



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 402460/24  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO  
INTERESSADO: JOEL RICARDO MARTINS FERREIRA  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº 683/25 - Tribunal Pleno

Consulta. Execução durante o período de vedação eleitoral de emendas orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo no ano anterior ao pleito eleitoral e destinadas à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida por parte dos beneficiários. Impossibilidade. Necessidade de observância aos preceitos da legislação eleitoral. Exclusão da responsabilidade do gestor, nesse caso, pelo não cumprimento do orçamento fixado nas emendas parlamentares. Resposta à consulta.

### I. RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito do Município de General Carneiro por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) Poderá o Prefeito Municipal, no ano em que se realizar as eleições, cumprir as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários, com características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10, do art. 73 da Lei 9504/1997?
- b) Sendo negativa a resposta ao quesito anterior, o Gestor Municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ficando sujeito à sanções pertinentes, inclusive cassação do mandato?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Justifica o gestor que há Emendas do Poder Legislativo Municipal expedidas no ano de 2023 com execução obrigatória para o ano de 2024 e que algumas das emendas são destinadas a associações privadas para aquisição de implementos, pagamento de salários de colaboradores e custeio das atividades associativas, sem contrapartida por parte dos beneficiários.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica do Município, assinalando para a possibilidade de cumprimento das emendas, desde que (a) as emendas tenham sido aprovadas de acordo com a legislação vigente, b) os recursos destinados às emendas estejam previstos no orçamento municipal e c) a execução das emendas não viole a vedação prevista no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei n.º 9.504/97 (peça nº 4).

Por meio do Despacho n.º 644/24-GCDA conheci da presente consulta, encontrando-se presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa<sup>1</sup>.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca anotou que *compulsada a Jurisprudência desta Corte de Contas, constatamos não se encontrar em nossa base de dados casos que se assemelhem ao ora questionado pelo Consulente, ou mesmo, que pudessem auxiliar no deslinde da questão, tendo sido a busca realizada nas consultas com FORÇA NORMATIVA relativas a “emendas”, “distribuição gratuita de bens”, “lei 9504”, etc.*

Assim, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica, após exame do caso, pronunciou-se pela resposta às colocações nos termos abaixo (peça n.º 11):

*1- Necessidade da lei orgânica local prever critérios e formas de execução das emendas parlamentares individuais/impositivas seguindo o texto constitucional alterado pela EC 86 e pela EC 126.*

---

<sup>1</sup>**Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*2- As emendas individuais/impositivas são de execução obrigatória desde que aprovadas dentro dos ditames constitucionais.*

*3- Não há vedação no ano eleitoral para a execução das despesas decorrentes das emendas individuais/impositivas, todavia deve o executivo tratar tais despesas com total transparência para que tanto a população quanto os candidatos ao pleito eleitoral possam acompanhá-las.*

*4- Em havendo claro favorecimento de algum candidato ou partido político na escolha das emendas individuais/impositivas que poderão ser executadas e as que poderão ser contingenciadas dentro dos limites legais, o Chefe do Poder Executivo poderá ser responsabilizado no âmbito da justiça eleitoral.*

O Ministério Público, por sua vez (peça n.º 12), em sentido diverso apontou que

*a) A resposta, nesse caso, é negativa. Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal nº 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19), e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a uma política pública relacionada a um programa específico da LDO local. Na hipótese de celebração de termo de fomento ou de colaboração para consecução de uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal nº 13.219/2014.*

*Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação.*

*Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, é proibida a execução de programas sociais por agentes públicos durante o ano eleitoral, exceto em situações de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas que já estavam em execução no exercício anterior.*

*Essa vedação, objetiva tanto a proteção da igualdade de condições no pleito eleitoral como a prevenção do uso indevido da máquina pública para fins eleitorais. Por este motivo, a execução das emendas que tenham essas características, deve ser evitada, a menos que seja comprovada sua compatibilidade com os programas contínuos, atendendo também aos critérios de transparência e legalidade.*

*De outra parte, é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer ementa impositiva, aferir se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*saúde, assim como o percentual em despesas de capital, e ainda a compatibilidade da destinação aos programas previamente definidos na LDO e a existência de prévia lei autorizativa para a concessão de subvenção social, consoante preconiza o artigo 26 da LRF, observada a Lei nº 4320/64.*

*b) Resposta: Como visto, se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente. No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.*

*Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação a vedação contida na Lei nº 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato.*

## II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela procuradoria do ente interessado e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

O regramento jurídico base para a demarcação do tema encontra-se colocado nos termos abaixo:

**Art. 165 da CRFB:** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

**Art. 166 da CRFB:** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

**Art. 73 da Lei nº 9.504/97:** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A situação distintiva da consulta formulada e a preocupação do gestor interessado é que as emendas impositivas visariam a *distribuição gratuita de bens ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários*.

Apesar do caráter obrigatório de certos aditivos realizados pelos integrantes do Poder Legislativo à proposta orçamentária de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, obrigatoriedade essa introduzida a partir das Emendas Constitucionais n.ºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, isso não significa que *automaticamente sempre deverão* ser cumpridos/executados diante da natureza, objeto e destino a ser dado aos recursos.

Mesmo residindo em previsão de estatura constitucional, o orçamento impositivo encontra seus próprios limites, expressos no texto da Constituição ou também na legislação esparsa infraconstitucional.

Atento a tal conjuntura, o representante do Órgão Ministerial acertadamente lançou suas ponderações, com destaque para os trechos em sequência:

*... a execução de emendas impositivas que resultem na distribuição gratuita de bens ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários, e sem lei prévia, editada em conformidade ao que preconiza o artigo 26 da LRF, e observados os preceitos da Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19) no que tange às subvenções, configura violação da regra constitucional de validade da emenda e violação da legislação eleitoral.*

*É fato que as emendas disciplinadas pelas ECs n.ºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, conferem aos parlamentares o direito de propor*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*alocações específicas no orçamento, com execução obrigatória, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais, dentre elas:*

*- a obrigatoriedade de 1% das receitas correntes líquidas, ou seja, metade das emendas parlamentares impositivas, ser previamente destinada a ações de saúde;*

*- a obrigatoriedade de que 70% dos valores decorrentes de emendas parlamentares impositivas sejam destinadas a despesas de capital;*

*- a compatibilidade da destinação em programas e políticas públicas previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e,*

*- edição de lei específica, nos termos do art. 26 da LRF, a autorizar a transferência a pessoas jurídicas, e observância aos preceitos da Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19), quando for o caso.*

*Em resumo, a obrigatoriedade do cumprimento da emenda impositiva **não é absoluta e está sujeita às restrições impostas pela constituição e pela legislação eleitoral.***

*No cenário delineado pelo consulente, entende-se que emendas visando proporcionar à distribuição gratuita de bens ou benefícios, especialmente quando não há previa celebração de termo de colaboração e contrapartida por parte dos beneficiários, tampouco a aderência a programas previamente definidos na LDO e observados os requisitos da LRF, além de carecer legitimidade para a sua execução, conflitam diretamente com a proibição estabelecida pelo § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997.*

*A singela previsão na Lei Orçamentária Anual, atribuindo à emenda impositiva o caráter de destinação gratuita, sem qualquer retorno ou contraprestação, inviabiliza o cumprimento das respectivas emendas.*

*Nesse sentido, preleciona Rodrigo López Zilio<sup>2</sup>:*

*É possível cogitar da exclusão da conduta vedada se a distribuição realizada pela Administração pública exigir uma contrapartida do beneficiário, desde que esse ônus tenha razoabilidade e adequação com o fim público, não denotando nesse ato um caráter meramente eleitoral.*

---

<sup>2</sup> ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 6ª edição, Porto Alegre: Verbo jurídico, 2018. 4. Apud 1.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

Certo é que a regra geral de vedação comporta exceções, desde que comprovada a circunstância que a legitime.

Durante o ano eleitoral, a partir de 1º de janeiro do ano da eleição, qualquer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios é proibida, **exceto** nas situações expressamente previstas em lei.

Por conseguinte, se houver evidências claras de que as doações e benefícios já eram realizados em anos anteriores, **que não foram introduzidos no ano eleitoral, que estão autorizados nos instrumentos orçamentários, e que, efetivamente, beneficiaram a população nos exercícios anteriores — e não se limitam apenas à mera previsão orçamentária** —, essas situações podem ser consideradas **exceções à regra**.

No entanto, é prudente considerar ainda, que:

- A distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, financiados ou subvencionados pelo Poder Público, não pode ser utilizada para promover candidatos, partidos políticos, federações ou coligações, conforme estipula o art. 73, inciso IV, da Lei Federal nº 9.504/97 e o art. 83, inciso IV, da Resolução TSE n.º 23.610/2019, com a redação alterada pela Resolução TSE n.º 23.671/2021 e,

- Os programas sociais que já estejam autorizados por lei e em execução orçamentária no exercício anterior não podem ser implementados por entidades que estejam nominalmente vinculadas a candidatos ou que sejam mantidas por eles, de acordo com o art. 73, § 11, da Lei Federal n.º 9.504/97.

[...]

... no recente julgamento realizado no dia **3 de dezembro de 2024**, no âmbito da ADPF 854, o Ministro analisou novamente a questão das emendas impositivas. Nessa oportunidade, reiterou o seu entendimento já esposado nas **ADIs 7688, 7659 e 7697**, especialmente no que tange às emendas individuais, e reforçou o condicionamento da liberação de recursos à apresentação e aprovação prévias de planos de trabalho registrados em plataforma específica como uma medida indispensável para assegurar a compatibilidade das emendas com os instrumentos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*de planejamento e controle orçamentário, especialmente o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).*

*Reforçou, também, que a exigência de planos de trabalho claros e aprovados, assegura que a aplicação dos recursos oriundos das emendas impositivas não apenas cumpra a legislação, mas também observe as diretrizes e limites fixados na LDO, protegendo o erário de aplicações inadequadas ou desconformes aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e legalidade.*

*[...]*

*Diante deste panorama, podemos concluir que a execução de emendas que impliquem na distribuição de bens ou serviços deve ser cuidadosamente avaliada e, preferencialmente, evitada, salvo quando puder demonstrar sua compatibilidade com programas contínuos e quando atender os critérios de transparência e legalidade, conforme reforçado pelo recente voto do Ministro Flávio Dino, o qual enfatizou a necessidade de prudência e responsabilidade na gestão pública durante períodos eleitorais.*

*Para finalizar, quanto ao **dever de execução**, acrescentamos que o § 10 do art. 165 da CF determina que esse dever se estenda a todas as programações finalísticas, ou seja, aquelas que resultam na entrega de bens e serviços. Desse modo, o descumprimento dessa obrigação pode levar à responsabilização administrativa e pessoal do gestor, o que implica sanções que podem variar de advertências até multas.*

*[...]*

*Salientamos, ainda, que ao contrário das despesas obrigatórias, cujo descumprimento aumenta automaticamente o passivo patrimonial, as programações impositivas não têm esse efeito direto, mas ainda assim implicam na responsabilidade do gestor em garantir sua execução, quando compatíveis com as regras constitucionais e programas definidos na LDO local, observado, ainda, a LRF (art. 26) e a Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19)*

*Por outro lado, esbarramos nas vedações impostas pela legislação durante o período eleitoral, o qual obstam a realização de transferências voluntárias e a execução de obras que não estejam em andamento, além de restringir a criação ou aumento de despesas que possam beneficiar candidatos.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Como se vê, mesmo que haja a obrigatoriedade em executar as emendas impositivas, deverá o gestor observar as limitações legais durante o período eleitoral, até porque o descumprimento das normas eleitorais poderá resultar em penalidades.*

*Assim sendo, nos termos do Estudo Técnico apontado, tendo em vista a vedação imposta pela legislação eleitoral às transferências especiais durante os três meses que antecedem as eleições, o gestor municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ao não cumprir as emendas individuais. Entretanto, a execução das emendas que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários e que possuem características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o gestor deve ter cautela redobrada.*

*É que, na espécie, essas transferências podem estar sujeitas às vedações previstas no § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997, que, como já exposto, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração pública durante o período eleitoral, a fim de evitar o uso indevido da máquina pública em benefício de candidatos.*

*E, nesse caso, se o gestor realizar ações que possam ser interpretadas como violação dessa vedação, ele poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, o que pode resultar em sanções administrativas e eleitorais, incluindo a possibilidade de cassação do mandato.*

Portanto, é medida de inteira prudência não executar o orçamento na circunstância delineada.

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

### III. VOTO

Ante o exposto, acompanho o opinativo ministerial e VOTO pelo conhecimento e resposta aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

*Poderá o Prefeito Municipal, no ano em que se realizar as eleições, cumprir as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários, com características de distribuição gratuita*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10, do art. 73 da Lei 9504/1997?*

### **Resposta:**

Não. Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal n.º 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19) e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico da LDO local. Na hipótese de celebração de termo de fomento ou de colaboração para consecução de uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal n.º 13.219/2014.

Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação.

Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997, é proibida a execução de programas sociais por agentes públicos durante o ano eleitoral, exceto em situações de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas que já estavam em execução no exercício anterior.

Essa vedação, objetiva tanto a proteção da igualdade de condições no pleito eleitoral como a prevenção do uso indevido da máquina pública para fins eleitorais. Por este motivo, a execução das emendas que tenham essas características deve ser evitada, a menos que seja comprovada sua compatibilidade com os programas contínuos, atendendo também aos critérios de transparência e legalidade.

De outra parte, é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer ementa impositiva, aferir se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em saúde, assim como o percentual em despesas de capital, e ainda a compatibilidade da destinação aos programas previamente definidos na LDO e a existência de prévia lei autorizativa para a concessão de subvenção social, consoante preconiza o artigo 26 da LRF, observada a Lei n.º 4320/64.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Sendo negativa a resposta ao quesito anterior, o Gestor Municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ficando sujeito à sanções pertinentes, inclusive cassação do mandato?*

### **Resposta:**

Não. Como visto, se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente.

No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997.

Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação à vedação contida na Lei n.º 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato.

Após o trânsito em julgado,

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer e responder aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

*a) Poderá o Prefeito Municipal, no ano em que se realizar as eleições, cumprir as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários, com características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10, do art. 73 da Lei 9504/1997?*

### **Resposta:**

Não. Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal n.º 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19) e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico da LDO local. Na hipótese de celebração de termo de fomento ou de colaboração para consecução de uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal n.º 13.219/2014.

Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação.

Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997, é proibida a execução de programas sociais por agentes públicos durante o ano eleitoral, exceto em situações de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas que já estavam em execução no exercício anterior.

Essa vedação, objetiva tanto a proteção da igualdade de condições no pleito eleitoral como a prevenção do uso indevido da máquina pública para fins eleitorais. Por este motivo, a execução das emendas que tenham essas características deve ser evitada, a menos que seja comprovada sua compatibilidade



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com os programas contínuos, atendendo também aos critérios de transparência e legalidade.

De outra parte, é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer ementa impositiva, aferir se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em saúde, assim como o percentual em despesas de capital, e ainda a compatibilidade da destinação aos programas previamente definidos na LDO e a existência de prévia lei autorizativa para a concessão de subvenção social, consoante preconiza o artigo 26 da LRF, observada a Lei n.º 4320/64.

*b) Sendo negativa a resposta ao quesito anterior, o Gestor Municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ficando sujeito à sanções pertinentes, inclusive cassação do mandato?*

**Resposta:**

Não. Como visto, se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente.

No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997.

Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação à vedação contida na Lei n.º 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato.

II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

- a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;
- b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de março de 2025 – Sessão Virtual nº 5.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Presidente