



ARTIGO
20/05/2025

Os desdobramentos das Emendas Impositivas de Vereadores nos orçamentos dos nossos municípios

* *José Paulo Nardone*

* *Denis Cassio Gabriel*

O orçamento público no Brasil tem como uma de suas características o caráter autorizativo, ou seja, nem todos os créditos consignados nas leis orçamentárias anuais são obrigatoriamente utilizados. Assim, exceto em relação às despesas cuja realização é legalmente determinada, o Poder Executivo detém a discricionariedade de decidir se executa ou não despesas autorizadas nas leis orçamentárias.

Essa faculdade de o Poder Executivo executar ou não despesas autorizadas nas leis orçamentárias anuais aplicava-se também a todas as emendas parlamentares, configurando um “ponto sensível na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na temática do orçamento” (Giacomoni, 2023, p. 262).

Insatisfeito com sua posição de coadjuvante no jogo orçamentário, o Congresso Nacional, até então dependente do alinhamento com as proposições do Executivo para liberação das emendas parlamentares, formulou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 22/2000, que previa que a programação constante da lei orçamentária anual seria de execução obrigatória, salvo excepcionalidade expressamente prevista¹. Direcionada somente às emendas individuais inseridas no orçamento, foi promulgada em março de 2015 a Emenda Constitucional (EC) nº 86 (Giacomoni, 2023, p. 263).

Posteriormente, foi editada a EC nº 100 de 2019 que, dentre outros aspectos, estendeu a impositividade às emendas de iniciativa de bancada estadual, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, e a EC nº 126/2022, da qual destacamos o aumento do limite das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária (de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto).

¹ Segundo Giacomoni, “[...] adaptação ao caso brasileiro do *rescission*, mecanismo implantado em 1974 no sistema orçamentário federal norte-americano, que obriga o presidente a obter, de uma das casas do Congresso, aprovação para os casos em que, no entendimento do Poder Executivo, a despesa autorizada no orçamento não deve ser executada” (Giacomoni, 2023, p. 262).



ARTIGO
20/05/2025

Diante das mudanças na Constituição Federal ocorridas a partir de 2015, garantindo a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada em nível Federal, diversos municípios incorporaram essas normas às suas leis orgânicas, imputando maior poder dos vereadores sobre recursos orçamentários locais.

Neste estágio, importante que o Poder Legislativo adeque a lei orgânica do município, obedecendo aos limites constitucionais, bem como que revise o regimento interno para estabelecer critérios, prazos e fluxos de tramitação claros, e que sejam elaboradas normas complementares ou manual orientativo que discipline todo o processo, nos termos do Comunicado SDG nº 28, de 08 de maio de 2025².

A impositividade das emendas parlamentares em âmbito municipal reflete no notório comprometimento do orçamento público com despesas de caráter obrigatório e reforça a premissa de que o pouco disponível para gastos discricionários deve ter sua execução muito bem planejada, pautada por critérios técnicos, e não por interesses meramente eleitoreiros. Ou seja, a tomada de decisão sobre o uso do escasso recurso disponível para o Poder Executivo municipal aplicar em políticas públicas prioritárias passou a ser compartilhada diretamente com o Poder Legislativo, agora também protagonista na execução do orçamento.

Nessa perspectiva, a decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Flávio Dino, na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7697 MC/DF, traz importantes pontos a serem observados pelos municípios que implementaram as emendas impositivas em seu ordenamento jurídico, pois, o conceito de “Orçamento Impositivo” não deve ser confundido com “Orçamento Arbitrário”³ (ADI 7697 MC/DF, STF):

Vale sublinhar: o “Orçamento Impositivo” não deve ser confundido com “Orçamento Arbitrário”. O espaço de discricionariedade ínsito a diversos aspectos da atuação pública não pode dar lugar à arbitrariedade, que desconsidere a disciplina constitucional e legal aplicável à matéria.

O primeiro deles é o poder-dever irrenunciável do Executivo de examinar a validade desses gastos, avaliando se existe ou não impedimento de ordem técnica para execução,

² Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou o Comunicado SDG nº 28, de 08 de maio de 2025, que alerta e orienta sobre os cuidados a serem observados nos processos de planejamento, indicação, execução e monitoramento das emendas parlamentares individuais impositivas indicadas pelo Legislativo local.

³ Em que pese o debate nacional sobre a decisão ter mantido enfoque nas emendas parlamentares federais, ela pode se aplicar também às estaduais e municipais, pois os principais pontos abordados se referem à necessidade de planejamento, eficiência e transparência quando da execução desses recursos, independentemente da origem.



ARTIGO
20/05/2025

em especial a adequação da despesa com o processo orçamentário. Portanto, cabe ao Poder Executivo verificar se o plano de trabalho da emenda proposta pelo parlamentar está em conformidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além disso, o relator destaca que os preceitos constitucionais devem ser observados quando da execução das emendas impositivas, em especial o princípio da eficiência, pois o dispêndio dos recursos orçamentários deve garantir que os bens e serviços decorrentes sejam usufruídos pelos cidadãos, nos termos do § 10 do artigo 165 da Constituição Federal:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Aspectos referentes às limitações legais e de gestão fiscal, conforme a decisão, também precisam estar sob olhar atento do Executivo, de modo que a execução das emendas não comprometa o respeito às metas fiscais e aos limites de despesas, restringido proporcionalmente a emissão de empenhos relativos às emendas sobre o conjunto das demais despesas discricionárias, caso necessário.

Não menos importante, as emendas impositivas devem seguir regras de transparência que permitam o controle social, desde a origem até a execução orçamentária e financeira.

Dessa forma, a prerrogativa parlamentar de propor emendas ao orçamento dos municípios, desde que respeitadas as balizas fixadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e decisão do STF, ou seja, devidamente amparadas por regramento específico, perfiladas às peças de planejamento (aprovadas pelos próprios edis) e com a necessária transparência e monitoramento, muito mais do que uma suposta intromissão do vereador em papel restrito ao executivo, pode se tornar um interessante instrumento de qualificação das ações e políticas públicas no âmbito municipal, contribuindo para melhor atender aos interesses e necessidades da comunidade.

Referências:

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 19. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7697, Distrito Federal*. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, DF,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
20/05/2025

jul. 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369161803&ext=.pdf>.

Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

*** José Paulo Nardone é Diretor Técnico da Unidade Regional do TCESP em Bauru.**

***Dênis Cássio Gabriel é Chefe Técnico da Fiscalização da Unidade Regional do TCESP em Bauru**