

PROTOCOLO Nº: 402460/24
ORIGEM: MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO
INTERESSADO: JOEL RICARDO MARTINS FERREIRA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 409/24

Ementa. Consulta. Emendas impositivas. Vedações eleitorais. Art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Impossibilidade de execução de emendas impositivas com características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o período eleitoral, notadamente quando em descompasso com regras constitucionais e legislação de regência. Exclusão de responsabilidade do gestor pela inexecução de emendas em virtude das restrições legais, ressalvando a necessidade de observância às proibições eleitorais, sob pena de sanções administrativas e eleitorais, incluindo a possibilidade de cassação do mandato.

Cuida-se de consulta formulada pelo Município de General Carneiro, por meio de seu representante legal, Prefeito Joel Ricardo Martins Ferreira, versando sobre dúvidas acerca do cumprimento de emendas impositivas do Poder Legislativo Municipal, expedidas no ano de 2023 com execução obrigatória para o ano de 2024, 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?

b) Sendo negativa a resposta ao quesito anterior, o Gestor Municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ficando sujeito às sanções pertinentes, inclusive cassação do mandato? (peça 03)

O parecer jurídico do consulente juntado aos autos (peça 4), concluiu pela possibilidade jurídica de cumprimento das emendas impositivas em ano eleitoral, desde que observados os seguintes requisitos indispensáveis:

- a aprovação das emendas em estrita conformidade com a legislação vigente;
- a previsão orçamentária específica dos recursos destinados à sua execução; e,
- o respeito à vedação consagrada no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/97, norma esta que visa resguardar a lisura e a igualdade de condições no processo eleitoral.

Outrossim, se recomendou que o Poder Executivo municipal promova a execução das emendas impositivas com rigorosa transparência e irrestrita observância aos ditames legais, prevenindo-se qualquer conduta que possa ensejar o uso indevido de recursos públicos em prol de candidatos ou agremiações partidárias.

Os autos foram distribuídos para a relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, conforme Termo de Distribuição nº 3695/24 (peça 5).

Por meio do Despacho nº 664/24-GCDA (peça 6), a consulta foi recebida, com determinação de encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, para informação.

Em observância ao § 2º art. 313 do Regimento Interno, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) exarou a Informação nº 78/24 (peça 8), informando que não encontrou decisões com efeito normativo específicas sobre o tema.

Encaminhado o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade técnica, por meio da Instrução-5956/24-CGM (peça 11) manifestou-se nos seguintes termos:

- 1- Necessidade de 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.
- 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.

Em seguida, vieram os autos para manifestação.

É o breve Relatório.

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 38 da Lei Orgânica e art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal¹.

Versa a presente consulta acerca das previsões jurídicas de cumprimento, em ano eleitoral, de emendas impositivas do Poder Legislativo Municipal que contemplam a distribuição de bens, valores ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários, bem como das eventuais repercussões jurídicas decorrentes da não aplicação dessas emendas, nos termos do § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997, e demais disposições normativas aplicáveis.

Em breve retrospecto, o consulente discorre que, para o exercício de 2024, há emendas impositivas parlamentares destinadas à associações privadas, com especificações singulares, como aquisição de implementos agrícolas, custeio de atividades e pagamentos de colaboradores, todas sem previsão de contrapartida pelos beneficiários.

Ressalta-se, ainda, que tais destinos coincidem com o ano de realização das eleições legislativas, o que suscita dúvidas quanto à compatibilidade de sua execução com as vedações previstas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

¹ **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.

Pois bem.

Inicialmente, cumpre ressaltar que este parecer cingir-se-á à análise das Emendas Impositivas, motivo pelo qual faz-se necessário contextualizar o conceito dessas emendas no processo legislativo.

Neste sentido, como conceito geral, as emendas parlamentares representam um mecanismo pelo qual se propõe a alteração ou aprimoramento de assuntos legislativos submetidos à apreciação do Congresso Nacional. Assim, considerando que o processo orçamentário possui natureza legislativa, as emendas parlamentares constituem a principal ferramenta que o Poder Legislativo dispõe para intervir na elaboração e na modificação do projeto de lei que culminará na Lei Orçamentária Anual. Após a aprovação, essa lei passa a reger a execução orçamentária no âmbito federal.

No contexto da Constituição Federal, as emendas ao orçamento têm a função de viabilizar a participação dos parlamentares na distribuição dos recursos públicos, permitindo-lhes propor ajustes na estimativa de receita ou na fixação de despesas. Por meio deles, podem ser adicionados, excluídos ou alterados itens do projeto de lei orçamentária anual.

Tais emendas são classificadas em quatro categorias principais:

- (a) individuais, apresentações por um único parlamentar;
- (b) de bancada, propostas coletivamente por parlamentares de um mesmo estado ou região;
- (c) de comissão, oriundas das comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional; e
- (d) de relatoria, elaborados pelo parlamentar nomeado relator dos projetos orçamentários.

No entanto, com a promulgação da **Emenda Constitucional nº 86**, de 2015, os artigos 165 e 166 da Constituição foram alterados, instituindo o orçamento impositivo, que aqui nos interessa, e trata da obrigatoriedade de

inclusão de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual, respeitando o limite de 1,2% (um virgula dois por cento) da receita corrente líquida (RCL) projetada no orçamento enviado pelo Poder Executivo para o exercício financeiro correspondente; além disso, a execução orçamentária e financeira dos programas decorrentes dessas emendas tornou-se compulsória, estabelecendo que **pelo menos 50% desse percentual seja alocado em ações e serviços públicos de saúde.**

Posteriormente, em 26 de junho de 2019, foi promulgada a **Emenda Constitucional nº 100**, ampliando o limite para apresentação de emendas impositivas para 2% (dois por cento) da receita corrente líquida.

Em seguida, em 12 de setembro de 2019, foi promulgada a **Emenda Constitucional nº 105**, versando sobre a alocação das emendas individuais impositivas, vedando seu uso em despesas de pessoal, encargos sociais, e encargos da dívida ativa; e fixando que **70% das transferências especiais devem ser aplicadas em despesas de capital.**

Finalmente, aplicáveis à lei orçamentária de 2023, novas regras foram introduzidas pela **Emenda Constitucional nº 126**, de 21 de dezembro de 2022, ocasião em que reafirmado que **1% (um por cento) das emendas parlamentares será necessariamente destinada a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.**

A obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º do artigo 166 da Constituição Federal, deve ocorrer conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição, a ser ainda editada.

Nesse ponto, relevante é o alerta do Supremo Tribunal Federal:

A CF de 1988 é expressa em seu art. 165, § 9º, I, no sentido de que cabe à lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do plano plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de Estado-membro tratar da matéria por meio de ato infralegal.

[[ADI 4.081](#), rel. min. Edson Fachin, j. 25-11-2015, P, DJE de 4-12-2015.]

Como se vê, as **emendas parlamentares individuais de execução obrigatória**, também conhecidas como **emendas impositivas**, estão subordinadas a normas rígidas quanto ao seu conteúdo e objetivos, estabelecidas pela Constituição, assim como devem observar as regras fixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 e pela Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.

Ressalta-se que, uma vez **estabelecidas** essas emendas impositivas e seus respectivos cumprimentos **na Lei de Diretrizes Orçamentárias**, não se trata de despesa extraordinária ou sem a respectiva previsão de lastro orçamentário.

Recentemente, em 25 de novembro de 2024, foi editada a **Lei Complementar nº 210** versando exclusivamente sobre a proposição e a execução das emendas parlamentares à despesa, no âmbito da lei orçamentária anual da União.

Portanto, trata-se de uma Lei de caráter FEDERAL, restrita ao âmbito da União, e não se caracterizando como Lei Nacional, abrangendo DF, Estados e Municípios.

Destarte, enquanto não editada Lei Complementar de caráter nacional, no âmbito das emendas parlamentares dos entes subnacionais, o estrito cumprimento de regras constitucionais estabelecidas nas EC nº 86/2015, EC nº 100/2019, EC nº 105/2019 e EC nº 126/2022, se impõe.

Com efeito, a legalidade e a previsibilidade na alocação de recursos públicos, impõem que respectivas emendas parlamentares **sejam destinadas para programações finalísticas do Poder Executivo local, conforme previamente definido na Lei de Diretrizes Orçamentária local, e observado o percentual específico a ser destinado às ações de saúde, sendo vedado seu uso para custeio de pessoal e pagamento de encargos sociais, ou dívidas do ente federado.**

No mais, à guisa de exemplo, para facilitar a compreensão, a Nota Técnica nº 02/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, aborda as transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição, e a Nota Técnica 04/2024 da Confederação Nacional dos Municípios, oferecem subsídios para uma melhor e completa compreensão acerca das emendas impositivas e ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual (LOA)².

Outrossim, conforme se depreende do Estudo Técnico 21/20³, tem-se que toda transferência de recursos da União para os demais entes federativos, assim como qualquer despesa orçamentária, requer a prévia existência de créditos orçamentários aprovados na lei do orçamento e suas alterações.

Nesse contexto, as emendas individuais impositivas, que são programações incluídas no orçamento por iniciativa do Legislativo, têm a **obrigatoriedade de execução, o que impõe ao gestor a adoção de todos os meios necessários para a entrega dos bens e serviços previstos.**

² [Nota Técnica nº 02/2021](#) (...) O art. 166-A da CF não esclarece se os recursos das transferências especiais devem ser aplicados pelo estado ou município em área de política pública de competência comum entre União e o ente receptor. Exige-se apenas, como observado, que sejam destinados para programações finalísticas do Poder Executivo local. A definição de programações finalísticas, no âmbito da União, provém da lei do PPA. Serve para caracterizar as ações diretamente voltadas ao enfrentamento de um problema da sociedade, ao qual se associa objetivo e meta. Os programas finalísticos (chamados no passado de programas temáticos) contrapõem-se aos programas de gestão e manutenção governamental (art. 2º da Lei 13.971/2019), devendo resultar em uma entrega de bem ou serviço à sociedade.(...) Quanto à aplicação da legislação eleitoral, **entende-se que todas as transferências voluntárias, realizadas de forma convencional (art. 25 LRF) ou especial (art. 166-A CF, devem ser submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por terem igualmente potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.**

[Nota Técnica nº 04/2024](#) (...) Os recursos transferidos mediante transferências especiais, na locução do próprio texto constitucional, pertencem ao Ente federado a partir da data da liberação das emendas, caracterizando-se, em verdade, como uma espécie de “doação”, mas sob condições de aplicação direcionada a investimentos e despesas de custeio (vedada a sua utilização para gastos com pessoal e serviços da dívida). Na prática, tais recursos passam a integrar a receita do Ente federado receptor, com a característica peculiar de não servirem como base de cálculo (leia-se: receita corrente líquida, nos termos da LRF) para a aferição dos limites de gasto com pessoal e de endividamento. (...) Isso significa, portanto, que haverá controle sobre a regular aplicação desses recursos públicos em obediência às normativas atinentes às finanças públicas, porque cabe aos tribunais de contas fiscalizarem toda a execução orçamentária dos Entes sob sua jurisdição, aí incluídos os recursos provenientes das transferências especiais.

³ [Estudo Técnico 21/2020 - vide pág. 8](#)

No entanto, ainda que as emendas sejam classificadas como despesas discricionárias, são consideradas de execução obrigatória, especialmente para despesas primárias no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social.

Por conseguinte, a Constituição Federal, por meio dos §§ 11 e 12 do artigo 165, juntamente com os artigos 62, 62-A e 62-B da LDO Federal de 2020, estabelece o dever da administração pública de executar essas programações. Contudo, tais obrigações devem ser cumpridas respeitando os seguintes condicionantes:

- a) os dispositivos constitucionais e legais que fixam metas fiscais ou limites de despesas;*
- b) a necessidade de cancelamento de despesas para a abertura de créditos adicionais;*
- c) a existência de impedimentos técnicos devidamente justificados; e*
- d) a possibilidade de contingenciamento, desde que respeitada a proporção sobre o total das despesas discricionárias.*

Noutras palavras, a obrigatoriedade de execução dessas programações, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pela LDO Federal 2020, impõe ao gestor a responsabilidade de garantir a entrega efetiva dos bens e serviços prometidos, **respeitando os condicionantes legais e orçamentários**.

Desse modo, a observância das normas que regem a transferência de recursos da União e a execução orçamentária se torna fundamental para assegurar a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Motivo pelo qual é forçoso que os gestores estejam atentos às diretrizes estabelecidas na lei municipal específica, garantindo que as emendas aprovadas se convertam em ações concretas em benefício da sociedade.

Por fim, é preciso salientar que nas regras constitucionais vigentes **não há autorização de repasses diretamente para o terceiro setor**, entidades privadas, como ou sem finalidade lucrativa.

O artigo 166-A da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 105/20169 é explícito:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas **apresentadas** ao projeto de lei orçamentária anual **poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios** por meio de:

I - Transferência especial; ou

II - Transferência com finalidade definida.

Neste sentido também a decisão do Supremo Tribunal Federal na

[ADI 7697](#).

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS **EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO PÚBLICO**. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. **EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO A CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA A SEREM VERIFICADOS PELO PODER EXECUTIVO**. FUNÇÃO TÍPICA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. PROBABILIDADE DO DIREITO. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS JÁ EM VIGOR EXPRESSAM UM QUANTITATIVO EXPRESSIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. **PERIGO DE DANO**. DETERMINAÇÃO DE **SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS ATÉ REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO, NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES**. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas

Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional.

2. Legitimidade ativa universal do partido político autor, que conta com representação no Congresso Nacional, na forma do art. 103, VIII, da Constituição Federal. Precedentes.

3. Presença dos requisitos suficientes à parcial concessão da medida cautelar para atribuição de interpretação conforme aos dispositivos impugnados. Probabilidade do direito verificada a partir da necessidade do estabelecimento de procedimento de verificação do atendimento dos critérios de ordem técnica para a execução das emendas impositivas, à luz da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. **Perigo na demora decorrente do fato de que as normas orçamentárias já em vigor exprimem um expressivo quantitativo de emendas parlamentares de execução impositiva.**

4. **Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade**, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares.

5. **É dever do Poder Executivo aferir**, de modo motivado e transparente, **se as emendas parlamentares estão aptas à execução**, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares.

6. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os **requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis**, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:

a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a

consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;

b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;

d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;

e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

7. Sustada a execução de emendas impositivas até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

8. Medida cautelar referendada.

ADI 7697 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-10-2024 PUBLIC. 16-10-2024 (destaques nossos)

O que a Constituição Federal autoriza, conforme redação dada pela EC nº 105/20169, é que **o ente federado beneficiado da transferência especial possa firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.**

Importante ainda destacar que por **Transferência Especial** se consideram os recursos advindos de emendas individuais impositivas transferidos a Estados, Distrito Federal ou Municípios, **repassados diretamente** ao ente federado beneficiado independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênera, vedada a aplicação em despesas de pessoal e serviço ou amortização da dívida, devendo ao **menos 70% ser aplicado em despesas de capital**. Conhecida informalmente como “**Emenda Pix**” (apelido que recebeu na mídia).

E, por **Transferência com Finalidade Definida** se consideram os recursos advindos de emendas individuais impositivas transferidos a Estados, Distrito Federal ou Municípios, vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

Portanto, no âmbito orçamentário dos Municípios, as emendas impositivas somente podem versar sobre a programação previamente contida na LDO, ligada a execução de uma determinada política pública, e eventual repasse à entidade do terceiro setor obriga o município a observar as disposições da Lei 13.019/2014, sem descuidar da observância aos preceitos da Lei nº 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19)⁴ e do artigo 26 da LRF⁵, quando se tratar de subvenção.

⁴ Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Esclarecido isso, passa-se à análise do caso, o qual questiona o consulente sobre a possibilidade ou não de o Prefeito Municipal, no ano em que se realizam 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 9.504/1997.

Sobre as proibições, denota-se que o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, estabelece vedação, em ano eleitoral, à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração pública, exceto em casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados por lei e já em execução no exercício orçamentário anterior. *Verbis:*

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Compreende-se, portanto, que 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 nº 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19) no que

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

⁵ **Art. 26.** A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

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 nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, conferem aos parlamentares o direito de propor 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 com 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 nº 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 consultante, 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 nº 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 Zilio⁶:

(...) 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 eleitoreiro.

Quanto à gratuidade, ensina o autor:

(...) A gratuidade exigida pelo legislador deve alcançar a distribuição de bens, valores irrisórios ou meramente simbólicos. A busca da preservação da igualdade de oportunidade entre os candidatos indica que o bem ou benefício a ser distribuído deve observar o preço estabelecido pelo mercado e não pode ser considerado vil, sob pena de se configurar, indiretamente, como gratuito – já que se evidencia uma distribuição gratuita por simulação. Para tanto é recomendável que tanto o valor a ser repassado pela Administração esteja justificado em relação às atividades e a contrapartida, razoáveis e adequados para o fim público a que se destinam, afastando eventual excesso, que possa configurar desequilíbrio e conseqüentemente a caracterização de gratuidade.

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**.

⁶ ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 6ª edição, Porto Alegre: Verbo jurídico, 2018. 4. Apud 1.

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 nº 23.610/2019, com a redação alterada pela Resolução TSE nº 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 nº 9.504/97.

Para corroborar tais premissas, colaciona-se decisão do Tribunal Superior Eleitoral em que se pontua a possibilidade de enquadramento na exceção prevista no art. 73, §10 da referida lei. *Confira-se:*

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. (...) ANO DO PLEITO. DISTRIBUIÇÃO E SORTEIO DE BENESSES. CESTAS BÁSICAS. FERRAMENTAS AGRÍCOLAS. ELETRODOMÉSTICOS. DINHEIRO. SANÇÕES DE CASSAÇÃO E INELEGIBILIDADE. (...) CONFIGURAÇÃO DOS ILÍCITOS ELEITORAIS. CUSTEIO PÚBLICO NA AQUISIÇÃO DOS BENS. **AUMENTO DISCREPANTE NO ANO DO PLEITO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. EXCLUDENTES LEGAIS. NÃO INCIDÊNCIA. PRESENÇA E PARTICIPAÇÃO ATIVA DO PREFEITO (...).** GRAVIDADE DEMONSTRADA. POPULAÇÃO CARENTE. LIBERDADE DO VOTO CONSPURCADA. [\(AC. DE 19.3.2019 NO RESPE Nº 57611, REL. MIN. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO.\)](#)

REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, IV, B E §10, DA LEI Nº 9.504/97 (...) 3. AINDA QUE A DISTRIBUIÇÃO DE BENS NÃO TENHA CARÁTER **FICOU PROVADA A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS SEM QUE SE PUDESSE ENQUADRAR TAL ENTREGA DE BENESSES NA EXCEÇÃO PREVISTA NO DISPOSITIVO LEGAL (...)** (AC. DE 19.8. 2010 NO AGR-AI Nº 12165, REL. MIN, ARNALDO VERSIANI)

ELEITORAL. AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. LIMINAR INDEFERIDA. CONDUTA VEDADA. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS DOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS. ART. 73, VI, a, DA LEI No 9.504/97. VIOLAÇÃO À DECISÃO NA CONSULTATSE No 1.062. NÃO-CONFIGURAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. 1- A transferência de recursos do governo estadual a comunidades carentes de diversos municípios não caracteriza violação ao art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97, porquanto os destinatários são associações, pessoas jurídicas de direito privado. 2- **A regra restritiva do art. 73, VI, a, da Lei no 9.504/97 não pode sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto** (Ac. no 16.040, rel. Min. Costa Porto). 3- Agravo regimental não provido. 4- Reclamação julgada improcedente. (Reclamação nº 266, Acórdão de Relator(a) Min. Carlos Velloso:

Em face de referidas decisões é imperativo reconhecer que a jurisprudência indica que, **no último ano de mandato, não deve haver ampliação significativa das doações e benefícios, os quais devem ser restritos, como indica o bom senso, à média verificada nos anos anteriores.**

Do contrário, fica evidente o uso do dinheiro público em favor de determinado candidato. Exemplificando, se, habitualmente, uma determinada Prefeitura distribui, todos os anos, mil kits escolares para estudantes carentes, torna-se irregular a doação de quatro mil kits em ano de pleito popular, cabendo ao Ministério Público apurar tais desvios.

Em arremate, ainda sobre as **emendas impositivas**, cumpre sublinhar a decisão do Ministro Flávio Dino que, anteriormente, ao examinar medida liminar, havia especificado a suspensão da execução dessas emendas até que fossem estabelecidos critérios claros de transparência, eficiência e rastreabilidade reforçando a importância de critérios técnicos na gestão orçamentária, ainda que não tratasse diretamente da vedação prevista no §10 do art. 73 da supracitada lei.

No âmbito do processo conexo, qual seja, a ADI 7697, o Ministro determinou a suspensão das referidas emendas, conforme já citado.

Contudo, 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 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.

Nesses termos, confira-se trecho do referido julgado⁷:

80. Assim sendo, para atendimento da Constituição e da própria LC nº. 210/2024, a apresentação do plano de trabalho deve ser PRÉVIA à transferência, que só ocorrerá após a sua aprovação. A não apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho constituem obstáculos de ordem técnica, que excepcionam a impositividade das “emendas individuais”, nos termos do art. 165, § 11, da CF, e do art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024.

81. Finalmente, ressalto que o art. 9º da LC nº. 210/2024 deve ser interpretado em conjunto com os arts. 7º e 8º, já mencionados, de modo que, mesmo nos casos em que justificável a prioridade de execução das “emendas PIX” (calamidade ou emergência), as condições previstas nestes últimos dispositivos devem ser observadas.

*82. Com a publicação da LC nº. 210/2024, constato que não remanesce obstáculo à retomada da execução das “emendas individuais” (incluindo as “emendas PIX”) referentes aos anos de 2024 e anteriores, **desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico** e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br. Excepcionalmente, tendo em vista a proximidade do final do exercício financeiro, fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que seja sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos - que não será, neste momento, impeditivo quanto às emendas previstas no orçamento de 2024. Não havendo,*

⁷ [ADPF 854 - Decisão Interlocutória](#)

contudo, a providência determinada, proceder-se-á a nova suspensão e apuração de responsabilidade civil e criminal.

83. Para as “emendas de individuais” (incluindo as “emendas PIX”) relativas ao exercício de 2025 e seguintes, devem ser observadas as disposições da LC nº. 210/2024, conforme itens acima expostos, inclusive quanto à apresentação e à aprovação prévias dos planos de trabalho, no âmbito do Poder Executivo Federal.

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.

Vejamos o que diz sobre o assunto o Estudo Técnico já citado⁸:

(...) A coercibilidade da execução das programações orçamentárias impositivas, em sua essência, refere-se exclusivamente ao dever de execução, comando que atua sobre a vontade do gestor. No orçamento impositivo, de forma diversa do modelo autorizativo, a norma vincula a conduta do agente público de modo a viabilizar a entrega dos bens e serviços correspondentes ao programa de trabalho. Trata-se de obrigação de fazer, do que se espera um resultado, cabendo assim ao gestor promover a execução do plano de trabalho orçamentário. Imputou-se ainda ao gestor o ônus de justificar impossibilidade ou impedimento, desde que hábil para afastar o dever execução. Contrapõe-se o orçamento impositivo, portanto, à ideia anterior do orçamento meramente autorizativo, no

⁸ [Estudo Técnico 21/2020 - vide pág. 2 a 6](#)

qual o gestor tinha ampla liberdade de executar ou não as programações.

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 nº 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.

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 nº 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.

Por fim, a pergunta apresentada serve como guia para consolidar a análise:

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 nº 9.504/1997?

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

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.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas