

Capacitação Online • GEPAM

Emendas Impositivas Municipais

Elaboração, Tramitação e Execução Orçamentária



PROFESSORA

Adriana Fantinel

Contadora • Consultora em Gestão Pública



Carga horária • 6 horas



GEPAM

QUEM VAI CONDUZIR ESTE CURSO?

Adriana Fantinel

Contadora • Professora • Consultora em Gestão Pública



1. Formação

- Mestranda em Desenvolvimento Regional — FACCAT
- Especialista em Auditoria e Perícia — UFRGS
- Especialista em Contabilidade, Auditoria e Finanças Governamentais — UFRGS
- Licenciada em Demonstrativos Fiscais — ESAF/STN/CFC



2. Experiência e docência

- Mais de 20 anos de atuação no setor público
- Professora de Graduação e Pós-Graduação
- Instrutora nacional de cursos e palestras
- Mais de 20 mil pessoas capacitadas



3. Atuação institucional

- Associada efetiva do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar — Parla
- Comitês de Governança no Legislativo, nos Municípios e na Educação — RGB
- Diretoria do Setor Público — SINDICONTA/RS
- Coautora de O Plano Plurianual nos Municípios (2017)



4. Áreas de atuação

- Contabilidade Pública
- Planejamento e Orçamento
- Emendas Parlamentares
- MROSC
- SIAFIC
- Transparência
- Auditoria e Controles Internos
- Governança Pública



Diretora Executiva — A.F. Assessoria e Consultoria em Gestão Pública • Intellecta Company • Sócia e Consultora — Asset Control



Adriana Fantinel

VAMOS CONECTAR?

ME SIGA NO INSTAGRAM

Conteúdo diário sobre Governança,
Controle Interno, Contabilidade Aplicada
ao Setor Público e **Gestão Pública**.



CONTEÚDOS EXCLUSIVOS
Dicas, insights e boas práticas



GESTÃO PÚBLICA NA PRÁTICA
Experiências e cases reais



ATUALIZAÇÕES E NOVIDADES
Fique por dentro do que importa



Adriana Fantinel

ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA



adriana.fantinel

VAMOS CONTINUAR ESTA CONVERSA?

Meus contatos

Adriana Fantinel · Contadora, Professora e Consultora em Gestão Pública



WhatsApp
(51) 98125 9129



E-mail
adriana@adrianafantinel.com.br



Site
www.adrianafantinel.com.br

Redes sociais



Instagram
Adriana Fantinel



Facebook
Adriana Fantinel



LinkedIn
Adriana Fantinel



Será um prazer manter contato com você!



Adriana Fantinel



Boas-vindas

Objetivos da Capacitação



01

Contextualizar o orçamento impositivo

Apresentar as orientações das EC nº 86/2015, 100/2019 e 126/2022 sobre emendas impositivas no orçamento municipal.



02

Orientar sobre o rito de implantação

Adequações necessárias na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara para operar as emendas.



03

Instruir o Legislativo e o Executivo

Papel da COF, tipos de emenda, impedimentos técnicos, execução orçamentária e comprovação.



Resultado esperado

Ao final, participantes estarão aptos a apresentar, tramitar e acompanhar emendas impositivas no município — evitando impedimentos técnicos e assegurando a execução orçamentária e a comprovação junto ao Executivo.

03 · Emendas Impositivas Municipais



Estrutura do Curso

Programa · 5 Módulos



01

A Implantação das Emendas Impositivas Municipais

Simetria constitucional · ECs 86/100/126 · Adequação da LOM e Regimento · Impedimentos técnicos



02

O Orçamento Público

PPA · LDO · LOA · Programação financeira · RCL · Base de cálculo · Classificação da despesa



03

A Elaboração das Emendas Impositivas

Formalidades · Percentuais obrigatórios · Saúde · Tipos e estrutura da programação orçamentária



04

Processo Legislativo Especial

Comissão de Orçamento · Divisão de percentuais · Parecer preliminar · Aprovação · Veto



05

A Execução das Emendas

Análise pelo Executivo · Parcerias com Organizações da Sociedade Civil — Lei nº 13.019/2014 · Remanejamento · Restos a pagar · Fiscalização · Comprovação · Consequências pelo descumprimento.

05 · Emendas Impositivas Municipais

Módulo

01

A Implantação das Emendas Impositivas Municipais

Simetria constitucional · Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 126/2022 · Adequação da Lei Orgânica e do Regimento Interno · Impedimentos técnicos e cronograma de remanejamento.



Módulo 01 · Ponto de partida

O que são as Emendas Impositivas?



Conceito

No modelo federal, são de execução obrigatória as programações decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, observados os limites, requisitos e condições constitucionais. Nos municípios, a execução obrigatória das emendas individuais depende de previsão na Lei Orgânica, enquanto a reprodução local das emendas de bancada permanece controvertida no STF.



Origem constitucional

O modelo federal foi estruturado pelas ECs nº 86/2015, 100/2019 e 126/2022. Sua reprodução no âmbito municipal exige previsão na Lei Orgânica e observância da jurisprudência do STF, especialmente quanto aos percentuais e às emendas de bancada.



Execução obrigatória

O Executivo deve executar as emendas, salvo *impedimento técnico* devidamente justificado, com direito a remanejamento.



Percentuais definidos em lei local

Limites calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), com destinação de **metade** a ações e serviços públicos de saúde, observados o modelo constitucional e a jurisprudência do STF.



Ideia-chave. A emenda impositiva desloca a decisão sobre parte do orçamento do Executivo para o Legislativo — e, com isso, cria deveres processuais para ambos os Poderes.

08 · Módulo 01 — Implantação

A Simetria Constitucional para as Emendas Impositivas



Princípio da simetria

O modelo federal irradia para Estados e Municípios

A Constituição Federal fixa o desenho institucional das relações entre Executivo e Legislativo. Pelo princípio da simetria, essas regras — inclusive as introduzidas pelas emendas constitucionais sobre orçamento impositivo — devem ser observadas pelos entes subnacionais nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

No plano municipal, a simetria constitucional fundamenta a adoção do regime das emendas individuais de execução obrigatória, mediante previsão na Lei Orgânica. A reprodução das emendas impositivas de bancada não é automática e permanece submetida à apreciação do STF na ADI 7807.



União

Fixa o núcleo do regime jurídico

CF/88 + ECs nº 86, 100 e 126. LDO federal detalha percentuais e critérios operacionais.



Estados

Reproduzem o regime na Constituição Estadual

Adequação por emenda à Constituição Estadual, com regras próprias na LDO estadual.



Municípios • foco do curso

Disciplinam o regime na Lei Orgânica, no Regimento Interno e na LDO. A regulamentação deve observar os limites constitucionais e a jurisprudência do STF, sem reprodução automática das emendas de bancada federais.

Emenda Constitucional nº 86/2015

17 de março de 2015 • o marco inicial do orçamento impositivo (posteriormente alterado pela EC nº 126/2022)

EC nº



86

/ 2015

Inaugurou o orçamento impositivo no plano federal, restrito às **emendas individuais** dos parlamentares.

Principais inovações

1



Execução obrigatória das emendas individuais

Passou a ser *compulsória* a execução das programações incluídas na LOA por emendas individuais.

2



Teto original de 1,2% da RCL

Redação original fixou o teto em **1,2% da RCL** do exercício anterior. Percentual posteriormente alterado pela EC nº 126/2022.

3



Piso de 50% em Saúde

Metade das emendas individuais deve ser destinada a **ações e serviços públicos de saúde**.

4



Impedimento técnico

Criou a figura da *impossibilidade justificada*, permitindo remanejamento da programação bloqueada.

Emenda Constitucional nº 100/2019

26 de junho de 2019 · o regime impositivo alcança as emendas de bancada no plano federal

EC nº



100

/ 2019

Estendeu, no plano federal, o regime impositivo às **emendas de bancada estadual**.

Principais inovações

1



Execução obrigatória das emendas de bancada

Tornou obrigatória, no plano federal, a execução das programações incluídas por **emendas de bancada estadual**.

2



Base normativa: art. 166, § 12, da CF/88

Novos parágrafos ao art. 166 disciplinaram a execução obrigatória e as hipóteses de *impedimento de ordem técnica*.

3



Reforço ao dever de motivação técnica

O Executivo passa a ter obrigação expressa de *justificar tecnicamente* a não execução, viabilizando remanejamento.



Não confundir com transferências especiais

As modalidades de *transferência especial* e *transferência com finalidade definida* foram instituídas pela EC nº 105/2019, que acrescentou o art. 166-A à CF/88 — **não** pela EC nº 100/2019.

Emenda Constitucional nº 126/2022

21 de dezembro de 2022 · elevação e divisão do percentual das emendas individuais

EC nº



126

/ 2022

Elevou o teto para **2% da RCL** e dividiu o percentual entre as duas casas do Congresso.

Núcleo da alteração no plano federal

1



Novo teto de 2% da RCL

Emendas individuais passaram a ser aprovadas no limite de **2% da RCL** do exercício anterior ao encaminhamento do projeto de LOA (art. 166, § 9º, da CF/88).

2



Divisão entre Câmara e Senado

1,55% para emendas de deputados federais e **0,45%** para emendas de senadores.

3



Metade destinada à Saúde

Manteve a vinculação de **50%** das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde.



Aplicação a Estados e Municípios — em debate

A extensão do percentual de 2% aos entes subnacionais, por simetria, encontra-se pendente de decisão colegiada do STF na **ADI 7493**. Transparência e rastreabilidade decorrem, sobretudo, das decisões do STF na ADPF 854 e da **LC nº 210/2024**, não diretamente da EC nº 126.



ELABORAÇÃO **EC 86/2015**: Em 2026



☐ *Emendas Parlamentares Individuais (2027):*

1,2% RCL PLOA 2027



0,6% ASPS

☐ *Emendas Parlamentares de Bancada (2027):*

1,0% RCL 2026



Exemplo - Emendas Individuais **(EC 86)**

Regra de **APROVAÇÃO** das Emendas – PLOA 2027

RCL prevista na PLOA encaminhado pelo Poder Executivo (RCL de 2027)	R\$ 535.260.000,00
Limite de aprovação 1,2%	R\$ 6.423.120,00
Nº de vereadores	13
Mínimo individual para emendas em ASPS Fonte 500.1002	R\$ 247.043,08
Máximo individual para outras emendas Fonte 500.0000 ou Fonte 501.0000	R\$ 247.043,08
Montante Total de Emendas para cada Vereador	R\$ 494.086,15



ELABORAÇÃO **EC 126/2022**: Em 2026



❑ *Emendas Parlamentares Individuais (2027):*

2,00 % RCL Executada em 2025



1,0% ASPS

❑ *Emendas Parlamentares de Bancada (2027):*

1,0% RCL 2026



Exemplo - Emendas Individuais (**EC 126**)

Regra de **APROVAÇÃO** das Emendas – PLOA 2027

RCL executada em 2027	R\$ 366.387.766,22
Limite de aprovação 2%	R\$ 7.327.755,32
Nº de vereadores	13
Mínimo individual para emendas em ASPS Fonte 500.1002	R\$ 281.836,74
Máximo individual para outras emendas Fonte 500.0000 ou Fonte 501.0000	R\$ 281.836,74
Montante Total de Emendas para cada Vereador	R\$ 563.673,49



Exemplo – Emendas de Bancada (EC 100)

Regra de **APROVAÇÃO** das Emendas – PLOA 2027

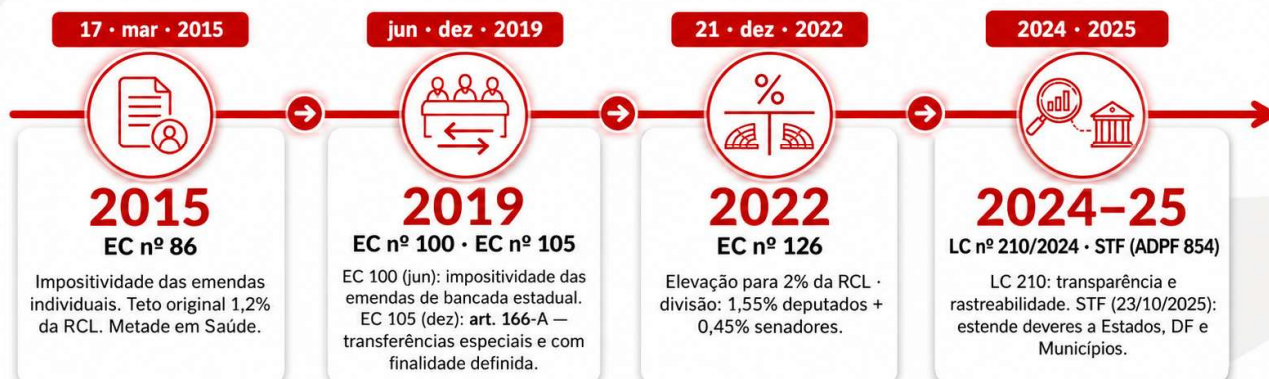
RCL prevista para 2025 (RCL de 2026)	R\$ 450.478.340,00
Limite de aprovação 1%	R\$ 4.504.783,40
Nº de vereadores	13
Valor por Vereador	R\$ 346.521,80
5 Vereadores Bancada A	R\$ 1.732.609,00
4 Vereadores Bancada B	R\$ 1.386.087,20
2 Vereadores Bancada C	R\$ 693.043,60
2 Vereadores Bancada D	R\$ 693.043,60



Módulo 01 • síntese

A construção do orçamento impositivo

Uma trajetória que reorganiza a relação Executivo × Legislativo



Debates pendentes no STF. ADI 7493 (percentual aplicável a Estados e Municípios por simetria) • ADI 7807 (constitucionalidade de emendas de bancada em normas subnacionais).

Adequação da Lei Orgânica Municipal

Ancoragem constitucional local do orçamento impositivo

Por que alterar a LOM



A execução obrigatória exige base jurídica local

A Lei Orgânica é a norma constitucional do Município. Sem a devida previsão nela, a imposição de execução ao Executivo carece de fundamento local, sujeitando o procedimento a questionamentos jurídicos e políticos.

A adequação segue o princípio da **simetria**: replica no plano local o modelo das ECs 86, 100 e 126, respeitadas a autonomia e as especificidades do Município.

O que deve constar na LOM

- A**  **Regime das emendas individuais** de execução obrigatória ao projeto de LOA e disciplina da necessária compatibilidade das programações com o PPA e a LDO — quanto às *emendas de bancada* em âmbito subnacional, observar a advertência da ADI 7807.
- B**  **Percentuais aplicáveis** sobre a RCL do exercício anterior ao encaminhamento do projeto de LOA, conforme o modelo constitucional e a jurisprudência do STF (ADI 7493 pendente).
- C**  **Piso em Saúde**: destinação mínima de 50% das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde.
- D**  **Execução obrigatória** pelo Executivo, com regras de impedimento técnico e prazo para remanejamento.
- E**  **Transparência**: publicidade da execução — proponente, beneficiário, valores e cronograma.
- F**  **Regras remissivas** ao Regimento e à LDO para detalhar procedimentos internos.

Adequação do Regimento Interno da Câmara

Onde o rito de emendas ganha operacionalidade


01

Rito das peças orçamentárias

Prazos, quóruns e forma de apresentação, apreciação e votação dos projetos de PPA, LDO e LOA.


02

Comissão de Orçamento e Finanças

Composição, competências, papel na apreciação das emendas e emissão do parecer preliminar.


03

Prazos e formas

Cronograma de apresentação de emendas, modelo de formulário e requisitos formais mínimos.


04

Divisão de percentuais

Critérios objetivos para partilha entre vereadores e bancadas do montante total previsto pela LOM.


05

Impedimentos e adequação

Procedimento para o parlamentar adequar emenda com impedimento técnico dentro do prazo regimental.


06

Veto e redação final

Rito de apreciação do veto do Executivo às emendas impositivas e disciplina da redação final.

Emenda Individual × Emenda de Bancada

Modelo individual municipal e controvérsia sobre a reprodução das emendas de bancada.



Emenda Individual

- 1  **Proponente:** cada vereador, individualmente.
- 2  **Partilha:** divisão igualitária do montante total previsto na LOM entre os parlamentares.
- 3  **Destinação em Saúde:** no mínimo 50% do valor individual em ações e serviços públicos de saúde.
- 4  **Objeto típico:** apoio pontual a políticas locais — obras, aquisições, custeio setorial e repasses a entidades.
- 5  **Aprovação:** segue rito ordinário das peças orçamentárias com apreciação pela COF.



Emenda de Bancada

- 1  **Modelo federal:** impositividade das emendas de bancada estadual incorporada pela EC nº 100/2019 (art. 166, § 12, da CF/88).
- 2  **Proponente:** conjunto de parlamentares reunidos em bancada, sob deliberação coletiva formalmente registrada.
- 3  **Objeto típico:** ações de maior alcance e escala territorial.



Advertência — âmbito subnacional. A constitucionalidade das emendas impositivas de *bancada* instituídas por Estados e Municípios encontra-se sob apreciação do STF (ADI 7807). A previsão no modelo federal *não autoriza* reprodução automática pelas normas locais. Recomenda-se cautela até o julgamento definitivo.

Impedimentos Técnicos

O que são, quem declara e quais as consequências



Definição

Impedimento técnico é o motivo objetivo, de ordem legal, operacional ou financeira, que *impossibilita, adia ou torna inviável* a execução da emenda tal como aprovada na LOA.

Causas típicas

1



Incompatibilidade com o PPA

Não há programa/ação equivalente no plano.

2



Falta de projeto executivo

Obra sem projeto básico ou executivo aprovado.

3



Valor insuficiente

Valor da emenda não cobre a menor unidade viável da despesa.

4



Impossibilidade jurídica

Beneficiário sem habilitação ou objeto vedado por lei.

5



Dotação incompatível

Classificação orçamentária inadequada ao objeto pretendido.

6



Ausência de contrapartida

Quando exigida, sua falta impede a formalização.



Efeito jurídico

Reconhecido o impedimento, abre-se prazo para **remanejamento** pelo parlamentar ou bancada — sem novo remanejamento, a execução torna-se inexigível naquele exercício.

Cronograma para Remanejamento das Emendas

Fluxo temporal a partir da identificação do impedimento técnico

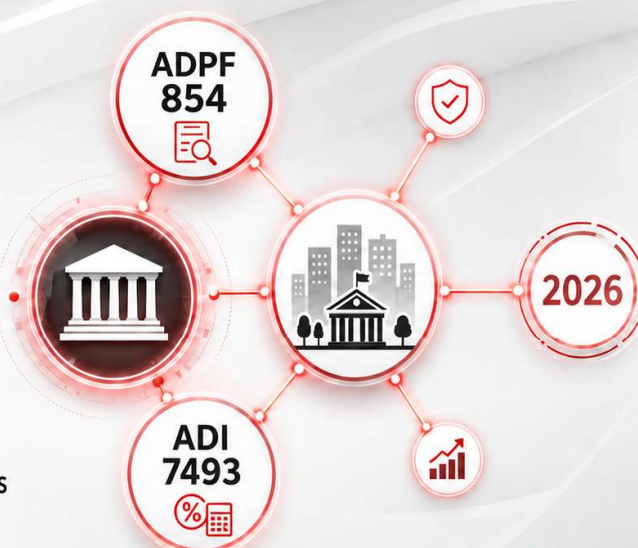


18 · Módulo 01 — Implantação

Tópico especial

Jurisprudência do STF

O que muda para as Emendas Impositivas Municipais



ADPF 854 (rastreabilidade e transparência) • ADI 7493 — percentual das emendas individuais estaduais e possíveis reflexos para os municípios

- reflexos imediatos sobre o modelo local a partir de 2026.

ADPF 854 — visão geral

Do "orçamento secreto" ao dever de transparência das emendas subnacionais

Ação



STF • Rel. Min. Rosa Weber

Julgamento de mérito: **19/12/2022**.
Ajuizada pelo PSOL contra o chamado
orçamento secreto.

O que o STF decidiu no mérito

Inconstitucionalidade do "orçamento secreto"



Declarou **incompatíveis com a ordem constitucional** as práticas orçamentárias viabilizadoras do orçamento secreto (emendas do relator-geral — RP 9) por violarem os princípios da **publicidade, transparência e impessoalidade**.

Desdobramentos — nova relatoria

Min. Flávio Dino: extensão a Estados e Municípios



Decisões monocráticas em 2024 e 2025 — em especial a de **23/10/2025** — determinam que Estados, DF e Municípios observem padrões de **transparência e rastreabilidade** na execução das emendas locais.

20 • Tópico especial STF

ADPF 854 no âmbito municipal

Deveres de transparência e rastreabilidade na execução das emendas locais



Decisão monocrática do Min. Flávio Dino • 23/10/2025

Estende a Estados, DF e Municípios a obrigação de observarem, na execução das emendas locais, padrões de **transparência e rastreabilidade** compatíveis com os fixados pelo STF no âmbito da ADPF 854.

Fonte: STF — noticias.stf.jus.br (23/10/2025).

Obrigações municipais nucleares

01

Identificação do autor



Vereador ou órgão colegiado proponente.

02

Objeto e beneficiário



Descrição da despesa e destinatário final.

03

Valor aprovado



Dotação específica registrada na LOA.

04

Plano de trabalho



Ou documento equivalente ao objeto da emenda.

05

Empenho, liquidação, pagamento



Etapas da despesa publicadas.

06

Impedimentos e justificativas



Motivação técnica publicada.

07

Remanejamentos



Atos formais divulgados.

08

Portal da Transparência



Disponibilização integral e acessível.



Contas específicas

Exigidas *quando* previstas na legislação do instrumento ou do repasse (ex.: transferências federais, convênios, parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, "Emendas Pix"). Não constituem regra genérica para toda emenda individual de vereador na LOA municipal.



Tópico STF · 03

Linha do tempo da ADPF 854

Do julgamento de mérito à extensão do modelo aos entes subnacionais

19 · Dez · 2022



1

Julgamento

STF (Rel. Min. Rosa Weber) declara inconstitucional o *orçamento secreto*.

25 · Nov · 2024



2

LC nº 210/2024

Estabelece regras federais de proposição e execução das emendas parlamentares na LOA da União — transparência, rastreabilidade e impedimentos técnicos.

23 · Out · 2025



3

Extensão subnacional

Decisão do Min. Flávio Dino alcança Estados, DF e Municípios. TCE/TCM notificados a editar normas.

A partir de 2026 · municípios



4

Vigência plena

Municípios devem operar sob padrões de transparência e rastreabilidade da ADPF 854, conforme regulamentação local e dos TCE/TCM.



Regulamentação local em construção. A CNM orienta os Municípios a acompanharem os atos normativos dos respectivos Tribunais de Contas e da União antes de adotarem medidas isoladas.



Tópico STF · 04

Deveres seguros para o Município

O que exigir de imediato — e o que depende de regulamentação específica



Obrigações municipais seguras

1. **Identificação** do parlamentar autor da emenda.
2. **Objeto e beneficiário** devidamente descritos.
3. **Valor aprovado** na LOA e histórico de eventuais alterações.
4. **Plano de trabalho** ou documento equivalente ao objeto.
5. **Empenho, liquidação e pagamento** publicados por emenda.
6. **Impedimentos técnicos** e respectivas justificativas.
7. **Remanejamentos** por ato formal, publicados.
8. **Portal da Transparência** com informações acessíveis.



Exigências que dependem de contexto

1. **Conta bancária individualizada por emenda** — obrigatória quando exigida pela legislação do instrumento ou do repasse (transferências federais, "Emendas Pix", convênios, parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014).
2. **Conta em BB ou CEF** — obrigatoriedade específica do regime federal de repasse; não é regra genérica para toda emenda municipal.
3. **Comunicações à CGU, ao Ministério da Saúde ou a outros órgãos federais** somente são exigíveis quando previstas na decisão judicial, na norma ou no instrumento específico da transferência federal, não incidindo genericamente sobre emendas incluídas por vereadores na LOA municipal.
4. **As fontes ou destinações de recursos, naturezas da receita e demais marcadores contábeis** devem observar a classificação vigente da STN e a natureza específica da transferência recebida. Não existe um único conjunto de códigos aplicável indistintamente a todas as emendas federais.

Fontes: STF — Decisão do Min. Flávio Dino na ADPF 854 (23/10/2025) · CNM — Perguntas e Respostas sobre a ADPF 854 (2025) · Senado — Nota Informativa sobre decisões do STF (2025).



Tópico STF • 05

ADI 7493 — percentual das emendas individuais nos entes subnacionais e possíveis reflexos para os municípios.

O debate entre 2,0% e 1,55% da RCL após a EC nº 126/2022



Origem do debate

A EC nº 126/2022 fixou percentuais distintos: **1,55%** (deputados federais) e **0,45%** (senadores). Estados e Municípios discutiram: aplicar por simetria os **2%** (soma federal) ou apenas **1,55%**?

Posição do relator na medida cautelar

2,0%

Percentual válido — soma federal integralmente aplicável aos entes subnacionais por simetria. Ampliação promovida por norma estadual/municipal considerada legítima.

VS



Posição divergente apresentada no julgamento

1,55%

Limite correspondente ao patamar dos deputados federais — o único diretamente comparável aos vereadores. Aplicação por simetria estrita.



Situação atual

A discussão permanece submetida ao STF. A ADI 7493 trata diretamente de norma estadual de Mato Grosso, mas seu resultado poderá orientar os municípios por simetria. Até a conclusão do julgamento, recomenda-se observar a Lei Orgânica, a jurisprudência vigente e as orientações do respectivo Tribunal de Contas.

Fontes: STF — ADI 7493 / MT · Voto Rel. Min. Dias Toffoli (dez/2023) · Divergência do Min. Flávio Dino · Estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (2025).



Módulo

02

O Orçamento Público

Instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) ·
Programação financeira · Receita Corrente Líquida ·
Base de cálculo · Classificações da despesa orçamentária.



Instrumentos de Planejamento Governamental

O tripé PPA · LDO · LOA — do longo prazo à execução anual



Fluxo orçamentário e execução financeira

Regras de negócio das emendas parlamentares de execução obrigatória



Regra de negócio-chave: a impositividade só protege emendas que percorrem todo o fluxo — sem previsão no PPA, sem dotação na LOA e sem viabilidade técnica, não há dever de execução.

O Plano Plurianual — PPA

Instrumento estratégico da administração pública

Fundamentos



Art. 165, § 1º, da CF/88

Art. 35, § 2º, I, do ADCT
Lei Orgânica Municipal

Estabelece de forma **regionalizada**: diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e programas de duração continuada.

Vigência de **4 anos**, iniciando no 2º ano de mandato e encerrando no 1º ano do mandato seguinte.

Estrutura essencial do PPA



Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO

A ponte entre o PPA e a LOA



Fundamento



Art. 165 § 2º, da CF/88

Instrumento anual que **seleciona**, dentre as prioridades do PPA, aquelas que serão executadas no próximo exercício.

Elo **obrigatório** na disciplina das emendas impositivas municipais.

Principais funções

- 1** **Metas e prioridades** — dispõe sobre os objetivos a serem alcançados no próximo exercício.
- 2** **Orienta a LOA** — dita a estrutura, os limites e o formato da proposta orçamentária anual.
- 3** **Legislação tributária** — dispõe sobre alterações previstas para o próximo exercício.
- 4** **Anexo de Metas Fiscais** — art. 4º, §§ 1º e 2º, da LRF.
Anexo de Riscos Fiscais — art. 4º, § 3º, da LRF.
- 5** **Regras das emendas impositivas** — prazos, percentuais operacionais, impedimentos técnicos e cronograma de remanejamento.

Lei Orçamentária Anual — LOA

Onde a emenda impositiva ganha vida financeira



Composição

Fundamento: art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

Estima a receita e fixa a despesa do exercício

Compreende três orçamentos integrados:

- ✓ Orçamento fiscal
- ✓ Orçamento da seguridade social
- ✓ Orçamento de investimento das empresas estatais



Aqui as emendas aparecem com **dotação identificada**.

Como a emenda aparece na LOA

Elementos obrigatórios

- 1 **Identificador** Marca a emenda como impositiva individual/bancada e vincula ao autor.
- 2 **Programa e ação** Compatibilidade com o PPA — mesma nomenclatura e finalidade.
- 3 **Classificação** Institucional, funcional, programática e econômica da despesa.
- 4 **Valor** Dotação específica, sem consolidação com outras despesas.
- 5 **Fonte** Fonte de recursos e destinação (livre, vinculada, transferência, convênio).



Cuidado prático

Ausência de qualquer desses elementos torna a emenda **vulnerável a impedimento técnico** na análise do Executivo.

Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso

O elo entre o orçamento fixado e o caixa disponível

Programação financeira



Compatibiliza receita realizada com autorização de despesa

Prevista no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é elaborada pelo Executivo até 30 dias após a publicação da LOA.



Cronograma mensal



Distribui os desembolsos ao longo do exercício

Espelha a sazonalidade da receita e da despesa, evitando concentração de gastos em períodos sem lastro de arrecadação.

Impacto sobre as emendas impositivas



Prioridade no calendário

O cronograma deve prever **liberação tempestiva** das dotações das emendas, evitando represamento no final do exercício.



Contingenciamento

Se houver frustração de receita, o contingenciamento das emendas impositivas segue regras próprias — não pode ser **desproporcional**.



Restos a pagar

As despesas regularmente empenhadas e não pagas até 31 de dezembro poderão ser inscritas em restos a pagar, observados a disponibilidade financeira, o art. 42 da LRF, o art. 36 da Lei nº 4.320/1964, o decreto de encerramento e as normas locais.

Receita Orçamentária

Classificação essencial para dimensionar o "quanto" das emendas



Conceito

É o ingresso de recursos financeiros ao Tesouro Municipal, previsto na LOA, destinado à execução das despesas do exercício. Classifica-se por **categoria econômica** e por **origem**.



Receitas Correntes

BASE DA RCL

Custeiam a operação regular da administração e formam o núcleo do universo a partir do qual a RCL é apurada.



Tributárias — IPTU, ITBI, ISS, taxas, contribuição de melhoria



Contribuições — sociais, econômicas, iluminação pública



Patrimonial — aluguéis, dividendos, rendimentos



Transferências correntes — FPM, ICMS, IPVA, transferências do SUS, FUNDEB e outras



Serviços — receitas por prestação de serviços



Receitas de Capital

NÃO COMPÕEM A RCL

Aumentam o patrimônio ou o capital em circulação — **não compõem** a RCL nem, portanto, a base direta das emendas.



Operações de crédito — empréstimos e financiamentos



Alienação de bens — venda de patrimônio



Amortização de empréstimos concedidos



Transferências de capital — convênios de obras



Outras receitas de capital



Nem todas as receitas correntes integram definitivamente a RCL. As deduções aplicáveis ao Município incluem, especialmente, as **contribuições dos servidores para o RPPS**, as **receitas de compensação financeira entre regimes** e a **dedução para formação do FUNDEB**, conforme o art. 2º, IV, da LRF e o MDF/STN — ver slide seguinte.

Receita Corrente Líquida — RCL

Art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

Somatório das **receitas correntes** do mês de referência e dos **11 anteriores**



Conceito

Somatório das receitas correntes do mês de referência e dos 11 anteriores, **deduzidas** as parcelas expressamente indicadas no art. 2º, IV, da LRF.

As deduções variam conforme o ente e a estrutura da consolidação — **não há uma "fórmula única" aplicável a todos os Municípios.**



Deduções típicas no Município

Elementos usualmente subtraídos das receitas correntes



Contribuição dos servidores para o RPPS municipal



Compensação financeira previdenciária entre regimes



Dedução relativa ao FUNDEB (parcela retida)



Exclusão de duplicidades na consolidação das contas, quando aplicável, conforme a metodologia do MDF/STN.



Demais deduções expressamente admitidas pela legislação e pela metodologia vigente do MDF/STN.



Fonte oficial da RCL

Demonstrativo da RCL do RREO



O valor oficial da RCL do Município é o publicado bimestralmente no **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**, que evidencia todas as parcelas somadas e deduzidas conforme a metodologia do **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF/STN)**.



Sempre remeter a esse demonstrativo em vez de reproduzir fórmulas simplificadas.

Base de cálculo das Emendas Impositivas

Modelo federal e ajustes necessários no Município



As emendas individuais correspondem ao limite de **2% da RCL** do exercício anterior ao encaminhamento do projeto de LOA, sendo **1,55%** para emendas de deputados federais e **0,45%** para emendas de senadores. Metade destina-se a ações e serviços públicos de saúde.

2% da RCL
do exercício anterior ao
encaminhamento do projeto
de LOA

1,55%
Deputados federais

0,45%
Senadores



Metade
destina-se a ações
e serviços públicos
de saúde.



A extensão desse percentual aos Estados e Municípios, por simetria, permanece submetida à definição colegiada do STF na ADI 7493. Aplicar a Lei Orgânica Municipal e a jurisprudência aplicável.

Como o Município opera a base de cálculo

01

Base temporal



Percentual aplicado sobre a RCL do exercício anterior ao encaminhamento do projeto de LOA — para o PLOA de 2027 (enviado em 2026), utiliza-se a RCL realizada em 2025.

02

Valor oficial da RCL



Utiliza-se o valor apurado no Demonstrativo da RCL do RREO relativo ao exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA.

03

Distribuição entre vereadores



Após identificados a base e o percentual local, o montante é dividido **igualmente** entre os vereadores, observadas a Lei Orgânica e as regras da LDO.



Regra prática

O percentual e a base temporal (RCL do exercício anterior ao encaminhamento do PLOA) devem ser explícitos na Lei Orgânica Municipal e detalhados na LDO.

Despesa Orçamentária

Etapas de execução e conceito



Conceito

É o dispêndio de recursos financeiros para custear serviços e investimentos previstos na LOA, autorizado pelo Legislativo e executado pelo Executivo em três estágios sucessivos: **empenho, liquidação e pagamento**.

Estágios da despesa • Lei nº 4.320/1964

01



Empenho

Reserva de dotação para atender à despesa. Ato do ordenador. Emitida a Nota de Empenho, compromete-se o saldo orçamentário.

Art. 58 • Lei 4.320/64

02



Liquidação

Verificação do *direito líquido e certo* do credor — comprovação da entrega do bem ou execução do serviço.

Art. 63 • Lei 4.320/64

03



Pagamento

Efetivo desembolso financeiro ao credor, após a regular liquidação e a emissão da ordem de pagamento pela autoridade competente.

Arts. 62 e 64 da Lei nº 4.320/1964.

Classificações da Despesa Orçamentária

Como estruturar corretamente uma emenda impositiva

1



· Institucional Quem gasta?

Identifica o **órgão** e a **unidade orçamentária** responsável pela execução (ex.: Secretaria de Saúde).

2



· Funcional Em qual área?

Categoriza por **função** e **subfunção** — saúde, educação, urbanismo, assistência social etc.

3



· Programática Para qual programa?

Vincula ao **programa** e à **ação** do PPA — projeto, atividade ou operação especial.

4



· Econômica Que tipo de gasto?

Detalha em **categoria**, **grupo**, **modalidade** e **elemento** — pessoal, custeio, investimento etc.



Regra prática para o parlamentar

A emenda precisa ser coerente em **todas** as classificações. Uma emenda “para reformar posto de saúde” deve indicar: órgão da Saúde (institucional) · função Saúde (funcional) · programa/ação do PPA de atenção primária (programática) · investimento em obras (econômica).
Divergência em qualquer eixo → alto risco de impedimento técnico.



**Divergência =
alto risco de
impedimento técnico**

03

A Elaboração das Emendas Impositivas

Formalidades e compatibilidade com o PPA · Percentuais obrigatórios · Saúde · Tipos de emendas · Estrutura da programação orçamentária · Aspectos práticos.



Formalidades para apresentação das emendas

Requisitos formais indispensáveis à admissibilidade

A



Identificação do autor

Vereador proponente (individual) ou bancada (com ato do líder e adesão comprovada dos vereadores).

B



Peça orçamentária alvo

Indicação expressa: emenda ao PPA, à LDO ou à LOA — cada peça tem prazo próprio de apresentação.

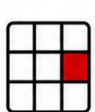
C



Programa e ação vinculados

Compatíveis com o PPA vigente, observados o programa, a ação, a finalidade e o objeto. A ausência de compatibilidade representa elevado risco de inadmissibilidade ou de impedimento técnico.

D



Classificação da despesa

Institucional, funcional, programática e econômica — coerentes entre si e com o objeto pretendido.

E



Valor e fonte de recursos

Dotação específica, dentro do teto, com indicação da fonte (ordinária, vinculada, transferência).

F



Justificativa técnica

Motivação clara sobre o objeto, o público beneficiário e o alinhamento com política municipal existente.

Compatibilidade com Programas e Ações do PPA

Sem programa/ação, não há emenda impositiva



Regra da compatibilidade

Toda emenda deve espelhar um programa/ação do PPA vigente

A LOA é a operacionalização anual do PPA. Uma emenda que crie objeto sem contrapartida no plano plurianual quebra a lógica hierárquica das peças orçamentárias.



Sem programa correspondente?

Emenda ao PPA vem antes da emenda à LOA

Se o objeto pretendido não encontrar compatibilidade com o PPA, deverá ser previamente promovida a adequação da peça plurianual, observados a iniciativa, o rito legislativo, os prazos e as condições previstas na Lei Orgânica e na legislação municipal, antes de sua inclusão na LOA.

Cascata de compatibilidade



PPA

Programa e ação

Aqui a política pública é criada: objetivo, meta, público, escopo.



LDO

Prioridade anual

A ação é eleita como prioridade para o exercício seguinte.



LOA

Dotação com emenda

Aqui a ação recebe recursos por meio da emenda impositiva.

Percentuais das Emendas Individuais

Modelo constitucional federal e definição na Lei Orgânica Municipal



Modelo federal — art. 166, § 9º, da CF/88

Emendas individuais aprovadas no limite de **2%** da RCL do exercício anterior ao encaminhamento do projeto de LOA: **1,55%** para deputados federais e **0,45%** para senadores. Metade destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Modelo federal · total



2,0%

Soma dos limites de deputados (**1,55%**) e senadores (**0,45%**) — parâmetro atual em nível federal.

Piso em Saúde



50%

Das emendas individuais · em ações e serviços públicos de saúde, vedado o custeio de pessoal e encargos.

Municípios



Definição pela LOM

A extensão do percentual de 2% aos entes subnacionais, por simetria, está pendente de decisão colegiada do STF na ADI 7493.



Cautela na definição local

Os percentuais devem ser definidos na Lei Orgânica Municipal em conformidade com o modelo constitucional, observada a jurisprudência do STF. Percentuais distintos devem ser examinados com cautela enquanto pendentes os julgamentos sobre a simetria aplicável aos Municípios.

Emendas Impositivas em Saúde

Possibilidades e obrigatoriedades

Base constitucional

Art. 166

§§ 9º e 10 CF/88



Metade das emendas individuais deve ir para ações e serviços públicos de saúde.

A destinação em saúde **não pode** ser usada para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

O que se pode custear em Saúde



1. Atenção primária

Insumos, medicamentos, exames laboratoriais, materiais para UBS.



2. Atenção especializada

Contratos com prestadores SUS, procedimentos de média e alta complexidade.



3. Equipamentos e obras

Aquisição de equipamentos, ampliação, reforma e construção de unidades.



4. Transporte sanitário

Ambulâncias e veículos para deslocamento de pacientes e equipes.



5. Vigilância em saúde

Epidemiológica, sanitária e ambiental — insumos e ações territoriais.



6. Repasses a entidades

Instrumento aplicável varia conforme a natureza da entidade e do objeto (ver quadro seguinte).



Vedado: uso da parcela da Saúde para pessoal e encargos sociais.

Tipos de emendas nas peças orçamentárias

Como se apresenta cada emenda de acordo com o texto normativo



TIPO 1 — Aditiva

Acrescenta nova dotação, ação ou programa ao projeto orçamentário original.



TIPO 2 — Modificativa

Altera parcialmente o texto do projeto — valores, redação, classificação orçamentária.



TIPO 3 — Substitutiva

Substitui integralmente uma ação, programa ou dispositivo do projeto original.



TIPO 4 — Supressiva

Retira dispositivo, ação, item ou dotação do projeto orçamentário original.



TIPO 5 — De remanejamento

Transfere valores entre dotações do mesmo projeto — sem alterar o total geral do orçamento.



USO NAS EMENDAS IMPOSITIVAS Predominantemente aditivas

Emendas impositivas costumam ser **aditivas** ou de **remanejamento** na LOA; nas emendas ao PPA, também **modificativas**.



Na LDO, é comum a emenda incidir sobre **metas e prioridades**; na LOA, sobre **dotações específicas**. A tipificação correta evita rejeição por vício formal.

Estrutura da programação orçamentária

O código orçamentário que a emenda precisa preencher corretamente

Exemplo de codificação



Cuidados essenciais ao preencher



Coerência entre eixos

Função, programa, ação e natureza devem contar a mesma "história" — objeto, órgão executor e tipo de gasto alinhados.



Fonte correta

Emendas em Saúde exigem fonte de recursos *compatível* com ações e serviços públicos de saúde (SUS).



Natureza da despesa

Custeio ≠ investimento. Obra é **4.4.90.51**; equipamento é **4.4.90.52**; material é **3.3.90.30**. Erro aqui gera impedimento.

Programa · Projeto · Atividade

Tipologia essencial para vincular a emenda à ação certa



Identificação das emendas na LOA

O rastreamento como pilar da impositividade



Regra basilar

Toda emenda impositiva incluída na LOA deve conter **marcador identificador** que permita, ao longo de todo o exercício, distinguir sua origem (individual/bancada), o parlamentar autor e o beneficiário — condição para a impositividade produzir efeito.

Elementos que devem ser rastreáveis



Nota técnica

O **marcador de Resultado Primário (RP)** é próprio da estrutura orçamentária federal — não há obrigação nacional de reprodução idêntica na LOA municipal. Cabe ao Município adotar identificador próprio compatível com o sistema orçamentário local.

MODELO DE FORMULÁRIO EMENDA IMPOSITIVA

Projeto de Lei Nº:	Indicar o número do Projeto de Lei		
Emenda Orçamento Nº	Colocar o número de ordem desta emenda (GERAL, numeração de todas as emendas)		
Tipo de Emenda:	Identificar se é Emenda Impositiva Individual, Coletiva, ou Emenda Não Impositiva		
Ordem de Prioridade:	Colocar o número de ordem de prioridade de execução da emenda do Parlamentar		
Autoria:	Identificar a autoria do vereador que propôs a Emenda com seu respectivo nome ou bancada		
Beneficiário:			
Justificativa:	Colocar as justificativas para esta emenda....		
Resumo da Emenda			
Valor Aumentado de Dotações		R\$	
Marcar com um "X" a situação do crédito orçamentário:			
CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO:	Novo:	Suplementado:	x
Identificação do crédito orçamentário	Código	Nome	
Órgão:			
Unidade Orçamentária:			
Função:			
Subfunção:			
Programa:			
Ação:			
Crédito Orçamentário:			
Valores Iniciais:	R\$		
Emenda (+) :	R\$		
Valores Propostos:	R\$		

Valor Diminuído de Dotações		R\$
CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO REDUZIDO		
Identificação do crédito orçamentário	Código	Nome
Órgão:		
Unidade Orçamentária:		
Função:		
Subfunção:		
Programa:		
Ação:		
Crédito Orçamentário:		
Valores Iniciais:	R\$	
Emenda (-) :	R\$	
Valores Propostos:	R\$	
Crédito Orçamentário:		
Valores Iniciais:	R\$	
Emenda (-) :	R\$	
Valores Propostos:	R\$	

Aspectos práticos na elaboração de emendas

Checklist do parlamentar antes de protocolar

✓ FAÇA

- 1 Verificar previsão da ação no **PPA vigente**.
- 2 Alinhar o objeto com **políticas municipais** já em curso.
- 3 Consultar o Executivo sobre **viabilidade técnica**.
- 4 Escolher a **natureza da despesa** correta (custeio × investimento).
- 5 Se em Saúde, garantir compatibilidade com o **SUS**.
- 6 Se repasse a entidades, verificar **Lei 13.019/2014**.
- 7 Dimensionar o valor para **viabilizar a menor unidade** de execução.
- 8 Formalizar por escrito, com **justificativa técnica** clara.

✗ EVITE

- 1 Emendar objeto **sem cobertura** no PPA.
- 2 Fixar valor **abaixo do custo mínimo** da execução.
- 3 Destinar recursos a **pessoal ou encargos** (vedado em Saúde).
- 4 Confundir **projeto** (temporário) com **atividade** (contínua).
- 5 Beneficiar entidade privada **sem habilitação** ou plano de trabalho.
- 6 Ignorar prazos regimentais de **apresentação**.
- 7 Deixar a **fonte de recursos** em branco ou incompatível.
- 8 Combinar objetos **heterogêneos** em uma única emenda.



Antes de protocolar: confira cada item

40 · Módulo 03 — Elaboração

04

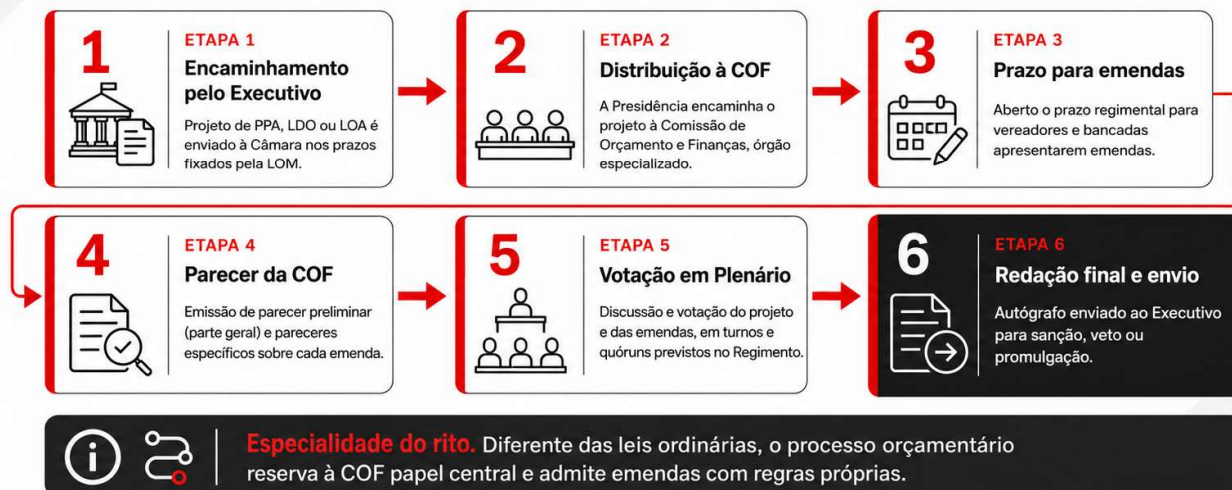
Processo Legislativo Especial

Rito das leis orçamentárias · Papel da Comissão de Orçamento e Finanças · Divisão de percentuais · Parecer preliminar · Aprovação, redação final e veto do Executivo.



Rito nos Projetos de Leis Orçamentárias

Fluxo especial de tramitação: iniciativa do Executivo · apreciação pelo Legislativo



Comissão de Orçamento e Finanças

O órgão técnico-político das leis orçamentárias na Câmara Municipal



Divisão dos percentuais entre vereadores

Como o teto se converte em cotas individuais — conforme a Lei Orgânica Municipal, a LDO e o Regimento Interno, observados os parâmetros constitucionais e a jurisprudência do STF.



Regra da igualdade nas emendas individuais

Quando a legislação municipal adotar a distribuição igualitária, o montante reservado às emendas individuais será dividido entre os vereadores em exercício, conforme os critérios previstos na Lei Orgânica, na LDO e no Regimento Interno.



Simulação ilustrativa

15 vereadores • RCL do exercício anterior de R\$ 100 milhões • percentual hipotético definido pela LOM



RCL do exercício anterior → R\$ 100.000.000



Percentual (hip. 1,55%) → R\$ 1.550.000



÷ 15 vereadores → ≈ R\$ 103.333 / vereador



Mínimo em Saúde (50%) → ≈ R\$ 51.667

Percentual meramente ilustrativo — a definição efetiva depende da LOM e da jurisprudência do STF (ADI 7493).



Emendas de Bancada • advertência

Simetria em debate no STF (ADI 7807)

O STF **suspendeu cautelarmente** norma estadual que instituiu emendas impositivas de bancada, por entender, preliminarmente, que a modalidade pode extrapolar o modelo constitucional aplicável aos entes subnacionais.

A previsão no modelo federal *não autoriza* a conclusão automática pela reprodução local. Recomenda-se **cautela** até o julgamento definitivo.

Cronograma de apresentação e apreciação

Exemplo ilustrativo — os prazos concretos devem ser conferidos na Lei Orgânica Municipal, no Regimento Interno e na LDO. Não há regra nacional única.



O Parecer Preliminar da COF

Peça-chave para orientar a apreciação e a admissibilidade das emendas



BLOCO 01

Parte Geral

Análise sistêmica do projeto orçamentário



Traça o panorama geral do PLOA — cenário fiscal, compatibilidade com o PPA e LDO, evolução da RCL e principais políticas.



Diretrizes gerais para apreciação das emendas: prazos, formulário, tipologia aceita, procedimentos de partilha.



Consolidação dos valores: teto total, cota individual e valor por bancada.



Metodologia que a COF adotará para classificar e votar as emendas.



BLOCO 02

Parte Especial

Análise individualizada de cada emenda



Admissibilidade formal: assinatura, prazo, forma, valor dentro do teto individual/bancada.



Compatibilidade: vínculo com programa/ação do PPA e coerência com a LDO.



Impedimentos técnicos detectados no exame preliminar — quando aplicáveis.



Classificação por tipo: aditiva, modificativa, substitutiva, supressiva ou de remanejamento.



Recomendação: pela aprovação, aprovação com ajustes ou rejeição.

Adequação pelo parlamentar ou bancada

O que fazer quando a COF ou o Executivo aponta impedimento técnico

1

Notificação formal

O parlamentar (ou bancada) recebe comunicação escrita da COF ou do Executivo apontando a causa do impedimento.



2

Prazo para adequar

Abre-se prazo regimental (usual: **15 a 30 dias**) para o autor propor **ajuste ou nova destinação equivalente**.



3

Nova análise técnica

Superado o impedimento, a emenda segue para votação (ou execução, se já em fase pós-LOA). Persistindo, é considerada não executável.

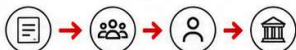


Diretrizes gerais para apreciação e votação



Ordem de votação

Regra geral: parecer preliminar → emendas de bancada → emendas individuais → projeto principal.



Destaques

Emendas com parecer contrário podem ser destacadas em Plenário para votação separada.



Quóruns

Conferir na **LOM** e no **Regimento Interno**. Não há regra nacional única — em muitos Municípios, PPA/LDO/LOA são aprovados por **maioria simples**.



Rejeição × substituição

Emenda com impedimento não superado deve ser rejeitada; a substituição por outra requer novo protocolo.

Aprovação das emendas e redação final

O fechamento do processo dentro da Câmara Municipal



Aprovação das emendas

Votação em Plenário

As emendas aprovadas passam a integrar o projeto. As rejeitadas são arquivadas e não podem retornar no mesmo exercício, salvo em nova apresentação (com fundamento distinto) ao próximo projeto orçamentário.



Redação final

Consolidação textual e vetorial

Preparada pela COF (ou por comissão específica), consolida o texto original mais as emendas aprovadas. Ajustes de *técnica legislativa*, correção de referências cruzadas e adequação das tabelas anexas.

Após a aprovação — o percurso ao Executivo

1



Autógrafo

Documento formal com o texto aprovado, assinado pela Mesa Diretora da Câmara.



2



Envio ao Prefeito

O prazo para sanção (total, parcial ou veto integral) é o previsto na **Lei Orgânica Municipal**. O parâmetro federal de 15 dias úteis (art. 66 da CF/88) não se aplica automaticamente.



3



Publicação

Após sanção ou promulgação, a LOA é publicada e passa a vincular a execução.

Análise do Veto do Executivo às Emendas

Fundamentos possíveis e rito local de apreciação

Fundamentos do veto

O Executivo pode vetar por dois motivos



1 Inconstitucionalidade

A emenda contraria a CF/88, a Constituição Estadual, a LOM ou princípios constitucionais.



2 Contrariedade ao interesse público

O objeto não atende ao interesse coletivo ou compromete o equilíbrio fiscal.



Formalidade

O veto deve ser **expresso e motivado**. Prazos de comunicação à Câmara variam conforme a **Lei Orgânica Municipal**.

Rito de apreciação

Definido pela LOM e pelo Regimento Interno

A



Prazo de apreciação pela Câmara — conferir na LOM.

B



Parecer da COF — analisa o mérito do veto.

C



Votação pública em Plenário — nominal ou por outro método, conforme o Regimento Interno.

D



Quórum de rejeição — conferir na LOM.

E



Manutenção:
a emenda vetada não integra a LOA promulgada.

F



Rejeição do veto:
a parte vetada volta ao texto original; prazos de promulgação também previstos na LOM.

05

A Execução das Emendas



Análise pelo Executivo • Viabilidade e controle • Acompanhamento parlamentar • Repasses a entidades (Lei 13.019/2014)

Remanejamento • Restos a pagar • Fiscalização e comprovação • Penalidades ao Prefeito.

Análise dos impedimentos pelo Executivo

O primeiro filtro técnico após a promulgação da LOA



O que o Executivo verifica

Após a promulgação da LOA, a Secretaria da Fazenda (ou equivalente), com apoio das secretarias finalísticas, realiza análise técnica para **identificar impedimentos** à execução de cada emenda impositiva — antes de iniciar empenhos.

Quatro dimensões de análise



01 • Jurídica

Compatibilidade com CF/88, LOM, LRF; habilitação do beneficiário; vedações constitucionais.



02 • Orçamentária

Alinhamento com programa/ação do PPA; coerência das classificações da despesa; fonte adequada.



03 • Financeira

Suficiência da dotação para a menor unidade de execução; disponibilidade no cronograma financeiro.



04 • Operacional

Existência de projeto executivo, capacidade instalada, licenciamentos e prazos para execução no exercício.

Relatório de viabilidade de execução

Documento formal que consolida a análise técnica do Executivo



Estrutura mínima

O que consta no relatório

- ✓ 1 **Identificação** da emenda: nº, autor, valor, objeto.
- ✓ 2 **Situação:** apta a executar, com impedimento sanável ou impedimento insanável.
- ✓ 3 **Fundamento técnico** do impedimento, quando houver.
- ✓ 4 **Sugestão** de remanejamento ou adequação possível.
- ✓ 5 **Prazo** de que dispõe o autor para adequação.
- ✓ 6 **Órgão responsável** pela execução (secretaria finalística).
- ✓ 7 **Assinatura** técnica (contadoria/procuradoria) e ordenador.

Finalidades

Por que o relatório importa



Transparência

Consolida em um único documento a decisão administrativa sobre cada emenda.



Segurança jurídica

Formaliza o dever de motivação para eventual não execução — protege o gestor.



Interlocução

Serve de base para o diálogo com a Câmara e para a atuação da COF.



Auditoria

Instrui o Tribunal de Contas na análise das prestações de contas anuais.

Controle e relação Executivo × Legislativo

Instâncias de controle na execução das emendas parlamentares

01

CONTROLE INTERNO

No próprio Executivo



Controladoria Geral do Município e unidades setoriais fiscalizam a legalidade, a execução e a comprovação de cada emenda.

02

CONTROLE EXTERNO

Câmara e Tribunal de Contas



Câmara acompanha via COF; TCE/TCM analisa prestação de contas anual e realiza auditorias específicas.

03

CONTROLE SOCIAL

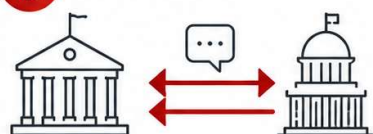
Cidadão e imprensa



Portais da transparência, Lei de Acesso à Informação e conselhos de políticas permitem acompanhamento social permanente.



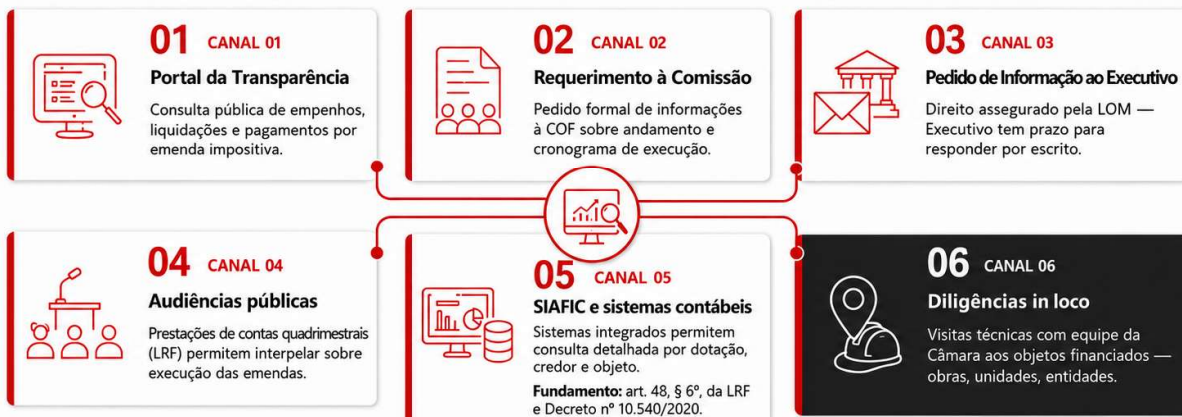
A relação Executivo × Legislativo pela execução



A imposição de execução transforma o orçamento em **instrumento cooperativo**. O Executivo precisa dialogar com o autor da emenda — para superar impedimentos, ajustar cronogramas e informar sobre a execução. O parlamentar, por sua vez, deve acompanhar tempestivamente, sem interferir na competência administrativa. Esse **equilíbrio** evita judicialização e reforça a legitimidade do processo orçamentário.

Meios de acompanhamento pelo parlamentar

Como o vereador ou a bancada monitora a execução das próprias emendas



Boa prática

Acompanhar não é executar. O vereador **fiscaliza**, mas **não pode ingressar na administração da despesa** — a operação é exclusiva do Executivo.

Parcerias MROSC • Lei nº 13.019/2014

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e seu escopo de aplicação



Marco legal

Lei nº 13.019

de 31 • jul • 2014

Regime jurídico das **parcerias entre a administração pública e as OSC** — organizações da sociedade civil — para consecução de finalidades de interesse público.

Não se confunde com convênios do SUS, contratos de gestão com OS ou contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021.

Instrumentos previstos no MROSC



Termo de Colaboração

Iniciativa da administração pública, com transferência de recursos.



Termo de Fomento

Iniciativa da OSC, com transferência de recursos.



Acordo de Cooperação

Parceria **sem repasse financeiro** — cooperação técnica, cessão de espaço, ações conjuntas.



Exclusões do art. 3º da Lei 13.019/2014

Não se aplicam integralmente ao regime do MROSC, nas hipóteses do art. 3º da Lei nº 13.019/2014, entre outros: transferências regidas por lei específica naquilo em que houver incompatibilidade; contratos de gestão com Organizações Sociais; termos de parceria com OSCIP; convênios entre entes federados; e instrumentos celebrados no âmbito do SUS expressamente excluídos pela legislação.

Formalização e execução da parceria MROSC

Requisitos essenciais para termos de colaboração e de fomento (Lei nº 13.019/2014)



OBRIGATORIEDADE EXECUÇÃO (EC 86/2015)

• Emendas Parlamentares Individuais:

1,2% RCL 2026

↳ 0,6% ASPS

• Emendas Parlamentares de Bancada:

1,0% RCL 2026

Art. 166, § 5 e 12 da Constituição Federal



OBRIGATORIEDADE EXECUÇÃO (EC 126/2022)

- Emendas Parlamentares Individuais:**

2,00% RCL 2025

↳ 1,0% ASPS

- Emendas Parlamentares de Bancada:**

1,0% RCL 2026

Art. 166, § § 11 e 12 da Constituição Federal



Módulo 05 · 5.h — 5.j

Remanejamento e Restos a Pagar

Ferramentas contra a inexecução — com rigor técnico

Impedimento ou
continuidade da execução



SOLUÇÃO 01

Remanejamento

Redirecionar recursos para outro objeto viável

- ✓ **Impedimento identificado** → O parlamentar propõe nova destinação equivalente, dentro do mesmo teto e observadas as regras de compatibilidade com o PPA.
- ✓ **Durante a execução:** possível sempre que sobrevier fato que impeça a execução original, mediante ato formal e justificado.
- ✓ **Limite:** não pode romper vinculações constitucionais (metade em Saúde) nem alterar a natureza da despesa quando isso for vedado.
- ✓ **Publicidade:** ato de remanejamento é publicado, mantendo a rastreabilidade.



SOLUÇÃO 02

Restos a Pagar

Continuar a execução no exercício seguinte

A despesa é **empenhada durante o exercício**. Se não paga até 31/12, pode ser **inscrita em restos a pagar**, processados ou não processados, observados a **Lei nº 4.320/1964**, a **LRF**, o decreto de encerramento e as normas locais.

Fundamentos: art. 36 da Lei nº 4.320/1964, LRF, MCASP/STN, decreto de encerramento e normas locais.



Processados: despesa empenhada e *liquidada*, ainda não paga.



Não processados: despesa empenhada, ainda não liquidada.



Nota técnica. A expressão 'empenhar em restos a pagar' é imprecisa: **não se empenha em restos a pagar** — a inscrição é o registro contábil da despesa já empenhada e não paga até o encerramento.



A OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (EC 86/2015)

Emendas Parlamentares Individuais:

0,6% RCL 2026

↳ 0,3% ASPS

Emendas Parlamentares de Bancada:

0,5% RCL 2026



Art. 166, § 17 da Constituição Federal



A OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (EC 126/2022)

Emendas Parlamentares Individuais:

1,0% RCL 2025

↳ 0,5% ASPS

Emendas Parlamentares de Bancada:

0,5% RCL 2026



Art. 166, § 17 da Constituição Federal

Fiscalização e comprovação do cumprimento

Meios legais e documentais para atestar o cumprimento das emendas

Meios de fiscalização



Comprovação pelo Executivo · total ou parcial



Consequências possíveis pelo descumprimento

Esferas de responsabilização — nenhuma é automática



Nota metodológica

O descumprimento de uma emenda impositiva **não acarreta, por si só**, rejeição de contas, inelegibilidade, improbidade, crime de responsabilidade ou responsabilização civil. Cada consequência exige **enquadramento legal específico, elemento subjetivo** quando aplicável, **nexo causal, materialidade e devido processo legal**.



01 ESFERA 01 · CONTROLE EXTERNO

Tribunal de Contas

Pode ensejar ressalvas, recomendações, multa e imputação de débito nas contas anuais — sujeitos a contraditório e ampla defesa.



02 ESFERA 02 · JULG. DAS CONTAS

Câmara Municipal

Julgamento político das contas do Prefeito, nos termos da CF/88 e da LOM. Efeito eleitoral depende de enquadramento na LC nº 64/1990.



03 ESFERA 03 · DL nº 201/1967

Infrações político-administrativas

Configuração depende de tipificação estrita e do devido processo legal — não decorre automaticamente da inexecução.



04 ESFERA 04 · Lei nº 8.429/1992

Improbidade administrativa

Após a Lei nº 14.230/2021, exige **dolo específico**, tipicidade, materialidade e nexo — mera divergência sobre execução não a caracteriza.



05 ESFERA 05 · RESP. CIVIL

Reparação de danos

Depende da comprovação de dano, conduta, nexo e, quando exigido, culpa ou dolo — pelas vias adequadas.



06 ESFERA 06 · JUDICIALIZAÇÃO

Controle judicial

Eventual mandado de segurança pelo parlamentar-autor, com fundamento no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal e na Lei nº 12.016/2009, dependerá da existência de obrigação concreta, da ausência de impedimento técnico válido e de prova pré-constituída do direito líquido e certo.

Cassação e emendas impositivas em Posse (GO)

CBN Goiânia · 13 de junho de 2024



Prefeito de Posse é cassado por não cumprimento de emendas impositivas

01

• DECISÃO DA CÂMARA

Mandato cassado por 12 votos a 1.

02

• FUNDAMENTO APONTADO

O não pagamento das emendas foi tratado como infração político-administrativa grave.

03

• DEFESA E DESDOBRAMENTO

O ex-prefeito alegou dificuldades técnicas e falta de recursos, afirmou que recorreria; o vice-prefeito assumiu.



LEITURA JURÍDICA

A inexecução de emenda não gera cassação automática. A responsabilização exige enquadramento legal, devido processo e análise das circunstâncias concretas.

Fonte: CBN Goiânia, 13/06/2024.

Cinco pontos para levar deste curso

O que fica quando o slide se apaga

01



A impositividade é um regime, não um privilégio

Ela reorganiza o orçamento — cria deveres processuais para Executivo e Legislativo, ambos com prazos e responsabilidades.

02



Adequação local antecede execução

Lei Orgânica, Regimento Interno e LDO precisam disciplinar o modelo — sem isso, a imposição carece de fundamento local.

03



Compatibilidade com o PPA é inegociável

Toda emenda deve refletir programa/ação já previstos — inexistindo, altera-se antes o PPA, depois a LOA.

04



Impedimento técnico é regra, não exceção

Antecipar a análise, dimensionar valores e alinhar objeto/classificação evita rejeições e viabiliza execução plena.

05



Transparência é elemento constitutivo

Sem identificação, rastreabilidade e publicidade, a emenda perde o próprio caráter impositivo — a informação é a garantia do controle.

A DISTÂNCIA ENTRE O SONHO E A CONQUISTA CHAMA-SE ATITUDE.

OBRIGADA!!!

Adriana Fantinel



TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS
E EMENDAS PARLAMENTARES NA PRÁTICA



GEPAM • Capacitação concluída

Obrigado(a)!

Esperamos que esta capacitação fortaleça a gestão das emendas parlamentares no seu município e contribua para a entrega de políticas públicas **com segurança jurídica e excelência técnica.**

FALE COM A GEPAM



Site
gepam.adm.br



Instagram
[@gepamconsultoria](https://www.instagram.com/gepamconsultoria)



Facebook
GEPAM — Gestão Pública



Telefone / WhatsApp
(11) 91050-0743



E-mail
gepam@gepam.adm.br



Professora • Adriana Fantinel

Contadora • Consultora • Especialista em Gestão Pública

Conteúdo atualizado até 2026 • Versão institucional

