda análise técnica de uma LOA municipal deve, necessariamente, dialogar com seus artigos. A LRF, sobrevinda em 2000, complementa esse regime — não o revoga: as duas normas convivem, cada qual em sua função, a primeira como estatuto técnico da elaboração e execução orçamentária, a segunda como estatuto da responsabilidade na gestão fiscal.

6. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o gasto responsável

A Lei Complementar nº 101/2000 é, ao lado da Lei nº 4.320/1964, o pilar do regime orçamentário brasileiro contemporâneo. Sua finalidade declarada é a gestão fiscal responsável: prevenir o desequilíbrio das contas públicas mediante ação planejada e transparente, com cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e obediência a limites e condições para renúncia de receita e geração de despesas. Para o universo municipal, seus dispositivos mais sensíveis são conhecidos de qualquer gestor: os limites de despesa total com pessoal (art. 19), as exigências para a geração de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17), os instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48) — entre eles o RREO e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) — e as restrições de final de mandato, com destaque para a vedação de contrair, nos últimos dois quadrimestres, obrigação de despesa que não possa ser paga no exercício (art. 42).

A LRF impacta diretamente a elaboração da LOA municipal: é ela que exige, na LDO, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º), que impõe à LOA o demonstrativo de compatibilidade com essas metas (art. 5º), que determina a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º) e que institui o mecanismo de limitação de empenho quando a receita frustra a meta (art. 9º). Não há LOA juridicamente válida que afronte a LRF: a inobservância pode acarretar a nulidade da despesa, o dever de devolução de valores e a responsabilização pessoal do gestor, inclusive na esfera dos crimes de responsabilidade do Prefeito.⁷

Do ponto de vista da Câmara Municipal, a LRF deve ser lida como um roteiro de fiscalização contínua, e não apenas como norma dirigida ao Executivo. Como anota Kiyoshi Harada, o direito financeiro contemporâneo desloca o centro de gravidade do formalismo contábil para a responsabilidade substantiva na gestão dos recursos públicos — e é o Legislativo local, com o auxílio do Tribunal de Contas, o primeiro destinatário institucional dos relatórios que a LRF manda publicar.⁸

7. A leitura técnica do Projeto de LOA

Reunidos os fundamentos, é possível responder à pergunta que abriu o módulo: recebido o Projeto de LOA, por onde começar? A leitura técnica deve seguir uma sequência metódica, em três passos. Primeiro, a verificação de compatibilidade vertical: as metas e prioridades da LDO estão refletidas na proposta? Os programas guardam correspondência com o PPA? As despesas obrigatórias estão devidamente alocadas? Segundo, o exame da estrutura formal: receita estimada por categoria econômica, despesa fixada por órgão e programa,

7. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

8. HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Atlas.

autorização de créditos suplementares em percentual identificado, anexos exigidos pela Lei nº 4.320/1964 e pela LRF. Terceiro, a conferência das vinculações constitucionais e dos limites legais — os pisos de saúde e educação e o limite de despesa com pessoal do art. 19 da LRF. A ausência de qualquer desses requisitos compromete a viabilidade jurídica da peça.

7.1 Pisos constitucionais: saúde e educação

A Constituição vincula percentuais mínimos da receita municipal resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais: 15% para as ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, III) e 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212). Essas vinculações são impositivas e ostentam estatura constitucional — não comportam flexibilização por lei ordinária, por lei municipal, nem, evidentemente, pela própria LOA. A elas se somam vinculações específicas, como as do FUNDEB — com o mínimo de 60% dos recursos destinado à remuneração dos profissionais da educação básica —,⁹ as receitas de *royalties* e as transferências com destinação legal específica, que não se diluem no caixa livre do município.

O Vereador deve verificar — sempre — se a proposta orçamentária reserva os percentuais mínimos. Aprovar orçamento que descumpra as vinculações de saúde e educação é aprovar peça materialmente inconstitucional, e o descumprimento na execução repercute diretamente na apreciação das contas do Prefeito, na qual a Câmara exerce papel central com o auxílio do Tribunal de Contas. Nesse terreno, é indispensável conhecer a diretriz firmada pelo STF em repercussão geral sobre quem aprecia as contas do Prefeito para fins eleitorais.

9. BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 dez. 2020.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 848.826/CE, Redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016, DJE 23/08/2017 — Tema 835 da repercussão geral — o Tribunal definiu, para fins de inelegibilidade (Lei da Ficha Limpa), a quem cabe a apreciação das contas do Prefeito, inclusive as contas de gestão:

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 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.”

A tese vale para a esfera eleitoral e reforça a centralidade da Câmara no controle das contas do Executivo — o regime completo do controle externo municipal será examinado em módulo próprio.

7.2 Créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários

Aprovada a LOA, a execução exigirá adaptações ao longo do exercício — receitas que superam ou frustram a previsão, despesas novas, emergências. O instrumento jurídico dessas adaptações são os créditos adicionais, disciplinados nos arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 em três espécies: os créditos suplementares, destinados ao reforço de dotação já existente; os créditos especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação específica; e os créditos extraordinários, reservados a despesas urgentes e imprevistas, como as decorrentes de calamidade pública. Suplementares e especiais dependem de prévia autorização legislativa e da indicação dos recursos correspondentes (superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de dotações ou operações de crédito); os extraordinários, ante a urgência, são abertos por decreto do Executivo, com imediata ciência ao Legislativo.

Quadro comparativo — espécies de créditos adicionais (Lei nº 4.320/1964, arts. 40 a 46)

Espécie	Finalidade	Autorização legislativa	Indicação de recursos
Suplementar	Reforço de dotação já existente na LOA	Prévia — na própria LOA (até o limite nela fixado) ou em lei especial	Obrigatória
Especial	Despesa sem dotação orçamentária específica	Prévia — sempre em lei especial	Obrigatória
Extraordinário	Despesa urgente e imprevista (calamidade, comoção interna)	Dispensada — abertura por decreto, com comunicação imediata ao Legislativo	Dispensada

O ponto sensível, na prática municipal, é a autorização de suplementação contida na própria LOA. A Constituição admite essa autorização (art. 165, § 8º), mas ela deve ser fixada em percentual razoável: autorizações genéricas e elevadas transferem ao Executivo, por antecipação, o poder de reescrever o orçamento por decreto, esvaziando a função legislativa e afrontando a vedação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos sem prévia autorização específica (art. 167, V e VI). O Vereador deve fiscalizar tanto a fixação do limite, na votação, quanto a abertura e a execução dos créditos ao longo do exercício — sob pena de a LOA converter-se em peça meramente decorativa.

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara do hipotético Município de Serra do Ipê/MG, o PLOA previa autorização para abertura de créditos suplementares de até 50% da despesa fixada. A assessoria da Comissão de Finanças levantou o histórico: nos quatro exercícios anteriores, as suplementações efetivas nunca superaram 18% do orçamento. Com base nesse dado, a Comissão aprovou emenda reduzindo a autorização para 20%, obrigando o Executivo a submeter à Câmara, por projeto de lei específico, qualquer suplementação além desse patamar. Resultado: o Legislativo recuperou o controle sobre alterações relevantes do orçamento sem engessar a execução ordinária.

7.3 O ciclo orçamentário em quatro fases

O ciclo orçamentário não termina com a sanção da LOA — a rigor, é aí que ele ganha vida. O ciclo se desdobra em quatro fases encadeadas: a elaboração da proposta, a cargo do Executivo; a apreciação e votação, a cargo do Legislativo, com o poder de emenda exercido nos limites do art. 166 da CF/88; a execução, novamente pelo Executivo, observados a programação financeira e o cronograma de desembolso (LRF, art. 8º); e o controle — interno, exercido por cada Poder sobre seus próprios atos; externo, exercido pela Câmara com o auxílio do Tribunal de Contas (CF/88, arts. 31 e 70); e social, exercido pelo cidadão a partir dos instrumentos de transparência.

Cada fase tem prazos e atores definidos. No município, o envio do PLOA observa o prazo fixado na Lei Orgânica; a apreciação segue o regimento interno da Câmara; a execução é acompanhada bimestralmente pelo RREO e quadrimestralmente pelo RGF; e o exercício se encerra com a prestação de contas anual, submetida ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento político-administrativo pela Câmara. Compreender o ciclo é compreender a divisão constitucional de trabalho entre Executivo e Legislativo no manejo do dinheiro público: o Executivo planeja e executa; o Legislativo autoriza, delimita e fiscaliza. Nenhuma das fases é dispensável, e a fraqueza de uma contamina as demais — orçamento mal apreciado é executado sem parâmetro; execução não fiscalizada transforma a autorização legislativa em formalidade vazia.

EXEMPLO PRÁTICO

O Prefeito do hipotético Município de Vale Formoso/MG encaminha à Câmara o PLOA do exercício seguinte. Na leitura técnica preliminar, o assessor jurídico constata: (i) destinação à saúde correspondente a 13,2% da receita resultante de impostos; (ii) autorização para abertura de créditos suplementares de até 60% do orçamento; (iii) ausência do demonstrativo de compatibilidade com as metas fiscais da LDO. O roteiro de atuação da Comissão de Finanças: primeiro, formalizar os vícios — descumprimento do piso da saúde (CF/88, art. 198, § 2º, III: mínimo de 15%), autorização de suplementação excessiva (incompatível com a lógica do art. 167, V, da CF/88) e ausência do demonstrativo exigido pela LRF (art. 5º); segundo, apresentar relatório técnico com emendas de realocação de dotações para atingir o piso da saúde, de redução do limite de suplementação a percentual compatível com o histórico do município e de exigência de juntada dos demonstrativos; terceiro, se persistirem os vícios, representar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público para fiscalização preventiva. O caso condensa, numa única peça, os três passos da leitura técnica apresentados nesta seção.

Resumo executivo

- A CF/88, arts. 165 a 169, estrutura o regime das finanças públicas e institui os três instrumentos do ciclo orçamentário — PPA, LDO e LOA —, integrados e hierarquicamente compatibilizados entre si.
- A iniciativa das leis orçamentárias é privativa do Chefe do Executivo (CF/88, art. 165), como reafirmado pelo STF na ADI 2.674 e na ADI 1.144; à Câmara cabem a apreciação, o poder de emenda e a fiscalização.
- Os princípios orçamentários — unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, equilíbrio, programação, legalidade e publicidade — têm força normativa, e sua inobservância sujeita a peça a controle externo e judicial.
- A LOA prevê a receita (estimativa) e fixa a despesa (limite máximo); a frustração de arrecadação ativa o mecanismo de limitação de empenho da LRF (art. 9º), com acompanhamento bimestral pelo RREO.
- A natureza tradicionalmente autorizativa da LOA foi mitigada pelo orçamento parcialmente impositivo (EC 86/2015 — emendas individuais, 1,2% da RCL; EC 100/2019 — emendas de bancada, 1% da RCL).
- A Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada pela CF/88 com *status* de lei complementar (STF, ADI 1.726-MC) e permanece como estatuto técnico das classificações, dos créditos adicionais e das fases da despesa.
- A LRF (LC 101/2000) impõe limites de pessoal, regras para despesa continuada, transparência (RREO e RGF) e restrições de final de mandato; LOA que a afronte não é juridicamente válida.

- Os pisos constitucionais municipais — 15% para saúde e 25% para educação — são impositivos e inflexíveis; sua conferência é etapa obrigatória da leitura técnica do PLOA.
- O ciclo orçamentário tem quatro fases — elaboração, apreciação, execução e controle —, e a apreciação das contas do Prefeito, para fins eleitorais, cabe à Câmara com auxílio do Tribunal de Contas (STF, RE 848.826/CE, Tema 835).

Questões para fixação

1. Sobre o sistema orçamentário instituído pelo art. 165 da CF/88, é correto afirmar que:
 - a) o PPA tem vigência coincidente com o mandato do Chefe do Executivo, iniciando-se no primeiro ano de governo.
 - b) a LDO estabelece metas e prioridades para o exercício subsequente e orienta a elaboração da LOA.
 - c) a LOA pode dispor livremente sobre matéria tributária, dispensando lei específica.
 - d) PPA, LDO e LOA são leis autônomas entre si, sem exigência de compatibilidade recíproca.
2. A respeito da iniciativa das leis orçamentárias no âmbito municipal:
 - a) qualquer Vereador pode apresentar projeto de LOA, desde que subscrito por um terço da Câmara.
 - b) a iniciativa é concorrente entre Prefeito e Mesa Diretora da Câmara.
 - c) a iniciativa é privativa da Câmara, cabendo ao Prefeito apenas a sanção.
 - d) a iniciativa é privativa do Prefeito, conforme o art. 165 da CF/88, aplicável por simetria aos Municípios.
3. O princípio da exclusividade (CF/88, art. 165, § 8º) significa que:
 - a) a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito.
 - b) somente o Executivo pode executar o orçamento, com exclusão de qualquer participação do Legislativo.
 - c) cada ente federativo deve possuir um único orçamento para todos os seus órgãos.
 - d) todas as receitas e despesas devem constar da LOA pelos valores brutos.
4. Quanto aos créditos adicionais previstos na Lei nº 4.320/1964:
 - a) os créditos especiais reforçam dotações já existentes na LOA.
 - b) os créditos extraordinários dependem de prévia autorização legislativa e de indicação de recursos.
 - c) os créditos suplementares reforçam dotações existentes e dependem de prévia autorização legislativa com indicação dos recursos correspondentes.
 - d) todas as espécies de créditos adicionais são abertas por decreto, sem participação do Legislativo.
5. Sobre a Lei nº 4.320/1964 e a LRF no regime constitucional vigente:
 - a) a LRF revogou integralmente a Lei nº 4.320/1964, que perdeu aplicação após 2000.
 - b) a Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada pela CF/88 com *status* de lei complementar, conforme

reconheceu o STF na ADI 1.726-MC, e convive com a LRF, que a complementa.

c) a Lei nº 4.320/1964 permanece como lei ordinária e pode ser alterada por medida provisória municipal.

d) a LRF aplica-se apenas à União, não alcançando Estados e Municípios.

Gabarito: 1-b; 2-d; 3-a; 4-c; 5-b. 1: a LDO é a ponte anual do sistema (CF/88, art. 165, § 2º), e o PPA vigora do segundo ano do mandato ao primeiro do seguinte. 2: a iniciativa das três leis orçamentárias é privativa do Executivo (STF, ADI 2.674 e ADI 1.144). 3: a exclusividade veda as “caudas orçamentárias”, com as duas ressalvas do próprio § 8º. 4: suplementares e especiais exigem prévia autorização legislativa e indicação de recursos; só os extraordinários se abrem por decreto. 5: a recepção com hierarquia de lei complementar foi expressamente afirmada na fundamentação da ADI 1.726-MC.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre orçamento e fiscalização financeira do Município.
- CONTI, José Mauricio. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Blucher — leitura sistemática do art. 165 e do tripé PPA-LDO-LOA.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT — natureza jurídica da lei orçamentária e execução da despesa.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas — normas gerais de direito financeiro e responsabilidade fiscal.
- BRASIL. Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) — leitura articulada dos textos legais, com atenção aos arts. 40 a 46 da primeira e aos arts. 4º, 5º, 8º, 9º, 19 e 42 da segunda.

MÓDULO II

A Lei Orçamentária no Município: Tramitação, Competências e Atuação Legislativa

Este módulo examina o procedimento de tramitação da Lei Orçamentária Anual na Câmara Municipal — da iniciativa à sanção —, identificando as competências privativas de cada Poder, os prazos do ciclo orçamentário e as consequências de seu descumprimento. Ao final, o participante deverá ser capaz de reconhecer os limites e as possibilidades da atuação legítima do Vereador no processo legislativo orçamentário, dominando os instrumentos técnicos de análise, emenda e fiscalização do projeto de lei orçamentária.

1. Quem decide o orçamento do Município? A repartição constitucional de competências

Há uma pergunta que atravessa, geração após geração, os plenários das Câmaras Municipais brasileiras: afinal, o orçamento é do Prefeito ou da Câmara? A resposta juridicamente correta — e politicamente delicada — é que o orçamento pertence a ambos, em momentos distintos do processo legislativo. A Constituição de 1988 desenhou, para as leis orçamentárias, um arranjo de competências compartilhadas em sequência: ao Chefe do Poder Executivo cabe, com exclusividade, a iniciativa dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (CF/88, art. 165); ao Poder Legislativo cabem, também com exclusividade, a apreciação, a deliberação e a votação dessas propostas (CF/88, art. 166).¹⁰

Essa divisão não é um detalhe procedimental: ela traduz a própria lógica da separação de Poderes aplicada à matéria financeira. O Executivo, que administra a máquina, arrecada as receitas e conhece as demandas operacionais dos serviços públicos, é quem está em melhores condições de formular a proposta. O Legislativo, que representa a pluralidade da comunidade local, é quem confere legitimidade democrática à peça, podendo aprová-la, emendá-la, rejeitar partes dela ou — em hipótese extrema, como se verá adiante — rejeitá-la integralmente. Nenhum dos dois Poderes, sozinho, "faz" o orçamento; cada um exerce, em sua fase, uma competência que o outro não pode usurpar.

No plano municipal, esse modelo incide por força do princípio da simetria: as normas centrais do processo legislativo orçamentário federal são de observância obrigatória pelos Estados e Municípios, cabendo à Lei Orgânica Municipal e ao Regimento Interno da

10. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

Câmara apenas a disciplina complementar — prazos internos, funcionamento das comissões, regime de emendas, rito de votação. Para Hely Lopes Meirelles, o orçamento municipal é a tradução, em números, do programa de governo local, e sua elaboração e aprovação constituem um dos momentos mais relevantes da vida institucional do Município.¹¹ Compreender o fluxo institucional dessa tramitação é, portanto, o primeiro passo para uma atuação parlamentar eficaz e juridicamente segura — objetivo central deste módulo.

2. A iniciativa privativa do Chefe do Executivo

2.1 Fundamento e alcance da reserva de iniciativa

A iniciativa privativa do Executivo em matéria orçamentária está inscrita no art. 165 da Constituição, que atribui ao Chefe daquele Poder a deflagração dos projetos de PPA, LDO e LOA. Trata-se de cláusula vinculante para os Municípios: a Câmara não pode, por iniciativa parlamentar, apresentar projeto de lei orçamentária, nem a Lei Orgânica pode transferir essa atribuição a outro órgão. A razão de ser da reserva é funcional — só o Executivo dispõe do aparato técnico (secretarias de fazenda e planejamento, contadorias, bases de dados de arrecadação) necessário para estimar receitas e fixar despesas de modo consistente — e também é garantia de responsabilidade: quem executará o orçamento deve responder pela proposta que lhe dá origem.

CONCEITO-CHAVE

Iniciativa privativa (ou reservada) é a competência exclusiva de determinado órgão ou autoridade para apresentar o projeto de lei sobre certa matéria. Em matéria orçamentária, pertence ao Chefe do Executivo (CF/88, art. 165). Atenção: a reserva alcança apenas a *deflagração* do processo legislativo — não as fases de deliberação, emenda e votação, que permanecem com o Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal reafirma essa arquitetura de forma constante. Em julgado recente, o Plenário assentou que a Constituição atribui de modo categórico ao Executivo a propositura das três leis orçamentárias, invalidando norma estadual que interferia nessa prerrogativa — orientação plenamente transponível aos Municípios pelo princípio da simetria. Na mesma linha, precedente mais antigo da Corte já havia declarado inconstitucional lei estadual que cerceava a iniciativa do Chefe do Executivo quanto à lei orçamentária, por afronta ao art. 165, III, da Constituição.

11. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 2.674, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023, DJE 20/09/2023 — ação direta em que o Plenário reafirmou a reserva de iniciativa do Executivo para as leis orçamentárias, em caso estadual aplicável aos Municípios por simetria.

"A Constituição de 1988 (...) prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais"

No mesmo sentido: **STF, ADI 1.144, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 16/08/2006, DJ 08/09/2006** — lei estadual que cerceia a iniciativa do Chefe do Executivo quanto à lei orçamentária viola o art. 165, III, da CF/88.

Esse arranjo gera, com frequência, a percepção de esvaziamento do Legislativo municipal — como se ao Vereador restasse o papel de mero homologador da vontade do Prefeito. A percepção é equivocada. A competência exclusiva do Executivo restringe-se à iniciativa; tudo o que vem depois — o exame nas comissões, a apresentação de emendas individuais e coletivas, a rejeição de dispositivos, os requerimentos de informação, a votação final — é território do Parlamento. O Vereador que domina o rito e os instrumentos dispõe de protagonismo real na definição das prioridades do gasto público local, como se demonstrará nas seções 6 a 8.

2.2 Vícios de iniciativa e controle preventivo

A inobservância da reserva de iniciativa gera vício formal insanável. É o caso, por exemplo, de projeto de iniciativa parlamentar que pretenda criar despesas obrigatórias no âmbito do Executivo, remanejar dotações ou instituir programa novo à margem do PLOA. A orientação reiterada do Supremo é a de que o vício de iniciativa não se convalida sequer pela sanção do Chefe do Executivo: a lei nasce inconstitucional e assim permanece, sujeita a invalidação pelo controle de constitucionalidade. Em matéria orçamentária, a gravidade é potencializada, porque a nulidade contamina não apenas a norma, mas a legitimidade dos atos de execução praticados sob sua égide — empenhos, licitações, contratos.

Daí a importância do controle preventivo exercido pela própria Câmara. O Presidente da Mesa pode indeferir liminarmente proposições que invadam a iniciativa reservada; a Comissão de Constituição e Justiça deve emitir parecer pela inconstitucionalidade quando identificar o vício; e a assessoria jurídica da Casa tem o dever funcional de alertar os parlamentares antes da deliberação. Esse filtro interno é a forma mais econômica — em tempo, recursos e desgaste institucional — de evitar judicializações futuras e a responsabilização dos envolvidos.

ATENÇÃO

A sanção do Prefeito **não convalida** o vício de iniciativa. Projeto de Vereador que invada a reserva orçamentária do Executivo permanece inconstitucional mesmo que sancionado e publicado. O controle preventivo — Presidência, Mesa Diretora e Comissão de Constituição e Justiça — é a barreira institucional adequada; a omissão desse filtro expõe a Câmara ao desgaste da invalidação judicial posterior.

3. Prazos de tramitação: o cronograma constitucional e municipal

O ciclo orçamentário obedece a um calendário rígido. Na ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição para dispor sobre prazos e vigência das leis orçamentárias, aplica-se o regime transitório do art. 35, § 2º, do ADCT, replicável aos Municípios por simetria: o projeto do PPA deve ser encaminhado até 31 de agosto do primeiro ano do mandato; o projeto de LDO, até 15 de abril de cada ano; e o projeto de LOA, até 31 de agosto de cada exercício. A Lei Orgânica Municipal pode adequar essas datas à realidade local, desde que preserve a logicidade do ciclo — a LDO deve ser votada antes do envio da LOA, e a LOA deve estar apta a vigor em 1º de janeiro.

Cronograma de tramitação das leis orçamentárias (ADCT, art. 35, § 2º, aplicável por simetria, salvo disciplina própria da Lei Orgânica)

Peça	Envio pelo Executivo	Devolução para sanção	Vigência
PPA	Até 31/8 do primeiro ano do mandato	Até o encerramento da sessão legislativa	Quatro exercícios (até o fim do primeiro ano do mandato seguinte)
LDO	Até 15/4 de cada ano	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa	Orienta a elaboração e a execução da LOA do exercício seguinte
LOA	Até 31/8 de cada ano	Até o encerramento da sessão legislativa	Exercício financeiro (1º/1 a 31/12)

O descumprimento dos prazos pelo Executivo não é mera desorganização administrativa: pode configurar crime de responsabilidade do Prefeito, nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967, além de comprometer em cascata todo o ciclo do exercício seguinte — sem LDO votada a tempo, a LOA nasce sem parâmetros; sem LOA enviada a tempo, a Câmara delibera sob pressão e o exercício pode iniciar sem orçamento aprovado.¹² O Vereador, no exercício do controle que lhe compete, pode e deve reagir institucionalmente ao atraso injustificado: notificação formal do Executivo pela Mesa Diretora, representação ao

12. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

Tribunal de Contas — no caso mineiro, o TCE/MG, que orienta os legislativos locais nesse sentido — e comunicação ao Ministério Público.

EXEMPLO PRÁTICO

No hipotético Município de Ribeirão das Pedras/MG, o Prefeito não encaminha o PLOA até a data fixada na Lei Orgânica. Decorridos quarenta dias sem qualquer comunicação formal, a Vereadora que preside a Comissão de Finanças e Orçamento propõe à Mesa um roteiro em quatro passos: (1) ofício da Mesa Diretora exigindo justificativa documentada e fixando novo prazo razoável; (2) persistindo a inércia, representação ao TCE/MG e ao Ministério Público, com indicação do possível enquadramento no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967; (3) verificação, na LDO vigente, da cláusula de execução duodecimal, com esclarecimento à população sobre as consequências do atraso; (4) registro formal do descumprimento em sessão plenária. A Câmara reage com instrumentos jurídicos, e não apenas com protesto político.

4. O exercício financeiro sem LOA aprovada: a execução duodecimal

E se 1º de janeiro chegar sem LOA aprovada — seja porque o Executivo atrasou o envio, seja porque a Câmara não concluiu a votação? A Constituição não traz solução expressa para o impasse. A doutrina e a prática institucional consagraram, com respaldo na Lei nº 4.320/1964 e, sobretudo, em autorização veiculada na própria LDO, a chamada execução duodecimal: a Administração fica autorizada a executar, a cada mês, um doze avos da programação constante da proposta orçamentária (ou do orçamento anterior, conforme a fórmula adotada localmente), até que a nova lei seja sancionada.¹³

O fundamento material da solução é duplo: o princípio da continuidade administrativa e a inafastabilidade dos serviços públicos essenciais — saúde, educação, limpeza urbana e folha de pessoal não podem simplesmente parar à espera do legislador. Como observa a doutrina de direito financeiro, trata-se de exceção pragmática à regra da anualidade orçamentária, e não de um regime alternativo de execução: a normalidade constitucional é o exercício iniciar-se com lei orçamentária vigente.¹⁴ A demora prolongada na aprovação corrói o planejamento, congela investimentos novos — que, em regra, não cabem no regime de duodécimos — e instala insegurança jurídica na gestão.

No Município, o ponto de atenção prática é o texto da LDO: é nela que costuma constar a cláusula expressa autorizando a execução provisória por duodécimos e definindo seu alcance (quais despesas, em que proporção, por quanto tempo). O Vereador atento examina essa cláusula na tramitação da própria LDO — quando ela é genérica demais, transforma a

13. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 mar. 1964.

14. CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher.

exceção em salvo-conduto permanente para o Executivo; quando é restritiva demais, pode inviabilizar serviços essenciais num impasse real. Calibrar esse dispositivo é decisão legislativa relevante, tomada meses antes de qualquer crise.

5. A tramitação interna na Câmara Municipal

5.1 A Comissão de Finanças e Orçamento

Recebido o PLOA, a tramitação interna tem como pilar a Comissão de Finanças e Orçamento — comissão técnica permanente prevista no Regimento Interno de toda Câmara, espelho adaptado da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição no plano federal. A ela compete o exame preliminar da LOA, da LDO e do PPA, a análise dos relatórios fiscais periódicos (RREO e RGF) e a apreciação das prestações de contas anuais do Executivo. Seu parecer é, em regra, condição prévia à deliberação em Plenário: é na Comissão que se constrói a primeira leitura técnica do projeto, que se identificam vícios e oportunidades de emenda e que se elabora o relatório destinado a orientar o debate plenário.

A qualidade do trabalho da Comissão depende diretamente de sua estrutura de apoio: assessoria jurídica qualificada, contadores experientes e Vereadores capacitados em matéria orçamentária. Câmaras que investem nessa estrutura convertem a Comissão em verdadeiro centro de inteligência fiscal do Legislativo; Câmaras que a tratam como formalidade regimental abrem mão, na prática, do exame de mérito da peça mais importante do ano. Registre-se, ainda, que é também no âmbito dessa Comissão que se inicia o rito de julgamento das contas anuais do Prefeito — competência exclusiva da Câmara, na qual o parecer prévio do Tribunal de Contas tem natureza opinativa, conforme definiu o Supremo em repercussão geral.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016, DJE 23/08/2017 — Repercussão geral, Tema 157 — o precedente, oriundo de caso mineiro, delimita o papel do Tribunal de Contas e da Câmara no julgamento das contas anuais do Prefeito, matéria que passa pela Comissão de Finanças e Orçamento.

"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."

5.2 Audiências públicas e participação social

A tramitação orçamentária não é assunto interno dos gabinetes. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a transparência da gestão fiscal será assegurada, entre outras medidas, pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da LDO e da LOA (LRF, art. 48, parágrafo único, I).¹⁵ A audiência pública é, portanto, exigência legal, e não gentileza do gestor ou opção do Presidente da Câmara. Sua supressão configura vício formal capaz de comprometer a validade da peça orçamentária e de ensejar responsabilização dos agentes envolvidos.

No ambiente mineiro, o TCE/MG tem exigido dos jurisdicionados a comprovação documental da realização das audiências: divulgação prévia com antecedência razoável, registro em ata, lista de presença e publicização dos resultados. O padrão dialoga com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e com a diretriz de gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Para o Vereador, a audiência pública cumpre dupla função: legitima a peça perante a comunidade e produz insumos concretos — demandas de bairros, distorções de estimativa, prioridades negligenciadas — que alimentam o trabalho de emendas descrito na seção seguinte.

6. A atuação do Vereador: leitura técnica, emendas e fiscalização

6.1 O roteiro de análise do PLOA em sete etapas

A primeira tarefa do Vereador ao receber o PLOA é uma leitura técnica metódica — e há um roteiro replicável para isso. **Etapla 1:** verificar a compatibilidade do projeto com o PPA e com a LDO vigentes, pois emenda ou programação incompatível com essas peças é juridicamente vulnerável. **Etapla 2:** examinar a estimativa de receitas, aferindo seu realismo pela comparação com a arrecadação efetiva dos exercícios anteriores — superestimar receita é a porta de entrada do desequilíbrio fiscal. **Etapla 3:** examinar a fixação de despesas, conferindo o cumprimento dos pisos constitucionais, dos limites de gasto e das vinculações legais.

Etapla 4: verificar as autorizações para abertura de créditos suplementares contidas no texto da lei — percentuais excessivos transferem ao Executivo, por antecipação, o poder de remanejar o orçamento sem novo crivo legislativo. **Etapla 5:** conferir os anexos exigidos pela LRF, notadamente as metas fiscais, os riscos fiscais e os demonstrativos correlatos (LRF, arts. 4º e 5º). **Etapla 6:** identificar as despesas obrigatórias e o seu adequado tratamento na programação. **Etapla 7:** converter as conclusões em produtos legislativos — pareceres, emendas e relatório técnico que subsidiem a Comissão de Finanças e o Plenário.

15. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.

Materiais orientadores editados pelo TCE/MG para os legislativos municipais mineiros seguem essa mesma lógica de *checklist* e são valioso instrumento de capacitação institucional.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Vale do Jequitibá/MG, o assessor da Comissão de Finanças compara a receita estimada no PLOA com a série da arrecadação dos últimos exercícios e constata crescimento projetado muito acima do comportamento histórico, sem justificativa técnica no projeto. O relator aponta o descompasso em seu parecer e a Comissão propõe emenda de adequação, reduzindo dotações lastreadas na parcela irrealista da estimativa. Resultado prático: a Câmara evita aprovar um orçamento fictício, cuja execução exigiria contingenciamentos sucessivos e frustraria as próprias emendas parlamentares nele inseridas.

6.2 Emendas parlamentares e o orçamento impositivo municipal

A emenda é o instrumento por excelência da participação parlamentar no orçamento. No regime do art. 166 da Constituição, aplicável por simetria, as emendas ao projeto de lei orçamentária devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO e devem indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa — excluídas as dotações para pessoal e seus encargos, o serviço da dívida e as transferências constitucionais. Em outras palavras: emendar não é criar dinheiro novo, é realocar o existente dentro de balizas estritas. No plano federal, o regime evoluiu para o chamado orçamento impositivo — a EC nº 86/2015 tornou obrigatória a execução das emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, e a EC nº 100/2019 estendeu a impositividade às emendas de bancada, até 1% da RCL.

E o Município pode adotar modelo semelhante? O Supremo Tribunal Federal já enfrentou a questão em caso concreto gaúcho, reconhecendo a validade de emenda à Lei Orgânica municipal que instituiu regime de execução obrigatória de emendas parlamentares locais. A Segunda Turma assentou que as normas constitucionais de processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória por simetria e que a previsão de emendas impositivas no âmbito municipal não contraria o modelo federal — prestigiando a auto-organização municipal garantida pelo art. 29 da Constituição. Trata-se de precedente de Turma, sem eficácia vinculante geral, mas que oferece diretriz segura para as Câmaras que pretendam institucionalizar o orçamento impositivo local.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021, DJE 19/08/2021 — caso do Município de Tapes/RS, em que se validou a instituição de emendas impositivas por emenda à Lei Orgânica municipal.

"A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União."

"O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal."

6.3 Requerimentos, pedidos de informação e convocações

Durante a tramitação do PLOA — e, na verdade, ao longo de todo o ciclo orçamentário —, o Vereador dispõe ainda de instrumentos de fiscalização e esclarecimento técnico: requerimentos de informações dirigidos ao Executivo, convocação de Secretários municipais para prestar esclarecimentos em comissão ou em Plenário e realização de audiências com os servidores das pastas finalísticas. Tais mecanismos têm matriz constitucional — o art. 50 da CF/88, aplicável por simetria, e o sistema de controle externo dos arts. 70 a 75 — e disciplina específica na Lei Orgânica e no Regimento Interno de cada Casa.

Convém desfazer um equívoco recorrente no debate local: o uso desses instrumentos não é "interferência indevida" na gestão, mas exercício regular de competência institucional. O controle parlamentar é função inerente ao Poder Legislativo, e negá-la equivaleria a esvaziar a própria representação democrática, como sublinha a doutrina de direito financeiro ao tratar da fiscalização orçamentária pelo Parlamento.¹⁶ A boa utilização — tempestiva, fundamentada, sem espetacularização — eleva a qualidade do debate orçamentário e fortalece o produto legislativo final.

7. Sanção, veto, promulgação e rejeição do PLOA

7.1 Sanção, veto e promulgação

Aprovado o PLOA pelo Plenário, o autógrafo é remetido ao Prefeito para sanção ou veto, no prazo fixado pela Lei Orgânica — em regra, quinze dias úteis, na esteira do modelo do art. 66 da Constituição, aplicável por simetria. O veto pode ser total ou parcial, deve ser sempre fundamentado — por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público — e comunicado à Câmara em até quarenta e oito horas. Veto imotivado ou

16. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT.

utilizado como instrumento de pura retaliação política desborda de sua função constitucional de controle e expõe o gestor a questionamentos.

Recebido o veto, a Câmara o aprecia no prazo regimental, podendo mantê-lo ou rejeitá-lo pelo quórum fixado na disciplina local. Rejeitado o veto, a parte correspondente retorna ao Prefeito para promulgação; se ele não a promulgar em quarenta e oito horas, a competência desloca-se ao Presidente da Câmara, que promulgará a norma — mecanismo de simetria que impede o Executivo de frustrar, pela inércia, a decisão parlamentar. Promulgada e publicada, a LOA passa a vigor e vincula toda a Administração Municipal — direta e indireta — no exercício para o qual foi votada.

7.2 Rejeição parcial e total: o Legislativo como freio e contrapeso

A Câmara pode, em situações extremas, rejeitar dispositivos ou programações do PLOA — e, em hipótese raríssima, rejeitá-lo integralmente. Na rejeição parcial, suprime-se a programação atingida e promulga-se o remanescente; os recursos que ficarem sem despesa correspondente em razão de veto, emenda ou rejeição seguem a regra do art. 166, § 8º, da Constituição, podendo ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. A rejeição integral, por sua vez, é medida de ruptura: além de comprometer a continuidade administrativa e empurrar o exercício para o regime precário de duodécimos, exige solução institucional — em geral, repactuação política e envio de novo projeto pelo Executivo.

O instrumento existe e integra o sistema de freios e contrapesos; sua utilização, contudo, demanda extrema responsabilidade institucional. Rejeitar o orçamento sem plano de saída não pune o Prefeito — paralisa o Município e recai, primeiro, sobre a população que depende dos serviços públicos. A rejeição é a artilharia pesada do Parlamento local: sua eficácia está mais na dissuasão que no disparo.

ATENÇÃO

Rejeição parcial não autoriza o Executivo a gastar livremente os recursos que ficaram sem destinação: o aproveitamento dessas sobras depende de **prévia e específica autorização legislativa**, na forma do art. 166, § 8º, da CF/88. Câmara que rejeita programação deve acompanhar, na sequência, os projetos de créditos adicionais que pretenderem reutilizar tais recursos.

8. A LDO como instrumento estratégico do Vereador

Há, por fim, um equívoco estratégico recorrente nos legislativos municipais: concentrar todas as energias na LOA, votada no fim do ano, e tratar a LDO, votada no primeiro

semestre, como formalidade de passagem. É um erro de cálculo institucional. A LDO é a peça que verdadeiramente molda o conteúdo da LOA: nela se definem as metas e prioridades da administração para o exercício seguinte, as regras de elaboração e execução do orçamento, as condições para criação de despesas e concessão de vantagens, os parâmetros das metas fiscais (LRF, art. 4º). Quem escreve a moldura condiciona o quadro.

Ao emendar a LDO — exigindo prioridades específicas, demandando a inclusão de programas, calibrando a cláusula de duodécimos, fixando critérios para limitação de empenho —, o Vereador antecipa o debate orçamentário e amplia, na prática, sua influência sobre a LOA que chegará meses depois. Trata-se de percepção institucional ainda pouco explorada nas Câmaras brasileiras: dominar a LDO é controlar, em larga medida, a LOA. A doutrina de direito financeiro destaca justamente esse papel de elo do sistema — a LDO funciona como filtro anual do PPA e moldura técnica da lei orçamentária.¹⁷

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara do hipotético Município de Serra do Aviação/MG, um grupo de Vereadores pretendia garantir recursos para a reforma das unidades básicas de saúde da zona rural, mas todos os anos suas emendas à LOA esbarravam na alegação de incompatibilidade com as prioridades da administração. No ano seguinte, mudaram a estratégia: emendaram a LDO em abril, incluindo a atenção primária rural entre as metas e prioridades do exercício. Quando o PLOA chegou em agosto sem programação correspondente, a própria incompatibilidade passou a operar a favor dos parlamentares — o parecer da Comissão apontou a desconformidade do projeto com a LDO, e a emenda à LOA tornou-se tecnicamente irrecusável. A batalha da LOA foi vencida na LDO.

Fechando o ciclo do módulo: a iniciativa é do Prefeito, mas o processo é da Câmara. Prazos, comissões, audiências, emendas, veto e rejeição não são burocracia — são a gramática institucional pela qual o Vereador transforma mandato em prioridade orçamentária. O Módulo III avançará sobre o regime das emendas impositivas e das transferências especiais, aprofundando os instrumentos aqui apresentados.

Resumo executivo

- O orçamento municipal resulta de competências compartilhadas em sequência: a iniciativa do PPA, da LDO e da LOA é privativa do Chefe do Executivo (CF/88, art. 165), mas apreciação, emenda e votação são exclusivas da Câmara (art. 166).

17. HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Atlas.

- A reserva de iniciativa é de observância obrigatória nos Municípios por simetria; o STF a reafirmou na ADI 2.674 (Rel. Min. Nunes Marques, Pleno, 2023) e já na ADI 1.144 (Rel. Min. Eros Grau, Pleno, 2006).
- O vício de iniciativa é insanável e não se convalida pela sanção; o controle preventivo pela Mesa e pela Comissão de Constituição e Justiça é o filtro institucional adequado.
- Pelo regime do ADCT, art. 35, § 2º, aplicável por simetria, o PPA e a LOA devem ser enviados até 31/8 e a LDO até 15/4; o atraso injustificado pode configurar crime de responsabilidade do Prefeito (DL nº 201/1967) e enseja representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.
- Iniciado o exercício sem LOA, admite-se a execução duodecimal — um doze avos por mês —, exceção fundada na continuidade administrativa, normalmente autorizada por cláusula expressa da LDO.
- A Comissão de Finanças e Orçamento é o pilar técnico da tramitação; as audiências públicas na elaboração e discussão de PPA, LDO e LOA são exigência da LRF (art. 48, parágrafo único, I), cuja falta gera vício formal.
- As emendas ao PLOA devem ser compatíveis com PPA e LDO e indicar recursos de anulação de despesa; o STF admitiu que o Município institua emendas impositivas em sua Lei Orgânica (RE 1.301.031 AgR/RS, Segunda Turma, 2021).
- Aprovado o projeto, seguem-se sanção ou veto fundamentado, apreciação do veto pela Câmara e promulgação — subsidiariamente pelo Presidente da Câmara; recursos remanescentes de veto, emenda ou rejeição seguem o art. 166, § 8º, da CF/88.
- A LDO, votada no primeiro semestre, molda a LOA: atuar tecnicamente sobre ela é a forma mais eficaz de o Vereador influenciar o orçamento do exercício seguinte.

Questões para fixação

1. Sobre a iniciativa das leis orçamentárias no Município, é correto afirmar que:
 - a) a Câmara pode deflagrar o projeto de LOA quando o Prefeito descumprir o prazo de envio;
 - b) a iniciativa do PPA, da LDO e da LOA é privativa do Chefe do Executivo, restando à Câmara a apreciação, a emenda e a votação;
 - c) a Lei Orgânica pode atribuir a iniciativa da LOA à Mesa Diretora da Câmara;
 - d) a sanção do Prefeito convalida o vício de iniciativa de projeto orçamentário deflagrado por Vereador.
2. Segundo o regime do art. 35, § 2º, do ADCT, aplicável por simetria aos Municípios que não disponham de regra própria, os projetos de LDO e de LOA devem ser enviados ao Legislativo, respectivamente:
 - a) até 31 de agosto e até 15 de abril de cada ano;
 - b) até 15 de abril e até 31 de dezembro de cada ano;
 - c) até 30 de junho e até 30 de setembro de cada ano;
 - d) até 15 de abril e até 31 de agosto de cada ano.
3. Iniciado o exercício financeiro sem LOA aprovada, a prática consagrada no direito financeiro brasileiro, em regra autorizada por cláusula expressa da LDO, é:
 - a) a execução duodecimal, à razão de um doze avos por mês, como exceção fundada na

continuidade administrativa; b) a suspensão integral dos pagamentos até a sanção da nova lei; c) a prorrogação automática e integral da LOA anterior por todo o exercício; d) a decretação obrigatória de calamidade financeira pelo Prefeito.

4. Sobre as audiências públicas no processo de elaboração e discussão do PPA, da LDO e da LOA, é correto afirmar que:

a) constituem faculdade discricionária do Presidente da Câmara; b) são exigíveis apenas nos municípios com mais de cinquenta mil habitantes; c) são exigência da LRF (art. 48, parágrafo único, I), e sua inobservância configura vício formal apto a comprometer a peça orçamentária; d) somente são obrigatórias na tramitação do PPA, por sua vigência plurianual.

5. No RE 1.301.031 AgR/RS (Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, 2021), o STF decidiu que:

a) as emendas impositivas são privativas da União, vedada sua adoção pelos Municípios; b) o Município pode, por emenda à Lei Orgânica, instituir regime de emendas parlamentares impositivas, sem contrariar o modelo orçamentário federal; c) a tese foi fixada em repercussão geral, com efeito vinculante para todos os entes; d) o constituinte estadual pode restringir a auto-organização municipal em matéria orçamentária.

Gabarito: 1-b; 2-d; 3-a; 4-c; 5-b. 1: a reserva do art. 165 alcança só a iniciativa, e o vício não se convalida pela sanção. 2: LDO até 15/4 e LOA até 31/8 (ADCT, art. 35, § 2º). 3: a execução duodecimal é exceção pragmática fundada na continuidade administrativa. 4: a audiência pública é exigência legal da LRF, não faculdade do gestor. 5: precedente da Segunda Turma que validou as emendas impositivas na Lei Orgânica municipal, sem tese de repercussão geral.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre o processo legislativo municipal e as leis orçamentárias.
- CONTI, José Mauricio. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Blucher — análise do ciclo orçamentário e das competências dos Poderes.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT — tramitação das leis orçamentárias e controle parlamentar.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988, arts. 165 e 166, e ADCT, art. 35, § 2º; Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), arts. 4º, 5º e 48 — leitura articulada dos dispositivos que estruturam a tramitação orçamentária.
- STF, RE 729.744/MG (Tema 157) e RE 1.301.031 AgR/RS — inteiro teor disponível no portal do Supremo Tribunal Federal (portal.stf.jus.br).

MÓDULO III

A Mutação Constitucional do Orçamento: Do Modelo Autorizativo ao Modelo Impositivo

Este módulo tem por objetivo compreender a transição histórica do modelo orçamentário brasileiro — do regime puramente autorizativo ao regime parcialmente impositivo — e seus efeitos jurídicos e institucionais sobre a relação entre Executivo e Legislativo. Ao final, o participante será capaz de identificar os marcos normativos dessa mutação, reconhecer os limites da impositividade e avaliar as condições para a sua adoção no plano municipal.

1. O paradoxo do orçamento autorizativo: por que o Executivo deixava de executar emendas aprovadas?

Durante décadas, o Brasil conviveu com um paradoxo institucional que qualquer vereador experiente conhece de perto. O parlamentar — fosse ele deputado federal, deputado estadual ou vereador — estudava o projeto de lei orçamentária, negociava com as bases, apresentava emendas, articulava sua aprovação em plenário e via a alocação incorporada ao texto final da LOA. E, depois de tudo isso, nada acontecia. O Executivo, alegando indisponibilidade de caixa, frustração de receitas ou simples conveniência administrativa, deixava de executar a despesa aprovada. A emenda existia no papel, mas jamais se convertia em obra, serviço ou política pública.

Esse fen meno não decorria de ilegalidade, e é fundamental que o operador municipal compreenda o ponto: ele decorria da própria concepção jurídica que então se tinha da lei orçamentária. A LOA era compreendida como peça meramente autorizativa — vinculava o gestor como teto, jamais como obrigação. A dotação orçamentária funcionava como um limite máximo de gasto, uma permissão para despender, e não como um comando de execução. Dentro desse quadro, a decisão de executar ou não determinada despesa permanecia integralmente no campo da discricionariedade administrativa do chefe do Executivo.

O efeito perverso dessa arquitetura logo se revelou. Ao concentrar o poder de escolher quais emendas seriam executadas — e quais permaneceriam letra morta —, o Executivo transformou o orçamento em instrumento de barganha política. A liberação de emendas passou a operar como moeda de troca na relação com o parlamento: apoiava-se o governo, executava-se a emenda; contrariava-se o governo, a dotação era contingenciada. A emenda

aprovada e não executada deixou de ser exceção e converteu-se em norma de funcionamento do sistema, esvaziando na prática a participação legislativa no ciclo orçamentário.

A insatisfação institucional com esse estado de coisas acumulou-se ao longo das décadas e encontrou eco em sólida crítica doutrinária. Autores como Regis Fernandes de Oliveira e José Mauricio Conti sustentaram, cada qual a seu modo, que a tradição autorizativa comprometia a essência da função legislativa em matéria orçamentária, reduzindo a votação parlamentar a um rito formal sem consequência prática.¹⁸ Essa insatisfação desaguiaria, em 2015, na primeira grande mutação constitucional do orçamento brasileiro: a Emenda Constitucional nº 86.

CONCEITO-CHAVE

Orçamento autorizativo × orçamento impositivo. No modelo *autorizativo*, a dotação orçamentária é mera permissão de gasto: fixa o limite máximo da despesa, mas não obriga o Executivo a executá-la. No modelo *impositivo*, a dotação — ou parcela dela — tem força obrigatória: o Executivo deve executá-la, e o não cumprimento exige justificativa formal, sujeita a controle. O regime brasileiro atual é *parcialmente impositivo*: convivem, na mesma LOA, parcelas de execução obrigatória e parcelas discricionárias.

2. O modelo autorizativo em julgamento: vantagens reais, críticas igualmente reais

Seria um erro didático apresentar o modelo autorizativo como mera patologia. Ele se defendia — e ainda se defende — com argumentos tecnicamente sólidos, que o assessor legislativo precisa conhecer para dialogar com as procuradorias e secretarias de fazenda municipais. O primeiro argumento é o da natureza estimativa da receita: a LOA trabalha com previsões de arrecadação que podem não se confirmar, e obrigar a execução integral da despesa diante de receitas frustradas seria um convite ao desequilíbrio fiscal. O segundo é o da flexibilidade gerencial: o gestor precisa de margem para responder a emergências, calamidades e mudanças de cenário econômico ao longo do exercício. O terceiro é o da governança fiscal: engessar a execução comprometeria os mecanismos de limitação de empenho e de preservação das metas de resultado que a LRF impõe a todos os entes.

A crítica, contudo, era igualmente consistente. Em primeiro lugar, o modelo transformava a votação parlamentar do orçamento em formalidade: de que vale o Legislativo emendar, discutir e aprovar, se a palavra final sobre a execução pertence exclusivamente ao Executivo? Em segundo lugar, criava uma distorção do princípio da separação dos poderes, pois convertia a função orçamentária do parlamento — historicamente o núcleo do consti-

18. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT.

tucionalismo — em competência decorativa. Em terceiro lugar, subvertia a própria *ratio* da Lei de Responsabilidade Fiscal: a LRF exige planejamento e ação transparente, e um sistema em que a execução depende de escolhas políticas casuísticas do gestor é o oposto do planejamento responsável.

A controvérsia entre essas duas posições estruturou o debate jurídico-orçamentário das últimas décadas — e não desapareceu com as emendas constitucionais recentes: transformou-se. Hoje a discussão não é mais sobre se a LOA deve ter parcelas impositivas, mas sobre como calibrar a impositividade para que conviva com a responsabilidade fiscal, com a eficiência do gasto e com a transparência. Foi essa segunda geração de questões que chegou ao Supremo Tribunal Federal nas ADPFs sobre as emendas de relator e nas ações diretas sobre as emendas impositivas e as transferências especiais, examinadas adiante.

3. A EC nº 86/2015: o primeiro passo da impositividade

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, alterou o art. 166 da Constituição Federal e introduziu, no plano federal, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais ao orçamento, no montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior.¹⁹ Foi a primeira grande inflexão do modelo: pela primeira vez, uma parcela determinada da lei orçamentária deixou de ser mera autorização e passou a ostentar força impositiva, com execução obrigatória e equitativa.

O desenho da EC nº 86/2015 trouxe ainda uma vinculação material relevante para o cotidiano municipal: metade do percentual das emendas individuais deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde (ASPS), nos termos do art. 166, § 9º-A, da Constituição. Trata-se de regra que o vereador deve ter sempre presente ao planejar suas indicações, pois condiciona a distribuição setorial das emendas.

O alcance da reforma, porém, era deliberadamente contido. A impositividade instituída em 2015 restringia-se às emendas individuais e ao plano federal — a Constituição nada dizia, de forma expressa, sobre Estados e Municípios. Essa lacuna gerou intensa controvérsia federativa: poderiam os entes subnacionais replicar o regime em suas próprias constituições e leis orgânicas? Ou a impositividade seria um arranjo exclusivo da União, insuscetível de reprodução local? A questão, de enorme interesse para as Câmaras Municipais, somente viria a ganhar uma diretriz jurisprudencial clara anos depois, com o julgamento do RE 1.301.031 AgR/RS, examinado na seção 7.

Mesmo restrita, a mudança de 2015 deslocou definitivamente o eixo do debate: a pergunta deixou de ser “o orçamento pode obrigar?” e passou a ser “em que medida e sob quais condições o orçamento obriga?” — a pergunta que orienta o restante deste módulo.

19. BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 mar. 2015.

4. A EC nº 100/2019 e a consolidação do regime parcialmente impositivo

O segundo movimento veio com a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, que ampliou o regime impositivo para alcançar as emendas de bancada estadual, até o limite de 1% da receita corrente líquida do exercício anterior.²⁰ Se a EC nº 86/2015 abriu a porta, a EC nº 100/2019 consolidou a nova arquitetura: a impositividade deixou de ser um regime excepcional das emendas individuais e passou a estruturar também a atuação coletiva das bancadas no orçamento da União.

No mesmo ano, a EC nº 105/2019 acrescentou ao sistema um instrumento que se tornaria célebre — e polêmico: as transferências especiais, popularmente conhecidas como “emendas Pix”. Por meio delas, recursos de emendas individuais podem ser repassados diretamente ao ente federado beneficiário, com ingresso imediato em sua titularidade, sem a celebração de convênio ou instrumento congênere e sem vinculação a uma finalidade específica pactuada com a União. Para os Municípios, as transferências especiais representaram acesso facilitado a recursos federais; para os órgãos de controle, representaram um desafio inédito de rastreabilidade — tensão que, como se verá, o STF enfrentaria diretamente a partir de 2024. Completou o ciclo normativo a EC nº 126/2022, com ajustes adicionais ao regime das emendas.

Combinadas, as Emendas nº 86/2015 e nº 100/2019 instituíram aquilo que a doutrina passou a denominar regime parcialmente impositivo: parte da LOA tem força obrigatória de execução; outra parte permanece autorizativa, sujeita à discricionariedade administrativa. Para José Mauricio Conti, a impositividade parcial pode ser lida como a fórmula brasileira de equilíbrio entre a flexibilidade fiscal reclamada pelo Executivo e o protagonismo legislativo no ciclo orçamentário.²¹ Esse modelo federal, por adesão voluntária e por força da simetria constitucional, vem sendo gradualmente replicado em Estados e Municípios — movimento que constitui o pano de fundo prático deste módulo.

Marcos normativos e jurisprudenciais da transição para o modelo parcialmente impositivo

Marco	Conteúdo essencial	Efeito sobre o modelo
EC nº 86/2015	Execução obrigatória das emendas individuais (1,2% da RCL do exercício anterior); metade destinada a ASPS (art. 166, § 9º-A).	Inaugura a impositividade no plano federal.

20. BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 jun. 2019.

21. CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher.

Marco	Conteúdo essencial	Efeito sobre o modelo
EC nº 100/2019	Execução obrigatória das emendas de bancada estadual (1% da RCL do exercício anterior).	Expande a impositividade às emendas coletivas.
EC nº 105/2019	Transferências especiais (“emendas Pix”) e transferências com finalidade definida.	Cria via direta de repasse a Estados e Municípios.
EC nº 126/2022	Ajustes adicionais ao regime das emendas parlamentares.	Refina a arquitetura impositiva.
STF, RE 1.301.031 AgR/RS (2ª Turma, 2021)	Validade de emenda à Lei Orgânica municipal que institui orçamento impositivo local.	Abre caminho para a impositividade municipal.
STF, ADPFs 850, 851, 854 e 1014 (Pleno, 2022) e fase de execução (2024-2025)	Inconstitucionalidade do esquema das emendas de relator (RP-9); transparência e rastreabilidade como condições de execução.	Submete a impositividade a padrões de transparência.
STF, ADI 7.697 (liminar, 2024)	Execução de emendas condicionada a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade.	Afirma que a impositividade não é absoluta.
LC nº 210/2024	Disciplina a proposição e a execução das emendas parlamentares na LOA da União.	Regulamenta em lei complementar o regime impositivo.

5. Anatomia do regime parcialmente impositivo: a estrutura jurídica da nova LOA

Encerrado o ciclo de emendas constitucionais (86, 100, 105 e 126), o regime brasileiro pode ser assim resumido: a LOA contém, de um lado, parcelas impositivas — no plano federal, as emendas individuais e de bancada, nos percentuais constitucionais de 1,2% e 1% da RCL — e, de outro, parcelas autorizativas, correspondentes às despesas discricionárias do Executivo e às demais alocações. A disciplina constitucional dessa convivência está concentrada no art. 166, §§ 9º a 19, da Constituição Federal, dispositivo que o assessor legislativo municipal deve conhecer em detalhe.

A parcela impositiva é, em regra, de execução obrigatória. Isso significa que o Executivo não pode simplesmente ignorá-la: o não cumprimento exige justificativa formal, tecnicamente fundamentada, e enseja controle externo. A parcela autorizativa, por sua vez, permanece sujeita à discricionariedade administrativa, observados os limites legais — é

sobre ela que continuam a incidir, com maior liberdade, os mecanismos de programação financeira e limitação de empenho.

Trata-se, portanto, de uma arquitetura híbrida — e é essa hibridez que exige do operador do Direito leitura técnica refinada: regras de execução, de justificação e de controle são distintas para cada parcela, e confundi-las é fonte recorrente de erros graves, tanto do gestor que trata emenda impositiva como dotação discricionária, quanto do vereador que exige execução incondicional de despesa que comporta legítimo impedimento. Na lição de Regis Fernandes de Oliveira, o regime atual é misto, com estatutos jurídicos próprios para cada parcela, e identificar corretamente a natureza de cada dotação é o primeiro passo de qualquer análise.

EXEMPLO PRÁTICO

O Município de Ribeirão das Pedras/MG aprovou sua LOA com uma dotação de duplicação de estrada vicinal incluída por emenda individual impositiva do vereador Antônio, nos termos do regime instituído na Lei Orgânica local, e outra dotação, proposta originalmente pelo Executivo, para reforma do paço municipal. No curso do exercício, a arrecadação se mantém dentro do previsto, mas o prefeito decide não executar nenhuma das duas. Quanto à reforma do paço — dotação autorizativa —, a escolha situa-se, em princípio, na discricionariedade administrativa. Quanto à emenda do vereador Antônio, porém, a inexecução pura e simples é ilegítima: o regime impositivo local exige justificativa formal e fundamentada, apta a demonstrar impedimento de ordem técnica, risco fiscal ou inviabilidade jurídica. Sem ela, cabe à Câmara cobrar a execução e comunicar o fato ao Tribunal de Contas.

6. Os limites da impositividade: impedimentos técnicos, metas fiscais e a advertência do STF

A impositividade não é — nem poderia ser — absoluta. A própria arquitetura constitucional inaugurada pela EC nº 86/2015 admite o afastamento legítimo da execução obrigatória em hipóteses delimitadas, disciplinadas no art. 166, §§ 13 a 18, da Constituição. Três grupos de situações merecem destaque. O primeiro é o impedimento de ordem técnica: obstáculos objetivos que inviabilizam a execução da programação, como a inexecuibilidade física do objeto, a inviabilidade jurídica do projeto ou a insuficiência de elementos técnicos da proposta. O segundo é o risco de descumprimento das metas fiscais: sobrevindo cenário de frustração de receitas que comprometa as metas de resultado, a execução obrigatória pode ser limitada — e aqui a Constituição, no art. 166, § 17, exige que a limitação seja proporcional, atingindo as emendas impositivas na mesma medida das demais despesas discricionárias. O terceiro é a comprovada inviabilidade do próprio objeto da despesa.

Em qualquer dessas hipóteses, o ponto central para o controle é um só: a inexecução exige justificativa formal, técnica e fundamentada. O simples desinteresse político do gestor não é — nem nunca será — justificativa válida. É exatamente nesse ponto que o regime impositivo se distingue do antigo modelo autorizativo: antes, o silêncio do Executivo bastava; agora, o silêncio é ilícito. Compete ao Legislativo, em conjunto com o Tribunal de Contas, fiscalizar a regularidade e a veracidade dessas justificativas, sob pena de retorno, na prática, ao modelo autorizativo que a Constituição quis superar.

O Supremo Tribunal Federal reforçou vigorosamente essa leitura no ciclo de decisões de 2024 sobre as emendas parlamentares. Na ADI 7.697, ajuizada pelo PSOL e relatada pelo Ministro Flávio Dino, a liminar de 14 de agosto de 2024 — referendada por unanimidade pelo Plenário em 16 de agosto de 2024, com ressalvas pontuais do Ministro Nunes Marques — chegou a suspender a execução das emendas impositivas até a edição de novas regras pelo Congresso Nacional, assentando que a impositividade não dispensa a observância de critérios técnicos. Registre-se, por rigor, que o mérito dessa ação ainda não foi julgado definitivamente: trata-se de medida cautelar referendada, cujo desdobramento normativo mais relevante foi a edição da LC nº 210/2024, examinada adiante.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 7.697/DF, Rel. Min. Flávio Dino, liminar de 14/08/2024, referendada por unanimidade pelo Plenário em 16/08/2024 — ao apreciar o regime das emendas impositivas federais, o STF condicionou sua execução a padrões técnicos objetivos, em formulação que sintetiza os limites da impositividade:

“Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade”.

Como decorrência desse ciclo de decisões e do diálogo institucional entre os Poderes, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual da União.²² Entre seus pontos centrais, interessam diretamente ao público municipal: a exigência de que as emendas de bancada se voltem a projetos e ações estruturantes, com o máximo de oito emendas por bancada e vedação à individualização por membro; a restrição das emendas de comissão às comissões permanentes, com atas publicadas; a exigência, para as emendas individuais e para as transferências especiais “Pix”, de indicação de objeto e valor, com preferência para obras inacabadas, fiscalização pelo TCU e conta específica no Transferegov.br; a lista taxativa de impedimentos de ordem técnica do art. 10; e as regras de limites de crescimento e de contingenciamento proporcional dos arts. 11 a 13. Ainda que

22. BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2024.

se trate de norma dirigida à LOA da União, a LC nº 210/2024 funciona como paradigma técnico para os regimes impositivos municipais — especialmente a lista taxativa de impedimentos, que resolve, no plano federal, o antigo problema das justificativas genéricas.

ATENÇÃO

Não confunda os planos: a impositividade obriga a execução, mas não blinda a emenda contra a realidade fiscal. Havendo risco de descumprimento das metas fiscais, a execução obrigatória pode ser limitada, desde que de forma proporcional e formalmente justificada (CF/88, art. 166, § 17). O que o regime impositivo proíbe é a inexecução silenciosa e seletiva — não a gestão fiscal responsável. Justificativa genérica, padronizada ou meramente política equivale, para fins de controle, a ausência de justificativa.

7. O Município pode adotar o regime impositivo? A resposta do RE 1.301.031 AgR/RS

Superada a consolidação federal, restava a grande dúvida institucional que interessa diretamente a este curso: pode o Município, por emenda à sua Lei Orgânica, instituir regime impositivo análogo ao federal para as emendas parlamentares locais? A dúvida não era trivial. De um lado, argumentava-se que o modelo orçamentário da União seria de reprodução obrigatória e fechada, sem espaço para inovações locais; de outro, que a autonomia municipal do art. 29 da Constituição asseguraria ao ente local a capacidade de auto-organização também em matéria orçamentária.

A diretriz veio do Supremo Tribunal Federal no RE 1.301.031 AgR/RS, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado pela Segunda Turma na sessão virtual de 18 a 25 de junho de 2021, que confirmou decisão monocrática do relator proferida em abril do mesmo ano. O caso envolvia o Município de Tapes/RS, que havia instituído, por emenda à Lei Orgânica, regime de execução obrigatória de emendas parlamentares municipais. O Tribunal reconheceu a validade da iniciativa: as normas constitucionais de processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória por força do princípio da simetria, mas a previsão de emendas impositivas no âmbito municipal não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União — antes, insere-se no poder de auto-organização que o art. 29 da Constituição confere aos Municípios, poder que nem mesmo o constituinte estadual pode restringir.

Duas observações técnicas são indispensáveis para o uso correto do precedente. Primeira: trata-se de decisão de Turma, sem tese de repercussão geral — não é, portanto, precedente vinculante *erga omnes*, mas constitui diretriz jurisprudencial altamente relevante, emanada do órgão de cúpula, e vem orientando a validação dos regimes impositivos municipais pelo

país. Segunda: a decisão valida a possibilidade da impositividade local, não qualquer desenho de impositividade — a emenda à Lei Orgânica deve respeitar o equilíbrio fiscal, a responsabilidade orçamentária e os limites da própria Constituição, o que remete ao roteiro técnico da seção 9. Para os municípios mineiros, o precedente abre caminho seguro para o aperfeiçoamento das Leis Orgânicas locais, desde que o desenho normativo seja tecnicamente cuidadoso.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021, DJE 19/08/2021 — caso do Município de Tapes/RS, que instituiu orçamento impositivo por emenda à Lei Orgânica. Da ementa:

“A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União”.

“O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal.”

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara do Município de Serra do Índio/MG, a Procuradoria do Executivo emite parecer contrário a projeto de emenda à Lei Orgânica que institui a impositividade das emendas individuais locais, sob o argumento de que “apenas a União pode ter orçamento impositivo, porque a Constituição só o previu no art. 166 para as emendas federais”. A assessoria da Câmara responde com base no RE 1.301.031 AgR/RS: o STF, pela Segunda Turma, assentou que a instituição de emendas impositivas no plano municipal não contraria o modelo federal e se insere na auto-organização do art. 29 da CF/88. O parecer da Câmara ressalva, com correção técnica, que se trata de precedente de Turma, sem repercussão geral — mas que constitui a diretriz atual do Supremo sobre a matéria e sustenta juridicamente a proposta, desde que o texto observe percentual compatível com a realidade fiscal do Município e preveja hipóteses de impedimento.

8. Transparência e rastreabilidade: a lição da ADPF 854 e seus efeitos sobre os Municípios

A mutação impositiva alterou o equilíbrio entre os Poderes — o Executivo perdeu a discricionariedade total sobre a execução, o Legislativo ganhou força institucional —, mas trouxe consigo uma segunda geração de desafios: como assegurar transparência na execução descentralizada de milhares de emendas? Como impedir que a impositividade degenera em fragmentação do orçamento em microalocações sem coerência programática?

Como garantir que o cidadão saiba quem indicou, quem recebeu e o que foi feito com cada real? Essas questões foram enfrentadas pelo STF no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1014 — o caso que ficou conhecido como o do “orçamento secreto” — e nas ADIs 7.688 e 7.697, e foram disciplinadas pelo Congresso na LC nº 210/2024.

No mérito, julgado em 19 de dezembro de 2022 sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, o Plenário do STF declarou, por maioria de seis votos a cinco, a inconstitucionalidade do esquema das chamadas emendas de relator (classificação RP-9), por meio do qual volumes bilionários eram distribuídos sem identificação dos parlamentares solicitantes e dos beneficiários. O Tribunal restringiu as emendas do relator-geral “exclusivamente, à correção de erros e omissões” e determinou a publicação dos dados do período de 2020 a 2022, com identificação de solicitadores e beneficiários. A mensagem estrutural do julgado transcende o caso federal: num regime de execução obrigatória, a transparência não é ornamento — é condição de legitimidade constitucional da despesa.

Na fase de execução e monitoramento, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, sucessor da relatora originária, a ADPF 854 tornou-se o principal foro de reconstrução do regime das emendas. Em 1º de agosto de 2024, o relator restringiu a destinação das emendas — o parlamentar somente destina recursos ao Estado pelo qual foi eleito, ressalvados projetos de alcance nacional — e fixou prazos para complementação de informações e auditoria da CGU; em 2 de dezembro de 2024, a liberação das emendas RP-8, RP-9 e das transferências “Pix” foi condicionada a transparência, rastreabilidade e controle, em decisão referendada à unanimidade; em 26 de fevereiro de 2025, o Tribunal homologou o plano de trabalho conjunto dos Poderes. O monitoramento prossegue em 2026, com decisões supervenientes sobre temas específicos, como as emendas destinadas ao SUS.

Para o público deste curso, porém, a decisão central é a de 23 de outubro de 2025: o STF determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas. O recado às Câmaras Municipais é direto: o padrão construído na ADPF 854 — identificação do autor da emenda, do objeto, do beneficiário e da execução, com dados rastreáveis — deixou de ser referência facultativa e passou a ser exigência aplicável ao plano local. O município mineiro que institui ou já opera regime impositivo deve, desde já, estruturar portal de acompanhamento das emendas, com publicação tempestiva dos atos de execução, das justificativas de impedimento e dos remanejamentos, em diálogo com a Lei de Acesso à Informação e com as regras de transparência da LRF (arts. 48 e 48-A).²³ Sem transparência, a impositividade torna-se simbólica — e a Câmara, mais uma vez, perde o protagonismo que a Constituição buscou assegurar.

23. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 nov. 2011.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPFs 850, 851, 854 e 1014 (julgamento conjunto), Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 19/12/2022, por maioria (6×5) — inconstitucionalidade do esquema das emendas de relator (RP-9), com limitação das emendas do relator-geral “exclusivamente, à correção de erros e omissões”. Na fase de execução (Rel. Min. Flávio Dino), destacam-se as decisões de 01/08/2024 (restrição de destinação e auditoria da CGU), 02/12/2024 (liberação de RP-8, RP-9 e “Pix” condicionada a transparência, rastreabilidade e controle, referendada à unanimidade), 26/02/2025 (homologação do plano de trabalho conjunto dos Poderes) e, sobretudo, **23/10/2025**: Estados, DF e Municípios devem seguir o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas.

9. Como o Município institui o regime impositivo: roteiro técnico da emenda à Lei Orgânica

Firmada a viabilidade jurídica da impositividade municipal, resta o “como”. O veículo adequado é a emenda à Lei Orgânica, aprovada pelo quórum qualificado previsto no próprio texto local — em regra, dois terços dos membros da Câmara, em dois turnos de votação, na moldura do art. 29 da Constituição. Mas o quórum é apenas o começo: a experiência dos municípios que adotaram a impositividade sem cuidado redacional demonstra que cláusulas vagas convidam à judicialização, e que a qualidade técnica do texto é a antecâmara da boa execução.

O conteúdo mínimo da emenda pode ser organizado em sete cláusulas técnicas indispensáveis. Primeira: a definição do percentual impositivo, calculado sobre a RCL — a paridade com o regime federal é referência natural, mas o percentual deve ser calibrado à realidade fiscal do Município, e nada impede desenho mais conservador. Segunda: a abrangência do regime — apenas emendas individuais ou também emendas coletivas —, escolha que deve dialogar com o porte da Câmara e com a dinâmica política local. Terceira: a regra de partição equitativa do montante impositivo entre os vereadores, evitando que a distribuição reproduza, dentro da Câmara, a lógica de barganha que o regime veio superar. Quarta: as hipóteses de impedimento de ordem técnica, taxativamente enumeradas — aqui a lista taxativa do art. 10 da LC nº 210/2024 é o melhor paradigma disponível. Quinta: o prazo e a forma da justificativa formal em caso de não execução, com comunicação obrigatória à Câmara. Sexta: o regime de remanejamento das emendas com impedimento insuperável. Sétima: a cláusula de transparência ativa, com publicação dos atos de execução em portal específico e atualização em prazos definidos — exigência que, após a decisão de 23 de outubro de 2025 na ADPF 854, deixou de ser recomendação e tornou-se imperativo aplicável ao orçamento municipal de 2026 em diante.

Resta enfrentar a objeção recorrente: a impositividade não afrontaria a LRF, por engessar a gestão fiscal? O argumento não procede quando o regime é bem desenhado. A chave da compatibilidade está em dois pontos já examinados: a calibragem prudente do percentual e a previsão expressa das hipóteses de impedimento, entre elas o risco de descumprimento das metas fiscais, com limitação proporcional da execução na forma do art. 166, § 17, da Constituição. Assim estruturado, o regime impositivo municipal não sacrifica a responsabilidade fiscal — ao contrário, disciplina e torna transparente uma execução que, no modelo autorizativo, era opaca e casuística. Na síntese de Kiyoshi Harada, o direito financeiro contemporâneo não opõe planejamento e controle: articula-os.²⁴ A boa prática recomenda, por fim, a participação ativa da assessoria jurídica da Câmara e o diálogo com o Tribunal de Contas na fase de elaboração, além do aproveitamento de modelos e orientações de associações municipalistas — sempre com adaptação criteriosa à realidade local.²⁵

EXEMPLO PRÁTICO

A Câmara do Município de Vale Formoso/MG, com cerca de 35 mil habitantes, decide instituir a impositividade das emendas individuais. A minuta elaborada pela assessoria jurídica define o percentual impositivo sobre a RCL em paridade com o modelo federal das emendas individuais, com metade da parcela destinada a ações e serviços públicos de saúde; prevê partição equitativa entre os onze vereadores; enumera taxativamente os impedimentos técnicos (inexequibilidade física, jurídica ou financeira do objeto e risco de descumprimento das metas fiscais, com limitação proporcional); fixa prazo para a justificativa formal do Executivo, com comunicação à Mesa da Câmara; disciplina o remanejamento das emendas impedidas; institui portal de transparência das emendas com atualização periódica, já em conformidade com o padrão de rastreabilidade exigido pelo STF na ADPF 854 para o orçamento de 2026; e prevê disposições transitórias para implantação progressiva. Submetida a dois turnos de votação, a emenda é aprovada por mais de dois terços — e o Município passa a contar com regime impositivo juridicamente defensável, na linha do RE 1.301.031 AgR/RS.

Resumo executivo

- Até 2015, a LOA brasileira foi peça meramente autorizativa: vinculava como teto, não como obrigação, o que permitia ao Executivo escolher quais emendas executar e transformava o orçamento em instrumento de barganha política.
- A EC nº 86/2015 inaugurou a impositividade: execução obrigatória das emendas individuais até 1,2% da RCL do exercício anterior, com metade da parcela destinada a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º-A).

24. HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas.

25. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

- A EC nº 100/2019 estendeu o regime às emendas de bancada estadual (1% da RCL); a EC nº 105/2019 criou as transferências especiais (“emendas Pix”); a EC nº 126/2022 trouxe ajustes adicionais — consolidando o regime parcialmente impositivo.
- A impositividade não é absoluta: comporta impedimento de ordem técnica, limitação proporcional por risco às metas fiscais (art. 166, § 17) e inviabilidade do objeto — sempre mediante justificativa formal e fundamentada, sujeita a controle.
- Na ADI 7.697 (liminar de 14/08/2024, referendada à unanimidade), o STF assentou que não é compatível com a Constituição a execução de emendas que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade; o mérito ainda pende de julgamento.
- A LC nº 210/2024 disciplinou a proposição e a execução das emendas na LOA da União — com lista taxativa de impedimentos técnicos (art. 10) — e serve de paradigma técnico para os regimes municipais.
- O RE 1.301.031 AgR/RS (2ª Turma, 2021, Rel. Min. Edson Fachin) validou a instituição de regime impositivo por emenda à Lei Orgânica municipal, com fundamento na auto-organização do art. 29 da CF/88; é precedente de Turma, sem repercussão geral, mas diretriz relevante.
- Na ADPF 854, o STF declarou inconstitucional o esquema das emendas de relator (RP-9) e, na fase de execução, determinou em 23/10/2025 que Estados, DF e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os Tribunais de Contas.
- A emenda municipal de impositividade deve conter, no mínimo: percentual sobre a RCL, abrangência, partição equitativa, impedimentos taxativos, justificativa formal com prazo, regime de remanejamento e transparência ativa em portal específico.

Questões para fixação

1. No modelo orçamentário autorizativo, vigente no Brasil de forma plena até 2015, a dotação incluída na LOA por emenda parlamentar:
 - a) obrigava o Executivo a executá-la integralmente, sob pena de crime de responsabilidade.
 - b) funcionava como limite máximo de gasto, sem obrigar a execução, que permanecia na discricionariedade do Executivo.
 - c) somente podia ser executada após autorização específica do Tribunal de Contas.
 - d) tinha execução obrigatória apenas quando destinada à saúde.
2. Sobre o regime instituído pelas ECs nº 86/2015 e nº 100/2019 no plano federal, é correto afirmar:
 - a) toda a LOA passou a ser de execução obrigatória.
 - b) apenas as emendas de bancada tornaram-se impositivas, no limite de 1,2% da RCL.
 - c) as emendas individuais permaneceram autorizativas, mas ganharam prioridade de empenho.
 - d) as emendas individuais tornaram-se impositivas até 1,2% da RCL e as de bancada estadual até 1% da RCL, permanecendo autorizativas as demais parcelas da LOA.
3. De acordo com o RE 1.301.031 AgR/RS, julgado pela Segunda Turma do STF em 2021 sob a relatoria do Ministro Edson Fachin:
 - a) o Município pode, por emenda à Lei Orgânica, instituir regime impositivo para emendas

parlamentares locais, no exercício da auto-organização assegurada pelo art. 29 da CF/88. b) somente a União pode adotar orçamento impositivo, por ausência de previsão constitucional para os demais entes. c) a impositividade municipal depende de prévia autorização em lei complementar estadual. d) foi fixada tese de repercussão geral vinculante para todos os Municípios brasileiros.

4. A respeito dos limites da impositividade, assinale a alternativa correta:

a) a execução obrigatória não admite qualquer exceção, ainda que haja frustração de receitas. b) o desinteresse político do prefeito, se declarado formalmente, configura impedimento de ordem técnica. c) havendo risco de descumprimento das metas fiscais, a execução obrigatória pode ser limitada de forma proporcional, sempre mediante justificativa formal e fundamentada. d) o impedimento de ordem técnica dispensa justificativa, bastando a não execução até o fim do exercício.

5. Sobre a fase de execução da ADPF 854 e seus reflexos municipais, é correto afirmar:

a) o STF suspendeu definitivamente todas as emendas parlamentares no Brasil. b) em 23/10/2025, o STF determinou que Estados, DF e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas. c) a decisão de mérito de 2022 validou integralmente as emendas de relator (RP-9). d) as exigências de transparência alcançam apenas as transferências especiais, não as demais emendas.

Gabarito: 1-b; 2-d; 3-a; 4-c; 5-b. 1: no modelo autorizativo a dotação é teto, não comando de execução. 2: o regime parcialmente impositivo combina 1,2% da RCL (individuais) e 1% da RCL (bancada), mantendo autorizativas as demais parcelas. 3: o precedente valida a impositividade municipal por emenda à Lei Orgânica, mas é decisão de Turma, sem tese de repercussão geral. 4: o art. 166, § 17, da CF/88 admite limitação proporcional por risco às metas fiscais, sempre com justificativa formal. 5: a decisão de 23/10/2025 estendeu aos entes subnacionais o padrão federal de transparência a partir do orçamento de 2026.

Leitura complementar

- CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher — panorama do ciclo orçamentário constitucional e da posição do Legislativo no processo.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT — capítulos sobre lei orçamentária, natureza jurídica do orçamento e execução da despesa.
- HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Atlas — fundamentos do orçamento público e da responsabilidade na gestão fiscal.
- BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 — leitura integral recomendada, em especial a lista taxativa de impedimentos de ordem técnica (art. 10) e as regras de contingenciamento proporcional (arts. 11 a 13).

- STF, RE 1.301.031 AgR/RS (2ª Turma, 2021) e ADPF 854/DF (mérito de 19/12/2022 e decisões da fase de execução de 2024-2025) — inteiros teores disponíveis no portal do Supremo Tribunal Federal.

MÓDULO IV

Emendas Parlamentares ao Orçamento: Espécies, Requisitos e Procedimento Legislativo

Este módulo examina as espécies de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária, seus requisitos formais e materiais e o procedimento legislativo correspondente. Ao final, o participante deverá dominar os limites constitucionais à atuação parlamentar em matéria orçamentária e a técnica de redação de emendas juridicamente viáveis, aptas a sobreviver ao exame de admissibilidade e a produzir resultados concretos para a comunidade.

1. A emenda parlamentar como ferramenta de mandato

Entre todos os instrumentos de que dispõe o Vereador para interferir nas finanças públicas municipais, nenhum é tão concreto quanto a emenda ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. A LOA, como se viu nos módulos anteriores, é de iniciativa privativa do Prefeito; o que a Constituição reserva ao parlamentar é o poder de emendar — realocar recursos dentro do projeto enviado, priorizar demandas locais e responder, formalmente e com assinatura própria, às expectativas da comunidade que o elegeu. É por meio da emenda que a rua entra no orçamento: a academia ao ar livre do bairro, o equipamento da unidade básica de saúde, a reforma da quadra da escola municipal.

Há, contudo, um problema técnico recorrente, que qualquer assessor legislativo experiente reconhece de imediato: emendas mal redigidas morrem no nascedouro. Uma emenda sem indicação de fonte de cancelamento, incompatível com o PPA e com a LDO, ou sem clareza programática será rejeitada na Comissão de Finanças e Orçamento antes mesmo de chegar ao Plenário — e a rejeição por vício técnico, além de não produzir resultado, expõe publicamente a fragilidade da assessoria do gabinete. Dominar a técnica das emendas é, portanto, condição prática de eficácia legislativa, e não mero refinamento acadêmico.

O fundamento constitucional da matéria está no art. 166, §§ 3º a 5º, da Constituição de 1988, aplicável aos Municípios por simetria, complementado pelo Regimento Interno de cada Câmara Municipal, que disciplina prazos, forma de apresentação e tramitação.²⁶ A esse núcleo constitucional somaram-se, nos últimos anos, camadas normativas sucessivas — as Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019, e a Lei Complementar nº 210/2024 — que transformaram profundamente o regime das emendas parlamentares e que serão examinadas ao longo deste módulo.

26. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

2. Espécies de emendas: individuais, coletivas e de relator

2.1 Tipologia constitucional e regimental

A doutrina e a prática parlamentar identificam três grandes espécies de emendas ao orçamento. As *emendas individuais* são apresentadas por cada parlamentar isoladamente, no exercício direto de seu mandato; são o veículo típico das demandas localizadas de menor vulto. As *emendas coletivas* são apresentadas por órgãos colegiados — bancadas partidárias ou estaduais, comissões permanentes, blocos parlamentares — e vocacionam-se a projetos de maior envergadura, que exigem articulação política e valores mais expressivos. As *emendas de relator*, por fim, são aquelas apresentadas pelo relator do projeto orçamentário no bojo de seu parecer, com a finalidade original de ajustar tecnicamente a peça — corrigir erros, sanar omissões, recompor totais.

No plano federal, essa tipologia ganhou consequências jurídicas distintas. As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 conferiram impositividade, respectivamente, às emendas individuais e às emendas de bancada, tornando sua execução obrigatória dentro de limites calculados sobre a receita corrente líquida (RCL) — tema retomado adiante. As emendas de relator, por sua vez, geraram o mais rumoroso contencioso orçamentário da história recente: o chamado “orçamento secreto”, enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 854 e desdobrado nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, processo que desaguou na edição da Lei Complementar nº 210/2024, hoje o marco legal da proposição e da execução das emendas parlamentares na esfera federal.²⁷

No plano municipal, a tipologia é disciplinada pelo Regimento Interno da Câmara, que observa o modelo constitucional federal com as adaptações próprias da escala local. Em Câmaras pequenas, sem bancadas estruturadas, é comum que o Regimento preveja apenas emendas individuais e emendas de comissão; em Municípios maiores, reproduz-se com mais fidelidade o desenho federal. O essencial é compreender que as normas constitucionais de processo legislativo orçamentário vinculam também o legislador municipal — como o STF reconheceu expressamente no RE 1.301.031/RS, examinado na seção 5 —, de modo que o Regimento pode detalhar, mas não pode contrariar, o modelo do art. 166.

2.2 As emendas de relator e o “orçamento secreto”

O episódio das emendas de relator merece atenção do público municipal não por curiosidade histórica, mas porque dele derivaram os parâmetros de transparência que hoje alcançam diretamente os Municípios. No orçamento federal, as despesas indicadas pelo relator-geral eram classificadas sob o marcador “RP-9”; por meio delas, distribuíam-se bilhões de reais sem identificação pública do parlamentar solicitante nem critérios objetivos de repartição.

27. BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2024.

O Supremo Tribunal Federal, provocado por partidos políticos, julgou o esquema inconstitucional em dezembro de 2022.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPFs 850, 851, 854 e 1014 (julgamento conjunto), Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 19/12/2022 — por maioria (6×5), o Plenário declarou a inconstitucionalidade do esquema das emendas de relator (RP-9), determinou a publicação dos dados de 2020-2022 com identificação de solicitadores e beneficiários e restringiu as emendas do relator-geral,

“exclusivamente, à correção de erros e omissões”.

A decisão de mérito não encerrou o caso. Na fase de execução, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino — sucessor da Ministra Rosa Weber —, a ADPF 854 converteu-se em processo estrutural de monitoramento do orçamento. Em 1º/08/2024, o relator restringiu a destinação das emendas (o parlamentar só destina recursos ao Estado pelo qual foi eleito, salvo projetos nacionais) e fixou prazos para complementação de informações e auditoria da Controladoria-Geral da União. Em 2/12/2024, a liberação da execução de RP-8, RP-9 e das transferências especiais foi condicionada a transparência, rastreabilidade e controle, em decisão referendada à unanimidade. Em 26/02/2025, homologou-se o plano de trabalho conjunto dos Poderes, com referendo unânime do Plenário. O monitoramento prossegue em 2026, com decisões sobre temas específicos como as emendas destinadas ao SUS.

ATENÇÃO

A decisão de **23/10/2025**, proferida na ADPF 854, determinou que **Estados, Distrito Federal e Municípios** observem o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares **a partir do orçamento de 2026**, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas. Para o Vereador e sua assessoria, isso significa que a LOA municipal e a execução das emendas locais já devem incorporar identificação do autor, do objeto e do beneficiário de cada emenda, sob pena de questionamento pelo TCE/MG. O tema deixou de ser “assunto de Brasília”.

Paralelamente à ADPF 854, três ações diretas, todas sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, completaram o quadro. Na ADI 7.688, ajuizada pela Abrají, a liminar de 1º/08/2024 — referendada em 16/08/2024 — condicionou as chamadas “emendas Pix” a transparência e rastreabilidade, com cadastro prévio no Transferegov.br e auditoria da CGU. Na ADI 7.695, proposta pela PGR, a liminar de 8/08/2024 admitiu a continuidade excepcional da execução apenas para obras em andamento e calamidade pública. Na ADI 7.697, do PSOL, a liminar de 14/08/2024 suspendeu a execução das emendas impositivas até a edição de

novas regras pelo Congresso, sendo referendada por unanimidade em 16/08/2024, com ressalvas pontuais do Ministro Nunes Marques. Em 2/12/2024, exigiu-se plano de trabalho prévio obrigatório no Transferegov.br, regras específicas para a saúde e, para as transferências especiais a partir de 2025, plano de trabalho e conta específica. O mérito das três ações permanece pendente, mas as balizas cautelares já orientam toda a prática administrativa.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 7.697/DF, Rel. Min. Flávio Dino, liminar de 14/08/2024, referendada pelo Plenário em 16/08/2024 — ao suspender a execução das emendas impositivas até a edição de novas regras pelo Congresso, o relator assentou o parâmetro material que hoje rege a matéria:

“Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade.”

3. Requisitos de admissibilidade das emendas

3.1 Compatibilidade com o PPA e com a LDO

O primeiro filtro que toda emenda deve atravessar é material: o art. 166, § 3º, I, da Constituição exige que as emendas ao projeto de lei orçamentária sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Não se trata de formalidade dispensável, mas de condição substantiva de admissibilidade, que traduz a própria lógica do planejamento integrado: se o PPA fixa os programas de médio prazo e a LDO seleciona as metas e prioridades do exercício, a emenda que ignora ambos rompe a cadeia de planejamento que estrutura o Direito Financeiro brasileiro. É a posição sustentada por José Mauricio Conti, para quem a exigência de compatibilidade entre a emenda e os instrumentos de planejamento é a garantia de que o orçamento anual permaneça execução do plano, e não colcha de retalhos de iniciativas desconexas.²⁸

Na prática, a análise de compatibilidade envolve três verificações encadeadas. Primeiro, o objeto da emenda deve estar previsto, ainda que genericamente, em programa do PPA vigente — não é preciso que o PPA mencione a obra específica, mas é preciso que exista programa no qual ela se enquadre. Segundo, a emenda deve respeitar as metas e prioridades definidas na LDO do exercício, incluindo o anexo de metas fiscais. Terceiro, a emenda não pode ferir as vinculações constitucionais de receita — os pisos de saúde e educação e as destinações do FUNDEB —, seja reduzindo dotações que os asseguram, seja desviando recursos vinculados para finalidade diversa. Emenda incompatível é juridicamente inviável:

28. CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher.

ainda que aprovada pelo Plenário, expõe-se à invalidação pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário, e a despesa nela fundada poderá ser glosada.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Ribeirão das Pedras/MG, a Vereadora apresenta emenda de R\$ 180.000,00 para construção de um centro de convivência do idoso. A assessoria verifica que o PPA vigente não contém nenhum programa de assistência à pessoa idosa, e a LDO do exercício não arrola a política do idoso entre as prioridades. A emenda, tal como redigida, é inadmissível por incompatibilidade material (CF, art. 166, § 3º, I). A solução técnica: enquadrar o objeto em programa existente de assistência social de amplitude maior ou, se inviável, articular previamente a revisão do PPA — jamais forçar a aprovação de emenda incompatível, que seria invalidada adiante.

3.2 Indicação dos recursos: a anulação de despesa

O segundo requisito é formal-financeiro: nos termos do art. 166, § 3º, II, da Constituição, a emenda que aumenta despesa deve indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de outra despesa. A lógica é de equilíbrio: o parlamentar não cria dinheiro novo; realoca o existente. Não se pode aumentar a dotação do programa A sem indicar, no próprio texto da emenda, de qual dotação do programa B sairá o recurso correspondente, em igual montante. O orçamento é um jogo de soma zero para o emendador — e é exatamente essa disciplina que impede que o Legislativo, somando emendas, infle artificialmente a despesa total fixada.

A inobservância desse requisito é a causa mais frequente de rejeição liminar de emendas nas Comissões de Finanças. Emendas que indicam como fonte a “reserva de contingência” além do limite disponível, que apontam anulação genérica “de dotações a serem especificadas” ou que simplesmente omitem a fonte são devolvidas ou arquivadas sem exame de mérito. Daí a importância de a assessoria dominar a estrutura da peça orçamentária: identificar dotações efetivamente anuláveis exige leitura atenta dos quadros de detalhamento da despesa e diálogo técnico com a contadoria da Câmara. Vale lembrar que a criação de despesa deve observar também os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a emenda implicar geração de despesa continuada.

3.3 Vedações constitucionais: as dotações intocáveis

Nem toda dotação pode servir de fonte de cancelamento. O art. 166, § 3º, II, alíneas “a” a “c”, da Constituição exclui expressamente da anulação as dotações para pessoal e seus encargos, para o serviço da dívida e para as transferências tributárias constitucionais. A razão é estrutural: são despesas obrigatórias, cuja redução comprometeria a operação básica do ente — o pagamento da folha, a honra dos compromissos financeiros, o repasse de

receitas que pertencem constitucionalmente a outros entes. Como observa Regis Fernandes de Oliveira, as vedações materializam o princípio do equilíbrio orçamentário em sua dimensão qualitativa: há um núcleo de despesas que não pode ser tocado pelo emendador sem comprometimento sistêmico das finanças públicas.²⁹

O Vereador, ao redigir a emenda, deve portanto formular uma pergunta prévia e decisiva: a fonte de cancelamento indicada é juridicamente atingível? Se a anulação incidir sobre dotação intocável, a emenda é nula desde a origem — e esse é um campo de erro recorrente mesmo em parlamentos experientes. A ressalva do § 4º do art. 166 completa o quadro no que toca à lei de diretrizes: as emendas ao projeto de LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual, fechando o circuito de coerência entre os três instrumentos.

EXEMPLO PRÁTICO

Ainda em Ribeirão das Pedras/MG, o Vereador pretende custear a aquisição de uma van escolar de R\$ 240.000,00 anulando parte da dotação “Encargos da Dívida Interna”. A assessoria barra a proposta: serviço da dívida é dotação intocável (CF, art. 166, § 3º, II, “b”). Em substituição, identifica-se na dotação de “Publicidade Institucional” do Executivo margem de R\$ 240.000,00 sem comprometimento de despesa obrigatória — fonte juridicamente válida. A emenda é reapresentada com a nova fonte, aprovada na Comissão e incorporada ao autógrafo da LOA.

4. Exclusividade da LOA e limites às alterações orçamentárias

4.1 O princípio da exclusividade e as “caudas orçamentárias”

O art. 165, § 8º, da Constituição consagra o princípio da exclusividade: a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito. Trata-se de proibição histórica às chamadas “caudas orçamentárias” — a prática, comum na Primeira República, de utilizar a lei de meios como veículo legislativo para regular matérias completamente estranhas, aproveitando sua tramitação anual obrigatória. Pelo princípio, não se admite que a LOA crie cargos públicos, altere o regime tributário do Município ou discipline contratos administrativos.

A vedação alcança, com igual força, as emendas parlamentares: não se admite emenda à LOA que, sob o pretexto de realocar dotação, introduza norma material estranha ao conteúdo orçamentário. A Comissão de Finanças deve rejeitar liminarmente, por inconstitu-

29. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT.

cionalidade, a emenda-cauda — e o Vereador atento deve suscitar a questão em Plenário quando o filtro falhar. A exclusividade protege, no fundo, a integridade deliberativa do processo orçamentário: a discussão da LOA é densa e concentrada em prazos exíguos, e não pode ser contaminada por matérias que exigiriam tramitação e debate próprios.

4.2 Limites ao remanejamento: preservando a vontade legislativa

Promulgada a LOA, começa outra história: ao longo do exercício, o orçamento sofre alterações por créditos adicionais — suplementares, especiais e extraordinários, disciplinados nos arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 — e por remanejamentos entre rubricas.³⁰ O art. 167, V e VI, da Constituição impõe as balizas: é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

O ponto sensível para o Vereador é este: a alteração posterior não pode descaracterizar a vontade legislativa originária. O remanejamento que modifica substancialmente a finalidade do gasto exige autorização legislativa nova e específica; apenas a redistribuição dentro da mesma finalidade pode apoiar-se na autorização genérica contida na própria LOA, e ainda assim dentro dos limites percentuais que ela fixar. A jurisprudência do TCE/MG é consolidada nesse sentido, exigindo lei autorizativa para alterações que desfigurem a finalidade original da dotação. Para o autor de emenda aprovada, o tema é vital: de nada adianta aprovar a emenda em dezembro se, em março, um decreto de remanejamento esvazia silenciosamente a dotação. Fiscalizar os decretos de créditos adicionais é fiscalizar a sobrevivência do próprio voto.

5. O regime impositivo e sua aplicação ao Município

5.1 As Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019

Durante décadas, vigorou entre nós a leitura de que o orçamento seria meramente autorizativo: a dotação aprovada autorizava, mas não obrigava, o Executivo a gastar. As emendas parlamentares, nesse regime, viviam da boa vontade do Prefeito ou do Presidente da República — moeda de troca política por excelência. Esse quadro mudou com a EC nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, destinando-se metade desse montante a ações e serviços públicos de saúde (ASPS), na forma do art. 166, § 9º-A. A EC nº 100/2019 estendeu a impositividade às emendas de bancada, no limite de 1% da RCL. Nasceu o chamado

30. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 mar. 1964.

orçamento impositivo das emendas: a execução só pode ser afastada por impedimento de ordem técnica devidamente justificado.

CONCEITO-CHAVE

Impedimento de ordem técnica é a circunstância objetiva que legitimamente obsta a execução de uma emenda impositiva — por exemplo, a ausência de projeto de engenharia aprovado, a inviabilidade jurídica do objeto ou a insuficiência comprovada do valor para a finalidade indicada. No plano federal, o art. 10 da LC nº 210/2024 passou a prever **lista taxativa** de impedimentos, fechando a porta a recusas genéricas de execução. Não configurado o impedimento, a não execução é descumprimento de dever constitucional, sindicável pelos órgãos de controle.

A EC nº 105/2019 acrescentou o art. 166-A à Constituição e criou a figura mais controversa do regime: as transferências especiais, popularmente conhecidas como “emendas Pix”.³¹ Por elas, os recursos de emendas individuais podem ser repassados diretamente ao ente federado beneficiário — inclusive Municípios — sem convênio, sem plano de trabalho prévio nos moldes tradicionais e com incorporação ao patrimônio do ente receptor. Para as Prefeituras, a modalidade representou agilidade inédita; para o sistema de controle, um desafio proporcional, pois a rastreabilidade do gasto se dilui na conta única do ente beneficiário. Foi precisamente esse déficit de rastreabilidade que levou o STF, nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e na fase de execução da ADPF 854, a condicionar as transferências especiais a cadastro no Transferegov.br, plano de trabalho prévio, conta específica e auditoria da CGU — exigências que o gestor municipal receptor de “emenda Pix” precisa hoje cumprir rigorosamente, e que o Vereador deve fiscalizar.

5.2 O regime impositivo na Lei Orgânica municipal

Pode o Município, por emenda à sua Lei Orgânica, instituir regime de orçamento impositivo para as emendas dos Vereadores, à imagem do modelo federal? A resposta afirmativa foi dada pelo Supremo Tribunal Federal ao examinar o caso do Município de Tapes/RS, e constitui hoje a principal referência jurisprudencial para as Câmaras que desejam adotar a impositividade local.

31. BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, DF, dez. 2019.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021, DJE 19/08/2021 — decisão monocrática do relator de 08/04/2021, confirmada no agravo regimental, reconhecendo a validade de emenda à Lei Orgânica municipal que instituiu regime impositivo de emendas, inclusive de bancada:

“A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União.”

A decisão assentou ainda que as normas constitucionais de processo legislativo orçamentário “são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria” e que “O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal.” Trata-se de precedente de Turma, sem eficácia vinculante *erga omnes*, mas de inequívoco valor diretivo.

Adotado o regime impositivo local, a tipologia das emendas ganha consequência prática imediata: as emendas individuais passam a ter execução obrigatória dentro do percentual fixado na norma municipal, deslocando o eixo da atuação parlamentar. O Vereador que sabe que sua emenda será executada tende a redobrar o cuidado na escolha do objeto, na verificação de compatibilidade com PPA e LDO e na clareza programática da redação — porque o erro técnico, no regime impositivo, não é mais absorvido pela discricionariedade do Executivo: ele se converte em impedimento de ordem técnica documentado, com nome e sobrenome do autor da emenda malfeita. A impositividade, bem aplicada, eleva a qualidade técnica das emendas e, com ela, a qualidade do próprio processo legislativo orçamentário. Importa lembrar, porém, que a autonomia municipal não é salvo-conduto: os parâmetros de eficiência, transparência e rastreabilidade fixados pelo STF na ADI 7.697 e na ADPF 854 — estes, sim, extensíveis a todos os entes a partir do orçamento de 2026 — condicionam também o regime impositivo local.

6. A Lei Complementar nº 210/2024: o marco legal da execução

Respondendo às exigências formuladas pelo STF, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que, nos termos de seu art. 1º, disciplina a proposição e a execução das emendas parlamentares na lei orçamentária anual da União, com fundamento no art. 165, § 9º, I e III, da Constituição. Embora seja lei dirigida ao orçamento federal, seu conhecimento é indispensável ao operador municipal por duas razões: primeiro, porque os Municípios são os grandes destinatários finais dos recursos de emendas federais, e as regras da LC nº 210/2024 condicionam o recebimento; segundo, porque a lei fornece o modelo técnico que Estados e Municípios tendem a reproduzir — movimento acelerado pela decisão de 23/10/2025 na ADPF 854.

Para as emendas de bancada, os arts. 2º e 3º estabelecem que os recursos devem destinar-se exclusivamente a projetos e ações estruturantes, limitando cada bancada a no máximo oito emendas e vedando expressamente a individualização por membro — isto é, a prática de fatiar a emenda coletiva em cotas informais de cada parlamentar, que reproduziria por via transversa a lógica do orçamento secreto. As indicações devem constar de ata publicada. Para as emendas de comissão, os arts. 4º e 5º admitem apenas as comissões permanentes como proponentes, exigem interesse nacional ou regional no objeto e determinam a publicação das atas e seu envio aos órgãos executores.

Para as emendas individuais e as transferências especiais, os arts. 7º e 8º exigem que o objeto e o valor sejam informados já na indicação, estabelecem preferência para obras inacabadas — resposta direta ao notório problema dos esqueletos de obras espalhados pelo país — e submetem as transferências especiais à fiscalização do TCU e à movimentação em conta específica vinculada ao Transferegov.br. O art. 10 traz a já mencionada lista taxativa de impedimentos de ordem técnica, e os arts. 11 a 13 completam o sistema com limites de crescimento do montante global das emendas e a regra do contingenciamento proporcional: havendo necessidade de limitação de empenho, as emendas são contingenciadas na mesma proporção das demais despesas discricionárias, nem mais, nem menos. O conjunto normativo, somado ao monitoramento contínuo do STF, desenha um regime de emendas mais transparente, rastreável e tecnicamente exigente — o novo ambiente no qual o parlamentar de qualquer esfera passará a operar.

Quadro-resumo — espécies de emendas parlamentares e seu regime jurídico

Espécie	Autor	Impositividade	Balizas principais
Individual	Cada parlamentar	Sim — até 1,2% da RCL (EC nº 86/2015), metade para ASPS (art. 166, § 9º-A)	Compatibilidade com PPA/LDO; objeto e valor na indicação; preferência para obras inacabadas (LC nº 210/2024, arts. 7º-8º)
Transferência especial (“emenda Pix”)	Parlamentar (modalidade de execução da emenda individual)	Segue o regime das individuais (EC nº 105/2019, art. 166-A da CF)	Cadastro no Transferegov.br, plano de trabalho, conta específica, fiscalização do TCU (ADI 7.688; decisões de 02/12/2024)
De bancada	Bancada parlamentar	Sim — até 1% da RCL (EC nº 100/2019)	Só projetos/ações estruturantes; máximo de 8 por bancada; vedada individualização por membro (LC nº 210/2024, arts. 2º-3º)
De comissão	Comissão permanente	Não impositiva	Interesse nacional/regional; atas publicadas e enviadas aos executores (LC nº 210/2024, arts. 4º-5º)

Espécie	Autor	Impositividade	Balizas principais
De relator	Relator do projeto de LOA	Não impositiva	Restrita “exclusivamente, à correção de erros e omissões” (ADPF 854, j. 19/12/2022)

7. Procedimento legislativo e roteiro técnico de redação

7.1 O caminho institucional da emenda

Compreendidos os requisitos, resta percorrer o caminho institucional. Apresentada no prazo regimental — que o Vereador deve monitorar com rigor, pois a perda do prazo é irremediável —, a emenda é distribuída, em regra, à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara. Ali se realiza o duplo exame: admissibilidade técnica (compatibilidade com PPA e LDO, indicação de fonte válida, respeito às vedações constitucionais, pertinência temática) e mérito (conveniência e relevância da realocação proposta). O parecer da Comissão pode ser favorável, contrário ou favorável com ressalvas, e é peça decisiva: na dinâmica real das Câmaras, o Plenário tende a acompanhar a Comissão.

Em seguida, a emenda vai a Plenário, onde é votada em conjunto com o Projeto de LOA, na forma regimental. As emendas aprovadas integram o autógrafo encaminhado ao Prefeito para sanção; as rejeitadas são arquivadas. Ao longo do processo, o Vereador dispõe de instrumentos regimentais relevantes: pode defender oralmente sua emenda, articular votos, e, diante de parecer contrário, formular destaque para votação em separado, garantindo que sua proposta seja apreciada individualmente pelo Plenário em vez de sepultada em bloco. Como ensina a doutrina constitucionalista, o domínio do Regimento Interno é tão decisivo quanto o domínio do Direito material — nas dobras do procedimento se ganham e se perdem as matérias mais sensíveis.³²

7.2 Sete passos para uma emenda tecnicamente sólida

A experiência das assessorias legislativas permite condensar a técnica em um roteiro de sete passos. Primeiro, identificar com precisão o objeto, situando-o na classificação orçamentária: função, subfunção, programa, ação. Segundo, verificar a previsão da matéria no PPA e na LDO vigentes — o filtro de compatibilidade do art. 166, § 3º, I. Terceiro, quantificar o valor pretendido com fundamentação técnica: orçamentos prévios, estimativas de mercado, custos referenciais. Quarto, identificar fonte de cancelamento juridicamente válida, excluídas as dotações de pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais. Quinto, redigir a justificativa demonstrando a compatibilidade com os planos e a relevância social do gasto — a justificativa é a peça de advocacia da emenda perante a Comissão e o

32. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva.

Plenário. Sexto, observar rigorosamente prazos e forma regimentais. Sétimo, articular politicamente: a perfeição técnica não dispensa a construção de maioria, o diálogo com o relator e a negociação com os pares.

Hely Lopes Meirelles já advertia que a atuação da Câmara em matéria orçamentária é a expressão mais alta de sua função legislativa e fiscalizadora, exigindo do Vereador preparo técnico proporcional à responsabilidade.³³ No mesmo sentido, a decisão estratégica entre emenda individual e emenda coletiva deve ser tomada caso a caso: pequenas demandas localizadas comportam emendas individuais, que no regime impositivo têm execução assegurada; grandes investimentos estruturantes — pavimentação de um corredor viário, ampliação de hospital, escola técnica — exigem articulação coletiva, com o peso político e o volume financeiro que só a emenda de bancada ou de comissão alcança. A boa estratégia legislativa combina os dois instrumentos, distribuindo com inteligência a capacidade de proposição de cada mandato.

EXEMPLO PRÁTICO

O Vereador L, de Ribeirão das Pedras/MG, deseja apresentar emenda de R\$ 250.000,00 para aquisição de equipamentos hospitalares destinados à UBS do bairro Santa Luzia. O checklist da assessoria: (1) confirmar o programa de atenção básica no PPA e a prioridade correspondente na LDO; (2) localizar fonte de cancelamento atingível — jamais pessoal, dívida ou transferências constitucionais; (3) redigir a emenda com função, subfunção, programa, ação e natureza da despesa (capital); (4) quantificar o valor com orçamento prévio de mercado; (5) justificar demonstrando o reforço ao piso constitucional da saúde; (6) protocolar no prazo regimental e articular com o relator; (7) aprovada a emenda, instituir rotina mensal de acompanhamento do empenho, da liquidação e do pagamento. O ciclo completo — da redação à execução — é o que transforma a emenda em entrega real.

8. Acompanhamento da execução: o ciclo não termina na votação

A vida da emenda parlamentar não se encerra com a aprovação e a sanção. A fase mais delicada começa depois: o acompanhamento da execução pelo Executivo. Empenho, liquidação e pagamento devem ser monitorados mês a mês, rubrica por rubrica — porque a dotação aprovada e não empenhada até o fim do exercício simplesmente se perde, e com ela o resultado político e social da emenda. Os instrumentos à disposição do Vereador são conhecidos e subutilizados: requerimentos de informação dirigidos ao Executivo, consultas sistemáticas ao portal da transparência, verificação dos relatórios bimestrais de execução orçamentária (RREO) e do relatório de gestão fiscal (RGF), e interlocução direta com a

33. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

secretaria finalística responsável pelo objeto da emenda, tudo com amparo nos arts. 70 a 75 da Constituição, nas normas de transparência da LRF e na Lei de Acesso à Informação.

No regime impositivo, o monitoramento deixa de ser faculdade e assume feição de dever institucional: constatada a não execução sem justificativa formal de impedimento de ordem técnica, cabe ao Vereador provocar os órgãos de controle — o Tribunal de Contas e, conforme o caso, o Ministério Público. E, a partir do orçamento de 2026, soma-se a esse quadro a obrigação, imposta pela decisão de 23/10/2025 na ADPF 854, de comprovação da transparência e da rastreabilidade das emendas municipais perante o Tribunal de Contas competente. O Vereador que emendou bem, fiscaliza melhor: conhece a dotação, o cronograma e o resultado esperado, e por isso é o fiscal natural da própria obra que semeou no orçamento. Fechando o ciclo — proposição tecnicamente sólida, aprovação articulada, execução vigiada —, a emenda parlamentar cumpre sua vocação constitucional: ser o ponto de encontro entre o mandato e o cotidiano da cidade.

Resumo executivo

- A emenda ao Projeto de LOA é o instrumento mais concreto de atuação do Vereador em finanças públicas: a iniciativa das leis orçamentárias é do Prefeito, mas o poder de emendar, nos limites do art. 166 da CF/88, é do parlamentar.
- São três as grandes espécies: individuais, coletivas (bancada, comissão, bloco) e de relator — estas últimas restritas, desde a ADPF 854 (j. 19/12/2022), exclusivamente à correção de erros e omissões.
- Requisitos de admissibilidade: compatibilidade com PPA e LDO (art. 166, § 3º, I) e indicação de recursos por anulação de despesa (art. 166, § 3º, II), vedado o cancelamento de dotações de pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais.
- O princípio da exclusividade (art. 165, § 8º) proíbe as “caudas orçamentárias”; alterações posteriores da LOA (créditos adicionais e remanejamentos, art. 167, V e VI) não podem descaracterizar a vontade legislativa sem nova autorização.
- O regime impositivo federal decorre da EC nº 86/2015 (individuais, 1,2% da RCL, metade para ASPS) e da EC nº 100/2019 (bancada, 1% da RCL); a EC nº 105/2019 criou as transferências especiais (“emendas Pix”).
- O STF, no RE 1.301.031 AgR/RS (2ª Turma, 2021), admitiu que o Município institua, por emenda à Lei Orgânica, regime impositivo local de emendas — precedente não vinculante, mas diretriz segura.
- As ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (Rel. Min. Flávio Dino, liminares de agosto/2024, mérito pendente) condicionaram a execução das emendas a eficiência, transparência e rastreabilidade, com plano de trabalho e conta específica para as “emendas Pix”.

- A LC nº 210/2024 disciplina a proposição e a execução das emendas federais: bancada só para projetos estruturantes (máximo de 8, sem individualização), comissões permanentes com atas publicadas, individuais com objeto e valor na indicação, lista taxativa de impedimentos técnicos (art. 10) e contingenciamento proporcional (arts. 11-13).
- Por decisão de 23/10/2025 na ADPF 854, Estados, DF e Municípios devem seguir o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas.

Questões para fixação

1. Nos termos do art. 166, § 3º, da Constituição de 1988, as emendas ao projeto de lei orçamentária anual que aumentem despesa somente podem ser aprovadas caso:
 - a) sejam subscritas por, no mínimo, um terço dos membros da Casa Legislativa;
 - b) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa;
 - c) recebam parecer favorável do Tribunal de Contas antes da votação em Plenário;
 - d) sejam previamente autorizadas pelo Chefe do Poder Executivo, titular da iniciativa orçamentária.
2. Ao indicar a fonte de cancelamento de sua emenda à LOA municipal, o Vereador NÃO poderá anular despesa que incida sobre:
 - a) dotações de publicidade institucional do Poder Executivo;
 - b) dotações destinadas a eventos culturais e festividades municipais;
 - c) a reserva de contingência, em qualquer hipótese e montante;
 - d) dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais.
3. Sobre as emendas de relator ao orçamento, à luz do julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014 pelo STF (j. 19/12/2022), é correto afirmar que:
 - a) o esquema das emendas de relator (RP-9) foi declarado inconstitucional, ficando as emendas do relator-geral restritas exclusivamente à correção de erros e omissões;
 - b) as emendas de relator foram integralmente convalidadas, desde que executadas no exercício seguinte;
 - c) o STF transferiu ao TCU a competência para aprovar, caso a caso, as emendas de relator;
 - d) as emendas de relator tornaram-se impositivas, no limite de 1% da receita corrente líquida.
4. Quanto aos limites constitucionais do regime impositivo das emendas parlamentares federais, assinale a alternativa correta:
 - a) emendas individuais até 2% da RCL, sem destinação obrigatória à saúde;
 - b) emendas de bancada até 1,2% da RCL, com metade destinada à educação;
 - c) emendas individuais até 1,2% da RCL, com metade destinada a ações e serviços públicos de saúde, e emendas de bancada até 1% da RCL;
 - d) emendas individuais e de bancada, somadas, até 5% da RCL, livremente distribuídas.

5. De acordo com a Lei Complementar nº 210/2024, é correto afirmar que:

- a) as emendas de bancada podem ser individualizadas por membro, desde que registradas em ata;
- b) os impedimentos de ordem técnica que obstem a execução das emendas constam de lista taxativa, e as transferências especiais sujeitam-se à fiscalização do TCU e a conta específica no Transferegov.br;
- c) as emendas de comissão podem ser apresentadas por comissões temporárias e CPIs;
- d) as emendas parlamentares ficam imunes a contingenciamento, mesmo em caso de frustração de receita.

Gabarito: 1-b; 2-d; 3-a; 4-c; 5-b. 1: o art. 166, § 3º, I e II, exige compatibilidade com PPA/LDO e indicação de recursos por anulação de despesa. 2: o art. 166, § 3º, II, “a” a “c”, torna intocáveis pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais. 3: a ADPF 854 declarou inconstitucional o RP-9 e restringiu o relator-geral à correção de erros e omissões. 4: EC nº 86/2015 (1,2% RCL, metade para ASPS) e EC nº 100/2019 (1% RCL para bancada). 5: o art. 10 da LC nº 210/2024 traz lista taxativa de impedimentos, e os arts. 7º-8º disciplinam as transferências especiais; o contingenciamento é proporcional (arts. 11-13), não vedado.

Leitura complementar

- CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher — leitura de referência sobre planejamento orçamentário e a integração PPA-LDO-LOA.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT — capítulos sobre processo legislativo orçamentário e créditos adicionais.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — a perspectiva municipalista das funções legislativa e fiscalizadora da Câmara.
- BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 — texto integral, com atenção aos arts. 2º a 13, disponível no portal do Planalto.
- STF, ADPF 854/DF — acórdão de mérito (j. 19/12/2022) e decisões da fase de execução (2024-2025), disponíveis no portal do STF, indispensáveis para compreender o novo regime de transparência das emendas.

MÓDULO V**Controle Externo e Fiscalização Legislativa da Execução Financeira Municipal**

Este módulo examina o sistema de controle externo das contas municipais — as competências do Tribunal de Contas, a atuação fiscalizatória da Câmara Municipal e o papel do controle social — com o propósito de instrumentalizar o exercício pleno da função fiscalizatória do Vereador. Ao final, o participante deverá dominar a distinção entre contas de governo e contas de gestão, o regime do parecer prévio e o repertório de instrumentos de fiscalização à disposição do mandato.

1. Quem fiscaliza a execução do orçamento municipal? A arquitetura constitucional do controle

A pergunta que abre este módulo — quem fiscaliza a execução do orçamento municipal? — admite resposta necessariamente plural. Fiscaliza a Câmara Municipal, no exercício do controle político-legislativo; fiscaliza o Tribunal de Contas, no exercício do controle técnico; fiscaliza o Ministério Público, na tutela do patrimônio público e do interesse social; e fiscaliza o próprio cidadão, por meio dos mecanismos de controle social. Nenhum desses atores substitui os demais: cada qual cumpre papel próprio, e o sistema funciona melhor quando todos atuam de forma coordenada, informada e tecnicamente qualificada.

O eixo normativo dessa arquitetura, no plano municipal, é o art. 31 da Constituição de 1988: a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, na forma da lei.³⁴ O controle externo da Câmara será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou, onde houver, do Tribunal ou Conselho de Contas do Município. A Constituição, portanto, não entrega a fiscalização a um órgão isolado: desenha uma relação de cooperação institucional em que o órgão técnico instrui e o órgão político delibera.

Esse desenho se articula com o art. 70 da Constituição, que define o objeto da fiscalização — contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial — e os seus parâmetros: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Vale registrar que o dever de prestar contas alcança qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. No Município, isso significa que não apenas o Prefeito, mas também a

34. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

Mesa da Câmara, os dirigentes de autarquias e fundações e até entidades privadas que recebam subvenções municipais estão submetidos ao controle.

Compreender essa arquitetura é o primeiro passo para que o Vereador exerça, com plenitude, a fiscalização — uma das três funções constitucionais clássicas do Legislativo, ao lado da função legislativa e da função administrativa interna. Para Hely Lopes Meirelles, a fiscalização da gestão financeira municipal não é faculdade do Legislativo local, mas dever institucional que integra a própria razão de ser da Câmara.³⁵

2. As três dimensões do controle: interno, externo e social

O sistema brasileiro de controle da atividade financeira organiza-se em três dimensões complementares. A primeira é o controle interno, exercido pelo próprio órgão controlado, mediante estrutura permanente de auditoria e acompanhamento. Trata-se de exigência constitucional — o art. 74 da Constituição impõe aos Poderes a manutenção de sistema integrado de controle interno — reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que atribui ao controle interno papel ativo na fiscalização do cumprimento das metas e limites fiscais.³⁶ Município que não estrutura seu controle interno não apenas descumpre a Constituição: priva-se da primeira linha de defesa contra a irregularidade, aquela capaz de corrigir o erro antes que ele se converta em dano.

A segunda dimensão é o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. Compreende a apreciação das contas anuais do Chefe do Executivo, o julgamento das contas dos administradores de recursos públicos, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a apuração de denúncias e representações e a aplicação de sanções. É a dimensão sobre a qual este módulo se concentra, porque é nela que o Vereador atua como protagonista institucional.

A terceira dimensão é o controle social, exercido diretamente pelo cidadão. A Lei de Responsabilidade Fiscal consagrou a transparência como princípio da gestão fiscal e determinou a ampla divulgação dos instrumentos de acompanhamento — entre eles o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) —, além do incentivo à participação popular em audiências públicas durante a elaboração e a discussão dos planos e orçamentos. A Lei de Acesso à Informação, por sua vez, transformou qualquer cidadão em potencial fiscal da despesa pública. Ações populares, ações civis públicas, denúncias aos órgãos de controle e a atuação dos conselhos municipais de políticas públicas completam o repertório. O controle social é dimensão constitucional do sistema, não acessório decorativo.

35. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

36. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

JURISPRUDÊNCIA

STJ, Súmula 329 (Corte Especial, j. 02/08/2006, DJ 10/08/2006) — o enunciado consolida a legitimidade do Parquet para a tutela judicial do patrimônio público, via frequentemente provocada por representações de vereadores e cidadãos.

“O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.”

As três dimensões são interdependentes: a fragilidade de qualquer delas compromete o conjunto. Uma Câmara atuante pouco pode sem informações confiáveis do controle interno; um Tribunal de Contas diligente depende de denúncias e representações bem instruídas; e o cidadão só fiscaliza aquilo que a transparência lhe permite enxergar. O Vereador bem preparado atua como elo entre as dimensões — cobra a estruturação do controle interno, dialoga com o Tribunal de Contas e estimula a participação da comunidade.

3. Entre a ingerência e a inércia: os limites da atuação fiscalizatória

Duas patologias opostas comprometem a fiscalização legislativa municipal. A primeira é a confusão entre controle e ingerência. Em municípios nos quais prevalece relação tensa entre Executivo e Legislativo, difunde-se a percepção equivocada de que a fiscalização parlamentar configuraria intromissão indevida na gestão administrativa. Não é o caso. A Constituição atribui expressamente ao Legislativo a função de fiscalizar, e o exercício dessa função pelos instrumentos legais — requerimentos de informações, convocações, comissões, análise de relatórios — é cumprimento de dever constitucional, não invasão de competência alheia. Fiscalizar é função; o que a Constituição veda é a substituição da decisão administrativa pela vontade parlamentar, isto é, a prática de atos de gestão pelo Legislativo.

A fronteira, portanto, é nítida no plano conceitual: o Vereador pode exigir informações, apurar fatos, representar aos órgãos competentes e sustar, pela Câmara e nas hipóteses constitucionais, atos irregulares; não pode ordenar despesa, escolher contratado, determinar a prática de ato administrativo concreto nem administrar por via oblíqua. O exercício técnico e institucional da fiscalização — com pedidos fundamentados, prazos razoáveis e foco em fatos determinados — é a melhor defesa contra a acusação retórica de perseguição política.

A segunda patologia é a inversa: a Câmara fiscalizatoriamente inerte. Há Legislativos municipais que recebem a prestação de contas anual sem qualquer análise técnica, aprovam pareceres por unanimidade sem leitura crítica e jamais utilizam os instrumentos de controle

à sua disposição. As consequências da inação são graves: comprometimento da governança fiscal, banalização das irregularidades, deterioração da credibilidade institucional do Legislativo e, em última análise, prejuízo direto à comunidade. A omissão também não é juridicamente neutra: o Vereador que, ciente de irregularidade lesiva ao erário, se omite deliberadamente do dever funcional de fiscalizar pode responder nas esferas próprias, inclusive no regime da improbidade administrativa, observados os seus pressupostos legais.

37

ATENÇÃO

Fiscalizar não é hostilizar. O controle parlamentar eficaz é técnico, documentado e proporcional: parte de fatos determinados, usa o instrumento adequado a cada situação e formula conclusões na medida das provas disponíveis. O excesso retórico sem lastro probatório enfraquece a fiscalização tanto quanto a omissão.

4. O parecer prévio do Tribunal de Contas e o julgamento das contas do Prefeito

O ponto nevrálgico do controle externo municipal é o regime das contas anuais do Prefeito. O art. 31, § 1º, da Constituição determina que o controle externo da Câmara será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas competente, e o § 2º fixa a regra de ouro: o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Trata-se de quórum qualificado de rejeição do parecer — e não de aprovação das contas —, o que confere ao pronunciamento técnico do Tribunal peso deliberativo singular: para afastá-lo, a Câmara precisa reunir maioria expressiva e motivar sua decisão.

Durante décadas discutiu-se a natureza desse parecer e a titularidade do julgamento. O Supremo Tribunal Federal pacificou a controvérsia em sede de repercussão geral, no Tema 157, firmando que o julgamento das contas anuais do Chefe do Executivo local compete exclusivamente à Câmara de Vereadores, cabendo ao Tribunal de Contas função opinativa — e afastando, ainda, a possibilidade de “julgamento ficto” pela simples fluência do prazo sem deliberação legislativa.

37. BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 3 jun. 1992.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016), DJE 23/08/2017 — repercussão geral, Tema 157. O caso, oriundo de Minas Gerais, definiu a titularidade do julgamento das contas anuais do Prefeito.

“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.”

A tese do Tema 157 tem três consequências práticas imediatas para o Vereador. Primeira: a Câmara não pode simplesmente “deixar o prazo correr” — a omissão deliberativa não equivale a aprovação nem a rejeição, e o dever de julgar permanece. Segunda: a deliberação que acolhe ou rejeita o parecer prévio deve ser motivada, sobretudo quando contraria a conclusão técnica do Tribunal, sob pena de nulidade por arbitrariedade. Terceira: o quórum de dois terços aplica-se para afastar o parecer — seja ele favorável, seja desfavorável —, de modo que a Câmara que pretende rejeitar contas com parecer prévio pela aprovação precisa do mesmo quórum qualificado.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Ribeirão das Pedras/MG, o Tribunal de Contas emitiu parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito, apontando descumprimento do limite de despesa com pessoal. A Câmara, composta por 11 vereadores, votou a matéria: 7 votaram pela aprovação das contas, 4 pela rejeição. Como 7 votos não alcançam os dois terços exigidos (8 votos, no caso), o parecer prévio prevalece e as contas consideram-se rejeitadas. Se, ao contrário, a Câmara houvesse permanecido inerte até o fim da legislatura, não haveria “aprovação tácita”: o julgamento ficto por decurso de prazo é incabível, e o dever de deliberar subsistiria.

5. Contas de governo e contas de gestão: os Temas 157 e 835 e a ADPF 982

A adequada compreensão do regime de julgamento exige o domínio de uma distinção estruturante do controle externo brasileiro: contas de governo versus contas de gestão. As contas de governo — também chamadas contas de desempenho ou de resultado — expressam a atuação política e global do Chefe do Executivo: cumprimento dos limites constitucionais de saúde e educação, observância dos limites de pessoal e endividamento, execução do planejamento orçamentário. São objeto de parecer prévio do Tribunal de Contas e de julgamento político pela Câmara. As contas de gestão — ou contas de ordenador de despesas — referem-se aos atos concretos de administração financeira: empenhos,

licitações, contratos, pagamentos. São, em regra, julgadas tecnicamente pelo próprio Tribunal de Contas, com decisão definitiva.

CONCEITO-CHAVE

Contas de governo: prestação anual, de natureza política e global, avaliada pelo Tribunal de Contas em parecer prévio opinativo e julgada pela Câmara Municipal. Contas de gestão: atos de ordenação de despesa, de natureza técnico-administrativa, julgados pelo Tribunal de Contas com decisão definitiva — competência que, quanto aos Prefeitos ordenadores de despesa, produz efeitos fora da esfera eleitoral (imputação de débito e sanções), como definiu a ADPF 982/PR.

A distinção ganhou complexidade quando Prefeitos passaram a acumular, na prática, as duas posições — chefes de governo e ordenadores diretos de despesa, situação comum nos municípios pequenos, em que o próprio Prefeito assina empenhos e ordens de pagamento. Nesse cenário, quem julga as contas de gestão do Prefeito? A questão foi enfrentada pelo Supremo, para fins eleitorais, no Tema 835 de repercussão geral, julgado na mesma sessão do Tema 157.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 848.826/CE, Relator originário Min. Roberto Barroso (vencido), Redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016 (tese em 17/08/2016), DJE 23/08/2017 — repercussão geral, Tema 835. Discutia-se qual órgão julga as contas de Prefeito ordenador de despesas para efeito da inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa.

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 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.”

ATENÇÃO

A tese do Tema 835 vale para fins eleitorais — a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990, com a redação da LC nº 135/2010 (Ficha Limpa).³⁸ Prevaleceu a posição redigida pelo Min. Ricardo Lewandowski: para esse efeito, a apreciação de ambas as espécies de contas do Prefeito cabe à Câmara Municipal. A posição do relator originário, Min. Roberto Barroso — que atribuía ao Tribunal de Contas o julgamento das contas de gestão também para fins de inelegibilidade —, restou vencida. É incorreto, portanto, afirmar que o RE 848.826 “deu ao Tribunal de Contas” o julgamento das contas de gestão.

Restava saber o que sobrava da competência dos Tribunais de Contas sobre as contas de gestão dos Prefeitos fora do campo eleitoral. Alguns tribunais passaram a ler o Tema 835 de forma ampliada, como se toda decisão de Tribunal de Contas sobre contas de gestão de Prefeito dependesse de ratificação pela Câmara. O Supremo dissipou a dúvida na ADPF 982/PR, ajuizada pela Atricon e julgada procedente à unanimidade, reafirmando a competência constitucional dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos Prefeitos que atuem como ordenadores de despesa, com efeitos não eleitorais.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 14 a 21/02/2025, julgada procedente à unanimidade. A decisão harmoniza os Temas 157 e 835 e delimita a competência dos Tribunais de Contas fora da esfera eleitoral, em linha com o Tema 1.287 (ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/12/2023).

“(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas (...); (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”

O quadro atual, portanto, é de repartição funcional clara. Para fins de inelegibilidade, o órgão competente para o juízo sobre as contas do Prefeito — de governo ou de gestão — é a Câmara Municipal, prevalecendo o parecer prévio salvo deliberação de dois terços. Fora da esfera eleitoral, o Tribunal de Contas julga as contas de gestão do Prefeito ordenador de despesas, podendo imputar débito e aplicar sanções, sem necessidade de qualquer

38. BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 1990.

ratificação legislativa. E, em qualquer cenário, o julgamento das contas anuais de governo permanece competência exclusiva da Câmara, vedado o julgamento ficto.

Quadro-resumo — julgamento das contas do Prefeito após os Temas 157 e 835 e a ADPF 982

Situação	Órgão competente	Papel do Tribunal de Contas	Efeitos
Contas anuais de governo	Câmara Municipal (julgamento exclusivo — Tema 157)	Parecer prévio opinativo, afastável apenas por 2/3 dos membros da Câmara (art. 31, § 2º, CF/88)	Aprovação ou rejeição das contas; vedado o julgamento ficto por decurso de prazo
Contas de gestão do Prefeito — para fins eleitorais (art. 1º, I, “g”, LC 64/1990)	Câmara Municipal (Tema 835)	Auxílio técnico; parecer prévio só deixa de prevalecer por 2/3 dos vereadores	Configuração (ou não) da inelegibilidade da Ficha Limpa
Contas de gestão do Prefeito ordenador de despesa — fora da esfera eleitoral	Tribunal de Contas (ADPF 982/PR; art. 71, II, CF/88)	Julgamento definitivo, independentemente de ratificação pela Câmara	Imputação de débito e aplicação de sanções; decisões de débito/multa com eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, CF/88)
Contas dos demais administradores municipais (secretários, dirigentes de autarquias etc.)	Tribunal de Contas	Julgamento técnico definitivo (art. 71, II, c/c art. 75, CF/88)	Regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade; débitos e multas

6. O Tribunal de Contas e o Município: competências e diálogo institucional

Por força do art. 75 da Constituição, as normas do modelo federal de controle externo aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios. Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado — TCE/MG — exerce, em relação aos municípios mineiros, o feixe de competências espelhado no art. 71 da Constituição: apreciar as contas anuais dos Prefeitos mediante parecer prévio; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; realizar inspeções e auditorias; aplicar sanções em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; assinar prazo para correção de ilegalidades; e sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado.

Merece destaque o art. 71, § 3º, da Constituição: as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo. Isso significa que a condenação do gestor pelo Tribunal de Contas pode ser executada diretamente, sem necessidade de prévio processo judicial de conhecimento — atributo que confere efetividade singular ao controle técnico e que, após a ADPF 982/PR, alcança com segurança também as contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesa.

Para o Vereador, o Tribunal de Contas não deve ser figura distante, lembrada apenas na época do parecer prévio. O mandato fiscalizatório ganha densidade quando o parlamentar conhece a jurisprudência e as orientações normativas do TCE/MG aplicáveis ao seu município, acompanha os julgamentos de interesse local, formula consultas sobre teses jurídicas em abstrato pelos canais institucionais próprios e encaminha representações tecnicamente instruídas. O Tribunal, por sua vez, disponibiliza relatórios, dados de fiscalização e orientações que multiplicam a capacidade de análise de Câmaras que raramente dispõem de corpo técnico próprio robusto.³⁹

7. A responsabilização do gestor: crimes de responsabilidade e improbidade administrativa

7.1 O Decreto-Lei nº 201/1967

O controle externo não esgota o sistema de responsabilização do gestor municipal. O Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, recepcionado pela Constituição de 1988, estabelece o regime específico dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos e das infrações político-administrativas.⁴⁰ Diversas condutas tipificadas no art. 1º guardam relação direta com a execução orçamentária e financeira: apropriar-se de bens ou rendas públicas ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; aplicar irregularmente verbas; deixar de prestar contas no prazo devido; contrair empréstimo ou realizar operação de crédito sem autorização legal, entre outras.

É essencial distinguir os dois planos do Decreto-Lei. Os crimes de responsabilidade propriamente ditos (art. 1º) são infrações penais: a persecução cabe ao Ministério Público e o julgamento, ao Poder Judiciário — não à Câmara. Já as infrações político-administrativas (art. 4º) sujeitam o Prefeito a julgamento pela própria Câmara, com sanção de cassação do mandato, observado o devido processo legal. Para o Vereador, o catálogo do art. 1º é referência indispensável na fundamentação de representações ao Ministério Público em casos de irregularidade grave — e qualquer cidadão, incluído o parlamentar, pode levar os fatos ao conhecimento do órgão de persecução.

39. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais.

40. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

7.2 A Lei de Improbidade Administrativa

No plano civil-patrimonial, a Lei nº 8.429/1992 — profundamente reformada pela Lei nº 14.230/2021 — prevê a responsabilização dos agentes públicos, incluídos os agentes políticos municipais, por atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação dolosa de princípios da administração.⁴¹ A reforma de 2021 passou a exigir dolo específico para a configuração do ato ímprobo, eliminando a modalidade culposa: a mudança calibrou o instituto com maior rigor probatório, sem esvaziar sua função protetiva. Na execução orçamentária municipal, são fontes recorrentes de improbidade o superfaturamento de contratos, o desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados, o fracionamento indevido de despesa para fuga do procedimento licitatório adequado e a contratação direta fora das hipóteses legais.

Dois enunciados sumulares do Superior Tribunal de Justiça interessam diretamente a esse quadro. A Súmula 634 do STJ (Primeira Seção, j. 12/06/2019, DJe 17/06/2019) estende ao particular que concorre para o ato ímprobo o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade para o agente público — o que alcança, por exemplo, o empresário beneficiado por contrato superfaturado. E a Súmula 651 do STJ (Primeira Seção, j. 21/10/2021, DJe 25/10/2021) firma que a autoridade administrativa pode aplicar a servidor a pena de demissão pela prática de improbidade administrativa independentemente de prévia condenação judicial à perda da função — preservando a autonomia da esfera disciplinar. Somadas à legitimidade do Ministério Público para a ação civil pública em defesa do patrimônio público (Súmula 329 do STJ), essas balizas compõem o pano de fundo jurisprudencial da responsabilização do gestor municipal.

8. Os instrumentos de fiscalização à disposição do Vereador

O ordenamento oferece ao Vereador um repertório amplo de instrumentos fiscalizatórios, que convém dominar em conjunto, escolhendo em cada situação o mais adequado. O primeiro e mais cotidiano é o requerimento de informações ao Executivo, disciplinado pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno: peça simples, mas poderosa quando bem formulada — com objeto específico, prazo de resposta e indicação dos documentos pretendidos. Na sequência vêm a convocação de Secretários Municipais para prestar esclarecimentos em plenário ou comissão e a realização de audiências públicas, que somam à apuração técnica o componente de publicidade e participação.

No plano investigativo, destaca-se a Comissão Parlamentar de Inquérito, examinada adiante. No plano externo, o Vereador pode formalizar representação ao TCE/MG, provocando inspeções, auditorias e medidas cautelares; representação ao Ministério

41. BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 out. 2021.

Público, para as providências cíveis e penais cabíveis; e, na condição de cidadão, ajuizar ação popular contra ato lesivo ao patrimônio público. Completam o repertório a consulta sistemática aos portais de transparência — hoje alimentados por obrigações da LRF e da Lei de Acesso à Informação — e a interlocução permanente com o controle interno municipal, cuja manifestação técnica frequentemente antecipa e qualifica a atuação da Câmara. O uso proporcional e escalonado desses instrumentos, do mais brando ao mais gravoso, preserva o devido processo institucional e confere credibilidade à fiscalização.⁴²

EXEMPLO PRÁTICO

A Vereadora de um município do interior mineiro constata, no portal de transparência, sequência de dispensas de licitação para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, todas com a mesma fornecedora e valores individuais imediatamente abaixo do limite de dispensa. Em vez de denunciar de imediato à imprensa, ela protocola requerimento de informações solicitando os processos de contratação, oficia ao controle interno pedindo manifestação sobre possível fracionamento de despesa e, confirmado o indício documental, formaliza representação ao TCE/MG. A escalada gradual dos instrumentos produziu prova, preservou o contraditório e resultou em determinação corretiva do Tribunal — desfecho mais efetivo do que a denúncia genérica inicial permitiria.

9. A CPI municipal: requisitos vinculantes e condução técnica

A Comissão Parlamentar de Inquérito é o instrumento mais robusto — e, por isso mesmo, excepcional — da fiscalização legislativa. Por simetria com o art. 58, § 3º, da Constituição, a CPI municipal detém poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além dos previstos no Regimento Interno: pode ouvir testemunhas, requisitar documentos e informações e determinar diligências, encaminhando suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público para a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

Os requisitos constitucionais de instauração são vinculantes e de observância estrita: requerimento subscrito por um terço dos membros da Câmara, indicação de fato determinado a ser apurado e fixação de prazo certo de funcionamento. A inobservância de qualquer deles contamina de nulidade os atos da comissão — e investigações genéricas, sem objeto delimitado, não sobrevivem ao controle judicial. Também os poderes da CPI têm limites: medidas submetidas à reserva de jurisdição, como a busca domiciliar e a interceptação das comunicações telefônicas, não estão ao alcance da comissão, que tampouco pode decretar indisponibilidade de bens ou prisões fora da hipótese de flagrante.

A boa CPI municipal, na prática, exige foco em fato determinado com objeto rigorosamente delimitado; plano de trabalho e pauta técnica; participação ativa da assessoria jurídica na

formulação de requerimentos e na condução das oitivas; respeito ao contraditório na medida aplicável ao procedimento; e, sobretudo, relatório final fundamentado, com individualização de condutas e indicação precisa dos encaminhamentos — ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e ao próprio plenário da Câmara. CPI que termina sem relatório tecnicamente sólido converte o mais poderoso instrumento de fiscalização em episódio estéril.

10. Do controle preventivo à representação eficaz

O melhor controle é o que evita o dano, não o que apenas o documenta. Quando o Vereador atua antes da consumação da irregularidade — questionando edital de licitação com indício de direcionamento, pedindo esclarecimentos sobre contrato em formação, alertando para o risco de descumprimento de meta fiscal —, poupa-se o erário e evita-se o longo e incerto caminho da recomposição posterior. Os instrumentos preventivos são, em regra, menos custosos e mais eficazes que os repressivos: ofício à secretaria responsável, manifestação do controle interno, representação preventiva ao TCE/MG com pedido cautelar, comunicação ao Ministério Público antes da assinatura do contrato.⁴³

A fiscalização madura combina, assim, os três momentos do controle — prévio, concomitante e a posteriori — ao longo de todo o ciclo orçamentário: da discussão da LDO e da LOA, passando pelo acompanhamento bimestral e quadrimestral da execução pelo RREO e pelo RGF, até o julgamento das contas anuais. Cada fase pede instrumentos próprios, e o Vereador que domina o calendário da execução financeira sabe o momento exato de agir.

Nesse repertório, a representação — ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público — é a peça institucional central, e sua eficácia depende de técnica. A estrutura formal deve conter a identificação do representante e do representado, a narrativa cronológica dos fatos com as provas documentais correspondentes, os fundamentos jurídicos e o pedido certo e determinado. O conteúdo material deve ser objetivo e desapassionado: hipóteses suspeitas devem ser apresentadas como hipóteses, sem afirmações categóricas que extravasem o lastro probatório. Uma boa representação é meio caminho para uma boa decisão — economiza o tempo do julgador, demonstra seriedade institucional e consolida a credibilidade do parlamentar perante os órgãos de controle.

42. CONTI, José Mauricio. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Blucher.

43. HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas.

EXEMPLO PRÁTICO

O Vereador de um município mineiro de médio porte identifica indícios de superfaturamento em contrato de pavimentação asfáltica: a obra foi contratada por R\$ 2,4 milhões, enquanto o referencial de preços obtido em consulta pública aponta R\$ 1,3 milhão para objeto equivalente. Roteiro adotado: (i) requerimento de informações exigindo cópia integral do edital e do contrato, atas e propostas das licitantes, anotações de responsabilidade técnica da fiscalização e boletins de medição; (ii) ofício ao controle interno, requerendo manifestação sobre a regularidade; (iii) confirmados documentalmente os indícios, representação ao TCE/MG com pedido de medida cautelar para suspender os pagamentos ainda não realizados, e representação à Promotoria de Justiça de defesa do patrimônio público; (iv) avaliação, na comissão competente, da pertinência de CPI, observados o requerimento de um terço, o fato determinado e o prazo certo; (v) comunicação à comunidade das providências adotadas, sem prejulgamento. O caso ilustra a escalada proporcional dos instrumentos e a centralidade da prova documental.

Resumo executivo

- A fiscalização do Município é exercida pela Câmara, mediante controle externo com auxílio do Tribunal de Contas, e pelo controle interno do Executivo (CF/88, art. 31); o sistema se completa com o controle social do cidadão.
- Fiscalizar é função constitucional do Legislativo, não ingerência; a patologia oposta — a inércia fiscalizatória — compromete a governança fiscal e pode gerar responsabilização do próprio Vereador.
- Tema 157 (RE 729.744/MG): o parecer prévio do Tribunal de Contas é opinativo, o julgamento das contas anuais do Prefeito compete exclusivamente à Câmara e é incabível o julgamento ficto por decurso de prazo.
- O parecer prévio só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara (CF/88, art. 31, § 2º) — quórum qualificado para afastar o parecer, seja ele favorável ou desfavorável.
- Tema 835 (RE 848.826/CE, red. Min. Ricardo Lewandowski): para fins eleitorais (art. 1º, I, “g”, LC 64/1990), a apreciação das contas de Prefeito — de governo e de gestão — cabe à Câmara Municipal; a posição que atribuía as contas de gestão ao Tribunal de Contas (Min. Barroso) restou vencida.
- ADPF 982/PR: fora da esfera eleitoral, compete aos Tribunais de Contas julgar as contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesa, com imputação de débito e sanções, independentemente de ratificação pela Câmara.
- As decisões de Tribunal de Contas que imputam débito ou multa têm eficácia de título executivo (CF/88, art. 71, § 3º).

- O DL 201/1967 tipifica crimes de responsabilidade do Prefeito (julgamento judicial) e infrações político-administrativas (julgamento pela Câmara); a LIA, reformada pela Lei nº 14.230/2021, exige dolo específico para a improbidade.
- A fiscalização eficaz combina instrumentos preventivos, concomitantes e a posteriori, em escalada proporcional; a representação bem instruída — fatos, provas, fundamentos e pedido — é a peça central do controle provocado.

Questões para fixação

1. Nos termos do art. 31, § 2º, da CF/88, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito:
 - a) vincula integralmente a Câmara Municipal, que não pode contrariá-lo em nenhuma hipótese.
 - b) é mera recomendação, afastável por maioria simples do plenário.
 - c) só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
 - d) dispensa deliberação da Câmara quando concluir pela aprovação das contas.
2. Segundo a tese fixada pelo STF no Tema 157 de repercussão geral (RE 729.744/MG):
 - a) o parecer técnico do Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto por decurso de prazo.
 - b) o Tribunal de Contas julga definitivamente as contas anuais do Prefeito, cabendo à Câmara apenas homologá-las.
 - c) o decurso do prazo sem deliberação da Câmara implica aprovação tácita das contas.
 - d) o julgamento das contas anuais do Prefeito compete ao Tribunal de Justiça do Estado.
3. De acordo com a tese do Tema 835 (RE 848.826/CE), para os fins do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990 (inelegibilidade):
 - a) as contas de gestão do Prefeito são julgadas pelo Tribunal de Contas, e as de governo, pela Câmara.
 - b) a inelegibilidade decorre automaticamente do parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas.
 - c) o Tribunal de Contas julga ambas as espécies de contas, sem participação da Câmara.
 - d) a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, cabe às Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas, cujo parecer prévio só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.
4. Conforme decidido pelo STF na ADPF 982/PR, fora da esfera eleitoral:
 - a) toda decisão do Tribunal de Contas sobre contas de gestão de Prefeito depende de ratificação pela Câmara Municipal.
 - b) compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da CF/88, julgar as contas dos Prefeitos que atuem como ordenadores de despesa, com imputação de débito e aplicação de sanções, independentemente de ratificação pelas Câmaras.
 - c) os Prefeitos ordenadores de despesa estão dispensados de prestar contas ao Tribunal.
 - d) a competência dos Tribunais de Contas restringe-se à emissão de parecer prévio, em qualquer hipótese.
5. São requisitos constitucionais para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal, por simetria com o art. 58, § 3º, da CF/88:
 - a) requerimento da maioria absoluta, tema genérico de interesse público e prazo indeterminado.
 - b) autorização prévia do Prefeito, fato determinado e prazo certo.
 - c) requerimento de um terço

dos membros, fato determinado e prazo certo de funcionamento. d) parecer favorável do Tribunal de Contas, requerimento de dois terços e objeto genérico.

Gabarito: 1-c; 2-a; 3-d; 4-b; 5-c. 1: o art. 31, § 2º, exige quórum qualificado de dois terços para afastar o parecer prévio. 2: é a tese literal do Tema 157, que também veda o julgamento ficto. 3: prevaleceu a posição redigida pelo Min. Lewandowski — para fins eleitorais, a Câmara aprecia ambas as espécies de contas. 4: a ADPF 982 preservou a competência do Tribunal de Contas para julgar contas de gestão de Prefeito ordenador, com efeitos não eleitorais e sem ratificação legislativa. 5: os requisitos vinculantes são um terço dos membros, fato determinado e prazo certo, sob pena de nulidade.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a Câmara Municipal, suas funções e o controle da administração local.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais — parte dedicada à fiscalização financeira e orçamentária e aos Tribunais de Contas.
- CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher — análise do desenho constitucional do controle da execução orçamentária.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 729.744/MG (Tema 157) e RE 848.826/CE (Tema 835), Tribunal Pleno, j. 10/08/2016, DJE 23/08/2017 — inteiros teores disponíveis no portal do STF, leitura obrigatória sobre o julgamento das contas de Prefeito.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 14 a 21/02/2025 — delimitação da competência dos Tribunais de Contas fora da esfera eleitoral.

MÓDULO VI

Transparência, Rastreabilidade e Devido Processo Orçamentário: Limites Constitucionais às Emendas

Examinar o regime constitucional de transparência aplicado às emendas parlamentares — em especial após a ADPF 854/DF —, com ênfase na rastreabilidade integral, na publicidade ativa e no devido processo orçamentário. Ao final, o aluno deverá compreender por que esses parâmetros, construídos originalmente para o orçamento da União, alcançam hoje diretamente Estados e Municípios, e como o vereador pode adequar a sua atuação a esse novo padrão de controle.

1. O princípio da publicidade e suas dimensões em matéria orçamentária

A expressão “orçamento secreto” dominou o noticiário nacional entre 2021 e 2022 e acabou por produzir a mais importante transformação recente do Direito Orçamentário brasileiro. Antes de examinar a controvérsia e as decisões do Supremo Tribunal Federal que dela resultaram, é preciso assentar o alicerce de tudo: o princípio constitucional da publicidade e a forma como ele opera no campo do orçamento público.

A publicidade aparece na Constituição de 1988 em duas posições complementares: é princípio expresso da Administração Pública, no *caput* do art. 37, e direito fundamental do cidadão, no art. 5º, XXXIII, que assegura a todos o acesso a informações de interesse particular, coletivo ou geral. Somam-se o art. 37, § 3º, II, que remete à lei o acesso dos usuários a registros administrativos, e o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos arts. 70 a 75, que pressupõe, para funcionar, informação disponível e confiável. A doutrina clássica do Direito Municipal já ensinava que a gestão da coisa pública local se legitima pela visibilidade dos seus atos, e que o orçamento é precisamente o documento em que o programa de governo se traduz em números submetidos ao escrutínio da comunidade.⁴⁴

Operacionalmente, a publicidade desdobra-se em três dimensões. A primeira é a **transparência ativa**: o dever de a Administração publicar, espontaneamente e sem provocação, as informações de interesse coletivo — é o regime dos portais da transparência. A segunda é a **transparência passiva**: o dever de responder a pedidos de acesso formulados por qualquer pessoa, disciplinado pela Lei de Acesso à Informação.⁴⁵ A terceira é o **dever de motivação**: cada ato administrativo e cada decisão alocativa devem vir acompanhados das razões que

44. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

45. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 nov. 2011.

os justificam, pois ato público sem motivo declarado é ato imune ao controle. Em matéria orçamentária, as três dimensões importam, mas a transparência ativa assume protagonismo: é ela que permite ao cidadão — e ao próprio vereador, no exercício da fiscalização — acompanhar em tempo real a execução da despesa, sem depender de requerimentos formais que podem levar semanas para ser respondidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal deu concretude a esse programa constitucional: os arts. 48 a 51 estabelecem os instrumentos de transparência da gestão fiscal — planos, LDO, LOA, prestações de contas, RREO e RGF —, e o art. 48-A, incluído pela LC nº 131/2009, obriga todos os entes a disponibilizar, em meio eletrônico e em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.⁴⁶ Essas obrigações vinculam o menor dos Municípios mineiros com a mesma intensidade com que vinculam o Governo Federal — e é essa vocação nacional do regime de transparência que explicará, adiante, a extensão do modelo da ADPF 854 aos entes subnacionais.

CONCEITO-CHAVE

Transparência ativa é a publicação espontânea, tempestiva e inteligível das informações públicas, independentemente de pedido; **transparência passiva** é o atendimento a requerimentos de acesso; **dever de motivação** é a exposição das razões de cada decisão administrativa. O regime constitucional do orçamento exige as três dimensões simultaneamente: publicar valores agregados sem revelar quem indicou, por que indicou e a quem se destina o recurso é cumprir a forma e trair a substância do princípio.

2. Do “orçamento secreto” à ADPF 854/DF

2.1 A opacidade na execução: o caso das emendas de relator (RP-9)

A controvérsia que redesenhou o regime das emendas parlamentares nasceu de uma sigla contábil: RP-9. No sistema de classificação da despesa federal, o marcador “RP” (resultado primário) identifica a origem da programação; o indicador 9 passou a designar, a partir de 2020, as chamadas **emendas de relator** — dotações incluídas na lei orçamentária pelo relator-geral do orçamento, sem autoria individual formalmente registrada. Na prática, parlamentares encaminhavam indicações informais ao relator, que as incorporava ao orçamento como se fossem escolhas técnicas suas; os recursos eram depois distribuídos por ofícios, planilhas paralelas e acertos verbais, sem registro público de quem havia solicitado o quê, para qual destinatário e com base em qual critério.

É importante precisar o vocabulário, porque a expressão jornalística “orçamento secreto” pode induzir a erro técnico. Não havia sigilo formal sobre a lei orçamentária — a LOA da

União era publicada, como sempre, no Diário Oficial. O que havia era **opacidade nos fluxos internos de alocação**: os valores globais eram públicos, mas a cadeia decisória que ligava cada real ao parlamentar solicitante e ao beneficiário final era invisível. Essa distinção interessa diretamente ao vereador: um portal da transparência municipal que publica totais empenhados por função de governo, mas não permite identificar o autor da emenda, a motivação da escolha e o destinatário efetivo, reproduz em escala local exatamente o vício que o STF veio a censurar em escala federal.

O volume de recursos executados sob essa rubrica e a impossibilidade de rastreamento geraram questionamentos jurídicos imediatos: a sistemática feria o princípio da publicidade? Comprometia a impessoalidade, ao permitir distribuição de recursos por critérios de conveniência política não declarados? Violava o direito fundamental de acesso à informação? A controvérsia desaguou no Supremo Tribunal Federal por meio de um conjunto de arguições de descumprimento de preceito fundamental — entre elas a ADPF 854/DF —, julgadas em conjunto ao final de 2022.

2.2 O julgamento de mérito: 19 de dezembro de 2022

Em 19 de dezembro de 2022, o Tribunal Pleno do STF, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, julgou em conjunto as ADPFs 850, 851, 854 e 1014 e declarou, por maioria de 6 votos a 5, a inconstitucionalidade do esquema de execução das emendas de relator (RP-9). O fundamento central foi a incompatibilidade da sistemática com os princípios da publicidade, da impessoalidade e da moralidade, e com o próprio modelo constitucional de democracia representativa: recursos públicos não podem ser alocados por indicações anônimas, à margem de qualquer critério objetivo, público e prévio. A decisão não extinguiu a figura do relator-geral do orçamento, mas devolveu-lhe a função original: suas emendas ficaram restritas, nos termos do julgado, “exclusivamente, à correção de erros e omissões” do projeto de lei orçamentária.

O acórdão teve ainda uma dimensão retrospectiva relevante: determinou a publicação dos dados relativos às emendas de relator executadas entre 2020 e 2022, com identificação dos solicitadores e dos beneficiários finais. Ou seja, o Supremo não apenas proibiu a opacidade para o futuro — impôs a reconstituição da cadeia de rastreabilidade do passado. Essa providência revela a natureza *estrutural* da decisão: o que se julgou não foi um ato isolado, mas um arranjo institucional inteiro, e o remédio não foi apenas a invalidação, mas a reorganização do processo orçamentário sob novos parâmetros. A doutrina financeira contemporânea tem lido o julgado exatamente nessa chave: a construção do orçamento impositivo, que fortaleceu o Parlamento, exige como contrapartida a construção de um regime igualmente robusto de transparência e rastreabilidade.⁴⁷

46. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPFs 850, 851, 854 e 1014 (julgamento conjunto), Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 19/12/2022, por maioria (6×5) — declarada a inconstitucionalidade do esquema das emendas de relator (RP-9), com determinação de publicidade dos dados de 2020-2022, identificando solicitadores e beneficiários. As emendas do relator-geral ficaram restritas

“exclusivamente, à correção de erros e omissões”.

3. A fase de execução da ADPF 854: de Rosa Weber a Flávio Dino

3.1 As decisões de 2024 e 2025: transparência como condição de execução

Decisões estruturais não se esgotam na publicação do acórdão — exigem monitoramento. Com a aposentadoria da Ministra Rosa Weber, a fase de execução e monitoramento da ADPF 854 passou ao Ministro Flávio Dino, e é nessa fase que se encontram as consequências práticas mais diretas para os Municípios. Em 1º de agosto de 2024, o relator determinou, entre outras providências, a restrição de destinação das emendas — o parlamentar somente pode destinar recursos ao Estado pelo qual foi eleito, ressalvados projetos de alcance nacional —, além de fixar prazos para complementação de informações e auditoria pela Controladoria-Geral da União. Convém precisão aqui: a decisão de agosto de 2024 não foi uma “suspensão geral” das emendas, como por vezes se noticiou, mas um conjunto de condicionamentos voltados a fechar as brechas de rastreabilidade que persistiam.

Em 2 de dezembro de 2024, nova decisão — referendada à unanimidade pelo Plenário — condicionou a liberação das programações classificadas como RP-8 (emendas de comissão), RP-9 e das transferências especiais (“emendas Pix”) ao atendimento de requisitos de transparência, rastreabilidade e controle. O recado institucional foi claro: a execução de emendas deixou de ser um direito incondicionado do parlamentar e passou a ser um direito *condicionado à conformidade* com o regime de publicidade. Em 26 de fevereiro de 2025, o relator homologou o plano de trabalho construído conjuntamente pelos Poderes para dar cumprimento aos parâmetros da decisão, homologação referendada por unanimidade pelo Plenário em sessão virtual encerrada no início de março de 2025 — um exemplo notável de diálogo institucional na execução de uma decisão estrutural.

3.2 A decisão de 23 de outubro de 2025: o modelo chega aos Estados e Municípios

Para o público deste curso, nenhuma decisão da fase de execução é mais importante do que a de **23 de outubro de 2025**. Nela, o Ministro Flávio Dino determinou que **Estados, Dis-**

trito Federal e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação do cumprimento perante os respectivos Tribunais de Contas. O que era, até então, um regime construído sobre a execução do orçamento da União tornou-se, expressamente, parâmetro nacional: as emendas apresentadas por deputados estaduais às leis orçamentárias dos Estados e as emendas apresentadas por vereadores às LOAs municipais passam a dever obediência aos mesmos padrões de identificação de autoria, motivação, destinação e acompanhamento da execução.

As consequências práticas para a Câmara Municipal são imediatas. Primeiro, o regimento interno e as resoluções que disciplinam a apresentação de emendas à LOA precisam assegurar registro formal e público de cada emenda, com autor identificado, objeto delimitado e justificativa técnica. Segundo, o portal da transparência do Município — e, idealmente, também o da Câmara — deve permitir o acompanhamento da execução de cada emenda por estágio da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Terceiro, a comprovação do cumprimento desses parâmetros será feita perante o Tribunal de Contas competente — em Minas Gerais, o TCE/MG —, o que significa que a inadequação do sistema local de transparência deixa de ser mera fragilidade reputacional e passa a ser achado de fiscalização, com potencial reflexo nas contas do Executivo e na regularidade da execução das emendas. O monitoramento da ADPF 854, registre-se, prossegue em 2026, com novas decisões sobre temas específicos — como a execução de emendas destinadas ao SUS, objeto de deliberação em março de 2026 com fixação de novos prazos —, o que recomenda acompanhamento permanente pela assessoria legislativa.

ATENÇÃO

A decisão de 23/10/2025 na ADPF 854 (fase de execução, Rel. Min. Flávio Dino) estende o modelo federal de transparência e rastreabilidade a Estados, DF e Municípios **a partir do orçamento de 2026**, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas. Câmaras Municipais que ainda tratam emendas à LOA por indicações informais, sem registro público de autoria e destinação, estão em rota direta de colisão com o regime vigente — e o problema aparecerá na fiscalização do Tribunal de Contas.

47. CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Ribeirão das Pedras/MG, a praxe era antiga: na votação da LOA, os vereadores negociavam com o Prefeito, em reunião reservada, uma lista de obras e aquisições de interesse de cada gabinete, formalizada depois como “programação prioritária” genérica, sem autoria identificada. Para o orçamento de 2026, a assessoria jurídica da Câmara alerta a Mesa Diretora: após a decisão de 23/10/2025 na ADPF 854, essa sistemática reproduz, em escala municipal, o vício das emendas de relator. A Câmara então aprova resolução exigindo que toda emenda à LOA tenha autor identificado, objeto específico, justificativa técnica escrita e publicação no portal, com acompanhamento da execução por estágio da despesa — documentação que servirá, inclusive, para a comprovação perante o TCE/MG.

4. As ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e a resposta legislativa: a LC nº 210/2024

4.1 O contencioso de 2024 sobre as “emendas Pix” e as emendas impositivas

Paralelamente à fase de execução da ADPF 854, um segundo front de controle concentrado abriu-se em 2024, agora tendo por objeto principal as **transferências especiais** — as chamadas “emendas Pix”, criadas pela EC nº 105/2019, que permitem o repasse direto de recursos ao ente federado beneficiário, com ingresso na conta do Município sem convênio nem instrumento congênere. A agilidade do mecanismo, que examinamos em módulo anterior, tem como reverso um déficit potencial de rastreabilidade: o dinheiro chega, mas a finalidade, o plano de aplicação e a prestação de contas ficavam, no desenho original, insuficientemente amarrados.

Três ações direta de inconstitucionalidade, todas sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, estruturaram a resposta do Supremo. Na **ADI 7.688**, ajuizada pela Abraji, a liminar de 1º de agosto de 2024 — referendada pelo Plenário em 16 de agosto de 2024 — condicionou a execução das emendas Pix a requisitos de transparência e rastreabilidade, com cadastro prévio da transferência na plataforma Transferegov.br e auditoria da CGU. Na **ADI 7.695**, proposta pela Procuradoria-Geral da República, a liminar de 8 de agosto de 2024 admitiu a continuidade excepcional da execução apenas para obras em andamento e situações de calamidade pública. Na **ADI 7.697**, ajuizada pelo PSOL, a liminar de 14 de agosto de 2024 suspendeu a execução das emendas impositivas até que o Congresso Nacional editasse novas regras de conformidade, tendo sido referendada por unanimidade em 16 de agosto de 2024, com ressalvas pontuais do Ministro Nunes Marques. Em 2 de dezembro de 2024, decisão conjunta no âmbito dessas ações detalhou o regime: plano de trabalho prévio obrigatório registrado no Transferegov.br, regras específicas para as emendas destinadas à saúde e, para as transferências especiais, a partir de 2025, execução somente com plano de trabalho e conta bancária específica.

Duas observações de rigor técnico. A primeira: o mérito das três ADIs permanece pendente de julgamento — o que existe, até aqui, é um bloco de medidas cautelares referendadas pelo Plenário, de observância obrigatória, mas ainda sujeitas à decisão definitiva. A segunda: a suspensão determinada na ADI 7.697 não foi hostilidade do STF ao orçamento impositivo, e sim a afirmação de que impositividade sem conformidade é insustentável — tanto que a execução foi retomada na medida em que os requisitos de transparência foram sendo institucionalizados, culminando na edição da LC nº 210/2024.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 7.697/DF, Rel. Min. Flávio Dino, liminar de 14/08/2024, referendada por unanimidade pelo Plenário em 16/08/2024 — suspensão da execução das emendas impositivas até a edição de novas regras pelo Congresso Nacional, sob o fundamento de que:

“Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade.”

4.2 A LC nº 210/2024: o regime legal da proposição e da execução das emendas

O ciclo normativo desencadeado pelas decisões do STF culminou na Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual.⁴⁸ Embora seu art. 1º delimite o objeto à LOA da União, com fundamento no art. 165, § 9º, I e III, da Constituição, a lei interessa duplamente ao Município: como destinatário de transferências decorrentes de emendas federais e como fonte de parâmetros que, combinados com a decisão de 23/10/2025 na ADPF 854, orientam a modelagem dos regimes locais.

Para as **emendas de bancada**, os arts. 2º e 3º admitem apenas projetos e ações estruturantes, limitam cada bancada a no máximo oito emendas, vedam a individualização por membro — prática que transformava a emenda coletiva em soma disfarçada de emendas individuais — e exigem que as indicações constem de ata publicada. Para as **emendas de comissão**, os arts. 4º e 5º restringem a iniciativa às comissões permanentes, exigem interesse nacional ou regional e determinam a publicação das atas e seu envio aos órgãos executores. Para as **emendas individuais e as transferências especiais**, os arts. 7º e 8º exigem que o objeto e o valor sejam informados já na indicação, estabelecem preferência para obras inacabadas e, quanto às emendas Pix, preveem fiscalização pelo TCU e movimentação em conta específica vinculada ao Transferegov.br. O art. 10 traz lista taxativa de **impedimentos de ordem técnica** — encerrando a elasticidade com que a expressão vinha sendo usada para justificar a inexecução seletiva —, e os arts. 11 a 13

48. BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2024.

disciplinam limites de crescimento das programações e o contingenciamento proporcional entre despesas discricionárias e emendas.

Note o leitor a arquitetura completa que se formou: a Constituição fixa a impositividade e seus percentuais — 1,2% da RCL para as emendas individuais, desde a EC nº 86/2015, com metade destinada a ações e serviços públicos de saúde nos termos do art. 166, § 9º-A; 1% da RCL para as emendas de bancada, desde a EC nº 100/2019 —; a jurisprudência da ADPF 854 e das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 fixa as condições de constitucionalidade da execução; e a LC nº 210/2024 traduz esses parâmetros em regras operacionais. É esse tripé — Constituição, jurisprudência estrutural e lei complementar — que o intérprete municipal deve dominar.

Linha do tempo do regime de transparência das emendas (ADPF 854 e ações correlatas)

Data	Ato/decisão	Conteúdo essencial
19/12/2022	ADPFs 850, 851, 854 e 1014 — mérito (Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, 6×5)	Inconstitucionalidade do esquema das emendas de relator (RP-9); emendas do relator-geral restritas à correção de erros e omissões; publicação dos dados de 2020-2022 com identificação de solicitadores e beneficiários.
01/08/2024	ADPF 854 — execução (Rel. Min. Flávio Dino); liminar na ADI 7.688	Restrição de destinação (parlamentar destina ao Estado pelo qual foi eleito, salvo projetos nacionais); prazos de complementação de informações; auditoria da CGU; emendas Pix condicionadas a cadastro no Transferegov.br.
08 e 14/08/2024	Liminares nas ADIs 7.695 e 7.697 (referendados em 16/08/2024)	Continuidade excepcional só para obras em andamento e calamidade; suspensão das emendas impositivas até novas regras do Congresso.
02/12/2024	Decisões na ADPF 854 e nas ADIs (referendadas)	Liberação de RP-8, RP-9 e Pix condicionada a transparência, rastreabilidade e controle; plano de trabalho prévio no Transferegov.br; Pix a partir de 2025 só com plano de trabalho e conta específica.
25/11/2024	LC nº 210/2024 (DOU 26/11/2024)	Regime legal da proposição e execução das emendas na LOA da União; lista taxativa de impedimentos de ordem técnica; contingenciamento proporcional.
26/02/2025	ADPF 854 — homologação do plano de trabalho	Plano conjunto dos Poderes homologado; referendo unânime do Plenário (sessão virtual de 28/02 a 05/03/2025).
23/10/2025	ADPF 854 — extensão federativa	Estados, DF e Municípios devem seguir o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas.

5. Rastreabilidade integral e devido processo orçamentário

5.1 Rastreabilidade integral: o novo *standard*

Percorrida a cronologia, é hora de extrair dela os conceitos operativos. O primeiro é a **rastreabilidade integral**, noção central de todas as decisões examinadas. Rastreabilidade significa que cada centavo de recurso público vinculado a emenda deve possuir, do início ao fim do ciclo da despesa, registro auditável: quem indicou, para qual finalidade, com base em qual critério, em favor de qual destinatário final, em que cronograma. Trata-se de um padrão mais exigente do que a mera publicidade: não basta publicar valores agregados — exige-se a *cadeia documental completa*, do ato de indicação ao efetivo pagamento. Sem essa cadeia, a transparência torna-se simbólica: os números aparecem, mas as decisões que os produziram permanecem invisíveis.

O efeito prático sobre o gestor e sobre a Casa Legislativa é a necessidade de redesenhar sistemas e rotinas. O portal da transparência precisa registrar autores, motivações, beneficiários e cronologias completas; o processo legislativo orçamentário precisa gerar, ele próprio, os documentos que alimentarão essa cadeia — emendas escritas, justificativas técnicas, pareceres, atas de votação; e o controle interno precisa verificar, a cada estágio da despesa, a correspondência entre o que foi indicado, o que foi empenhado e o que foi pago. A literatura de Direito Financeiro sublinha que o controle da execução orçamentária depende da qualidade da informação produzida em cada fase da despesa — empenho, liquidação e pagamento —, de modo que a rastreabilidade não é um acréscimo burocrático, mas a condição técnica de qualquer controle real.⁴⁹

CONCEITO-CHAVE

Rastreabilidade integral é a exigência de cadeia documental auditável cobrindo todo o ciclo da emenda parlamentar: identificação do autor, justificativa e critério da indicação, destinatário final, plano de trabalho, registro dos estágios da despesa (empenho, liquidação, pagamento) e prestação de contas. É condição de constitucionalidade da execução — aquilo que não pode ser rastreado não pode ser validamente executado.

5.2 Devido processo orçamentário

O segundo conceito é o **devido processo orçamentário** — projeção, sobre a matéria financeira, da garantia do devido processo legal (CF/88, art. 5º, LIV). A ideia é singela na formulação e exigente na aplicação: a alocação e a execução de recursos públicos devem observar procedimento previamente definido, com critérios objetivos, públicos e prévios, e com registro de cada etapa decisória. O que o devido processo orçamentário proíbe é

49. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais.

precisamente aquilo que caracterizava o esquema RP-9: a alocação *ad hoc*, decidida em fluxos informais, fora de qualquer procedimento institucional auditável. Trata-se de conceito ainda em construção doutrinária, mas com bases constitucionais sólidas — o art. 5º, LIV, combinado com os arts. 37, *caput*, 70 a 75 e 165 a 167 — e com aplicação progressiva pela jurisprudência estrutural que estudamos.

Da leitura sistemática dos precedentes — a ADPF 854, as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e, no plano da organização municipal, o RE 1.301.031 AgR/RS, que reconheceu a legitimidade da previsão de emendas impositivas na Lei Orgânica municipal — é possível extrair **cinco vetores constitucionais** que limitam materialmente a atividade de emendamento. Primeiro, a **publicidade**: todos os atos do ciclo da emenda devem ser publicados tempestivamente. Segundo, a **impressoalidade**: a escolha dos beneficiários deve seguir critérios objetivos, não afinidades pessoais ou conveniências eleitorais não declaradas. Terceiro, a **motivação**: cada alocação exige justificação técnica registrada. Quarto, o **equilíbrio fiscal**: a emenda se submete integralmente à LRF, à compatibilidade com o PPA e a LDO e aos limites constitucionais de cada espécie. Quinto, a **rastreabilidade**: a cadeia auditável completa, já examinada. Onde qualquer desses vetores é desrespeitado há vício jurídico na execução — independentemente da boa intenção subjetiva do parlamentar, pois o regime é objetivo.

Registre-se, por fidelidade técnica, o alcance de cada fonte: as decisões proferidas na ADPF 854 vinculam diretamente e, desde 23/10/2025, alcançam expressamente os entes subnacionais a partir do orçamento de 2026; as liminares das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 são medidas cautelares referendadas, com mérito pendente; e o RE 1.301.031 AgR/RS é precedente da Segunda Turma — sem tese de repercussão geral, portanto não vinculante *erga omnes*, mas diretriz relevante para a autonomia municipal na disciplina de suas emendas impositivas.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021, DJE 19/08/2021 — o Município pode, por emenda à Lei Orgânica, instituir regime de orçamento impositivo para as emendas parlamentares municipais; a autonomia local prevalece:

“O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal.”

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara de Ribeirão das Pedras/MG, o vereador Túlio apresenta emenda impositiva destinando recursos a “apoio a entidades do terceiro setor”, sem indicar a entidade, o objeto ou o critério de escolha — pretende definir o beneficiário depois, conforme as demandas que surgirem. A assessoria opina pela inadequação: a indicação genérica com preenchimento posterior e informal reproduz a lógica censurada na ADPF 854 e viola pelo menos três dos cinco vetores (impessoalidade, motivação e rastreabilidade). A emenda é reformulada: passa a indicar a ação específica, o critério objetivo de seleção da entidade (chamamento público nos termos da legislação de parcerias), a meta física e a justificativa técnica — e, assim, torna-se executável e defensável perante o controle.

6. Transparência ativa no Município e o papel do vereador

6.1 Estruturando a transparência ativa municipal

Descendo do plano dos princípios ao da implementação, a transparência ativa robusta exige do Município um conjunto identificável de providências. O portal da transparência deve conter seção específica de emendas parlamentares, com publicação tempestiva de cada ato do ciclo — apresentação, aprovação, indicação, empenho, liquidação, pagamento — e identificação do autor e da destinação efetiva de cada dotação. No plano das transferências recebidas, o art. 8º da LC nº 210/2024 impõe ao ente beneficiário comunicar à respectiva Casa Legislativa, em trinta dias, o valor recebido, o plano de trabalho e o cronograma, com ampla publicidade — regra que faz da Câmara Municipal destinatária formal da informação e, portanto, protagonista do controle sobre as emendas federais que ingressam no caixa do Município.

Recomendam-se, ainda, três reforços institucionais: relatórios trimestrais de execução das emendas, elaborados pelo Executivo e apreciados pela comissão competente da Câmara; verificação periódica pelo controle interno, cujos apontamentos alimentam tanto a gestão quanto a fiscalização externa; e canal de denúncias acessível ao cidadão. Nada disso é adorno: a partir do orçamento de 2026, esse conjunto será a evidência com que o Município comprovará, perante o Tribunal de Contas, a aderência ao modelo determinado na ADPF 854. E há o ganho político, que não deve ser subestimado — transparência consistente fortalece a credibilidade da gestão e blinda o gestor e o parlamentar contra a suspeita generalizada que a opacidade alimenta.

6.2 O vereador como agente de transparência: critérios objetivos e audiência pública

O vereador é agente público e, como tal, está pessoalmente vinculado aos princípios do art. 37 — incluído o da publicidade. Na prática do mandato, isso se traduz em três deveres-condutas: publicar a relação completa de suas emendas; demonstrar publicamente os critérios de escolha; e prestar contas, periodicamente, da execução obtida. As boas práticas consolidadas apontam para o sítio institucional do gabinete com seção específica de emendas e fiscalização, relatórios anuais de mandato e canais permanentes de sugestão e questionamento pela comunidade.

O ponto tecnicamente mais sensível é a definição de **critérios objetivos prévios** para a alocação das emendas individuais. A jurisprudência examinada exige que os critérios sejam objetivos, prévios e públicos; para o vereador, isso significa definir, antes da escolha, os parâmetros de priorização — por exemplo, indicadores oficiais de cobertura dos serviços públicos, condições socioeconômicas aferidas por bairro ou região, demandas registradas em audiências públicas, avaliações técnicas de prioridade emitidas pelas secretarias finalísticas —, aplicá-los consistentemente e documentar cada decisão. Adotar critérios objetivos não é apenas cumprir o *standard* constitucional: é proteção pessoal do parlamentar, que passa a ter resposta documentada para qualquer questionamento do Ministério Público, do Tribunal de Contas ou da imprensa, e é ganho de qualidade técnica da própria emenda, que nasce ancorada em evidência e não em impulso.

A **audiência pública prévia**, embora não obrigatória para as emendas individuais, é a boa prática que melhor legitima a alocação. Realizada periodicamente em cada região do município, permite colher demandas, hierarquizá-las por critérios técnicos e fundamentar as escolhas — cumprindo, na prática, o ideal de democracia participativa do art. 1º, parágrafo único, da Constituição, e o incentivo à participação popular na gestão fiscal previsto no parágrafo único do art. 48 da LRF. O roteiro recomendado inclui cronograma anual de audiências por região, ata e gravação de cada sessão, relatório consolidado das demandas e — etapa quase sempre negligenciada — a retroalimentação aos participantes sobre o destino de cada sugestão. A doutrina financeira observa que a participação popular no ciclo orçamentário não substitui a representação, mas a complementa, agregando legitimidade e informação às decisões alocativas.⁵⁰

50. HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Atlas.

EXEMPLO PRÁTICO

A vereadora Cecília, de Ribeirão das Pedras/MG, decide estruturar sistema próprio de transparência ativa para o exercício de 2026. Com a assessoria, ela: (i) aprova e publica, antes do prazo de emendas à LOA, uma matriz de priorização com quatro critérios objetivos — cobertura da atenção básica de saúde por região, demandas registradas nas audiências públicas do primeiro semestre, obras inacabadas passíveis de conclusão e parecer técnico das secretarias; (ii) realiza cinco audiências regionais, com ata, gravação e relatório consolidado; (iii) publica no sítio do gabinete a relação das emendas com justificativa técnica, beneficiário e estágio de execução, atualizada a cada estágio da despesa; e (iv) divulga relatório anual de mandato. Quando o Tribunal de Contas solicita ao Município a comprovação da aderência ao modelo da ADPF 854, a documentação da vereadora integra a resposta — sem qualquer diligência adicional.

ATENÇÃO

O mérito das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 permanece pendente de julgamento: o regime hoje vigente decorre de medidas cautelares referendadas pelo Plenário e das decisões da fase de execução da ADPF 854, combinadas com a LC nº 210/2024. Em pareceres e manifestações técnicas, nunca afirme que houve decisão definitiva de mérito nessas ADIs — a precisão sobre o estágio processual é parte da própria cultura de rigor que este módulo procura formar.

7. Consolidação: o novo equilíbrio entre impositividade e conformidade

O percurso deste módulo pode ser condensado em uma equação: a impositividade das emendas — conquista do Parlamento nas EC nº 86/2015 e nº 100/2019, e legítima também no plano municipal, como reconheceu o RE 1.301.031 AgR/RS — tem como contrapartida necessária a conformidade com o regime de transparência, rastreabilidade e devido processo orçamentário. O direito de ver a emenda executada e o dever de executá-la às claras são faces da mesma moeda; o STF não enfraqueceu o poder de emenda, mas o civilizou, submetendo-o aos princípios que regem toda a atividade administrativa e financeira do Estado.

Para o vereador mineiro, a síntese operacional é esta: a partir do orçamento de 2026, o modelo federal é o seu modelo. Emendas com autor identificado, objeto determinado, justificativa técnica escrita, critérios objetivos e prévios de alocação, publicação tempestiva de cada estágio da execução e prestação de contas documentada perante a comunidade e o Tribunal de Contas — eis o padrão exigível. Quem o adotar antes de ser cobrado transformará uma obrigação em vantagem institucional; quem o ignorar descobrirá, na fiscalização do TCE/MG ou na primeira representação do Ministério Público, que a era da

opacidade tolerada terminou em dezembro de 2022 e alcançou definitivamente os Municípios em outubro de 2025.

Resumo executivo

- A publicidade orçamentária tem três dimensões operativas — transparência ativa, transparência passiva e dever de motivação — com fundamento nos arts. 5º, XXXIII, e 37, *caput*, da CF/88, na LAI (Lei nº 12.527/2011) e nos arts. 48 a 51 da LRF, vinculando todos os entes federativos.
- O “orçamento secreto” (emendas de relator, RP-9) não era sigilo formal da LOA, mas opacidade nos fluxos de alocação: indicações informais, sem registro do parlamentar solicitante nem rastreio do destinatário final.
- No julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1014 (Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, 19/12/2022, 6×5), o STF declarou inconstitucional o esquema RP-9, restringiu as emendas do relator-geral “exclusivamente, à correção de erros e omissões” e mandou publicar os dados de 2020-2022 com identificação de solicitadores e beneficiários.
- Na fase de execução (Rel. Min. Flávio Dino), destacam-se as decisões de 01/08/2024 (restrição de destinação, prazos, auditoria da CGU), 02/12/2024 (liberação de RP-8, RP-9 e Pix condicionada a transparência e rastreabilidade) e 26/02/2025 (homologação do plano de trabalho conjunto dos Poderes, referendada à unanimidade).
- Em 23/10/2025, o STF determinou que Estados, DF e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas — a decisão mais relevante do ciclo para vereadores e Câmaras Municipais.
- As liminares nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (Rel. Min. Flávio Dino, ago/2024, referendadas) condicionaram as emendas Pix a cadastro no Transferegov.br e auditoria, admitiram continuidade só para obras em andamento e calamidade e suspenderam as emendas impositivas até novas regras do Congresso; o mérito das três ações permanece pendente.
- A LC nº 210/2024 positivou o regime: limites e atas públicas para emendas de bancada e de comissão, objeto e valor na indicação das individuais, conta específica e fiscalização para as transferências especiais, lista taxativa de impedimentos de ordem técnica e contingenciamento proporcional.
- Rastreabilidade integral (cadeia documental auditável da indicação ao pagamento) e devido processo orçamentário (procedimento prévio, critérios objetivos e públicos) são os dois conceitos operativos do novo regime, desdobrados em cinco vetores: publicidade, impessoalidade, motivação, equilíbrio fiscal e rastreabilidade.
- O vereador deve adotar critérios objetivos prévios de alocação, audiências públicas documentadas, publicação tempestiva das emendas e de sua execução e prestação de contas periódica — prática que o protege juridicamente e qualifica o mandato.

Questões para fixação

1. Sobre o julgamento de mérito que ficou conhecido como o caso do “orçamento secreto”, é correto afirmar:
 - a) o STF, por unanimidade, extinguiu a figura do relator-geral do orçamento. b) o Plenário, por maioria (6×5), sob relatoria da Min. Rosa Weber, declarou inconstitucional o esquema das emendas de relator (RP-9), restringindo as emendas do relator-geral à correção de erros e omissões. c) o STF reconheceu a constitucionalidade das emendas RP-9, desde que publicadas em diário oficial. d) a decisão alcançou apenas os orçamentos futuros, vedada qualquer providência sobre os dados de 2020-2022.
2. A respeito da fase de execução da ADPF 854, sob a relatoria do Min. Flávio Dino, assinale a alternativa correta:
 - a) a decisão de 01/08/2024 suspendeu, de forma geral e incondicionada, todas as emendas parlamentares. b) o plano de trabalho conjunto dos Poderes foi rejeitado pelo Plenário em 2025. c) a decisão de 02/12/2024 liberou RP-8, RP-9 e emendas Pix sem qualquer condição. d) em 23/10/2025, determinou-se que Estados, DF e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas.
3. Quanto às ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, é correto afirmar:
 - a) as liminares de agosto de 2024, referendadas pelo Plenário, condicionaram as emendas Pix a transparência e cadastro no Transferegov.br e suspenderam as emendas impositivas até novas regras do Congresso, permanecendo pendente o julgamento de mérito. b) as três ações já tiveram mérito julgado, com declaração definitiva de inconstitucionalidade das emendas impositivas. c) a liminar na ADI 7.695 autorizou a continuidade da execução de todas as emendas, sem exceção. d) o referendo da liminar da ADI 7.697 foi negado pelo Plenário.
4. Sobre a LC nº 210/2024, assinale a alternativa correta:
 - a) a lei autoriza a individualização das emendas de bancada por parlamentar, desde que publicada em ata. b) a lei revogou os percentuais constitucionais das emendas individuais e de bancada. c) a lei traz lista taxativa de impedimentos de ordem técnica, exige objeto e valor já na indicação das emendas individuais e impõe conta específica e fiscalização pelo TCU para as transferências especiais. d) a lei dispensa as emendas de comissão de qualquer registro em ata.
5. À luz do conceito de devido processo orçamentário e dos vetores constitucionais estudados, a conduta correta do vereador ao alocar suas emendas individuais é:
 - a) distribuir os recursos conforme as demandas que chegarem ao gabinete, formalizando a destinação apenas no momento do pagamento. b) definir critérios objetivos, prévios e públicos de priorização, documentar cada decisão e publicar a emenda e sua execução em todos os estágios da despesa. c) delegar informalmente ao Executivo a escolha dos beneficiários, para preservar a impessoalidade. d) indicar entidades beneficiárias genericamente, detalhando o objeto somente se houver questionamento do controle.

Gabarito: 1-b; 2-d; 3-a; 4-c; 5-b. 1: o mérito foi decidido por maioria de 6×5 em 19/12/2022, com restrição — não extinção — da atuação do relator-geral; 2: a decisão de 23/10/2025 estendeu o modelo federal aos entes subnacionais a partir do orçamento de 2026; 3: o regime atual decorre de cautelares referendadas, com mérito ainda pendente nas três ADIs; 4: a LC nº 210/2024 fechou as brechas de opacidade com impedimentos taxativos, indicação detalhada e conta específica; 5: critérios objetivos, prévios, públicos e documentados são a tradução prática do devido processo orçamentário.

Leitura complementar

- CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher — capítulos sobre processo orçamentário e controle da execução da despesa.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais — parte relativa à despesa pública e aos estágios de sua execução.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre orçamento municipal e atribuições da Câmara.
- BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 — leitura integral do texto legal, com atenção aos arts. 7º, 8º e 10.
- STF. ADPF 854/DF — acórdão de mérito (Pleno, 19/12/2022) e decisões da fase de execução (2024-2025), disponíveis no portal do Supremo Tribunal Federal.

MÓDULO VII**Precedentes Estruturantes do STF em Matéria Orçamentária: Análise Crítica dos Julgados Recentes**

Analisar, de forma crítica e sistemática, os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal em matéria orçamentária — do julgamento das contas do Prefeito (RE 729.744/MG e RE 848.826/CE) à transparência das emendas parlamentares (ADPF 854 e ADIs 7.688, 7.695 e 7.697) e ao controle fiscal do processo legislativo (ADI 7.633) —, extraindo de cada julgado a tese fixada e sua aplicação prática ao município. Ao final, o aluno deverá dominar um roteiro técnico de subsunção dos precedentes à realidade municipal e saber utilizá-los em pareceres e na atuação parlamentar cotidiana.

1. A jurisprudência constitucional como fonte do Direito Orçamentário

Em pouco mais de uma década, o Supremo Tribunal Federal redesenhou o regime constitucional do orçamento público brasileiro. Não se tratou de um movimento episódico: por sucessivos precedentes estruturantes, a Corte definiu quem julga as contas do Prefeito, delimitou as competências dos Tribunais de Contas, reconheceu a autonomia municipal para instituir orçamento impositivo, desmontou o chamado “orçamento secreto”, submeteu as “emendas Pix” a exigências de transparência e rastreabilidade e, mais recentemente, afirmou que o processo legislativo que cria despesa ou renuncia receita sem estimativa de impacto é formalmente inconstitucional. Para o vereador e para o assessor legislativo, dominar essa jurisprudência deixou de ser erudição: cada um desses acórdãos produz efeitos imediatos sobre o mandato, sobre o funcionamento da Câmara e sobre as finanças do município.

O fenômeno se explica pela própria arquitetura constitucional. A Constituição de 1988 dedicou ao orçamento um conjunto denso de normas — em especial os arts. 165 a 169 e, no plano municipal, os arts. 29 e 31 —, mas deixou zonas de indefinição que a prática política explorou intensamente.⁵¹ Coube ao STF, provocado por recursos extraordinários com repercussão geral e por ações do controle concentrado, fechar essas lacunas. O resultado é um verdadeiro bloco jurisprudencial orçamentário, que hoje convive e dialoga com a legislação de regência — a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais recentemente, a Lei Complementar nº 210/2024, que disciplinou a proposição e a execução das emendas parlamentares na lei orçamentária anual.⁵²

51. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

52. BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2024.

Este módulo percorre esse bloco julgado a julgado. A ordem de exposição é deliberada: começamos pelos precedentes sobre o julgamento das contas — a competência mais sensível da Câmara Municipal —, passamos pela autonomia municipal em matéria de impositividade, avançamos para a saga das emendas parlamentares (ADPF 854 e ADIs correlatas) e encerramos com o controle fiscal do processo legislativo, os fundamentos clássicos e o quadro complementar do Superior Tribunal de Justiça. Em cada estação, o leitor encontrará os dados completos do julgado, a tese fixada e — o que mais importa — a tradução prática para o dia a dia do Legislativo municipal.

2. Quem julga as contas do Prefeito: RE 729.744/MG (Tema 157)

O primeiro pilar do bloco é mineiro. No RE 729.744/MG, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes e julgado pelo Tribunal Pleno em 10 de agosto de 2016 — com tese de repercussão geral fixada em 17 de agosto de 2016 e acórdão publicado no DJE de 23 de agosto de 2017 —, o STF enfrentou a questão que há décadas dividia a Justiça Eleitoral e os Tribunais de Contas: quando o Tribunal de Contas emite parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito e a Câmara Municipal silencia, quem deu a palavra final?

A resposta do Plenário, no Tema 157 da repercussão geral, foi inequívoca: a palavra final é sempre da Câmara. O parecer prévio do Tribunal de Contas, por mais qualificado tecnicamente que seja, tem natureza opinativa; o julgamento das contas anuais do Chefe do Executivo local é competência exclusiva do Legislativo municipal, e não existe “julgamento ficto” pelo mero decurso do prazo. Em outras palavras: se a Câmara não delibera, as contas permanecem sem julgamento — não se consideram rejeitadas pela simples adesão tácita ao parecer, nem aprovadas pela inércia.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016), DJE 23/08/2017 — Repercussão geral, Tema 157. O Plenário definiu a natureza do parecer prévio e a competência para o julgamento das contas anuais do Prefeito.

“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.”

As consequências práticas para o vereador são diretas. Primeiro, o julgamento das contas do Prefeito é dever institucional da Câmara, previsto no art. 31 da Constituição, e não pode ser terceirizado ao Tribunal de Contas. Segundo, o parecer prévio somente deixa de

prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara (art. 31, § 2º) — quórum qualificado que protege a análise técnica contra maiorias ocasionais, mas não retira do Legislativo a titularidade do julgamento. Terceiro, a omissão da Câmara tem custo político e jurídico: enquanto não houver deliberação, não se aperfeiçoa a rejeição de contas apta a gerar inelegibilidade, o que pode blindar indevidamente gestores desidiosos. A doutrina municipalista clássica já sustentava que o julgamento das contas é o momento culminante da fiscalização político-administrativa exercida pelo Legislativo local, e o Tema 157 constitucionalizou essa compreensão.⁵³

EXEMPLO PRÁTICO

No hipotético Município de Ribeirão das Pedras/MG, o Tribunal de Contas emite parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito, apontando descumprimento do mínimo constitucional da saúde. A Câmara, composta por 9 vereadores, precisa deliberar: para afastar o parecer e aprovar as contas, são necessários os votos de 6 vereadores (dois terços). Se apenas 5 votarem pela aprovação, prevalece o parecer e as contas consideram-se rejeitadas pela Câmara. Se, porém, a Mesa simplesmente não pautar o processo, não há julgamento — nem aprovação, nem rejeição —, e o Presidente da Câmara poderá responder por omissão no exercício de competência constitucional própria.

3. Contas de governo e contas de gestão para fins eleitorais: RE 848.826/CE (Tema 835)

Julgado na mesma sessão plenária de 10 de agosto de 2016, o RE 848.826/CE é o par inseparável do Tema 157 — e também o precedente mais frequentemente mal compreendido de todo o bloco. O caso envolvia Prefeito que atuara como ordenador de despesas e teve contas de gestão rejeitadas diretamente pelo Tribunal de Contas, com o consequente pedido de registro de candidatura impugnado com base na alínea “g” da Lei da Ficha Limpa.⁵⁴ A questão constitucional era saber se, para fins de inelegibilidade, a rejeição pelo Tribunal de Contas bastava, ou se também as contas de gestão do Prefeito dependiam de julgamento pela Câmara.

O relator originário, Ministro Roberto Barroso, sustentou que as contas de gestão do Prefeito ordenador de despesas seriam julgadas pelo próprio Tribunal de Contas — mas essa posição restou vencida. Prevaleceu a divergência capitaneada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, redator do acórdão, no sentido de que, para os fins da Ficha Limpa, todas as contas do Prefeito — de governo e de gestão — submetem-se ao julgamento da Câmara

53. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

54. BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1990.

Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, cujo parecer prévio só deixa de prevalecer pelo voto de dois terços dos vereadores.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 848.826/CE, Relator originário Min. Roberto Barroso (vencido), Redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016), DJE 23/08/2017 — Repercussão geral, Tema 835.

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 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.”

ATENÇÃO

A tese do Tema 835 vale *para fins eleitorais* — isto é, para a caracterização da inelegibilidade da alínea “g” da Lei da Ficha Limpa. É tecnicamente errado afirmar que o RE 848.826 atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas de gestão do Prefeito: essa era exatamente a posição vencida no julgamento. Quem sustenta o contrário em parecer ou em plenário inverte o resultado do precedente. O alcance da competência sancionatória dos Tribunais de Contas fora da esfera eleitoral só foi definido anos depois, na ADPF 982/PR, examinada a seguir.

A distinção conceitual subjacente permanece útil e deve ser dominada pelo assessor: contas de governo expressam o desempenho global da gestão — execução do orçamento, cumprimento dos limites constitucionais e legais, situação fiscal do ente —, ao passo que contas de gestão dizem respeito aos atos específicos de administração de recursos praticados pelo ordenador de despesas, como licitações, contratos e pagamentos. O que o Tema 835 decidiu é que, quando o ordenador é o próprio Prefeito, essa distinção não desloca a competência de julgamento para o Tribunal de Contas *no que toca à inelegibilidade*: o agente político municipal presta contas, em última análise, ao órgão de representação popular.

4. O alcance do Tema 835 fora da esfera eleitoral: ADPF 982/PR e o Tema 1.287

A leitura ampliada do Tema 835 gerou, na década seguinte, um efeito colateral grave: interpretações que esvaziavam por completo a atuação dos Tribunais de Contas sobre Prefeitos ordenadores de despesa, inclusive quanto à imputação de débito e à aplicação de multas. Câmaras Municipais passaram a ser instadas a “ratificar” — ou simplesmente

desconstituir — condenações patrimoniais impostas pelas Cortes de Contas, comprometendo o ressarcimento ao erário. Foi contra esse estado de coisas que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) ajuizou a ADPF 982/PR.

O Tribunal Pleno, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, julgou a arguição procedente à unanimidade na Sessão Virtual de 14 a 21 de fevereiro de 2025, fixando tese em três itens que recompõe o equilíbrio do sistema: o Prefeito que ordena despesas tem o dever de prestar contas; compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição, julgar as contas de Prefeitos que atuem como ordenadores de despesas; e, atestada a irregularidade das contas de gestão, a competência das Cortes de Contas restringe-se à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras — preservada a competência exclusiva destas para os fins da alínea “g” da LC nº 64/1990.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 14 a 21/02/2025, julgada procedente à unanimidade (requerente: Atricon). Tese fixada:

“(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas (...); (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”

A ADPF 982/PR está em harmonia com o Tema 1.287 da repercussão geral (ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/12/2023), e juntos esses julgados desenham o sistema completo: para fins de inelegibilidade, a rejeição de contas do Prefeito — de governo ou de gestão — exige julgamento pela Câmara, na forma do Tema 835; para fins de responsabilização patrimonial e administrativa (débito e multa), o Tribunal de Contas atua com autonomia, sem depender de qualquer chancela legislativa. Para o vereador, a lição é dupla: a Câmara não é instância revisora das condenações patrimoniais impostas pela Corte de Contas, mas continua sendo — e somente ela — o órgão cujo julgamento negativo abre a porta da inelegibilidade.

5. Autonomia municipal e orçamento impositivo local: RE 1.301.031 AgR/RS

Pode o Município, por emenda à sua Lei Orgânica, instituir regime de execução obrigatória das emendas parlamentares locais, à imagem do orçamento impositivo federal criado pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019? A resposta afirmativa veio do RE 1.301.031 AgR/RS, originário do Município de Tapes/RS: o Ministro Edson Fachin, em decisão monocrática de 8 de abril de 2021, confirmada pela Segunda Turma no julgamento do agravo regimental na Sessão Virtual de 18 a 25 de junho de 2021 (DJE de 19/08/2021), reconheceu a validade da previsão de emendas impositivas — inclusive de bancada — na Lei Orgânica municipal.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, Sessão Virtual de 18 a 25/06/2021 (decisão monocrática do relator de 08/04/2021, confirmada no agravo regimental), DJE 19/08/2021. Trechos da ementa:

“A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União”; as normas constitucionais de processo legislativo orçamentário “são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria”; “O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal.”

Duas advertências técnicas são indispensáveis ao manejar esse precedente. A primeira: trata-se de decisão de Turma, sem tese de repercussão geral — não há, portanto, efeito vinculante *erga omnes*, embora o julgado constitua diretriz altamente persuasiva e alinhada à lógica da simetria federativa. A segunda: a autorização não é um cheque em branco. A emenda à Lei Orgânica que institua a impositividade local deve reproduzir as salvaguardas do modelo federal — limites percentuais compatíveis, destinação mínima a ações e serviços públicos de saúde, cláusula de impedimento de ordem técnica, regras de contingenciamento proporcional — sob pena de criar um regime mais rígido que o da própria União e inviabilizar a gestão fiscal do Executivo local. A doutrina financista destaca que a impositividade é técnica de repartição do poder de agenda orçamentária, e não garantia absoluta de gasto.⁵⁵

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara do fictício Município de Serra do Cipreste/MG, a Vereadora M. protocola proposta de emenda à Lei Orgânica instituindo a execução obrigatória das emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, com metade destinada a ações e serviços públicos de saúde, e prevendo expressamente as hipóteses de impedimento de ordem técnica e o contingenciamento proporcional às demais despesas discricionárias. O parecer da assessoria jurídica aponta a viabilidade da proposta, invocando o RE 1.301.031 AgR/RS como precedente — com a ressalva expressa de que se trata de decisão de Turma, sem repercussão geral — e recomendando espelhar os parâmetros do art. 166 da Constituição para minimizar o risco de questionamento.

6. A ADPF 854 e o fim do “orçamento secreto”: anatomia de uma decisão estrutural (2022-2026)

Nenhum capítulo da jurisprudência orçamentária recente teve tanta repercussão pública quanto o desmonte do chamado “orçamento secreto” — o esquema de distribuição de recursos por emendas do relator-geral (classificação RP-9) sem identificação dos verdadeiros padrinhos e beneficiários das despesas. No julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1014, relatadas pela Ministra Rosa Weber, o Tribunal Pleno, em 19 de dezembro de 2022, por maioria de 6 votos a 5, declarou a inconstitucionalidade do esquema: as emendas do relator-geral ficaram restritas, exclusivamente, à correção de erros e omissões, e determinou-se a publicação dos dados de 2020 a 2022 com identificação de solicitadores e beneficiários.

CONCEITO-CHAVE

Decisão estrutural é aquela que não se limita a resolver a lide entre as partes: redesenha o funcionamento de uma instituição ou política pública, com comandos dirigidos a múltiplos atores, efeitos prospectivos e — traço essencial — fase de execução monitorada pelo próprio Tribunal, com decisões sucessivas de implementação. A ADPF 854 é o exemplo mais acabado do gênero em matéria orçamentária: o mérito de 2022 abriu um ciclo de monitoramento que se estende até hoje.

A fase de execução, conduzida pelo Ministro Flávio Dino — sucessor da Ministra Rosa Weber na relatoria —, produziu uma linha do tempo que o operador municipal precisa conhecer. Em 1º de agosto de 2024, decisão na ADPF 854 restringiu a destinação das emendas: o parlamentar só pode destinar recursos ao Estado pelo qual foi eleito, salvo

55. CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher.

projetos de alcance nacional, com prazos para complementação de informações e auditoria da Controladoria-Geral da União. Em 2 de dezembro de 2024, a liberação da execução das emendas RP-8, RP-9 e das transferências especiais (“emendas Pix”) foi condicionada a transparência, rastreabilidade e controle, em decisão referendada à unanimidade. Em 26 de fevereiro de 2025, o relator homologou o plano de trabalho conjunto construído pelos Poderes, com referendo unânime do Plenário na sessão virtual de 28 de fevereiro a 5 de março de 2025.

O marco mais importante para o público deste curso, porém, veio em 23 de outubro de 2025: o STF determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas. A partir desse momento, os padrões construídos na ADPF 854 deixaram de ser um problema “de Brasília” e passaram a vincular diretamente a elaboração e a execução das leis orçamentárias municipais. E o ciclo não se encerrou: o monitoramento prossegue em 2026, como ilustra a decisão de 23 de março de 2026 sobre as emendas destinadas ao SUS, com fixação de novos prazos.

EXEMPLO PRÁTICO

Ao apreciar o projeto de LOA para 2026, a Câmara do hipotético Município de Vargem do Ouro/MG recebe da assessoria um *checklist* inspirado na decisão de 23/10/2025: as emendas dos vereadores identificam autor, objeto, valor e beneficiário? Os repasses a entidades do terceiro setor têm plano de trabalho e instrumento de rastreamento? Há rotina de comprovação perante o Tribunal de Contas? O Presidente da Câmara determina que a resolução interna sobre emendas seja adaptada antes da votação — antecipando-se a apontamentos futuros do controle externo e a eventual responsabilização dos gestores locais.

7. As “emendas Pix” sob controle: ADIs 7.688, 7.695 e 7.697

Paralelamente à execução da ADPF 854, três ações diretas — todas relatadas pelo Ministro Flávio Dino — atacaram o regime das transferências especiais do art. 166-A da Constituição, as “emendas Pix” criadas pela EC nº 105/2019, e o desenho geral das emendas impositivas. Na ADI 7.688, ajuizada pela Abraji, a liminar de 1º de agosto de 2024 condicionou as emendas Pix a transparência e rastreabilidade, com cadastro prévio no Transferegov.br e auditoria da CGU, sendo referendada em 16 de agosto de 2024. Na ADI 7.695, proposta pela Procuradoria-Geral da República, a liminar de 8 de agosto de 2024 admitiu a continuidade excepcional da execução apenas para obras em andamento e situações de calamidade pública. Na ADI 7.697, do PSOL, a liminar de 14 de agosto de 2024 suspendeu a execução das emendas impositivas até a edição de novas regras pelo

Congresso, sendo referendada por unanimidade em 16 de agosto de 2024, com ressalvas pontuais do Ministro Nunes Marques.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 7.697/DF, Rel. Min. Flávio Dino, liminar de 14/08/2024, referendada por unanimidade em 16/08/2024. O fundamento central da decisão tornou-se o lema de todo o bloco jurisprudencial:

“Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade.”

Em 2 de dezembro de 2024, decisão conjunta nesse grupo de ações estabeleceu a obrigatoriedade de plano de trabalho prévio no Transferegov.br, regras específicas para a saúde e a exigência de que, a partir de 2025, as transferências especiais só sejam executadas com plano de trabalho e conta específica. É fundamental registrar que o mérito das três ADIs permanece pendente de julgamento: tudo o que existe são medidas cautelares referendadas pelo Plenário — o que não lhes retira eficácia imediata, mas impõe cautela redacional ao assessor, que jamais deve afirmar a existência de decisão definitiva de mérito nesses processos. Esse bloco cautelar dialogou diretamente com o legislador: a LC nº 210/2024 positivou boa parte dos parâmetros, disciplinando as emendas de bancada (projetos estruturantes, máximo de oito emendas por bancada, vedação de individualização), as emendas de comissão, as transferências especiais (objeto e valor informados na indicação, preferência para obras inacabadas, fiscalização pelo TCU e conta específica no Transferegov.br) e a lista taxativa de impedimentos de ordem técnica.

Para o município, o efeito é bifronte. Como *destinatário* de emendas Pix federais, o ente deve manter conta específica, plano de trabalho e prestação de contas rastreável — e o vereador diligente fiscaliza a aplicação desses recursos pelo Executivo local. Como *modelo normativo*, o regime da LC nº 210/2024 e dos julgados oferece o padrão que as Câmaras devem observar ao desenhar suas próprias emendas impositivas locais, na esteira do RE 1.301.031 AgR/RS e da determinação de 23/10/2025 na ADPF 854.

8. Responsabilidade fiscal no processo legislativo: ADI 7.633 e a PSV 150

O precedente mais recente do bloco desloca o controle para dentro do próprio processo legislativo. Na ADI 7.633/DF, relatada pelo Ministro Cristiano Zanin, questionou-se a Lei nº 14.784/2023, que prorrogou até 2027 a desoneração da folha de pagamento de dezessete setores econômicos sem estimativa de impacto orçamentário e sem indicação de compensação. A liminar de 25 de abril de 2024 suspendeu a prorrogação; um acordo intermediado entre os Poderes resultou na Lei nº 14.973/2024, que instituiu a reoneração gradual. No

mérito, julgado pelo Tribunal Pleno em 30 de abril de 2026, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 14.784/2023 por ausência de estimativa de impacto orçamentário, com modulação de efeitos que preservou os efeitos da CPRB no período de vigência. Conforme divulgado no julgamento, a tese afirma 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 nas proposições que criem ou alterem despesa obrigatória.⁵⁶

A mensagem para o Legislativo municipal é direta: projeto de lei — inclusive de iniciativa parlamentar — que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro nasce com vício formal. O assessor deve incorporar essa verificação ao exame de admissibilidade das proposições na Câmara, exigindo a estimativa e, quando cabível, as medidas compensatórias do art. 14 da LRF. Trata-se de mudança de cultura legislativa: a viabilidade fiscal deixa de ser etapa posterior, de responsabilidade exclusiva do Executivo, e passa a integrar a validade do próprio ato de legislar.

Esse movimento tende a ganhar força vinculante formal. Encontra-se em deliberação no STF, desde junho de 2026, a Proposta de Súmula Vinculante nº 150, apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes, cujo texto proposto estende expressamente o art. 113 do ADCT à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, reputando inconstitucional a lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro e sem indicação das medidas compensatórias, nos termos da LRF. A proposta ainda não foi aprovada — e assim deve ser apresentada em qualquer parecer —, mas sinaliza com clareza o rumo da Corte: se convertida em súmula vinculante, alcançará diretamente toda lei municipal, com possibilidade de cassação de atos contrários por reclamação constitucional.

9. Fundamentos clássicos: ADI 1.726-MC e ADI 2.674

Dois julgados mais antigos sustentam, como alicerces, todo o edifício examinado. O primeiro é a ADI 1.726-MC/DF, relatada pelo Ministro Maurício Corrêa e julgada pelo Tribunal Pleno em 16 de setembro de 1998 (DJ de 30/04/2004), em que se indeferiu a cautelar contra a medida provisória do FGPC (Lei nº 9.531/1997). Na fundamentação da decisão cautelar, o Tribunal assentou que a exigência de prévia lei complementar para a instituição de fundos, imposta pelo art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Constituição com *status* de lei complementar.⁵⁷ Essa recepção qualificada explica por que a velha lei geral de direito

56. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.

57. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1964.

financeiro segue regendo a contabilidade pública de todos os municípios brasileiros e por que somente lei complementar nacional pode substituí-la — ponto que o assessor deve ter presente sempre que alguém propuser “atualizar” regras de classificação de receita e despesa por lei ordinária local.

O segundo alicerce é a iniciativa privativa do Executivo para as leis orçamentárias. Na ADI 2.674, relatada pelo Ministro Nunes Marques e julgada pelo Tribunal Pleno em 22 de agosto de 2023 (DJE de 20/09/2023), o STF reafirmou que a Constituição de 1988 prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura das leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais — julgado proferido em caso estadual, mas aplicável aos municípios por simetria. Na mesma linha, a ADI 1.144, relatada pelo Ministro Eros Grau e julgada pelo Pleno em 16 de agosto de 2006 (DJ de 08/09/2006), reconheceu que lei estadual que cerceia a iniciativa da lei orçamentária viola o art. 165, III, da Constituição. Em termos práticos: vereador não pode apresentar projeto de LOA, de LDO ou de PPA, nem lei local pode condicionar ou esvaziar essa iniciativa do Prefeito — o espaço legítimo de atuação parlamentar é o poder de emenda, nos limites do art. 166.⁵⁸

10. O quadro complementar do STJ e a metodologia de aplicação dos precedentes

10.1 Súmulas do STJ sobre a defesa do patrimônio público

O bloco do STF é complementado, no plano infraconstitucional, por súmulas do Superior Tribunal de Justiça diretamente relevantes para quem lida com irregularidades na execução orçamentária. A Súmula 329 (Corte Especial, j. 02/08/2006, DJ 10/08/2006) reconhece a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público — instrumento frequentemente acionado a partir de representações formuladas por vereadores. A Súmula 634 (Primeira Seção, j. 12/06/2019, DJe 17/06/2019) estende ao particular o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público, alcançando empresários e intermediários que participam de desvios de recursos de emendas e convênios. E a Súmula 651 (Primeira Seção, j. 21/10/2021, DJe 25/10/2021) firma que a autoridade administrativa pode aplicar a servidor a pena de demissão pela prática de improbidade administrativa independentemente de prévia condenação judicial à perda da função pública — o que interessa às próprias Câmaras na condição de órgãos administrativos dotados de quadro de pessoal.⁵⁹

58. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT.

59. HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Atlas.

10.2 Roteiro de subsunção e boa técnica de pareceres

Conhecer os precedentes é metade do trabalho; a outra metade é aplicá-los com técnica. Recomenda-se ao assessor um roteiro em cinco etapas. Primeira: identificar com precisão a tese fixada, distinguindo-a dos *obiter dicta* — no RE 848.826/CE, por exemplo, quem confunde a tese vencedora com o voto vencido do relator originário inverte o precedente. Segunda: verificar a natureza e a força do julgado — repercussão geral (Temas 157, 835 e 1.287), controle concentrado com eficácia contra todos (ADPFs e ADIs), decisão de Turma sem efeito vinculante geral (RE 1.301.031 AgR/RS) ou mera proposta em deliberação (PSV 150). Terceira: analisar a aplicabilidade simétrica ao município, à luz dos arts. 29 e 31 da Constituição. Quarta: examinar as peculiaridades locais — Lei Orgânica, Regimento Interno, porte fiscal do ente. Quinta: formular conclusão fundamentada, articulando precedente e caso concreto, em vez de enfileirar ementas. O parecer que apenas colaciona julgados sem demonstrar a subsunção padece de vício argumentativo frequente e de baixa utilidade deliberativa.

A esse roteiro deve somar-se a atualização permanente. Como visto, o bloco jurisprudencial orçamentário está em plena construção: o mérito das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 segue pendente, o monitoramento da ADPF 854 avança em 2026 e a PSV 150 aguarda deliberação. O acompanhamento sistemático dos portais oficiais do STF, do STJ e do Tribunal de Contas competente — no caso mineiro, o TCE/MG, cujas súmulas, pareceres normativos, instruções e resoluções orientam a execução orçamentária local — é, para a assessoria parlamentar, dever profissional, e não recomendação facultativa. O quadro a seguir consolida os dados essenciais para consulta rápida.

Quadro 1 — Síntese dos precedentes estruturantes do STF em matéria orçamentária

Julgado	Órgão e data	O que decidiu (síntese)	Aplicação municipal
RE 729.744/MG (Tema 157), Rel. Min. Gilmar Mendes	Pleno, j. 10/08/2016; DJE 23/08/2017	Parecer do Tribunal de Contas é opinativo; julgamento das contas do Prefeito é exclusivo da Câmara; incabível julgamento ficto	Dever de a Câmara julgar as contas; quórum de 2/3 para afastar o parecer prévio
RE 848.826/CE (Tema 835), Red. Min. Ricardo Lewandowski	Pleno, j. 10/08/2016; DJE 23/08/2017	Para fins da alínea “g” da LC 64/1990, contas de governo e de gestão do Prefeito são apreciadas pela Câmara	Inelegibilidade só decorre de rejeição pela Câmara
ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino	Pleno, Sessão Virtual 14–21/02/2025, unânime	Tribunal de Contas julga contas de gestão de Prefeito ordenador: débito e sanções fora da esfera eleitoral, sem ratificação da Câmara	Câmara não revisa condenações patrimoniais da Corte de Contas

Julgado	Órgão e data	O que decidiu (síntese)	Aplicação municipal
RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fa- chin	Segunda Turma, Sessão Virtual 18–25/06/2021; DJE 19/08/2021	Emendas impositivas (inclusi- ve de bancada) na Lei Orgâni- ca municipal não contrariam o modelo da União	Viabilidade do orça- mento impositivo lo- cal, com as salvaguar- das federais
ADPFs 850, 851, 854 e 1014, Rel. Min. Rosa Weber (execução: Min. Flávio Dino)	Pleno, j. 19/12/2022 (6×5); execução 2024– 2026	Inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9); transparência e rastreabilidade; em 23/10/2025, extensão do modelo aos entes subnacionais a partir do orçamento de 2026	Padrões de transparên- cia obrigatórios nas LOAs municipais de 2026 em diante, com comprovação ao Tri- bunal de Contas
ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, Rel. Min. Flávio Dino	Liminares de 01, 08 e 14/08/2024, referendadas; mé- rito pendente	Emendas Pix e impositivas condicionadas a critérios técni- cos de eficiência, transparência e rastreabilidade	Regime de execução das emendas recebidas e modelo para as emendas locais
ADI 7.633/DF, Rel. Min. Cristia- no Zanin	Liminar 25/04/2024; méri- to: Pleno, 30/04/2026	Inconstitucional a lei sem esti- mativa de impacto (art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF), com modulação	Estimativa de impacto como requisito de vali- dade das leis munici- pais de despesa e re- núncia
ADI 1.726-MC/ DF, Rel. Min. Maurício Corrêa	Pleno, j. 16/09/1998; DJ 30/04/2004	Lei nº 4.320/1964 recepciona- da com <i>status</i> de lei comple- mentar	Regência nacional da contabilidade pública municipal
ADI 2.674, Rel. Min. Nunes Mar- ques	Pleno, j. 22/08/2023; DJE 20/09/2023	Iniciativa do Executivo para PPA, LDO e LOA (art. 165 da CF)	Vereador não inicia leis orçamentárias; atua por emendas
PSV 150 (proposta do Min. Gilmar Mendes)	Em deliberação desde jun/2026 — não aprovada	Proposta de súmula vinculante estendendo o art. 113 do ADCT a todos os entes	Se aprovada, vinculará diretamente a legisla- ção municipal

Resumo executivo

- O RE 729.744/MG (Tema 157) fixou que o parecer do Tribunal de Contas é meramente opinati-
vo: o julgamento das contas anuais do Prefeito compete exclusivamente à Câmara, sendo
incabível o julgamento ficto por decurso de prazo.
- O RE 848.826/CE (Tema 835), com redação do acórdão pelo Ministro Ricardo Lewandowski
(vencido o relator originário, Ministro Roberto Barroso), definiu que, para fins de
inelegibilidade da alínea “g” da LC 64/1990, contas de governo e de gestão do Prefeito são
apreciadas pela Câmara, cujo parecer prévio só deixa de prevalecer por 2/3 dos vereadores.

- A ADPF 982/PR (2025), em harmonia com o Tema 1.287, restabeleceu a competência dos Tribunais de Contas para julgar contas de gestão de Prefeitos ordenadores de despesa, com imputação de débito e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pela Câmara.
- O RE 1.301.031 AgR/RS (Segunda Turma, sem repercussão geral) admitiu a instituição de emendas impositivas, inclusive de bancada, na Lei Orgânica municipal, com base na autonomia do art. 29 da Constituição.
- A ADPF 854 (com as ADPFs 850, 851 e 1014) declarou inconstitucional o “orçamento secreto” em 19/12/2022 e, na fase de execução, determinou em 23/10/2025 que Estados, DF e Municípios adotem o modelo de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os Tribunais de Contas.
- As ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 condicionaram, em sede cautelar, a execução das emendas Pix e impositivas a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade; o mérito permanece pendente, e a LC nº 210/2024 positivou boa parte dos parâmetros.
- A ADI 7.633 (mérito em 30/04/2026) declarou inconstitucional lei aprovada sem estimativa de impacto orçamentário, impondo a observância do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT no processo legislativo; a PSV 150, em deliberação desde junho de 2026, propõe estender essa exigência, com efeito vinculante, a todos os entes.
- A ADI 1.726-MC reconheceu a recepção da Lei nº 4.320/1964 com status de lei complementar, e a ADI 2.674 reafirmou a iniciativa privativa do Executivo para PPA, LDO e LOA, aplicável ao município por simetria.
- As Súmulas 329, 634 e 651 do STJ completam o quadro na defesa do patrimônio público: legitimidade do Ministério Público para a ação civil pública, extensão do regime prescricional da improbidade ao particular e demissão administrativa por improbidade sem prévia condenação judicial.

Questões para fixação

1. Segundo a tese do Tema 157 da repercussão geral (RE 729.744/MG), o parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito:
a) vincula a Câmara Municipal, que só pode homologá-lo; b) transforma-se em julgamento definitivo se a Câmara não deliberar no prazo legal; c) tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara o julgamento, incabível o julgamento ficto por decurso de prazo; d) substitui o julgamento da Câmara sempre que concluir pela rejeição das contas.
2. De acordo com a ADPF 982/PR, julgada procedente à unanimidade pelo Plenário do STF em 2025, a competência dos Tribunais de Contas quanto às contas de gestão de Prefeitos ordenadores de despesa:
a) abrange a imputação de débito e a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pela Câmara, preservada a competência exclusiva desta para os fins da alínea “g” da LC 64/1990; b) depende sempre de ratificação da Câmara Municipal, inclusive para a imputação de débito; c) alcança a declaração de inelegibilidade do Prefeito, dispensando

o julgamento legislativo; d) foi integralmente afastada, cabendo à Câmara também a aplicação de multas e a imputação de débito.

3. Sobre o RE 1.301.031 AgR/RS, é correto afirmar:

- a) trata-se do Tema 835 da repercussão geral, com efeito vinculante para todos os municípios;
- b) o STF vedou a instituição de emendas impositivas em Lei Orgânica municipal, por ausência de simetria com a União; c) o julgamento foi proferido pelo Tribunal Pleno em 2016, com tese de repercussão geral; d) é decisão da Segunda Turma, sem tese de repercussão geral, que admitiu a previsão de emendas impositivas, inclusive de bancada, na Lei Orgânica municipal.

4. Na fase de execução da ADPF 854, a decisão de 23 de outubro de 2025 determinou que:

- a) todas as emendas parlamentares municipais ficassem suspensas até a edição de lei complementar local; b) Estados, Distrito Federal e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas; c) as emendas de relator (RP-9) fossem restabelecidas nos orçamentos estaduais e municipais; d) os Municípios encaminhassem suas LOAs à prévia homologação do STF.

5. Quanto à exigência de estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo, assinale a alternativa correta:

- a) a PSV 150 já foi aprovada e constitui súmula vinculante em vigor desde junho de 2026; b) a ADI 7.633 foi julgada improcedente, mantendo-se a validade da Lei 14.784/2023; c) no mérito da ADI 7.633, julgado em 30/04/2026, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 14.784/2023 por ausência de estimativa de impacto orçamentário, com modulação de efeitos, impondo a observância do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT no processo legislativo; d) a exigência do art. 113 do ADCT aplica-se apenas à União, jamais aos municípios.

Gabarito: 1-c; 2-a; 3-d; 4-b; 5-c. 1: a tese literal do Tema 157 qualifica o parecer como “mera-mente opinativo” e veda o julgamento ficto. 2: a ADPF 982 restringiu a atuação da Corte de Contas ao débito e às sanções fora da esfera eleitoral, sem ratificação legislativa. 3: o RE 1.301.031 AgR/RS é precedente de Turma (2021), sem repercussão geral, favorável à impositividade local. 4: a decisão de 23/10/2025 estendeu o modelo de transparência aos entes subnacionais a partir do orçamento de 2026. 5: o mérito da ADI 7.633 reconheceu o vício formal por ausência de estimativa de impacto, com modulação de efeitos.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a fiscalização financeira e orçamentária do município e o julgamento das contas do Prefeito.
- CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher — sistematização do processo orçamentário constitucional e do papel do Legislativo.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT — panorama das leis orçamentárias e da execução da despesa pública.

- BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 — leitura integral do texto legal (portal do Planalto), marco da proposição e execução das emendas parlamentares na LOA.
- STF — inteiro teor dos acórdãos do RE 729.744/MG (Tema 157) e do RE 848.826/CE (Tema 835) e andamento processual da ADPF 854, das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e da PSV 150, disponíveis no portal oficial do Supremo Tribunal Federal.

MÓDULO VIII**Horizontes da Reforma Orçamentária Brasileira: Boas Práticas e Fortalecimento do Pacto Federativo**

Examinar as tendências contemporâneas da reforma orçamentária brasileira, identificar boas práticas institucionais aplicáveis ao município e refletir sobre o fortalecimento do pacto federativo a partir do protagonismo legislativo municipal. Ao final, o participante deverá ser capaz de reconhecer os vetores de evolução do sistema orçamentário, situar a Câmara Municipal nesse movimento de reforma e estruturar um plano concreto de modernização da atuação parlamentar em matéria de finanças públicas.

1. Para onde caminha o orçamento brasileiro?

Chegamos ao último módulo deste curso com uma pergunta que é, ao mesmo tempo, síntese e provocação: para onde caminha o orçamento brasileiro? Depois do ciclo de emendas constitucionais que redesenhou o processo orçamentário — EC nº 86/2015 (emendas individuais impositivas até 1,2% da receita corrente líquida), EC nº 100/2019 (emendas de bancada até 1% da RCL), EC nº 105/2019 (transferências especiais, as “emendas Pix”) e EC nº 126/2022 —, depois dos precedentes estruturantes do Supremo Tribunal Federal e da edição da Lei Complementar nº 210/2024,⁶⁰ a dúvida é legítima: estamos diante de um modelo estabilizado ou de uma transição que se renova a cada exercício financeiro?

A resposta honesta é que o sistema orçamentário brasileiro permanece em movimento, mas esse movimento tem direção identificável. As tendências são claras e convergentes: aprofundamento da transparência ativa, consolidação de uma impositividade parcial das emendas parlamentares, submissão do próprio processo legislativo a controles fiscais de constitucionalidade — de que são expressão a ADI 7.633/DF e a Proposta de Súmula Vinculante nº 150, examinadas adiante — e um novo quadro financeiro geral, composto pelo arcabouço fiscal da LC nº 200/2023 e pela reforma tributária do consumo veiculada pela EC nº 132/2023. Para José Mauricio Conti, o orçamento público brasileiro atravessa um período de intensa redefinição, em que o equilíbrio entre os Poderes, antes pressuposto, passou a ser construído e negociado a cada ciclo orçamentário.⁶¹

Esse cenário traz riscos que o Vereador precisa conhecer: a fragmentação do orçamento em milhares de destinações pontuais, a politização da execução das despesas e a dificuldade de

60. BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2024.

61. CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher.

coordenação federativa. Compreender o quadro geral da reforma é parte do exercício pleno do mandato, porque as regras desenhadas na esfera federal chegam, por simetria ou por determinação judicial expressa, à porta da Câmara Municipal. Como se verá, isso já aconteceu: desde a decisão proferida na ADPF 854 em 23 de outubro de 2025, os padrões federais de transparência e rastreabilidade das emendas tornaram-se obrigatórios também para Estados, Distrito Federal e Municípios a partir do orçamento de 2026.

2. O problema persistente: a cultura autorizativa

O primeiro obstáculo no caminho da reforma não está nos textos normativos — está nas práticas. A despeito da consolidação formal do regime parcialmente impositivo, persiste em muitos municípios brasileiros aquilo que se pode chamar de cultura autorizativa: o orçamento continua sendo tratado, na prática cotidiana, como mera autorização de gasto à disposição do Prefeito, e o Vereador segue atuando como coadjuvante na destinação e no acompanhamento dos recursos. A lei mudou; o comportamento institucional, em larga medida, ainda não.

CONCEITO-CHAVE

Cultura autorizativa é a prática institucional — herdada do modelo orçamentário anterior às emendas constitucionais da impositividade — de tratar a lei orçamentária como simples autorização de despesa, cuja execução ficaria ao inteiro alvedrio do Poder Executivo. Contrapõe-se ao regime parcialmente impositivo hoje vigente, em que a execução das emendas individuais e de bancada é obrigatória, ressalvados os impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

As causas dessa persistência são múltiplas e se reforçam mutuamente: a tradição histórica de supremacia do Executivo na condução financeira, o deficit de capacitação técnica dos agentes políticos, a inércia das estruturas administrativas e as resistências políticas de quem se beneficia da discricionariedade na liberação de recursos. Daí uma lição central deste módulo: mudanças formais não alteram, sozinhas, comportamentos arraigados. A norma cria a moldura; é a prática parlamentar cotidiana que lhe dá substância. Regis Fernandes de Oliveira observa, nessa linha, que a efetividade do Direito Financeiro depende menos da proliferação de regras e mais da internalização de seus valores pelos operadores das finanças públicas.⁶²

A superação da cultura autorizativa exige, portanto, investimento sustentado em quatro frentes: capacitação continuada dos Vereadores e de suas equipes, modernização das estruturas da Câmara, transparência ativa como rotina — e não como resposta a cobranças

62. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais.

— e protagonismo legislativo exercido diariamente, na apresentação de emendas tecnicamente consistentes, no acompanhamento da execução e na fiscalização documentada. É um processo lento, mas necessário; e, considerando a direção da jurisprudência do STF e da legislação recente, também irreversível.

3. Capacitação como gargalo — e como política institucional

Muitos Vereadores não exercem plenamente a função orçamentária por uma razão que precisa ser dita sem eufemismos: falta preparo técnico. A leitura crítica da LOA pressupõe noções de contabilidade pública, domínio das classificações orçamentárias da despesa e da receita, familiaridade com os princípios constitucionais financeiros e acompanhamento de uma jurisprudência que, como este curso demonstrou, muda com velocidade incomum. Não se trata de exigência retórica: sem esses instrumentos, o parlamentar simplesmente não consegue distinguir uma peça orçamentária bem construída de uma peça de ficção.

É fundamental, porém, compreender que esse deficit não é falha individual — é gargalo institucional. Raras Câmaras Municipais dispõem de assessoria permanente especializada em Direito Financeiro; os cursos de formação são esporádicos e desarticulados; e a rotatividade natural dos mandatos compromete a continuidade do conhecimento acumulado: a cada legislatura, parcela expressiva do aprendizado institucional se perde. Programas como o Interlegis, mantido pelo Senado Federal, as Escolas de Governo, as ações pedagógicas do TCE/MG e os manuais técnicos da Confederação Nacional de Municípios são referências permanentes que atenuam o problema, mas não substituem uma política própria de cada Câmara.

Investir em capacitação contínua é, assim, decisão de política institucional, não despesa acessória. Vereadores capacitados produzem emendas melhores, audiências públicas mais qualificadas, fiscalização mais precisa — e, no fim da cadeia, políticas públicas mais efetivas para a comunidade. A capacitação também protege o próprio parlamentar: quem domina o regime jurídico do orçamento erra menos, expõe-se menos a responsabilização e negocia com o Executivo em posição de igualdade técnica. Para Hely Lopes Meirelles, a boa administração municipal depende, antes de qualquer estrutura, da qualificação dos agentes que a conduzem — lição que vale, com igual força, para o Poder Legislativo local.

63

4. Fragmentação versus visão sistêmica

O regime impositivo resolveu um problema — a retenção arbitrária das emendas pelo Executivo — mas criou outro, que a doutrina vem denunciando com insistência: o risco de

63. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

fragmentação do orçamento em centenas de microemendas individuais, cada qual destinada a uma obra ou aquisição pontual, sem articulação programática com o conjunto do planejamento. Quando cada parlamentar decide isoladamente o destino de sua cota, o orçamento tende a converter-se em mosaico de pequenas intervenções desconexas.

A fragmentação compromete o planejamento consolidado no PPA e produz ineficiência alocativa mensurável: muitas pequenas obras dispersas em lugar de uma obra estruturante; aquisições isoladas de equipamentos em lugar de planos consistentes de investimento; recursos pulverizados que não alcançam a escala mínima para transformar indicadores sociais. Foi exatamente essa preocupação que inspirou a LC nº 210/2024 a exigir, para as emendas de bancada federais, a destinação exclusiva a projetos e ações estruturantes, vedando a individualização por parlamentar — sinal normativo claro de que o sistema busca recompor a visão de conjunto.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Ribeirão das Pedras/MG, os nove Vereadores destinaram, durante três exercícios seguidos, suas emendas individuais a reformas pontuais de quadras, praças e fachadas de prédios públicos — 27 intervenções isoladas, nenhuma concluída de forma integrada. Na legislatura seguinte, a Câmara pactuou um acordo institucional: metade das emendas individuais de cada exercício passou a convergir, por adesão voluntária, para um único projeto estruturante escolhido em audiência pública — no primeiro ano, a reforma completa da unidade mista de saúde. O resultado foi uma obra concluída, inaugurada e auditável, em lugar de nove serviços inacabados. O exemplo ilustra que a impositividade não obriga à pulverização: a coordenação entre os pares é decisão política ao alcance de qualquer Câmara.

A boa atuação parlamentar em matéria de emendas combina, portanto, duas lógicas: a pulverização tática, que atende demandas pontuais legítimas das comunidades e dos bairros, e a articulação estratégica, que alinha parte dos recursos a programas mais amplos do PPA e da LDO. Não se trata de renunciar à representação de proximidade — trata-se de exercê-la com visão sistêmica. É equilíbrio fino, e é responsabilidade institucional permanente de cada Vereador e da Câmara como órgão.

5. Boas práticas nacionais e internacionais

A literatura especializada em finanças públicas consolidou, nas últimas décadas, um repertório de boas práticas de referência: o orçamento por resultados, que vincula dotações a indicadores mensuráveis de desempenho, com experiências maduras no Canadá e no Reino Unido; a participação cidadã estruturada no ciclo orçamentário; a avaliação *ex-post* das políticas públicas; e o planejamento de longo prazo institucionalizado. Organismos

como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI sistematizam essas práticas em estudos periódicos, e os manuais técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional as traduzem para a realidade brasileira.

O Brasil não é apenas importador dessas ideias. Há iniciativas municipais pioneiras reconhecidas internacionalmente: o orçamento participativo de Porto Alegre, que se tornou referência mundial de participação cidadã; a tradição paulistana de estruturação do orçamento-programa; a transparência ativa robusta desenvolvida em Belo Horizonte; e as experiências de controle social estruturado em Vitória. Esses casos demonstram que a inovação em finanças públicas não é privilégio da União — frequentemente nasce, no Brasil, na esfera municipal.

A postura recomendada ao município — em geral, e ao município mineiro em particular — é aprender e adaptar, não simplesmente replicar. Um orçamento participativo desenhado para uma capital de milhões de habitantes não se transplanta sem ajustes para um município de quinze mil; mas seus princípios — escuta estruturada, priorização pública, prestação de contas do que foi decidido — cabem em qualquer escala. Inovar em finanças públicas municipais é, em boa medida, exercício de tradução: tomar a boa prática consolidada e vertê-la para a dimensão, o orçamento e as peculiaridades locais, sempre dentro da moldura da Lei nº 4.320/1964 e da LRF.⁶⁴

6. O controle fiscal do processo legislativo: ADI 7.633 e a PSV 150

Entre as tendências mais importantes para o dia a dia do Vereador está a consolidação do que se pode chamar de controle fiscal do processo legislativo: a exigência de que toda proposição que crie ou altere despesa obrigatória, ou que conceda benefício tributário, venha acompanhada de estimativa prévia de impacto orçamentário e financeiro. O fundamento normativo é dúplice: o art. 14 da LRF, que condiciona a concessão ou ampliação de incentivos de natureza tributária à estimativa de impacto e a medidas compensatórias, e o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95/2016, segundo o qual proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O Supremo Tribunal Federal transformou essa exigência em parâmetro efetivo de controle de constitucionalidade no julgamento da ADI 7.633/DF, relatada pelo Ministro Cristiano Zanin. O objeto era a Lei nº 14.784/2023, que prorrogara até 2027 a desoneração da folha de pagamento de dezessete setores econômicos sem estimativa de impacto e sem compensação. Após a liminar de 25 de abril de 2024, que suspendeu a prorrogação, e o acordo institucional que resultou na Lei nº 14.973/2024, de reoneração gradual, o Tribunal Pleno

64. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.

julgou o mérito em 30 de abril de 2026, declarando a inconstitucionalidade da lei por ausência de estimativa de impacto orçamentário, com modulação de efeitos que preservou a contribuição substitutiva no período de vigência.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 7.633/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, mérito julgado em 30/04/2026 — declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 14.784/2023 (prorrogação da desoneração da folha) por ausência de estimativa de impacto orçamentário, com modulação de efeitos. Conforme a divulgação do julgamento:

“O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 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.”

O movimento não parou aí. Tramita no STF, desde junho de 2026, a Proposta de Súmula Vinculante nº 150, apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes, cujo texto proposto estende expressamente a exigência a todos os entes federativos: “O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo inconstitucional a lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como sem a indicação das respectivas medidas compensatórias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

ATENÇÃO

A PSV 150 é, até o momento, **proposta em deliberação** no Supremo Tribunal Federal — ainda não foi aprovada e, portanto, não produz efeito vinculante. O Vereador deve acompanhá-la como sinalização clara da direção jurisprudencial, mas não pode invocá-la como súmula vinculante em vigor. Independentemente da aprovação, a tese da ADI 7.633 e o texto do art. 113 do ADCT já recomendam, por prudência, que toda proposição municipal com impacto em despesa obrigatória ou receita venha instruída com estimativa de impacto.

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara do Município de Alto das Gameleiras/MG, um Vereador apresenta projeto de lei concedendo isenção de ISS por dez anos a empresas de tecnologia que se instalem no distrito industrial. A assessoria jurídica alerta: sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem indicação de compensação, o projeto nasce em rota de colisão com o art. 14 da LRF e com o art. 113 do ADCT, na leitura consolidada pelo STF na ADI 7.633. O parlamentar então requer ao Executivo, com base na LRF, os dados de arrecadação do ISS, anexa ao projeto estimativa fundamentada do impacto trienal da renúncia e indica a medida compensatória correspondente. O projeto, antes juridicamente frágil, torna-se defensável — e o Vereador demonstra, na prática, o que significa legislar com responsabilidade fiscal.

7. Transparência e rastreabilidade como padrão nacional: ADPF 854 e LC nº 210/2024

O segundo eixo da reforma em curso é a elevação da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares à condição de padrão nacional obrigatório. A matriz desse movimento é o julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1014 — o caso do chamado “orçamento secreto” —, em que o Tribunal Pleno do STF, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, declarou em 19 de dezembro de 2022, por maioria de seis votos a cinco, a inconstitucionalidade do esquema das emendas de relator (RP-9), restringindo as emendas do relator-geral, exclusivamente, à correção de erros e omissões, e determinando a publicação dos dados de 2020 a 2022 com identificação de solicitadores e beneficiários.

Na fase de execução, sob a condução do Ministro Flávio Dino, sucessor da relatora, a decisão desdobrou-se em verdadeiro programa de reconstrução institucional: em 1º de agosto de 2024, a restrição de destinação — o parlamentar federal só destina recursos ao Estado pelo qual foi eleito, salvo projetos nacionais —, com prazos para complementação de informações e auditoria da CGU; em 2 de dezembro de 2024, a liberação das execuções de RP-8, RP-9 e transferências especiais condicionada a transparência, rastreabilidade e controle; e, em 26 de fevereiro de 2025, a homologação do plano de trabalho conjunto dos Poderes, referendada pelo Plenário. Paralelamente, nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, todas relatadas pelo Ministro Flávio Dino e com liminares referendadas pelo Plenário, fixou-se que as “emendas Pix” dependem de transparência, rastreabilidade e cadastro prévio de plano de trabalho no Transferegov.br — registrando-se, na ADI 7.697, que “Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade”. O mérito dessas três ações permanece pendente de julgamento definitivo.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 854/DF (julgamento conjunto com as ADPFs 850, 851 e 1014), Rel. Min. Rosa Weber (mérito, Tribunal Pleno, 19/12/2022); fase de execução sob relatoria do Min. Flávio Dino — na decisão de **23 de outubro de 2025**, o STF determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios observem o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares **a partir do orçamento de 2026**, com comprovação do cumprimento perante os respectivos Tribunais de Contas. É a decisão de maior impacto direto para as Câmaras Municipais em matéria de emendas: o padrão construído para a União deixou de ser referência facultativa e tornou-se obrigação de todos os entes.

No plano legislativo, a LC nº 210/2024 deu forma de lei complementar a boa parte desses standards para a esfera federal: emendas de bancada restritas a projetos e ações estruturantes, no máximo de oito por bancada e sem individualização por membro; emendas de comissão limitadas às comissões permanentes e vinculadas a interesse nacional ou regional, com atas publicadas; transferências especiais com objeto e valor informados já na indicação, preferência para obras inacabadas, fiscalização pelo TCU e movimentação em conta específica no Transferegov.br; e, no art. 10, uma lista taxativa de impedimentos de ordem técnica, que fecha a porta às recusas genéricas de execução. Para o Vereador, o conjunto formado pela decisão de 23/10/2025 na ADPF 854 e pela LC nº 210/2024 funciona como espelho do futuro imediato do seu município: identificação do autor, plano de trabalho prévio, rastreabilidade da execução e justificativa técnica documentada de qualquer impedimento passam a ser o vocabulário obrigatório também das emendas municipais.

Marcos recentes da reforma orçamentária e suas repercussões no município

Marco	Conteúdo essencial	Repercussão prática para a Câmara Municipal
ADPF 854 — mérito (STF, Pleno, 19/12/2022)	Inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9); transparência e identificação de solicitadores e beneficiários	Parâmetro interpretativo: destinação anônima ou não rastreável de recursos é incompatível com a Constituição
ADPF 854 — execução (decisão de 23/10/2025)	Modelo federal de transparência e rastreabilidade obrigatório para Estados, DF e Municípios a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os Tribunais de Contas	Adequação imediata dos procedimentos de emendas municipais; comprovação perante o TCE/MG

Marco	Conteúdo essencial	Repercussão prática para a Câmara Municipal
LC nº 210/2024	Regras de proposição e execução das emendas na LOA federal; lista taxativa de impedimentos de ordem técnica (art. 10)	Referência técnica para regulamentação local e para aferir a legitimidade de impedimentos alegados pelo Executivo
ADI 7.633/DF — mérito (STF, Pleno, 30/04/2026)	Observância obrigatória do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT no processo legislativo de benefícios tributários e despesas obrigatórias	Projetos municipais com impacto fiscal devem ser instruídos com estimativa de impacto e compensação
PSV 150 (proposta em deliberação desde jun/2026)	Texto proposto estende expressamente o art. 113 do ADCT a todos os entes federativos	Sinalização de tendência; acompanhar a deliberação — ainda sem efeito vinculante

8. Pacto federativo e protagonismo municipal

A reforma orçamentária brasileira não pode ser lida como pauta exclusivamente federal. O desenho constitucional de 1988 fez do Município ente federativo pleno — arts. 1º, 18, 29 e 30 da CF/88⁶⁵ — e o princípio do federalismo cooperativo exige protagonismo de todos os entes, especialmente daquele que está mais próximo do cidadão e da prestação efetiva dos serviços públicos básicos. Cada município que adota boas práticas orçamentárias — regime impositivo local, transparência ativa robusta, capacitação parlamentar, controle social estruturado — contribui, com efeitos sistêmicos, para o aperfeiçoamento do pacto federativo e para o fortalecimento da própria democracia.

O suporte jurisprudencial desse protagonismo já foi examinado no curso e merece ser retomado como fecho: no RE 1.301.031 AgR/RS, relatado pelo Ministro Edson Fachin e julgado pela Segunda Turma do STF na sessão virtual de 18 a 25 de junho de 2021, assentou-se que “A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União” e que “O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal.” Trata-se de precedente de Turma, sem eficácia vinculante geral, mas que oferece diretriz segura: o Município pode, por emenda à Lei Orgânica, instituir o seu próprio regime de orçamento impositivo. A autonomia municipal, aqui, não é concessão — é fundamento constitucional que o Legislativo local exerce quando decide organizar-se.

Convém lembrar, ainda, que esse protagonismo se completa no plano do controle: como visto nos módulos anteriores, o julgamento das contas anuais do Prefeito compete

65. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

exclusivamente à Câmara de Vereadores, funcionando o parecer prévio do Tribunal de Contas como peça opinativa que somente deixa de prevalecer por decisão qualificada — arquitetura definida pelo STF no RE 729.744/MG, Tema 157 da repercussão geral. Câmara que julga contas com seriedade técnica, delibera emendas com transparência e legisla com estimativa de impacto é Câmara que ocupa, por inteiro, o espaço que a Constituição lhe reservou no pacto federativo. Sem município institucionalmente forte, o federalismo cooperativo brasileiro permanece promessa incompleta — e é essa a percepção que a doutrina municipalista clássica sempre sustentou.

9. Tendências para os próximos anos: cinco vetores

Reunindo a literatura especializada e os movimentos institucionais recentes — estudos prospectivos do TCU, do IPEA, do Senado Federal e da OCDE —, é possível identificar cinco vetores de evolução do orçamento brasileiro para os próximos anos. O primeiro é a digitalização integral dos processos orçamentários: elaboração, deliberação, execução e prestação de contas em plataformas eletrônicas integradas, das quais o Transferegov.br é o protótipo federal. O segundo é o aprofundamento da transparência ativa em tempo real, superando o modelo de relatórios estáticos publicados a posteriori — o RREO e o RGF continuarão obrigatórios, mas serão complementados por painéis de acompanhamento contínuo da execução.

O terceiro vetor é a consolidação da rastreabilidade integral em todos os níveis federativos, já convertida em obrigação pela decisão de 23/10/2025 na ADPF 854: da indicação da emenda ao pagamento final, cada etapa identificada, documentada e auditável pelos Tribunais de Contas. O quarto é a generalização da avaliação de impacto fiscal obrigatória no processo legislativo, na linha da ADI 7.633 e da PSV 150 — vetor que transformará a rotina de elaboração legislativa das Câmaras, exigindo estimativas e compensações como condição de validade das proposições. O quinto, enfim, é o orçamento-programa moderno, com indicadores de resultado e uso crescente de inteligência artificial no controle — os Tribunais de Contas já empregam ferramentas de cruzamento massivo de dados, e a tendência é que a fiscalização algorítmica alcance rotineiramente a execução municipal.⁶⁶

Cada vetor tem implicação prática imediata: o bom Vereador antecipa-se às tendências, atuando hoje conforme o que será exigido amanhã. Quem já publica suas emendas com autor, objeto, valor e estágio de execução não terá o que ajustar quando a exigência se tornar cobrança formal do TCE/MG; quem já instrui projetos com estimativa de impacto não será surpreendido por vetos ou impugnações; quem já domina as plataformas digitais não dependerá de intermediários para acompanhar o dinheiro público.

66. HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas.

10. O equipamento do mandato: decálogo, gabinete e atuação em rede

Como síntese aplicada de todo o percurso formativo, propõe-se ao Vereador um decálogo institucional. Primeiro: estudar permanentemente o orçamento e sua jurisprudência, porque a matéria muda a cada exercício. Segundo: apresentar emendas tecnicamente robustas, com objeto determinado e fonte de cancelamento clara. Terceiro: dialogar continuamente com a Comissão de Finanças e com o controle interno. Quarto: participar das audiências públicas com preparo prévio, não como espectador. Quinto: acompanhar a execução de cada emenda própria, cobrando formalmente a justificativa de qualquer impedimento de ordem técnica. Sexto: manter portal de mandato com transparência ativa. Sétimo: apresentar relatórios anuais de mandato à comunidade. Oitavo: formalizar representações ao TCE/MG e ao Ministério Público apenas em casos consistentes e documentados. Nono: articular politicamente sem abrir mão da técnica. Décimo: tratar o orçamento como instrumento de política pública — jamais como moeda de barganha.

O decálogo pressupõe equipamento institucional adequado. No mínimo: assessoria jurídica permanente ou compartilhada; rotina sistemática de leitura dos portais de transparência do Município; cronograma anual de audiências públicas regionais; e sistema de protocolização e acompanhamento das demandas da comunidade. Somam-se as ferramentas tecnológicas de apoio — sítio institucional do gabinete, comunicação estruturada com a comunidade, planilhas de acompanhamento da execução das emendas e biblioteca digital com legislação, doutrina e jurisprudência atualizadas. Nada disso é luxo: é condição da boa atuação e investimento direto na credibilidade do mandato. A Lei de Acesso à Informação, aliás, dá ao parlamentar o mesmo instrumento que dá ao cidadão: o pedido fundamentado de informação, com prazo legal de resposta.⁶⁷

Por fim, a boa atuação parlamentar não se faz isolada. O Vereador deve atuar em rede: com os pares da própria Câmara, em alianças temáticas; com Vereadores de outros municípios, na troca de boas práticas; com as associações representativas — CNM, AMM e UVB —; e com os órgãos de controle, TCE/MG e Ministério Público. A articulação multiplica resultados: emendas coletivas alcançam valores maiores e escala programática; representações conjuntas têm peso institucional ampliado; a troca de experiências acelera o aprendizado. Em matéria orçamentária, o Vereador isolado é o Vereador frágil; o Vereador em rede é o Vereador efetivo.

67. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 nov. 2011.

EXEMPLO PRÁTICO

A Câmara Municipal de Serra do Cural/MG, ao concluir um ciclo de capacitação, decide elaborar plano institucional de modernização da atuação orçamentária. A assessoria jurídica estrutura o documento em sete medidas: (1) criação de assessoria técnica permanente em Direito Financeiro e Contabilidade Pública; (2) capacitação anual obrigatória de Vereadores e equipes, com programação rotativa sobre LOA, LDO, PPA e jurisprudência do STF e do TCE/MG; (3) portal de transparência com seção específica de emendas — autor, fundamentação, fonte de cancelamento e estágio de execução —, já ajustado ao modelo federal tornado obrigatório pela decisão de 23/10/2025 na ADPF 854; (4) cronograma anual de audiências públicas regionais, com ata e gravação; (5) estudo de viabilidade de emenda à Lei Orgânica instituindo regime impositivo local, nos parâmetros do RE 1.301.031 AgR/RS; (6) convênios de cooperação técnica com TCE/MG, Ministério Público, AMM e CNM; e (7) comissão permanente de modernização legislativa, com avaliação anual. A base normativa do plano articula a CF/88 (arts. 1º, 29 e 165 a 169), a LRF, a LAI, a LC nº 210/2024 como referência técnica e os precedentes estudados — ADPF 854, ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, RE 1.301.031 AgR/RS e RE 729.744/MG.

11. Compromisso ético: o orçamento como confiança da comunidade

Toda a técnica jurídica desenvolvida ao longo deste curso é, em última análise, instrumento. O fim a que ela serve é a boa atuação institucional — e esta tem, na raiz, uma dimensão ética irrenunciável. O dinheiro público é, antes de tudo, confiança da comunidade: cada centavo arrecadado representa o esforço de famílias, comerciantes, profissionais e aposentados que pagam tributos e esperam, em troca, serviços públicos de qualidade. A doutrina municipalista sempre insistiu nesse ponto: o dinheiro público não pertence ao gestor, mas à comunidade, e geri-lo bem é, antes de qualquer técnica, dever ético.

O Vereador que compreende essa dimensão exerce o mandato com a gravidade institucional que ele exige. E é esse o fecho do percurso formativo: dos fundamentos constitucionais das finanças públicas ao protagonismo legislativo na elaboração e fiscalização da LOA; dos precedentes estruturantes do STF — RE 729.744/MG, RE 848.826/CE, RE 1.301.031 AgR/RS, ADPF 854, as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e a ADI 7.633/DF — à LC nº 210/2024 e aos horizontes da reforma. Mais do que conteúdo, o curso ofereceu um método: a leitura sistemática do orçamento, a articulação entre norma, doutrina e jurisprudência, e a união entre técnica e ética institucional. Os senhores e as senhoras concluem esta formação equipados — técnica, jurídica e eticamente — para o exercício pleno do mandato. O orçamento é o coração da gestão pública municipal; dominá-lo é dominar o instrumento pelo qual a comunidade se governa a si mesma.

Resumo executivo

- O orçamento brasileiro permanece em transição, com direção clara: transparência ativa aprofundada, impositividade parcial consolidada, controle fiscal do processo legislativo e novo quadro financeiro (LC nº 200/2023 e EC nº 132/2023).
- A cultura autorizativa persiste em muitos municípios; mudanças formais não bastam — superá-la exige capacitação sustentada, modernização institucional, transparência e protagonismo cotidiano.
- O deficit de capacitação é gargalo institucional, não falha individual: investir em formação contínua de Vereadores e equipes é política permanente da Câmara.
- A fragmentação do orçamento em microemendas compromete o planejamento; a boa atuação combina atendimento de demandas pontuais com articulação estratégica em torno de projetos estruturantes.
- Na ADI 7.633/DF (mérito em 30/04/2026), o STF firmou que o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT devem ser observados no processo legislativo de benefícios tributários e despesas obrigatórias; a PSV 150, que estenderia expressamente o art. 113 do ADCT a todos os entes, é proposta ainda em deliberação.
- Na fase de execução da ADPF 854, a decisão de 23/10/2025 obriga Estados, DF e Municípios a seguir o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os Tribunais de Contas.
- A LC nº 210/2024 disciplina proposição e execução das emendas na LOA federal — bancadas restritas a ações estruturantes, atas publicadas, conta específica para transferências especiais e lista taxativa de impedimentos de ordem técnica — e serve de referência técnica ao município.
- O RE 1.301.031 AgR/RS respalda a instituição de regime impositivo municipal por emenda à Lei Orgânica, expressão do protagonismo do Município no pacto federativo.
- O decálogo institucional, o equipamento do gabinete e a atuação em rede convertem a técnica em resultados; a dimensão ética — o orçamento como confiança da comunidade — é o fundamento de tudo.

Questões para fixação

1. Sobre a decisão proferida pelo STF na fase de execução da ADPF 854 em 23 de outubro de 2025, é correto afirmar que:
 - a) suspendeu integralmente a execução de emendas parlamentares em todos os entes federativos;
 - b) determinou que Estados, DF e Municípios sigam o modelo federal de transparência e rastreabilidade a partir do orçamento de 2026, com comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas;
 - c) aprovou súmula vinculante estendendo o art. 113 do ADCT aos Municípios;
 - d) declarou constitucionais as emendas de relator (RP-9), desde que publicadas em ata.

2. No mérito da ADI 7.633/DF, julgado em 30/04/2026, o STF entendeu que:
- a) a estimativa de impacto orçamentário é exigível apenas de projetos de iniciativa do Poder Executivo; b) o art. 113 do ADCT aplica-se exclusivamente à União, por se tratar de norma do regime fiscal federal; c) o art. 14 da LRF foi revogado tacitamente pela EC nº 132/2023; d) o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT devem ser observados no processo legislativo que trate de benefícios de natureza tributária e de proposições que criem ou alterem despesa obrigatória.
3. A Proposta de Súmula Vinculante nº 150, em tramitação no STF desde junho de 2026:
- a) é proposta ainda em deliberação, cujo texto estende o art. 113 do ADCT a todos os entes federativos, mas que não produz efeito vinculante enquanto não aprovada; b) já foi aprovada e publicada, vinculando todos os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública; c) foi rejeitada pelo Plenário por incompatibilidade com a LRF; d) trata do julgamento das contas dos Prefeitos pelas Câmaras Municipais.
4. Entre as regras da LC nº 210/2024 para as emendas parlamentares federais, inclui-se:
- a) a liberdade plena de individualização das emendas de bancada por parlamentar; b) a extinção das transferências especiais criadas pela EC nº 105/2019; c) a lista taxativa de impedimentos de ordem técnica e a exigência de conta específica no Transferegov.br para as transferências especiais; d) a transferência ao Poder Executivo da competência para propor emendas de comissão.
5. Quanto ao protagonismo municipal na reforma orçamentária, o RE 1.301.031 AgR/RS oferece a seguinte diretriz:
- a) o regime impositivo é privativo da União, sendo vedada sua adoção pelos Municípios; b) somente a Constituição Estadual pode autorizar emendas impositivas municipais; c) as emendas impositivas municipais dependem de lei complementar nacional específica; d) o Município pode, por emenda à Lei Orgânica, instituir regime de orçamento impositivo, sem contrariar o modelo orçamentário federal, resguardada sua auto-organização (art. 29 da CF).

Gabarito: 1-b; 2-d; 3-a; 4-c; 5-d. 1: a decisão de 23/10/2025 estendeu o modelo federal de transparência e rastreabilidade aos demais entes a partir do orçamento de 2026. 2: a tese divulgada impõe a observância do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT no processo legislativo com impacto fiscal. 3: a PSV 150 é proposta em deliberação e ainda não foi aprovada. 4: o art. 10 da LC nº 210/2024 traz lista taxativa de impedimentos técnicos, e as transferências especiais exigem conta específica no Transferegov.br. 5: a Segunda Turma do STF assentou que a impositividade municipal instituída na Lei Orgânica não contraria o modelo federal.

Leitura complementar

- CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Blucher — leitura de referência sobre o sistema orçamentário constitucional e suas transformações.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — obra clássica sobre a autonomia municipal e a organização dos Poderes locais.

- HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Atlas — panorama integrado das finanças públicas e da responsabilidade fiscal.
- BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 — texto integral no Portal do Planalto: disciplina a proposição e a execução das emendas parlamentares na lei orçamentária anual.
- STF, ADPF 854/DF — acompanhamento processual e decisões da fase de execução no portal do Supremo Tribunal Federal (portal.stf.jus.br), com destaque para a decisão de 23/10/2025.

Conclusão geral do curso e encaminhamentos práticos

Encerrado o percurso dos oito módulos, recomendam-se a cada participante oito encaminhamentos práticos para a consolidação efetiva do aprendizado — providências concretas, exequíveis nas próximas semanas e meses de mandato:

1. Revisar, no gabinete, todas as emendas em curso, aplicando o roteiro técnico do Módulo IV: compatibilidade material com o PPA e a LDO, indicação de fonte de recursos e observância das vedações constitucionais.
2. Agendar reunião com a Comissão de Finanças e Orçamento para revisão dos procedimentos internos de análise legislativa do Projeto de LOA, da LDO e do PPA.
3. Estruturar — ou aperfeiçoar — o portal de transparência ativa do mandato, com seção específica para emendas parlamentares, conforme os parâmetros da ADPF 854/DF e da LC nº 210/2024, hoje extensíveis aos Municípios.
4. Estabelecer rotina mensal de leitura dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do município.
5. Programar agenda anual de audiências públicas regionais, com critérios objetivos de priorização das demandas registradas pela comunidade local.
6. Avaliar, com a assessoria jurídica da Câmara, a viabilidade institucional de emenda à Lei Orgânica para adoção do regime impositivo local, na linha admitida pelo STF no RE 1.301.031 AgR/RS.
7. Manter, no gabinete, atualização sistemática da jurisprudência do STF, do STJ e do TCE/MG em matéria orçamentária — referências indispensáveis à atuação parlamentar.
8. Renovar, anualmente, o ciclo de capacitação institucional, com novos cursos da Gênesis e de outras instituições especializadas em Direito Público.

Última palavra do palestrante

Encerro esta jornada com a convicção de que cada um dos participantes leva consigo, daqui, mais do que conhecimento técnico: leva uma compreensão institucional do papel do Vereador no município brasileiro contemporâneo. O orçamento público — esse instrumento sensível e poderoso — deixa de ser, para o senhor, território estranho.

Em mais de uma década de assessoria jurídica e capacitação de agentes públicos, aprendi que a melhor reforma é a que cada um pratica em seu gabinete, em sua comissão, em sua

votação. As grandes transformações nasceram, sempre, do acúmulo silencioso de boas decisões locais.

Levem, portanto, três coisas: o domínio técnico do orçamento, a coragem institucional de fiscalizar e a convicção ética de que o dinheiro público é, antes de tudo, confiança da comunidade. Foi um privilégio, em nome da Gênesis — Capacitação em Gestão Pública, dividir este percurso com cada um dos senhores.

Dr. Jarbas de Souza Silveira
Advogado — OAB/MG nº 147.851

Referências

Doutrina

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- CONTI, José Maurício. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: RT, 2024.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: RT, 2023.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: RT, 2023.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 21. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2024.

Legislação

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de Direito Financeiro. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1964.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990* (com as alterações da LC nº 135/2010). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1990.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992* (Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei nº 14.230/2021). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1992.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011* (Lei de Acesso à Informação). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2011.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021* (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2021.

BRASIL. *Emendas Constitucionais nº 25/2000, 58/2009, 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022*. Diário Oficial da União: Brasília, DF.

BRASIL. *Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023* (regime fiscal sustentável). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024*. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2024.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). *RE 1.301.031 AgR/RS*. Rel. Min. Edson Fachin. Sessão Virtual de 18 a 25 jun. 2021. DJE 19 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE 729.744/MG* — Tema 157 da repercussão geral. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 10 ago. 2016. DJE 23 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE 848.826/CE* — Tema 835 da repercussão geral. Rel. orig. Min. Roberto Barroso; red. do acórdão Min. Ricardo Lewandowski. J. 10 ago. 2016. DJE 23 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADPF 982/PR*. Rel. Min. Flávio Dino. Sessão Virtual de 14 a 21 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADPFs 850, 851, 854 e 1014/DF* (“emendas de relator”). Rel. Min. Rosa Weber. J. 19 dez. 2022; fase de execução sob relatoria do Min. Flávio Dino (decisões de 2024 a 2026).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.688/DF* (Rel. Min. Flávio Dino, liminar de 1º ago. 2024), *ADI 7.695/DF* (liminar de 8 ago. 2024) e *ADI 7.697/DF* (liminar de 14 ago. 2024), referendadas pelo Plenário em 16 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI 7.633/DF*. Rel. Min. Cristiano Zanin. Liminar de 25 abr. 2024; mérito j. 30 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI 1.726-MC/DF*. Rel. Min. Maurício Corrêa. J. 16 set. 1998. DJ 30 abr. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI 2.674*. Rel. Min. Nunes Marques. J. 22 ago. 2023. DJE 20 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI 1.144*. Rel. Min. Eros Grau. J. 16 ago. 2006. DJ 8 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Proposta de Súmula Vinculante nº 150* (em deliberação, 2026).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmulas nº 329, 634 e 651*.

Glossário

ASPS — Ações e Serviços Públicos de Saúde

Conjunto de despesas que compõem a aplicação mínima constitucional em saúde; metade do valor das emendas individuais impositivas deve destinar-se a elas (CF, art. 166, § 9º-A).

Ciclo orçamentário

Sequência integrada de planejamento e execução formada pelo PPA, pela LDO e pela LOA, seguida da execução, do controle e da prestação de contas.

Contas de governo

Contas anuais que expressam o desempenho global da gestão do Chefe do Executivo (execução do orçamento, limites constitucionais, situação fiscal), submetidas a parecer prévio do Tribunal de Contas e julgamento pelo Legislativo.

Contas de gestão

Contas relativas aos atos específicos de administração de recursos (licitações, contratos, pagamentos) praticados pelo ordenador de despesas.

Contingenciamento

Limitação temporária de empenho e movimentação financeira (LRF, art. 9º) para preservar o cumprimento das metas fiscais.

Crédito adicional

Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na LOA; classifica-se em suplementar, especial e extraordinário (Lei nº 4.320/1964, arts. 40 a 46).

Emenda impositiva

Emenda parlamentar de execução obrigatória, nos limites constitucionais (emendas individuais — EC nº 86/2015; de bancada — EC nº 100/2019), ressalvados os impedimentos de ordem técnica.

Emenda de relator

Emenda apresentada pelo relator-geral do orçamento; após a ADPF 854/DF, restrita à correção de erros e omissões.

Empenho, liquidação e pagamento

Estágios da execução da despesa pública (Lei nº 4.320/1964, arts. 58 a 65).

Impedimento de ordem técnica

Circunstância objetiva que inviabiliza a execução de emenda impositiva (ex.: ausência de projeto de engenharia, óbice ambiental); hipóteses hoje listadas taxativamente no art. 10 da LC nº 210/2024.

LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias

Lei anual que fixa metas e prioridades da administração, orienta a elaboração da LOA e dispõe sobre alterações tributárias e política de pessoal.

LOA — Lei Orçamentária Anual

Lei que estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal

Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

Orçamento autorizativo

Modelo em que a dotação orçamentária autoriza, mas não obriga, a realização da despesa.

Orçamento impositivo

Regime em que parcela da programação orçamentária (notadamente emendas parlamentares) é de execução obrigatória.

Parecer prévio

Manifestação técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, de natureza opinativa no caso municipal; só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (CF, art. 31, § 2º).

PPA — Plano Plurianual

Lei de vigência quadrienal que estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada.

RCL — Receita Corrente Líquida

Somatório das receitas correntes, com as deduções legais; base de cálculo dos principais limites fiscais e dos tetos das emendas impositivas.

Repercussão geral

Requisito de admissibilidade do recurso extraordinário; os temas julgados vinculam as demais instâncias (ex.: Temas 157, 835 e 1.287).

RGF — Relatório de Gestão Fiscal

Relatório quadrimestral (ou semestral, em municípios menores) exigido pela LRF para demonstrar o cumprimento dos limites de pessoal, dívida e garantias.

RREO — Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

Rastreabilidade

Possibilidade de acompanhar a emenda parlamentar da indicação à entrega final ao beneficiário, exigida pela ADPF 854/DF, pelas ADIs 7.688/7.695/7.697 e pela LC nº 210/2024.

Restos a pagar

Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, inscritas para pagamento no exercício seguinte.

Transferência especial (“emenda Pix”)

Modalidade criada pela EC nº 105/2019, de repasse direto ao ente federado sem convênio; sujeita a plano de trabalho prévio, conta específica e fiscalização (LC nº 210/2024; ADI 7.688).

Anexo A — Teses e enunciados jurisprudenciais verificados

Transcrevem-se, para consulta rápida, as teses e enunciados citados nesta apostila, conferidos nos registros oficiais dos tribunais (agosto de 2026).

Teses do STF em repercussão geral e controle concentrado

Julgado	Tese/enunciado literal
RE 729.744/MG — Tema 157 (Pleno, j. 10/08/2016)	“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.”
RE 848.826/CE — Tema 835 (Pleno, j. 10/08/2016)	“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 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.”
ADPF 982/PR (Pleno, fev. 2025)	“(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas [...]; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”

Julgado	Tese/enunciado literal
RE 1.301.031 AgR/RS (2ª Turma, jun. 2021)	“A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União.” — reconhecendo a validade de emenda à Lei Orgânica municipal instituidora de regime impositivo local.
ADI 7.697/DF (liminar de 14/08/2024, referendada)	“Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade.”
ADI 7.633/DF (Pleno, j. 30/04/2026)	“O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 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.”
ADI 1.726-MC/DF (Pleno, j. 16/09/1998)	“A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar.”
PSV 150 (proposta em deliberação, 2026)	Texto proposto: “O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo inconstitucional a lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como sem a indicação das respectivas medidas compensatórias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.” <i>(ainda não aprovada)</i>
STJ — Súmula 329	“O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.”

Julgado	Tese/enunciado literal
STJ — Súmula 634	“Ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público.”
STJ — Súmula 651	“Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública.”

Anexo B — Quadro da legislação de referência

Legislação essencial do Direito Orçamentário Municipal

Norma	Conteúdo essencial para o município
CF/88, arts. 165 a 169	Arquitetura das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA), vedações orçamentárias (art. 167), regime das emendas (art. 166, §§ 9º a 19) e limites de despesa com pessoal.
CF/88, arts. 29 e 31	Auto-organização municipal por Lei Orgânica; fiscalização do Município pelo Legislativo local, com auxílio do Tribunal de Contas (parecer prévio afastável por 2/3).
ADCT, art. 113	Exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita.
Lei nº 4.320/1964	Normas gerais de Direito Financeiro; classificações da receita e da despesa; créditos adicionais; estágios da despesa. Recepcionada com status de lei complementar (ADI 1.726-MC).
LC nº 101/2000 (LRF)	Metas fiscais, contingenciamento (art. 9º), limites de pessoal, RREO e RGF, condições para geração de despesa (arts. 15 a 17) e renúncia de receita (art. 14).
EC nº 86/2015	Impositividade das emendas individuais (até 1,2% da RCL, metade em ASPS).
EC nº 100/2019	Impositividade das emendas de bancada estadual (até 1% da RCL); dever de execução das programações (art. 165, § 10).
EC nº 105/2019	Transferências especiais e com finalidade definida (“emendas Pix”) diretamente a Estados e Municípios.
EC nº 126/2022	Reordenação do teto de gastos e das regras fiscais; base da transição para o regime fiscal sustentável.
LC nº 200/2023	Regime fiscal sustentável (novo arcabouço fiscal), com reflexos sobre o planejamento dos entes.
LC nº 210/2024	Proposição e execução das emendas parlamentares: limites por espécie, atas e publicidade das indicações, plano de trabalho, conta específica das transferências especiais, rol taxativo de impedimentos técnicos (art. 10) e regras de crescimento e contingenciamento (arts. 11 a 13).
Lei nº 12.527/2011 (LAI)	Transparência ativa e passiva; base do dever municipal de publicidade orçamentária.

Norma	Conteúdo essencial para o município
Lei nº 8.429/1992	Improbidade administrativa (com as alterações da Lei nº 14.230/2021), aplicável à gestão orçamentária dolosamente irregular.
Lei nº 14.133/2021	Licitações e contratos; interface da execução da despesa com o planejamento orçamentário.



“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, jurista romano (Digesto, 1.1.10)

Agradecimentos

A todos os participantes que dedicaram tempo, atenção e compromisso institucional a este percurso.

O Direito Público e a boa Administração Pública dependem, antes de tudo, do estudo permanente

—

e da disposição de servir o interesse público.

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG nº 147.851 | Especialista em Direito e Administração Pública

GÊNESIS — CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA