

ORÇAMENTO IMPOSITIVO MUNICIPAL E CONTROLE EXTERNO: CONFORMIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM PONTA GROSSA-PR

MUNICIPAL MANDATORY BUDGET AND EXTERNAL CONTROL: COMPLIANCE OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN PONTA GROSSA-PR

Paulo Eduardo Redkva¹

Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas - UEPG

Mestre em Educação Física - UFPR

Especialista em Gestão Pública e de Pessoas - Focus

Especialista em Administração Pública - Focus

MBA em Práticas de Gestão na Administração Pública - Focus

Graduado em Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas - UNIFATEL

Graduado em Educação Física - UEPG

Gestor da Unidade de Gestão de Transferências Voluntárias - UGT/SMESP

RESUMO

O presente artigo analisa o conjunto normativo e jurisprudencial que condiciona a execução das emendas parlamentares impositivas (EPIs) nos municípios paranaenses, com estudo de caso em Ponta Grossa-PR. Com base em pesquisa documental de natureza normativo-jurídica, examina-se a interação entre o orçamento impositivo constitucional, instituído pelas Emendas Constitucionais nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, a Lei Complementar nº 210/2024, o Acórdão nº 683/25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) e a Instrução Normativa nº 200/2025 do TCEPR. Demonstra-se que a obrigatoriedade de execução das EPIs não é absoluta, encontrando limites na legislação eleitoral, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei nº 4.320/1964 e nos princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade e eficiência. Conclui-se que o regime jurídico vigente impõe ao gestor municipal um conjunto de condicionantes formais e materiais de conformidade, rastreabilidade, transparência ativa, conta bancária específica por emenda e plano de trabalho prévio, quando exigível, cuja inobservância implica riscos de responsabilização administrativa e, no caso das emendas com destinação gratuita, de sanção eleitoral. Para o exercício de 2026, a IN nº 200/2025 vincula o início da execução orçamentária das EPIs à implementação integral das medidas nela previstas, constituindo-se como marco regulatório estadual de conformidade imprescindível para os municípios paranaenses.

PALAVRAS-CHAVE

Emendas parlamentares impositivas. Orçamento impositivo municipal. Controle externo. Conformidade normativa. TCEPR. Transparência orçamentária.

¹ Contato: paulo.redkva@unifateb.edu.br.

ABSTRACT

This article analyzes the legal and case-law framework governing and limiting the implementation of mandatory parliamentary amendments, referred to in Brazil as emendas parlamentares impositivas (EPIs), in municipalities in the state of Paraná, using Ponta Grossa-PR as a case study. Based on documentary research of a normative-legal nature, the study examines the interaction between the constitutional mandatory budget framework, established by Constitutional Amendments Nos. 86/2015, 100/2019, 105/2019, and 126/2022, Complementary Law No. 210/2024, Ruling No. 683/25 of the Court of Accounts of the State of Paraná (TCEPR), and TCEPR Normative Instruction No. 200/2025. The article demonstrates that the mandatory implementation of EPIs is not absolute, as it is limited by electoral legislation, the Fiscal Responsibility Law, Law No. 4.320/1964, and the constitutional principles of publicity, impersonality, and efficiency. It concludes that the current legal regime imposes on municipal managers a set of formal and substantive compliance requirements, including traceability, active transparency, a specific bank account for each amendment, and a prior work plan, when legally required. Noncompliance entails risks of administrative liability and, in the case of amendments involving gratuitous allocation, electoral sanctions. For the 2026 fiscal year, Normative Instruction No. 200/2025 links the beginning of the budgetary execution of EPIs to the full implementation of the measures established therein, thereby serving as an essential state-level regulatory framework for compliance by municipalities in Paraná.

KEYWORDS

Mandatory parliamentary amendments. Municipal mandatory budget. External control. Normative compliance. TCEPR. Budgetary transparency.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público municipal constitui o principal instrumento de concretização das políticas públicas locais. A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, a execução das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual tornou-se obrigatória para o Poder Executivo até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, com destinação mínima de 50% para ações e serviços públicos de saúde.² A partir dessa mudança constitucional, as emendas parlamentares passaram a ocupar parcela crescente das despesas discricionárias federais. Segundo a IFI, a participação das despesas com emendas parlamentares no total das despesas discricionárias passou de 11,1% em 2020 para 16,8% em 2024, e o gasto com emendas atingiu R\$ 45,7 bilhões nos 12 meses encerrados em setembro de 2024³.

2 BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Brasília: DOU, 18 mar. 2015. A EC nº 86 estabeleceu a obrigatoriedade de execução até 1,2% da RCL; a EC nº 126/2022 elevou esse percentual para 2% da RCL.

3 BRASIL. Senado Federal. Instituto Fiscal Independente. Nota Técnica nº 57: despesas discricionárias e emendas parlamentares, 2014 a 2024. Brasília: IFI, nov. 2024.

Esse fenômeno não se restringiu ao plano federal. Estados e municípios passaram a replicar o modelo impositivo em suas respectivas leis orgânicas, conferindo aos vereadores e deputados estaduais prerrogativas similares na alocação de recursos locais. Em Ponta Grossa-PR, município com 358.371 habitantes⁴ e Receita Corrente Líquida de aproximadamente R\$ 1,47 bilhão em 2024, os 19 vereadores da Câmara Municipal apresentaram 569 emendas impositivas para o exercício de 2026, totalizando R\$ 29.215.416,74, equivalentes a 2% da RCL municipal, com regramento específico aprovado pelo Plenário em dezembro de 2025 por meio do PL nº 418/2025⁵.

O alargamento quantitativo e qualitativo do orçamento impositivo trouxe consigo uma questão jurídica central: em que condições a obrigatoriedade constitucional de execução das EPIs pode ser afastada ou condicionada? O Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucional o denominado "orçamento secreto" na ADPF nº 854⁶, e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao responder, em caráter normativo, à consulta formulada pelo Município de General Carneiro por meio do Acórdão nº 683/25⁷, firmaram entendimento convergente: a obrigatoriedade de execução das EPIs não é absoluta. Ela se subordina aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, aos limites impostos pela legislação eleitoral e às condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/1964.

A edição da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024⁸, que estabeleceu normas nacionais de transparência, rastreabilidade e impedimentos técnicos para as EPIs, e da Instrução Normativa TCEPR nº 200, de 12 de dezembro de 2025⁹, que disciplinou a fiscalização, o acompanhamento e a captação de dados das emendas parlamentares estaduais e municipais por meio do SIM-AM, completaram o quadro normativo-regulatório que hoje governa a matéria no Estado do Paraná.

O presente artigo tem por objetivo analisar esse conjunto normativo e jurisprudencial, identificando os condicionantes formais e materiais de conformidade impostos ao gestor municipal na execução das EPIs e suas implicações para o controle externo. O estudo adota Ponta Grossa-PR como caso de referência, em razão de seu porte demográfico, de sua relevância regional no Paraná e do volume expressivo de emendas parlamentares impositivas registradas para o exercício de 2026.

4 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

5 PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. Vereadores apresentam 569 emendas impositivas à LOA 2026. Ponta Grossa, 5 dez. 2025. Ver também: PL nº 418/2025, aprovado em 15 dez. 2025.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1014. Plenário. Julgado em 19 dez. 2022. Relator p/ acórdão: Min. Rosa Weber. Declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator-geral (RP9), conhecida como orçamento secreto.

7 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 683/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Consulta. Execução de emendas impositivas municipais com destinação gratuita em ano eleitoral. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 24 mar. 2025. Publicado no DETC nº 3419, em 7 abr. 2025. Retificado pelo Acórdão nº 1.049/2025.

8 BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. DOU, 26 nov. 2024.

9 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Instrução Normativa nº 200, de 12 de dezembro de 2025. Publicada no Diário Eletrônico do TCEPR, ano 20, n. 3.588, p. 19-20, 15 dez. 2025.

A pesquisa é de natureza documental, com abordagem normativo-jurídica e jurisprudencial. O corpus é formado pelos textos das Emendas Constitucionais nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022; pela Lei Complementar nº 210/2024; pela Lei nº 9.504/1997; pela Lei nº 4.320/1964; pela Lei de Responsabilidade Fiscal; pela decisão do STF na ADPF nº 854; pelo Acórdão TCEPR nº 683/25 e sua retificação pelo Acórdão nº 1.049/25; pela Instrução Normativa TCEPR nº 200/2025; e pelos documentos institucionais públicos da Câmara Municipal de Ponta Grossa relativos à LOA 2026.

O recorte temporal adotado compreende o período de 2015 a 2026, tendo sido selecionados os atos normativos e decisões que alteraram diretamente o regime de proposição, execução, transparência, rastreabilidade e controle das EPIs. O estudo não examina a execução orçamentária efetiva das emendas em exercícios anteriores, limitando-se à análise normativa e jurisprudencial.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO MUNICIPAL

O orçamento impositivo municipal não constitui uma categoria normativa autônoma do direito financeiro brasileiro, mas o resultado da transposição, por simetria constitucional, do modelo federal instituído pelas emendas à Constituição Federal. O fundamento jurídico originário localiza-se nos §§ 9º a 11 do art. 166 da CF/1988, com a redação conferida pela EC nº 86/2015 e posteriormente modificada pela EC nº 126/2022, que elevou o percentual das emendas individuais de 1,2% para 2% da RCL e acrescentou os §§ 9º-A e 19 ao mesmo dispositivo¹⁰.

O § 10 do art. 165 da CF/1988, acrescido pela EC nº 100/2019, estabeleceu o dever geral de execução das programações orçamentárias. Já o § 11 do mesmo artigo, acrescido pela EC nº 102/2019, condicionou esse dever ao cumprimento das metas fiscais e limites de despesas, afastando sua aplicação nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados e restringindo-o às despesas primárias discricionárias¹¹. Trata-se, portanto, de uma obrigação qualificada, e não de um mandato absoluto de execução.

A EC nº 105/2019 introduziu modalidade ainda mais flexível: as Transferências Especiais (art. 166-A da CF/1988), que permitem o repasse direto de recursos federais a estados, municípios e ao Distrito Federal sem a exigência de plano de trabalho prévio. Essa norma impõe, contudo, condicionantes materiais: vedação à aplicação em despesas com pessoal e encargos sociais e em serviço da dívida, além de destinação mínima de 70% para despesas de capital.¹² A ausência de plano de

10 CF/1988, art. 166, § 9º, com a redação da EC nº 126/2022: "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."

11 CF/1988, art. 165, § 11, incisos I a III, acrescido pela EC nº 102/2019.

12 CF/1988, art. 166-A, acrescido pela EC nº 105/2019. Cf. também: BRASIL. Senado Federal. A Emenda Constitucional nº 105/2019 e as transferências especiais. Texto para Discussão nº 280. Brasília: Senado Federal, 2020.

trabalho prévio nessa modalidade foi precisamente um dos vetores que provocou o acirramento do debate sobre transparência e rastreabilidade.

O art. 163-A da CF/1988, acrescido pela EC nº 108/2020, determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em sistema integrado, de modo a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade desses dados. Esse dispositivo tornou-se o fundamento constitucional central tanto para a LC nº 210/2024 quanto para a INTCEPR nº 200/2025, ao impor a transparência ativa como pressuposto constitucional da execução orçamentária, e não apenas como dever derivado da legislação ordinária¹³.

No plano federal, o denominado "orçamento secreto", operacionalizado por meio das emendas de relator-geral da LOA (RP9), que permitia a alocação de recursos sem identificação pública dos parlamentares beneficiados, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 19 de dezembro de 2022, no julgamento das ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1014, por seis votos a cinco, sob relatoria da Ministra Rosa Weber. A decisão fixou a incompatibilidade dessas práticas com os princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF/1988)¹⁴.

Posteriormente, na fase de cumprimento da ADPF nº 854, o Ministro Flávio Dino proferiu decisão monocrática em 3 de dezembro de 2024 condicionando a liberação de emendas impositivas à apresentação e aprovação prévia de planos de trabalho registrados em plataforma específica¹⁵. Em 23 de outubro de 2025, nova decisão monocrática do mesmo relator estendeu de forma mandatória a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, invocando o princípio da simetria e o art. 163-A da CF/1988¹⁶.

Esses marcos consolidam o entendimento de que o orçamento impositivo, embora fundado em previsão constitucional expressa, não importa em execução automática, incondicional e irrestrita. A conformidade normativa, entendida como a observância dos requisitos legais, constitucionais e regulatórios para a validade da emenda e a licitude da despesa, integra o próprio pressuposto de legitimidade da EPI.

13 CF/1988, art. 163-A, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021. O dispositivo impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de disponibilizar informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema definidos pelo órgão central de contabilidade da União, de modo a assegurar rastreabilidade, comparabilidade, publicidade e divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público.

14 STF. ADPF nº 854. Plenário, 19 dez. 2022. A decisão determinou a publicidade dos dados referentes à execução das emendas RP9 nos exercícios de 2020 a 2022.

15 STF. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 3 de dezembro de 2024. Rel.: Min. Flávio Dino. O relator condicionou a liberação das emendas à apresentação e aprovação prévia de planos de trabalho em plataforma específica.

16 STF. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 23 de outubro de 2025. Rel.: Min. Flávio Dino. Extensão mandatória do modelo federal de transparência e rastreabilidade a Estados, DF e Municípios, com invocação do princípio da simetria e do art. 163-A da CF/1988. Cf. TCEPR. IN nº 200/2025, considerandos.

Quadro 1 – Marcos normativos e jurisprudenciais das EPIS no âmbito federal e estadual (2015-2025)

INSTRUMENTO	DATA	CONTEÚDO NORMATIVO RELEVANTE
EC nº 86/2015	17 mar. 2015	Institui o orçamento impositivo: execução obrigatória das emendas individuais até 1,2% da RCL, com 50% mínimo para saúde (art. 166, § 9º, CF/1988).
EC nº 100/2019	26 jun. 2019	Estende o caráter impositivo às emendas de bancada estadual e do DF (art. 166, §§ 12 a 14, CF/1988).
EC nº 105/2019	12 dez. 2019	Cria as Transferências Especiais (art. 166-A, CF/1988): repasse direto a entes subnacionais, sem plano de trabalho prévio; mínimo de 70% em despesas de capital; vedação a pessoal e dívida.
EC nº 108/2020	26 ago. 2020	Acrescenta o art. 163-A à CF/1988, impondo sistema integrado para dados contábeis, orçamentários e fiscais, com rastreabilidade, comparabilidade, publicidade e divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público.
EC nº 126/2022	21 dez. 2022	Eleva o percentual das emendas individuais para 2% da RCL (art. 166, § 9º) e altera regras de execução equitativa das programações obrigatórias, com inclusão dos §§ 9º-A e 19 no art. 166 da CF/1988.
LC nº 210/2024	25 nov. 2024	Estabelece normas de transparência, rastreabilidade e impedimentos técnicos; disciplina a identificação do objeto, o registro de informações no Transferegov.br e, nas transferências especiais, a indicação de conta-corrente específica para depósito e movimentação dos recursos.
Acórdão TCEPR nº 683/25	Sessão: 24 mar. 2025; publicação: 7 abr. 2025	Consulta com força normativa: emendas com destinação gratuita de bens/valores sem contrapartida não podem ser executadas em ano eleitoral; gestor excluído de responsabilidade pelo não cumprimento nessa hipótese.
IN TCEPR nº 200/2025	12 dez. 2025	Disciplina a fiscalização e o acompanhamento das EPIS estaduais e municipais; institui 8 elementos mínimos de divulgação prévia; exige conta bancária específica por emenda; veda contas intermediárias; condiciona a execução de 2026 à implementação integral das medidas.

Fonte: textos normativos, decisões e atos administrativos citados nas notas de rodapé. Elaboração do autor.

3 O ACÓRDÃO Nº 683/25 DO TCEPR: LIMITES ELEITORAIS E CONDICIONANTES MATERIAIS DAS EPIS MUNICIPAIS

3.1 ORIGEM E OBJETO DA CONSULTA

O Acórdão nº 683/25 foi proferido pelo Tribunal Pleno do TCEPR em sessão de 24 de março de 2025, com publicação no DETC nº 3419 em 7 de abril de 2025, no âmbito do Processo nº 402460/24, em resposta à consulta formulada pelo Prefeito

Municipal de General Carneiro, com fundamento no art. 311 do Regimento Interno do Tribunal¹⁷. A consulta, de força normativa para todos os municípios paranaenses, versou sobre duas questões objetivas: (a) se o Prefeito Municipal pode, no ano eleitoral, executar emendas impositivas que não comportem contrapartida por parte dos beneficiários e tenham 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; e (b) se a negativa implica descumprimento do orçamento, sujeito a sanções.

O caso concreto apresentado pelo consulente envolvia emendas de vereadores aprovadas em 2023, com execução obrigatória em 2024, destinadas a associações privadas para aquisição de implementos, pagamento de salários de colaboradores e custeio de atividades associativas, sem qualquer contrapartida por parte das entidades beneficiadas. A procuradoria municipal havia emitido parecer pela possibilidade de cumprimento das emendas, condicionando-o a três requisitos: (a) aprovação de acordo com a legislação vigente; (b) previsão dos recursos no orçamento municipal; (c) não violação do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/97.

3.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS E DECISÃO

O Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral examinou o tema a partir de dois vetores normativos: (i) a obrigatoriedade constitucional de execução das EPIs, fundada nos arts. 165, §§ 10 e 11, e 166, §§ 9º a 11, da CF/1988; e (ii) as vedações eleitorais estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que proíbe, no ano em que se realizar eleição, "a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública", salvo nas hipóteses taxativas de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior¹⁸.

O Acórdão fixou a impossibilidade de execução das EPIs com destinação gratuita de bens ou benefícios em ano eleitoral, fundamentando essa conclusão no seguinte raciocínio: embora as ECs nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022 confirmem às EPIs o caráter de execução obrigatória, "isso não significa que automaticamente sempre deverão ser cumpridos/executados diante da natureza, objeto e destino a ser dado aos recursos". O orçamento impositivo "encontra seus próprios limites, expressos no texto da Constituição ou também na legislação

17 O art. 311 do Regimento Interno do TCEPR exige que a consulta seja formulada por autoridade legítima, contenha apresentação objetiva dos quesitos, verse sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais concernentes à competência do Tribunal, seja instruída por parecer jurídico ou técnico e seja formulada em tese.

18 Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 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."

esparsa infraconstitucional¹⁹.

Adicionalmente, o Acórdão identificou condicionantes materiais que antecedem a legitimidade de qualquer EPI destinada a entidades privadas, independentemente do período eleitoral: (a) observância aos arts. 12 e 16 a 19 da Lei nº 4.320/1964, que disciplinam as transferências e as subvenções; (b) previsão de lei específica autorizando a transferência a pessoas jurídicas privadas, nos termos do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (c) compatibilidade da destinação com programas e políticas públicas previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (d) prévia estipulação de plano de trabalho, conforme a Lei nº 13.019/2014, na hipótese de celebração de termo de fomento ou colaboração²⁰.

A decisão foi unânime entre os Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo, Maurício Requião de Mello e Silva e Augustinho Zucchi, com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCEPR, Gabriel Guy Léger. O Acórdão foi posteriormente retificado, quanto a erro material no dispositivo, pelo Acórdão nº 1.049/25-TP, em sessão de 5 de maio de 2025²¹.

3.3 IMPLICAÇÕES NORMATIVAS PARA OS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Por tratar-se de consulta respondida com força normativa²², o Acórdão nº 683/25 vincula todos os municípios sob jurisdição do TCEPR, constituindo diretriz obrigatória para a interpretação e aplicação das EPIs municipais. Suas implicações práticas são de grande alcance para a gestão local:

Primeira: a existência de dotação orçamentária na LOA não é suficiente para legitimar a execução de uma EPI. O gestor deve, antes do cumprimento de qualquer emenda impositiva destinada a entidades privadas, verificar o cumprimento das exigências da Lei nº 4.320/1964, da LRF e da LDO local²³.

19 TCEPR. Acórdão nº 683/25, Análise e Fundamentação: "Apesar do caráter obrigatório de certos aditivos realizados pelos integrantes do Poder Legislativo à proposta orçamentária de iniciativa do Chefe do Poder Executivo [...] 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 estatuta constitucional, o orçamento impositivo encontra seus próprios limites, expressos no texto da Constituição ou também na legislação esparsa infraconstitucional."

20 TCEPR. Acórdão nº 683/25, Voto: "Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal nº 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."

21 TCEPR. Acórdão nº 1.049/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Retificação do Acórdão nº 683/2025 por erro material quanto à indicação do número da lei aplicável. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 5 maio 2025. Publicado no DETC nº 3444, em 19 maio 2025.

22 As consultas com força normativa no TCEPR têm caráter vinculante para todos os jurisdicionados do Estado, nos termos do art. 314 do Regimento Interno e da LC Estadual nº 113/2005.

23 TCEPR. Acórdão nº 683/25. Conforme o voto condutor do Acórdão nº 683/25, compete ao gestor, antes da execução da emenda impositiva, verificar a observância dos percentuais mínimos aplicáveis, a compatibilidade da destinação com os programas previstos na LDO e a existência de autorização legal prévia para subvenções sociais, quando cabível.

Segunda: no ano eleitoral, EPIs que impliquem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários estão sujeitas às vedações do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Nessa hipótese, o gestor que não executar a emenda não incorrerá em descumprimento do orçamento, sendo excluída sua responsabilidade. Entretanto, se executar a distribuição em violação à lei eleitoral, responderá administrativamente e eleitoralmente, com possibilidade de cassação de mandato²⁴.

Terceira: a compatibilidade das EPIs com a LDO local deve ser aferida concretamente, não bastando a mera previsão orçamentária. Emendas de caráter distributivo que não se enquadrarem em programa preexistente e autorizado em lei são ilegítimas, independentemente do período eleitoral.

Esse quadro é diretamente relevante para Ponta Grossa-PR, onde, conforme os dados da LOA 2026, 50% dos recursos das EPIs dos vereadores, correspondentes a aproximadamente R\$ 14,6 milhões, destinam-se obrigatoriamente à saúde, e os demais 50% distribuem-se entre educação, cultura, obras, serviços e subvenções a entidades da sociedade civil. Nesse último grupo, o alcance do Acórdão nº 683/25 é diretamente incidente: as emendas de natureza distributiva sem contrapartida devem ser avaliadas à luz das condicionantes fixadas pelo TCEPR.

4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 210/2024 E A REGULAMENTAÇÃO LOCAL EM PONTA GROSSA-PR

A Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024²⁵, editada no contexto das determinações do STF na ADPF nº 854, representa o principal instrumento normativo federal recente de transparência e conformidade das EPIs. A norma estabelece requisitos que convergem, em larga medida, com as condicionantes já fixadas pelo Acórdão TCEPR nº 683/25 e antecipam as exigências que a IN TCEPR nº 200/2025 tornaria obrigatórias no plano estadual.

Os elementos centrais da LC nº 210/2024 relevantes para a gestão municipal são: (a) a exigência de identificação precisa do objeto das emendas e de compatibilidade com a ação orçamentária, o programa do órgão ou ente executor e a política pública setorial; (b) nas transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição Federal, a indicação, no sistema [Transferegov.br](https://transferegov.br) ou em outro que vier a substituí-lo, da instituição financeira e da conta-corrente específica para depósito e movimentação

24 TCEPR. Acórdão nº 683/25, Voto: "se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral [...] ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente." Contudo: "Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação à 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."

25 LC nº 210/2024, art. 1º: "Esta Lei Complementar estabelece normas sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual." Promulgada em 25 de novembro de 2024; publicada no DOU em 26 de novembro de 2024.

dos recursos; (c) a comunicação, pelo Poder Executivo do ente beneficiário, ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos Tribunais de Contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 dias, do valor recebido, do plano de trabalho e do cronograma de execução, com ampla publicidade; (d) a definição de 27 hipóteses de impedimento técnico que podem justificar a não execução, a suspensão ou a necessidade de saneamento da emenda; e (e) a obrigação de a área técnica do órgão ou ente executor identificar e formalizar eventual impedimento, sob pena de responsabilidade, adotando diligências para viabilizar a execução sempre que possível.

Esses requisitos dialogam diretamente com as condicionantes fixadas pelo Acórdão nº 683/25 do TCEPR. Quando exigível, o plano de trabalho prévio operacionaliza a compatibilidade da emenda com a LDO, com a política pública setorial e, nos casos de parceria com organização da sociedade civil, com os requisitos da Lei nº 13.019/2014. A conta bancária específica por emenda viabiliza a rastreabilidade financeira exigida pela IN TCEPR nº 200/2025. E os impedimentos técnicos previstos na lei fornecem ao gestor municipal uma base legal expressa para deixar de executar EPIs que não atendam às condições de licitude identificadas no Acórdão nº 683/25.

No plano local, a Câmara Municipal de Ponta Grossa apreciou, em 15 de dezembro de 2025, o PL nº 418/2025, que altera a Lei Municipal nº 14.370/2022 para estabelecer regras específicas para a execução de emendas parlamentares impositivas em período eleitoral, conforme orientações do TCEPR²⁶. A norma estabelece hipóteses de impedimento à execução, incluindo insuficiência de recursos, incompatibilidade com as políticas públicas setoriais e ausência dos requisitos de habilitação da entidade beneficiária, e prevê mecanismos de controle da destinação dos recursos. Essa regulamentação local reflete a incorporação, no nível municipal, das exigências constitucionais e regulatórias federais e estaduais que compõem o novo padrão de conformidade das EPIs.

A convergência entre as exigências da LC nº 210/2024 e do PL nº 418/2025 de Ponta Grossa evidencia um fenômeno normativo relevante: a replicação vertical do modelo federal de orçamento impositivo veio acompanhada, com algum atraso, pela replicação das exigências de controle e transparência que o próprio modelo federal reconheceu como necessárias. O desafio para municípios com porte demográfico relevante e estrutura administrativa complexa, como Ponta Grossa, reside na capacidade de operacionalizar simultaneamente o volume crescente de emendas e os requisitos cada vez mais exigentes de conformidade normativa.

26 PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. PL nº 418/2025, aprovado em sessão plenária de 15 de dezembro de 2025. A norma estabelece hipóteses de impedimento à execução das EPIs dos vereadores.

5 A INSTRUÇÃO NORMATIVA TCEPR Nº 200/2025: FISCALIZAÇÃO, RASTREABILIDADE E O SIM-AM

5.1 FUNDAMENTOS E OBJETO

A Instrução Normativa nº 200 foi editada pelo Presidente do TCEPR, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, em 12 de dezembro de 2025, após aprovação do respectivo projeto pelo Tribunal Pleno no Acórdão nº 3.403/25, e publicada no Diário Eletrônico do TCEPR, ano 20, nº 3.588, em 15 de dezembro de 2025. A edição da norma foi fundamentada em três vetores principais: (i) o Acórdão TCEPR nº 3.403/2025-TP²⁷, que autorizou sua edição; (ii) a decisão monocrática do STF de 23 de outubro de 2025, do Ministro Flávio Dino, que estendeu de forma mandatória a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das EPIs; e (iii) a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1/2025,²⁸ que orientou os Tribunais de Contas a adotar medidas de conformidade dos processos legislativos orçamentários ao padrão federal.

O objeto da IN nº 200/2025 é preciso: "a fiscalização, o acompanhamento da execução e a captação de dados pelo SIM-AM de emendas parlamentares estaduais e municipais", visando assegurar "a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional dessas transferências" (art. 1º). Ela aplica-se tanto às emendas dos Deputados Estaduais quanto às dos Vereadores dos 399 municípios paranaenses, abrangendo, nos termos do art. 3º, também as emendas de exercícios anteriores cujas informações ainda não estejam disponíveis nos portais eletrônicos dos jurisdicionados.

5.2 ELEMENTOS MÍNIMOS DE DIVULGAÇÃO PRÉVIA

O art. 2º da IN nº 200/2025 estabelece que o Estado e os municípios, antes da execução orçamentária e financeira das EPIs, deverão divulgar em meio digital de acesso público, no mínimo, oito elementos:²⁹

(I) identificação do parlamentar proponente: nome completo do Deputado Estadual ou Vereador, com indicação opcional de partido e unidade parlamentar; (II) identificação da emenda: número de referência ou código único vinculado ao respectivo ato normativo; (III) objeto da despesa: descrição detalhada do propósito do gasto, incluindo a ação governamental, o projeto ou atividade e sua finalidade específica; (IV) valor alocado; (V) órgão ou entidade executora ou beneficiária final

27 TCEPR. Acórdão nº 3.403/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 720887/25. Esse acórdão constitui a base da IN nº 200/2025, que o cita entre seus considerandos.

28 Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1, de 8 de janeiro de 2025. Orienta os Tribunais de Contas a adotar medidas voltadas à conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares ao modelo federal de transparência e rastreabilidade.

29 IN TCEPR nº 200/2025, art. 2º, I-VIII.

dos recursos; (VI) localidade beneficiada; (VII) cronograma de execução, com datas estimadas de início e término; e (VIII) instrumentos vinculados, como convênios, contratos de repasse, termos de fomento e o número do processo administrativo correspondente.

A exigência de divulgação prévia desses oito elementos operacionaliza, no nível estadual e municipal, as obrigações fixadas pelo STF na ADPF nº 854 e pelo art. 163-A da CF/1988, conferindo-lhes efetividade prática por meio de instrumento normativo do próprio órgão de controle externo. Cumpre observar que a IN não cria novos deveres substantivos de transparência, pois eles já decorriam do texto constitucional, da LC nº 210/2024 e da jurisprudência do STF; a norma padroniza sua forma de cumprimento pelos jurisdicionados paranaenses.

5.3 CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA, PROIBIÇÃO DE CONTAS INTERMEDIÁRIAS E SIM-AM

O art. 4º, parágrafo único, da IN nº 200/2025 estabelece duas exigências de rastreabilidade financeira: (a) é obrigatória a criação de conta bancária específica, por emenda parlamentar, para o recebimento dos recursos; e (b) é expressamente proibida a utilização de contas intermediárias pelos recebedores das emendas³⁰. Essa disposição tem como objetivo impedir práticas que historicamente dificultaram o controle do fluxo financeiro dos recursos públicos, tais como a concentração de múltiplas emendas em uma única conta ou o uso de contas de terceiros como receptoras intermediárias, e que foram identificadas como vetores de opacidade na execução orçamentária.

O art. 4º, caput, determina que o TCEPR adapte o Sistema de Informação Municipal, Acompanhamento Mensal (SIM-AM) para captação das informações referentes às emendas parlamentares. O SIM-AM constitui o principal instrumento de coleta de dados fiscais e orçamentários dos municípios paranaenses pelo TCEPR, alimentando os painéis de monitoramento do Tribunal e subsidiando as fiscalizações concomitantes e posteriores. A incorporação das informações sobre EPIs nesse sistema amplia significativamente a capacidade de monitoramento do controle externo sobre as emendas parlamentares municipais, permitindo ao TCEPR identificar irregularidades em tempo próximo ao da execução.

5.4 A CONDIÇÃO SUSPENSIVA PARA O EXERCÍCIO DE 2026

O art. 5º da IN nº 200/2025 estabelece, para o exercício de 2026, uma condição suspensiva de singular importância: "A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Deputados Estaduais e Vereadores

30 IN TCEPR nº 200/2025, art. 4º, parágrafo único: "É obrigatória a criação de conta bancária específica, por emenda parlamentar, para recebimento dos recursos, que deverá ser utilizada para gestão dos recursos transferidos, sendo proibida a utilização de contas intermediárias pelos recebedores das emendas."

somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a implementação integral das medidas previstas nesta Instrução Normativa³¹.

Essa disposição produz efeitos imediatos sobre as emendas parlamentares aprovadas por deputados estaduais e vereadores no Estado do Paraná e, em especial, sobre o Município de Ponta Grossa-PR, que registrou 569 emendas impositivas apresentadas pelos seus 19 vereadores para o exercício de 2026. Assim, a execução orçamentária e financeira dessas emendas somente poderá ser iniciada após a implementação integral das medidas previstas na IN nº 200/2025, incluindo a divulgação prévia dos elementos mínimos previstos no art. 2º, a adequada alimentação das informações no SIM-AM e a criação de conta bancária específica para cada emenda. A eventual execução de EPIs em desacordo com esses requisitos poderá sujeitar os gestores à responsabilização perante o TCEPR, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do Regimento Interno do Tribunal.

No caso de Ponta Grossa-PR, onde o número de emendas apresentadas para o exercício de 2026, 569 no total, e o volume financeiro envolvido, R\$ 29,2 milhões, são expressivos, essa condição impõe uma demanda operacional relevante: a abertura de 569 contas bancárias específicas, o registro de cada emenda com os oito elementos informativos exigidos em portal digital de acesso público e a alimentação correspondente no SIM-AM. Trata-se de exigência factível tecnicamente, mas que requer planejamento administrativo, padronização de fluxos internos e capacidade técnica de gestão.

6 CONTROLE EXTERNO DAS EPIs MUNICIPAIS: ATRIBUIÇÕES DO TCEPR E INTEGRAÇÃO NORMATIVA

A fiscalização das EPIs municipais pelo TCEPR estrutura-se em três dimensões temporais: o controle preventivo, que antecede a execução e se concretiza pela edição de atos normativos como a IN nº 200/2025 e pelo julgamento de consultas com força normativa como o Acórdão nº 683/25; o controle concomitante, exercido por meio do monitoramento em tempo real via SIM-AM e de fiscalizações em andamento; e o controle posterior, operacionalizado pela análise de prestações de contas e pela instauração de tomadas de contas especiais nas hipóteses de irregularidade³².

Nos considerandos da IN nº 200/2025, o TCEPR explicitou que compete ao Tribunal: (a) orientar e fiscalizar a aplicação dos recursos e atos administrativos das EPIs; (b) garantir que entidades privadas beneficiárias cumpram requisitos de transparência e rastreabilidade; (c) acompanhar a implementação de mecanismos de transparência pelos jurisdicionados; (d) prevenir e coibir práticas vedadas, como

31 IN TCEPR nº 200/2025, art. 5º.

32 Sobre as dimensões do controle externo, cf.: BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 71. A fiscalização preventiva, concomitante e posterior pelos Tribunais de Contas está prevista na doutrina e consolidada na jurisprudência do STF. Cf. também: GREGGIANIN; SILVA, 2017.

o uso de contas intermediárias, saques em espécie ou outros mecanismos que dificultem a identificação do fornecedor, prestador de serviço ou beneficiário final; (e) assegurar a identificação e o registro adequado dos recursos de emendas nos demonstrativos fiscais; e (f) expedir normas complementares para padronizar o controle e a prestação de contas, conforme as diretrizes do STF na ADPF nº 854³³.

A IN nº 200/2025 operacionaliza todas essas atribuições em dispositivos concretos. O art. 2º concretiza os itens (a) e (c); o art. 4º, parágrafo único, os itens (d) e (e); o art. 4º, caput, o item (c); e o art. 5º, ao suspender o início da execução de 2026 até a implementação integral das medidas, funciona como instrumento preventivo estrutural. O art. 6º, ao prever que a Coordenadoria-Geral de Fiscalizações poderá editar Notas Técnicas para orientação dos jurisdicionados, garante a possibilidade de adaptação regulatória à medida que novas questões técnicas surjam na implementação das medidas.

Importa destacar que a IN nº 200/2025 foi editada em estrita consonância com as orientações da Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1/2025³⁴ e com a decisão monocrática do STF de 23 de outubro de 2025, que tornou mandatória a extensão do modelo federal de transparência aos entes subnacionais. Isso significa que as exigências da IN não são arbitrárias ou meramente formais: elas decorrem de determinação judicial do STF, no âmbito da ADPF nº 854, reforçada pelos órgãos de cúpula do sistema brasileiro de controle externo.

Para o município de Ponta Grossa, a integração normativa formada pelo Acórdão nº 683/25, pela LC nº 210/2024, pelo PL nº 418/2025 e pela IN nº 200/2025 cria um sistema de conformidade estratificado em quatro camadas: a constitucional (fundamentos e limites da impositividade, transparência e rastreabilidade como princípios constitucionais); a federal infraconstitucional (Lei nº 9.504/97, Lei nº 4.320/64, LRF, LC nº 210/2024); a estadual regulatória (Acórdão nº 683/25 e IN nº 200/2025 do TCEPR); e a local (PL nº 418/2025 da Câmara Municipal). Esse sistema cria uma cadeia de obrigações que o gestor municipal não pode descumprir sob o argumento de que as emendas têm execução constitucionalmente obrigatória, porque a própria Constituição condiciona essa obrigação.

7 A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA-PR E O CONTROLE INTERNO DAS TRANSFERÊNCIAS

A conformidade das emendas parlamentares impositivas municipais não depende apenas do controle externo posterior. Ela exige, no plano local, uma

33 IN TCEPR nº 200/2025, considerandos, alíneas "a" a "f": competências explicitadas pelo TCEPR para fundamentar a edição da norma.

34 Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1/2025, op. cit.

estrutura mínima de controle interno capaz de prevenir irregularidades antes da execução orçamentária e financeira.

A análise dos limites do orçamento impositivo municipal não se esgota no plano do controle externo. Em Ponta Grossa-PR, a Controladoria Geral do Município (CGM) disponibiliza materiais orientativos que demonstram a existência de uma base de controle interno voltada à padronização de procedimentos relacionados às transferências voluntárias. Essa base pré-existente é relevante para a adequação do município às novas exigências da IN TCEPR nº 200/2025.³⁵

O Manual Orientativo de Tomada de Contas Especial, elaborado pela CGM de Ponta Grossa em março de 2021³⁶, define a tomada de contas especial como instrumento da Administração Pública Municipal para o ressarcimento de prejuízos causados ao erário e afirma que ela somente deve ser instaurada depois de esgotadas as medidas administrativas de reparação. Entre as situações que podem ensejar sua instauração, o manual elenca: omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos, ocorrência de desfalque ou desvio de bens ou valores públicos e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano à administração municipal. Essas hipóteses têm correspondência direta com os riscos inerentes à execução de emendas parlamentares a entidades privadas, especialmente quando ausentes o plano de trabalho, o objeto definido e a conta bancária específica exigidos pela IN nº 200/2025.

A CGM também disponibiliza Manual Orientativo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias Municipais, orientações sobre atribuições do concedente junto ao STVM e memorando com recomendações para transferências voluntárias³⁷. Embora esses documentos tenham sido elaborados antes da IN nº 200/2025, servem como base para a atualização dos fluxos locais. A nova exigência do TCEPR não elimina os procedimentos já existentes na Controladoria: exige que eles sejam integrados às regras de transparência prévia, rastreabilidade, conta específica por emenda e envio de informações pelo SIM-AM.

Além disso, o Decreto Municipal nº 12.120, de 2016³⁸, que regulamenta no âmbito do Município de Ponta Grossa o regime jurídico das parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, constitui

35 PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Material orientativo sobre transferências voluntárias. Ponta Grossa: CGM, [s.d.]. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

36 PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Tomada de Contas Especial. Ponta Grossa: CGM, mar. 2021. O manual define os pressupostos, a formalização, o cálculo do débito e a legislação aplicável à tomada de contas especial no âmbito municipal. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

37 PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias Municipais; Memorando nº 005/14-TVM/CGM; Orientações sobre Atribuições do Concedente junto ao STVM. Ponta Grossa: CGM. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

38 PONTA GROSSA (PR). Decreto Municipal nº 12.120, de 2016. Regulamenta, no âmbito do Município de Ponta Grossa, o regime jurídico das parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, nos termos da Lei nº 13.019/2014.

instrumento complementar para a análise das emendas destinadas a entidades privadas. Ele define os requisitos de habilitação, os instrumentos jurídicos aplicáveis e as obrigações de prestação de contas das entidades parceiras, servindo como base normativa local para a verificação dos condicionantes do Acórdão nº 683/25 e da LC nº 210/2024.

A principal contribuição do controle interno municipal para este debate está na função preventiva. A Controladoria pode atuar antes da execução das emendas, orientando os setores, padronizando documentos, exigindo informações mínimas e prevenindo irregularidades. Essa atuação antecipada é totalmente compatível com o Acórdão nº 683/25, com a LC nº 210/2024 e com a IN nº 200/2025, e pode transformar a conformidade normativa em rotina administrativa, e não em obstáculo eventual.

8 MODELO MÍNIMO DE CONFORMIDADE PARA EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS MUNICIPAIS

A partir do conjunto normativo e jurisprudencial analisado, é possível propor um modelo mínimo de conformidade³⁹ para a execução das emendas parlamentares impositivas municipais, aplicável a Ponta Grossa-PR e a qualquer município paranaense que tenha instituído regime impositivo local. O modelo sistematiza oito elementos que devem ser verificados antes do início da execução orçamentária e financeira de cada emenda.

O primeiro elemento é a identificação precisa da emenda: número ou código único, nome completo do parlamentar proponente, partido, valor alocado, objeto detalhado, órgão ou entidade executora e localidade beneficiada. Sem essa identificação mínima, a emenda carece de rastreabilidade e não atende às exigências do art. 2º, I-VI, da IN nº 200/2025.

O segundo elemento é a análise de compatibilidade: o objeto da emenda deve guardar relação com a política pública, a ação orçamentária, o programa previsto na LDO e a finalidade institucional do eventual beneficiário. Emendas com objeto genérico ou incompatível com a política setorial configuram hipótese de impedimento técnico nos termos da LC nº 210/2024 e do Acórdão nº 683/25.

O terceiro elemento é a análise jurídica: devem ser observados a Constituição Federal, a Lei nº 4.320/1964 (arts. 12 e 16 a 19), a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 26), a Lei nº 13.019/2014 (quando houver parceria com entidade privada), a legislação eleitoral e a LDO local. Em ano eleitoral, essa análise deve ser especialmente cautelosa para emendas que envolvam distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários.

³⁹ O modelo mínimo de conformidade proposto neste artigo articula as exigências do Acórdão nº 683/25 do TCEPR, da LC nº 210/2024 (art. 10), da IN TCEPR nº 200/2025 (arts. 2º e 4º) e dos instrumentos de controle interno da Controladoria Geral do Município de Ponta Grossa, não constituindo lista exaustiva nem substituindo a análise caso a caso de cada emenda.

O quarto elemento é o plano de trabalho, exigível nas hipóteses de celebração de termo de fomento ou colaboração com entidades da sociedade civil. O plano deve conter objeto, metas, etapas, cronograma de execução, valores e indicadores mínimos de comprovação. Sua ausência configura impedimento para a execução da emenda e compromete a posterior prestação de contas.

O quinto elemento é a conta bancária específica por emenda, exigida pela IN nº 200/2025 para garantir a rastreabilidade financeira dos recursos. A proibição de contas intermediárias determina que os recursos da emenda devem transitar exclusivamente pela conta específica até o pagamento ao fornecedor, prestador de serviço ou beneficiário final.

O sexto elemento é a publicidade prévia: os oito dados informativos exigidos pelo art. 2º da IN nº 200/2025 devem ser disponibilizados no portal de transparência do município antes do início da execução orçamentária e financeira. A publicidade posterior, na fase de prestação de contas, é necessária, mas não substitui a transparência ativa prévia.

O sétimo elemento é o registro nos sistemas oficiais, especialmente o SIM-AM do TCEPR e o STVM municipal, bem como, quando aplicável, os sistemas vinculados às transferências voluntárias. Esse registro transforma a fiscalização das emendas em rotina de controle sistemático, em vez de verificação documental episódica.

O oitavo e último elemento é a formalização dos impedimentos: se a emenda não puder ser executada por vedação legal, impedimento técnico, incompatibilidade com política pública, ausência de plano de trabalho, risco eleitoral ou qualquer outra razão prevista no ordenamento⁴⁰, a justificativa deve ser documentada, registrada no processo administrativo e comunicada ao Poder Legislativo e ao TCEPR nos prazos definidos pela LC nº 210/2024. Essa formalização protege o gestor de responsabilização por não execução e permite que o controle externo avalie se o impedimento decorreu de motivo legítimo ou de escolha indevida.

Em Ponta Grossa-PR, a adoção desse modelo mínimo pode ser operacionalizada por meio da atualização dos materiais orientativos da Controladoria, da criação de checklist interno de conformidade para emendas, da padronização do plano de trabalho e da integração entre os setores envolvidos na execução: secretaria concedente, Controladoria, Procuradoria, Fazenda e transparência pública. Para o exercício de 2026, esse roteiro é condição para o cumprimento do art. 5º da IN nº 200/2025, que veda o início da execução sem implementação integral das medidas nela previstas.

40 As hipóteses de impedimento técnico estão sistematizadas no art. 10 da LC nº 210/2024, que lista 27 hipóteses, nos incisos I a XXVII. No âmbito do TCEPR, a formalização do impedimento deve observar a IN nº 200/2025 e as orientações complementares que a Coordenadoria-Geral de Fiscalizações poderá expedir nos termos do art. 6º da mesma norma.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso normativo e jurisprudencial analisado ao longo deste artigo demonstra que o orçamento impositivo municipal evoluiu, na última década, de uma prerrogativa parlamentar de difícil execução prática para um direito constitucional condicionado. Essa evolução é simultaneamente de volume e de complexidade: o crescimento do montante de EPIs foi acompanhado pelo adensamento dos requisitos de conformidade normativa que condicionam sua validade e legitimidade.

O Acórdão nº 683/25 do TCEPR representa o principal marco jurisprudencial paranaense nesse processo. Ao firmar, com força normativa vinculante para todos os municípios do Estado, que a obrigatoriedade constitucional de execução das EPIs não prevalece sobre as vedações eleitorais e as condicionantes materiais da Lei nº 4.320/1964 e da LRF, o Tribunal delimitou o campo de legitimidade das emendas impositivas de forma clara e operacionalmente útil para os gestores municipais.

ALC nº 210/2024, a decisão monocrática do STF de outubro de 2025 e a IN TCEPR nº 200/2025 completaram esse quadro, convertendo os princípios constitucionais de transparência, publicidade e rastreabilidade em obrigações operacionais concretas: divulgação prévia de oito elementos informativos, criação de conta bancária específica por emenda, proibição de contas intermediárias e alimentação do SIM-AM. Para o exercício de 2026, a IN nº 200/2025 tornou o cumprimento dessas obrigações condição indispensável para o início da execução orçamentária das EPIs.

Para o município de Ponta Grossa-PR, esses condicionantes implicam desafios operacionais concretos diante do volume de 569 emendas e R\$ 29,2 milhões previstos na LOA 2026. Os riscos de não conformidade são significativos: impedimento de execução por determinação do TCEPR, responsabilização administrativa do gestor e, nas emendas com destinação gratuita executadas em ano eleitoral, sanções eleitorais, inclusive cassação de mandato.

A conformidade normativa, nesse contexto, não constitui uma camada burocrática adicional imposta ao processo orçamentário, mas a garantia de que o orçamento impositivo cumpra sua finalidade constitucional: assegurar que os recursos públicos sejam aplicados com legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, com rastreabilidade que permita o efetivo controle pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade. Esse é o sentido normativo e institucional do conjunto aqui analisado.

Como limitação deste estudo, registra-se que a análise se restringiu ao plano normativo e jurisprudencial, sem exame dos dados de execução orçamentária efetiva dos exercícios anteriores. Pesquisas futuras deverão verificar empiricamente o grau de conformidade dos municípios paranaenses às exigências da IN nº 200/2025 para o exercício de 2026, avaliando a efetividade dos novos mecanismos de controle no plano da execução real.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1 out. 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 set. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a entes subnacionais mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 dez. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS, disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, tratar do planejamento na ordem social e dispor sobre o Fundeb; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 ago. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 22 dez. 2022.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 Distrito Federal. Plenário. Julgado em 19 dez. 2022. Relator p/ acórdão: Min. Rosa Weber. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 23 de outubro de 2025. Relator: Min. Flávio Dino. Extensão do modelo federal de transparência e rastreabilidade aos Estados, DF e Municípios. Brasília: STF, 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 3 de dezembro de 2024. Relator: Min. Flávio Dino. Condicionamento da liberação de emendas à aprovação prévia de planos de trabalho. Brasília: STF, 2024.

BRASIL. Senado Federal. Instituto Fiscal Independente. Nota Técnica nº 57: despesas discricionárias e emendas parlamentares, 2014 a 2024. Brasília: IFI, nov. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, Paulo Lício da. Orçamento impositivo: emendas parlamentares e execução orçamentária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1, de 8 de janeiro de 2025. Orienta os Tribunais de Contas a adotar medidas de conformidade das emendas parlamentares ao modelo federal de transparência e rastreabilidade. Brasília, 2025.

PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. Plenário aprova regras específicas para pagamento de emendas parlamentares: PL 418/2025. Ponta Grossa, 15 dez. 2025. Disponível em: <<https://www.pontagrossa.pr.leg.br>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. Vereadores apresentam 569 emendas impositivas à LOA 2026. Ponta Grossa, 5 dez. 2025. Disponível em: <<https://www.pontagrossa.pr.leg.br>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Tomada de Contas Especial. Ponta Grossa: CGM, mar. 2021. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias Municipais. Ponta Grossa: CGM, [s.d.]. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Decreto Municipal nº 12.120, de 2016. Regulamenta, no âmbito do Município de Ponta Grossa, o regime jurídico das parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil. Ponta Grossa, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 683/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Consulta. Execução de emendas impositivas municipais com destinação gratuita em ano eleitoral. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 24 mar. 2025. Publicado no DETC nº 3419, em 7 abr. 2025. Curitiba: TCEPR, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 1.049/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Retificação do Acórdão nº 683/2025 por erro material quanto à indicação do número da lei aplicável. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 5 maio 2025. Publicado no DETC nº 3444, em 19 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 3.403/25. Tribunal Pleno. Processo nº 720887/25. Aprovação do projeto de instrução normativa sobre fiscalização, acompanhamento da execução e captação de dados pelo SIM-AM das emendas parlamentares estaduais e municipais. Curitiba: TCEPR, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Instrução Normativa nº 200, de 12 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a fiscalização, o acompanhamento da execução e a captação de dados pelo SIM-AM de emendas parlamentares estaduais e municipais e estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional dessas transferências. Curitiba: TCEPR, 2025d. Publicada no Diário Eletrônico do TCEPR, ano 20, n. 3.588, p. 19-20, 15 dez. 2025.