

## O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NOS MUNICÍPIOS

**Luiz Henrique Néia Giavina Bianchi<sup>1</sup>**

Mestre em Ciência Jurídica – UENP

MBA em Licitações Públicas à luz da Lei 14.133/21 – UNYPÓS

MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática – Pólis Civitas

Especialista em Gestão Pública – UEPC

Especialista em Direito Constitucional – Faculdade LEGALE

Especialista em Direito Civil Contemporâneo e Direito Processual Civil – FAESO

Especialista em Direito Administrativo aplicado para Pequenos e Médios Municípios – UENP

Especialista em Lei Geral de Proteção de Dados – Faculdade LEGALE

Especialista em Direito Municipal – ESA Paraná

Graduado em Direito – UENP

Procurador da Câmara Municipal de Jacarezinho-PR

### RESUMO

Para garantir isonomia e independência entre os Poderes, foi criado no âmbito federal o orçamento impositivo, em 2015, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares, evitando (ou ao menos mitigando) que o Presidente da República faça uso indevido da liberação de emendas para conseguir apoio do Parlamento. Muitos municípios replicaram essa ideia, mas em razão de falta de transparência por parte do Executivo, combinado com a ausência de corpo técnico apto a apoiar os Vereadores, tem se encontrada muita dificuldade na implementação das emendas de forma democrática e isonômica, ainda permanecendo a prática da liberação de emendas somente para a base aliada, alijando da execução orçamentária, a oposição. Assim, na condição de auxiliar das Câmaras Municipais, os Tribunais de Contas Estaduais assumem papel importantíssimo na fiscalização do cumprimento das emendas impositivas. Este analisa as contas de governo prestadas pelo Prefeito para, na sequência, emitir um parecer para subsidiar o seu julgamento pelas Câmaras Municipais. Ocorre que, pelo menos no Estado do Paraná, o cumprimento das emendas impositivas não faz parte do escopo de análise por parte desta Corte de Contas. Assim, cogita-se a sua inclusão, como forma de dar suporte ao Legislativo Municipal. Salienta-se que as emendas impositivas têm fundo constitucional por simetria, assim, é plenamente justificável a análise por parte do TCE-PR, lembrando que este avalia o cumprimento das despesas mínimas com educação e saúde, ambas igualmente com amparo constitucional. Para dar ainda mais efetividade na execução orçamentária obrigatória, sugere-se ainda a criação de painel da execução

<sup>1</sup> Contato: [ricksbcmj@hotmail.com](mailto:ricksbcmj@hotmail.com)

das emendas impositivas no portal do TCE-PR, incluindo-o no Portal Informação para Todos, como forma de possibilitar o acompanhamento tanto do Vereador quanto da população interessada.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Emenda Impositiva. Câmara Municipal. Tribunal de Contas.

### **ABSTRACT**

*To ensure equality and independence among the Branches of Government, a mandatory budget was created at the federal level in 2015, making the execution of parliamentary amendments obligatory. This aimed to prevent (or at least mitigate) the misuse of amendment allocations by the President of the Republic to gain support from Parliament. Many municipalities replicated this idea, but due to a lack of transparency on the part of the Executive and the absence of technical staff capable of supporting Council Members, significant difficulties have arisen in implementing amendments in a democratic and equitable manner. The practice of releasing amendments only to the allied base still persists, excluding the opposition from budget execution. Thus, as an auxiliary body of the Municipal Councils, the State Courts of Accounts play a crucial role in overseeing the execution of mandatory amendments. These Courts analyze the government accounts submitted by the Mayor and subsequently issue an opinion to support their judgment by the Municipal Councils. It so happens that, at least in the State of Paraná, the compliance with mandatory amendments is not part of the scope of analysis by this Court of Accounts. Therefore, its inclusion is being considered as a way to support the Municipal Legislature. It is emphasized that mandatory amendments have a constitutional basis by symmetry, thus, the analysis by the TCE-PR is fully justifiable, remembering that it evaluates compliance with minimum spending on education and health, both equally with constitutional support. To further enhance the effectiveness of mandatory budget execution, it is also suggested that a panel displaying the execution of mandatory amendments be created on the TCE-PR portal, including it in the "Information for All" Portal, as a way to enable monitoring by both the Council Member and the interested population.*

### **KEY-WORDS**

Mandatory Amendment. Municipal Chamber. Court of Accounts.

## **1 INTRODUÇÃO**

A partir da Emenda Constitucional 86, de 2015, a União criou para si a figura do orçamento impositivo, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares inseridas no bojo da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Tal medida tende a garantir mais independência ao Parlamento Federal, pois mitiga a conduta do Presidente da República em fazer uso da execução de emendas

parlamentares para “comprar” apoio político de Parlamentares, seja para conseguir a aprovação de determinada matéria, seja para, quiçá, escapar de um processo de cassação.

Na sequência, muitos estados e municípios criaram a mesma ferramenta em suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. Entretanto, as Câmaras Municipais de municípios muito pequenos (que consiste na esmagadora maioria dos municípios brasileiros) não possuem corpo técnico qualificado para acompanhar a execução das emendas parlamentares.

Nesse contexto, o presente trabalho se presta a investigar de que forma os Tribunais de Contas Estaduais podem auxiliar as Câmaras Municipais a cobrarem do Prefeito a execução de todas as emendas de forma imparcial e democrática.

Para tanto, se faz necessário investigar as consequências do descumprimento das emendas parlamentares, traçando um rol de possibilidades para que o Vereador possa de fato exigir a execução de suas emendas, que assim como todas as demais devem ser executadas de forma isonômica.

Em seguida, foi abordada a questão da obrigatória prestação de contas que todo gestor público deve apresentar, diferenciando as contas de governo das contas de gestão para, na sequência, determinar qual autoridade é a responsável pelo julgamento das contas.

Durante a pesquisa perquire-se o papel da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas Estadual, especificamente o do Paraná, no julgamento das contas de governo prestadas pelo Prefeito Municipal.

Durante o estudo, será verificado ainda se no bojo da prestação de contas de governo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE PR inclui como escopo de análise, ao emitir o seu parecer prévio, a execução das emendas impositivas. Além disso, serão exploradas outras formas de dar efetividade à execução orçamentária isonômica, prestigiando o bem-estar da sociedade, despida de qualquer interesse pessoal ou político, papel este que se presta o orçamento impositivo.

## 2 O ORÇAMENTO PÚBLICO

O estudo do orçamento público tem ganho importância em contextos democráticos, na medida em que toda a atividade financeira passa pelas peças orçamentárias, cabendo aos Estados democráticos cada vez mais ampliarem a participação popular, visto que é na peça orçamentária onde o Administrador Público irá utilizar os impostos pagos pelos cidadãos na implementação de políticas públicas.

A sua importância no contexto democrático é ressaltada por Celso Ribeiro Bastos ao afirmar que se torna “um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária” (Bastos, 2002, p. 127-128)

Harrison Leite ainda lembra que:

[...] Incluir o cidadão dentro do detalhamento dos gastos, respeitar, não apenas o patrimônio público e privado, mas o destino que se faz com o dinheiro que lhe é retirado, tem sido uma conquista da democracia, historicamente perseguida, culminada em momentos importantes, como a imposição feita pela nobreza e pelo clero a João Sem Terra, em 1215, para permitir ao Conselho dos Comuns o direito de votar impostos e de determinar a sua aplicação[...] (Leite, 2023. p. 107)

Sobre a origem do orçamento público, James Giacomoni assegura que “o artigo 12 da Magna Carta é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público” (Giacomoni, 2010, p. 32).

Por fim, para Ricardo Lobo Torres o colapso do feudalismo, fez surgir a necessidade de obter a respectiva autorização para recolher tributos para realizar despesas públicas. Para ele, isso se deu, inicialmente na Inglaterra com a Magna Carta de 1215, para em seguida se estender para França, Espanha e Portugal. (Torres, 2008, p. 171-172).

Em outras palavras, a origem do orçamento público tem como marco histórico a Idade Média, quando da imposição dos nobres sobre o Rei João Sem Terra para a assinatura da Carta Magna, para impor limites ao poder excessivo da tributação pela coroa inglesa.

Já no Brasil, a gênese do orçamento público está ligada à vinda da Família Real em 1808, quando foram criados o Erário Público e o regime de contabilidade por Dom João VI.

Muito se discute sobre a necessidade de o Gestor materializar as despesas contidas na peça orçamentária. A discussão gira em torno da obrigatoriedade ou não da execução das despesas previstas.

Nesse sentido, se a despesa é obrigatória tem-se o “orçamento impositivo”, ao passo que se a execução foi facultativa, estamos diante do chamado “orçamento autorizativo”, tema que será explorado na sequência.

## 2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Retomando, é importante delinear em que consiste efetivamente um orçamento público, conceituando-o como forma de desenvolvimento do tema proposto no presente trabalho.

No que tange ao conceito do orçamento público, vejamos o disposto na cartilha Orçamento & Direitos, do Instituto de Estudos Socioeconômicos – UNESC:

O orçamento é uma peça política e de embate entre grupos. Algumas pessoas querem mais creches, mais universidades, facilidades para compra de sementes, melhores salários para professores. Outras desejam transporte público, mais espaços de lazer, postos de saúde com médicos e médicas nos finais de semana, a criação de uma área de proteção ambiental. (Orçamento, 2017, p. 27)

Ou seja, a peça orçamentária é uma decisão política pautada em debates entre grupos para que seus anseios sejam atendidos, é no momento da elaboração do orçamento que os rumos da administração serão tomados, definindo-se onde vão ser empregados todos os recursos públicos recolhidos a título de tributos.

Para James Giacomoni o orçamento representou um divisor de águas no que diz respeito à disciplina das finanças públicas. Tem como principal atribuição a de otimizar o controle político sobre o gestor público por parte dos órgãos de controle (Giacomoni, 2010, p. 55).

Logo, deduz-se que o orçamento público está atrelado à ideia de estabelecer previamente como será planejado o gasto público, delimitando metas e saber com antecedência o valor que um ente federado pretende arrecadar em dado período, além de fixar as despesas que irão incorrer nesse interregno (Aranha; Oliveira Júnior, 2019).

Harrison Leite já traz em sua obra tanto a concepção moderna quanto a clássica sobre o orçamento público que são dignas de nota para enriquecer o presente trabalho. Para o aludido autor, a concepção clássica tem o orçamento como uma “simples peça que contemplava a previsão da receita e a fixação da despesa. Assim, tinha um aspecto apenas contábil e financeiro [...]” (Leite, 2023, p. 108).

Já a concepção moderna de orçamento trazida pelo mesmo autor revela que:

[...] o orçamento, tido, agora, como lei que programa a vida financeira do Estado, permitindo-se até mesmo haver endividamento deste, em atenção, sobretudo, aos interesses públicos da sociedade. Assim, toda vez que não é possível se alcançar equilíbrio fiscal no orçamento, ou seja, quando as despesas públicas não são cobertas pela totalidade da receita arrecadada, há necessidade de o orçamento contemplar modalidades de cobrir o déficit, apelando aí para os empréstimos públicos, aqui chamados de crédito público. (Leite, 2023, p. 108).

Tal concepção demonstra a evolução do orçamento público diante da complexidade cada vez maior da sociedade e dos problemas a serem enfrentados pelo Estado Moderno, cada vez mais, no caso brasileiro, garantidor de direitos fundamentais ao cidadão.

## 2.2 DIFERENÇAS ENTRE ORÇAMENTO IMPOSITIVO E AUTORIZATIVO

Por falar em implementação, é salutar aferir a natureza jurídica atribuída ao orçamento público. Determinar se ele tem natureza impositiva ou meramente autorizativa, de modo a averiguar se o ordenador da despesa está obrigado a executar o orçamento ou se este é um documento que somente o autoriza a implementar a despesa se assim desejar.

É ponto de discussão palpitante na doutrina o fato de a lei orçamentária ter natureza formal ou material. Para Ricardo Lobo Torres o tema é relevante por guardar relação com a impositividade do orçamento. Nesse aspecto, destaca-se:

Parece-nos que, apesar desses desencontros, o problema da natureza do orçamento continua relevante, eis que dele dependem outras questões: a obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas; a da criação de direitos subjetivos para terceiros; a da revogação das leis financeiras materiais (Torres, 2008, p. 177).

Por uma questão de recorte metodológico, o presente trabalho foca na problemática da impositividade ou não do orçamento, deixando de lado a criação de direitos subjetivos e a revogação de leis financeiras.

Ao abordar o tema, Kiyoshi Harada assevera que a lei orçamentária (cuja vigência é preestabelecida em um ano) versa sobre uma lei de efeito concreto, diferindo das demais leis, uma vez que estas são marcadas pela generalidade, abstratividade e permanência. Para o autor, essa característica de concretude, sob o aspecto material, retira-lhe o caráter de lei (Harada, 2011, p. 64).

Tal posição faz crer que Harada entende que o orçamento tem natureza material, pois, ao atribuir efeito concreto, às peças orçamentárias, denota-se aparente necessidade de cumprir o disposto na lei, deixando pouco espaço para subjetividade em se aplicar o orçamento.

Nesse aspecto, deve-se perquirir se o orçamento público tem natureza meramente autorizativa ou acaso ela seria impositiva. A primeira decorre da desnecessidade de o ordenador da despesa cumprir todas as ações estabelecidas na Lei Orçamentária Anual, sendo o orçamento uma lei que apenas autoriza o Executivo a adotar tais ações.

Já a natureza impositiva seria o inverso, ou seja, estaria o Chefe do Poder Executivo obrigado a cumprir fielmente as ações previstas na peça orçamentária, não lhe atribuindo qualquer discricionariedade na implementação das ações contidas na LOA.

Respondendo à questão, é pacífico lembrar que no Brasil o orçamento público tem natureza meramente autorizativa, atribuindo ao Ordenador da despesa definir os rumos da execução orçamentária. Nesse sentido, Vidal Serrano Nunes lembra que:

Todavia, no âmago do próprio princípio da legalidade, surge o chamado princípio de legalidade orçamentária [...] um dado essencial que, antes de mais, deve ser registrado é o fato de que a lei orçamentária autoriza, mas não vincula. É dizer, sem a previsão orçamentária, a despesa, em princípio, não pode ser realizada, mas com ela o Executivo não se vê obrigado à sua realização (Nunes Junior, 2009, p. 171).

No mesmo sentido, Rodrigo Luís Kanayama, em seu artigo intitulado “A ineficiência do orçamento público impositivo”, esclarece que uma lei orçamentária tem o condão de fixar e autorizar a despesa. Para ele, a conotação de “autorizar” é distinta dos verbos “obrigar” ou “impor”. Vale dizer, o gestor da coisa pública está diante de uma mera faculdade em implementar o disposto na lei orçamentária (Kanayama, 2009. p. 132).

Para defender a tese de que o orçamento público no Brasil tem natureza autorizativa, Edilberto Carlos Pontes Lima esclarece que “o modelo brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa” (Lima, 2003, p. 8).

Sobre a natureza autorizativa do orçamento público, Allaymer Ronaldo Bonesso destaca que “o administrador público ao fixar determinadas despesas não está obrigado a levar a efeito o gasto público. Pode considerar que o momento não é propício para determinada despesa financeira [...]” (Bonesso, 2015, p. 232). Percebe-se que quando o autor invoca a discricionariedade do ordenador da despesa, ele está se alinhando com o entendimento dos demais citados acima.

Entretanto, devemos lembrar que a própria Constituição Federal excepciona essa desvinculação desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional 86/2015, quando o orçamento impositivo foi criado Brasil.

Aludida alteração constitucional criou o orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo sua redação, o ordenador da despesa se vê obrigado a realizar 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida do Exercício anterior oriunda das chamadas Emendas Impositivas.

Até o limite deste percentual, o Parlamento pode apresentar emendas parlamentares, sendo que necessariamente metade delas devem ser destinadas a ações e serviços públicos de saúde, nos termos do § 9º do Artigo 166 da Constituição Federal.

Desta feita, visualiza-se que a grande maioria do orçamento público tem natureza autorizativa. Lembrando que após a Emenda Constitucional 86/2015 passou a existir alguns aspectos impositivos na execução orçamentária.

Além disso, em 26 de junho de 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional 100/2019 que tornou obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

De acordo com este novel dispositivo constitucional, houve alteração nos dispositivos contidos nos Artigos 165 e 166 da Constituição Federal de tal sorte que tornou obrigatória a execução da orçamentária de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, até o montante de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda, passando para 1% (um por cento) nos anos seguintes da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Por fim, em dezembro de 2022 entrou em vigor a Emenda Constitucional 126/2022, passando para 2% (dois por cento) o percentual de execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.

Independente da sua natureza autorizativa ou impositiva, até o momento, pôde-se notar que o orçamento público é o instrumento adequado para que a despesa pública possa ser realizada no Brasil. Não há falar em despesa sem a devida previsão orçamentária.

### 2.3 CONSEQUÊNCIAS PELO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Feitas estas considerações acerca da natureza jurídica do orçamento público, esclarecendo sua obrigatoriedade ou não de se executá-lo, é importante se verificar se o gestor pode ser responsabilizado pela não execução orçamentária de ações inseridas a título de emendas impositivas.

A Constituição somente assegura ser obrigatória a execução das emendas ditas impositivas, não tecendo maiores esclarecimentos sobre quais seriam as consequências em caso de descumprimento.

No âmbito municipal pode-se cogitar eventual prática de infração político-administrativa por parte do Chefe do Poder Executivo a conduta de descumprir deliberadamente (sem qualquer justificativa) o orçamento impositivo. Explica-se:

O Decreto-Lei 201, de 1967 traz no bojo dos incisos do seu Artigo 4º quais as condutas praticadas pelo Prefeito que caracterizam infrações político-administrativas sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato. Dentre elas, está a conduta de “descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro” (Inciso VI do Artigo 4º).

Tal dispositivo não tem o condão de possibilitar a cassação do Prefeito em caso de não cumprimento de ações previstas no orçamento quando meramente autorizativo, entretanto, conforme prevê a Constituição que as emendas pelos Parlamentares são de execução obrigatória, é fácil concluir que a sua inexecução caracteriza o descumprimento do próprio orçamento, incorrendo o Chefe do Executivo Municipal sujeito às penalidades previstas no referido Decreto-Lei.

Entretanto, sabe-se que o julgamento das infrações político-administrativas são jurídicos-políticos, ficando o Vereador cuja emenda não foi cumprida sujeito a conveniência política de responsabilizar o Prefeito Municipal, tornando pouco efetiva a aplicação de sanção a este Agente Político.

É de se destacar ainda que o descumprimento de emendas parlamentares impositivas ocorre normalmente quando o seu autor é de oposição ao Chefe do Executivo, e se este tem uma base política no Parlamento sólida, não terá contra si dois terços dos votos capazes de destituí-lo do cargo, dificultando mais ainda a aplicabilidade da sanção prevista no Decreto-Lei em comento.

De outra banda, cogita-se levar o descumprimento das emendas impositivas aos órgãos de controle externo, tais quais Ministério Público e Tribunais de Contas, os quais poderão averiguar a conduta do Prefeito, podendo responsabilizá-lo.

O Ministério Público poderá, dentre outras maneiras, solicitar a assinatura de Termo de Ajuste de Conduta para que o Prefeito Municipal pare de descumprir o orçamento impositivo, atuando como fiscal da ordem jurídica, visto que toda execução orçamentária necessariamente envolve interesse público ou social.

Em último caso, a inoperância do Poder Executivo em executar a ação inserida a título de emenda impositiva, havendo dano de interesse difuso ou coletivo, o Ministério Público poderá ingressar com Ação Civil Pública para buscar a efetivação da política pública pendente.

Já os Tribunais de Contas Estaduais possuem atribuição de apreciar e julgar as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos; bem como de controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios, e dentre outras atribuições, aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

Nesse sentido os Tribunais de Contas podem avaliar a ilegalidade praticada pelo Chefe do Poder Executivo pela inexecução do orçamento impositivo, compelindo-o a cessar tal delito, executando as ações obrigatórias sob pena de multa pela conduta ilícita de descumprir o orçamento impositivo.

### **3 O JULGAMENTO DAS CONTAS PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL**

Feito o breve introito sobre a questão orçamentária, aferindo-se a sua impositividade ou não, abordando, de forma superficial uma possível responsabilização do gestor, antes de adentrar ao derradeiro capítulo do trabalho proposto para tratar do papel dos Tribunais de Contas no auxílio do Poder Legislativo, é oportuno se verificar a questão da prestação de contas de quem faz a gestão de recursos públicos.

Para tanto, devemos aferir o dever de prestar contas, delimitando qual autoridade deve julgar tais contas prestadas, distinguindo as contas de gestão das contas de governo do Administrador Público.

Nesse Capítulo, será delimitado o ramo de atuação da Câmara Municipal no julgamento das contas do Chefe do Executivo, verificando em quais situações as Casas Legislativas Brasileiras irão aferir a regularidade das contas dos Prefeitos, ocasião em que ficará nítido que não são todas as contas prestadas por esta autoridade que serão julgadas pelo Parlamento Municipal.

#### **3.1 O DEVER DE PRESTAR CONTAS**

O dever de prestar contas decorre do Princípio Democrático que indica que o Brasil é uma República, onde os bens e recursos públicos são de titularidade do povo, destinatário último das políticas públicas e detentor do Poder propriamente dito, conforme dispõe o Parágrafo Único do Artigo 1º da Constituição, que prevê

que “todo Poder emana do povo, que é exercido pelos representantes eleitos ou diretamente nos casos previstos pela Constituição”. (Brasil, 1988)

No mesmo sentido, prevê o Parágrafo Único do Artigo 70 da Constituição Federal que:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Brasil, 1988, art. 70)

Dentre outros dispositivos constitucionais que asseguram a obrigatoriedade de prestar contas, citam-se ainda os Artigos 30, Inciso III e 84, Inciso XXIV que estabelecem que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, **sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas** e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

...

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIV - **prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas** referentes ao exercício anterior; (grifo nosso) (Brasil, 1988, art. 30, inc. III; art. 84, inc. XXIV)

Assim, quando o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, os Presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados, das Câmaras Municipais, dos Tribunais, dos Tribunais de Contas etc., executam os respectivos orçamentos, cabem a eles prestarem contas que deverão ser julgadas nos termos da Constituição Federal.

Além disso, as instituições privadas que recebem recursos do Estado (*lato sensu*) deverão igualmente prestar contas, conforme dispõe o dispositivo constitucional transcrito acima.

A ausência de prestação de contas caracteriza falta grave do Gestor podendo resultar em intervenção no Estado por parte da União, bem como intervenção nos Municípios por parte dos Estados, conforme dispõem os seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; (Brasil, 1988, art. 34, inc.7, alínea d; art. 35, inc. II)

Diante desses dispositivos constitucionais nota-se o valor que o constituinte atribuiu ao dever de prestar contas. Reflexo desta importância, o legislador ordinário também regulou o tema punindo severamente o gestor que deixa de prestar contas.

O Decreto-Lei 201, de 1967, já citado anteriormente prevê no seu artigo inaugural que:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

VI - **deixar de prestar contas anuais** da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos; (grifo nosso) (Brasil, 1967, art. 1º, inc. 6)

Assim, pune-se o Chefe do Executivo Municipal com pena de detenção de três meses a três anos que incidir nessa vedação, conforme dispõe o § 1º do Artigo 1º do Decreto-Lei em pauta. Frisa-se que a simples prestação de contas fora do prazo já caracteriza o crime em comento, conforme prevê a parte final do dispositivo retromencionado.

Além da esfera criminal, a prática de não prestar contas caracteriza ato de improbidade administrativa prevista no Artigo 11, Inciso VI da Lei 8.429, de 1992, senão vejamos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

VI - **deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo**, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (grifo nosso) (Brasil, 1992, art. 11, inc. 6)

Em se tratando de improbidade administrativa é bom lembrar que se exige o dolo do Gestor em não prestar contas e a pena aplicada varia cumulativamente ou não de multa civil de até vinte e quatro vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; proibição de contratar com o poder público; proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, conforme prevê o Artigo 12, Inciso III da lei em questão.

Por fim, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2.849/11 que tipifica como crime a omissão no dever de prestar contas da aplicação dos valores recebidos com base em convênios e contratos, com pena prevista de até quatro anos de reclusão e multa.

Tal proposta, se convertida em lei, tende a coibir a má gestão de recursos públicos por parte de ONGs, por exemplo, que recebem repasses e não raras vezes desviam tais recursos aplicando-os em outras finalidades destituídas de caráter público.

### 3.2 3.2 DISTINÇÃO ENTRE CONTAS DE GESTÃO E CONTAS DE GOVERNO

Esclarecida a obrigatoriedade de prestar contas de despesas realizadas com recursos públicos, para atingir os objetivos traçados no presente estudo, é importante deixar clara a distinção existente entre as chamadas contas de governo e contas de gestão.

### 3.2.1 Contas de Gestão

As contas de gestão dizem respeito às contas que são prestadas por todo aquele ordenador de despesas públicas. Sobre o tema, o STJ decidiu que:

[...] dizem respeito ao dever de prestar contas, de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF-88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3 da CF-88). (STJ, RMS 11060-GO - DI 16/09/2002. Rel. para o acórdão Min. Paulo Medina.) (Brasil, 1988, art. 70, art. 71, II e §3º; Brasil, 2002)

Luiz Setembrino Von Holleben lembra que não raras vezes, em municípios pequenos, os Prefeitos assumem a responsabilidade pelas contas de gestão e de governo cumulativamente, já os municípios grandes delegam a função de ordenador de despesa a outros órgãos e agentes (Holleben, 2009, p. 21).

Flávio Sátiro Fernandes esclarece quando o Prefeito assume o papel de ordenador das despesas senão vejamos: “[...] assinando empenhos, emitindo cheques, autorizando gastos, homologando licitações, enfim, responsabilizando-se por todas as despesas, das menores às maiores, pois todas são por ele ordenadas [...]” (Fernandes, 1991, p. 77).

Para ilustrar o disposto acima, cita-se o Acórdão no bojo da ADPF 982/PR emitido em 2025, onde o STF firmou o entendimento de que:

Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas de gestão, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário. (ADPF 982, STF. Rel. Min. Flávio Dino. Julgado em 24/02/2025, publicado em 17/03/2025) (Brasil, 2025)

Na sequência verificaremos que as contas de gestão (aquela em que o ordenador da despesa vem a ser o responsável por ela), não se confunde em absoluto com as contas de governo, esta também conhecida como simplesmente Prestação de Contas Anuais – PCA.

### 3.2.2 Contas de Governo

O Chefe de Poder Executivo tem a responsabilidade de entregar ao Tribunal de Contas do Estado a sua prestação de contas anual – PCA, onde deverá comprovar os atos de governo de todo o exercício financeiro.

No ano de 2022 foi lançado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná o Programa de Avaliação das Contas de Governo – PROGOV, alterando completamente a sistemática da prestação de contas anual do Chefe do Executivo.

Antes do PROGOV, o foco na prestação de contas era exclusivamente sobre indicadores financeiros, onde se avaliava o relatório do controle interno, o percentual aplicado na educação e saúde, o limite de despesas de pessoal, o limite da dívida

ativa consolidada, os resultados orçamentário/financeiro e a gestão do regime próprio previdenciário.

Os indicadores financeiros ainda fazem parte do escopo de análise por parte do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para efeito de emissão de parecer sobre as contas dos Prefeitos. Entretanto, ainda são avaliados os resultados das políticas públicas implementadas durante o exercício financeiro e a Instrução Normativa 172, de 11 de julho de 2022, do TCE-PR, regulamenta o tema.

Com o PROGOV a ideia é propor e implementar modelo de análise de governo que busque aferir o resultado da atuação governamental quanto ao estabelecimento de metas e objetivos, à alocação de recursos, à implementação de processos e à disponibilização de serviços e produtos visando ao atendimento das necessidades da população e ao equilíbrio fiscal do Município.

No Exercício de 2024, as políticas públicas avaliadas por meio de questionários encaminhados aos Servidores dos Executivos Municipais foram: Administração Financeira, Assistência Social, Educação, Previdência, Saúde, e Transparência e Relacionamento.

Encaminhada ao Tribunal de Contas estadual a prestação de contas anual (ou contas de governo), referida corte de contas emitirá tão somente um parecer sobre as contas, podendo, no Paraná, opinar pela regularidade, regularidade com ressalva, irregularidade ou abstenção de opinião, conforme preceituam os incisos do Artigo 25 da Instrução Normativa 172, de 2022.

É justamente no que tange somente à emissão de parecer que reside a maior diferença entre as contas de governo e as contas de gestão. Afinal, partindo da premissa de que os Tribunais de Contas Estaduais somente emitem um parecer sobre as contas de governo prestadas pelos Prefeitos, indaga-se: a quem cabe julgá-las? E as contas de gestão, quem as julga? O tema será explorado na sequência.

### 3.3 O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXECUTIVO

Tema bastante discutido pela doutrina e jurisprudência durante anos, mas ao que tudo indica apaziguado pelo STF com o julgamento da ADPF 982 em fevereiro de 2025.

Referida Ação discutia a competência dos Tribunais de Contas Estaduais em julgar as contas de gestão dos Prefeitos que atuarem na condição de ordenadores de despesas.

A citada ação foi ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON contra um conjunto de decisões judiciais que “anulam penas aplicadas a prefeitos municipais quando atuam na qualidade de ordenadores de despesas, não só quanto aos efeitos eleitorais, mas também quanto à fixação de multas e à reparação ao erário”.

Dentre as teses firmadas no aludido julgamento, destaca-se:

Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas (ADPF 982, STF. Rel. Min. Flávio Dino. Julgado em 24/02/2025, publicado em 17/03/2025). (Brasil, 2025)

É dizer, segundo o STF a autoridade competente para o julgamento das contas de gestão do Chefe do Poder Executivo quando atuar como ordenador de despesa é o respectivo Tribunal de Contas Estadual e não a Câmara Municipal.

A competência desta em julgar as contas do Chefe do Poder Executivo está prevista na conjugação dos Artigos 31 e 71, Inciso I da Constituição, senão vejamos:

Art. 31. A **fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal**, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o **auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados** ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º **O parecer prévio**, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, **só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal**. (grifos nossos)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - **apreciar as contas prestadas anualmente** pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (grifo nosso) (Brasil, 1988, art. 3, §1º e §2º; art. 71, inc. I)

Nota-se que o Artigo 31 atribuiu às Câmaras Municipais o exercício da fiscalização sobre os atos do Poder Executivo, podendo inclusive contrariar o disposto nos pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas (art. 31, §2º), cabendo a estes o papel de apreciar (e não julgar) as prestações de contas anuais, auxiliando as Câmaras no controle externo (art. 71, I e 31, §1º).

Ficou definido que quando a Constituição fala “apreciar as contas prestadas anualmente...” ela está se referindo às contas de governo (PCA), cabendo aos Tribunais de Contas somente emitir um parecer meramente opinativo para subsidiar o julgamento das contas realizado pelas Câmaras Municipais.

Já o Inciso II do Artigo 71 da Constituição traz a seguinte atribuição aos Tribunais de Contas:

II - **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;(grifo nosso) (Brasil, 1988, art. 71, inc. II)

Assim, a Constituição assegurou aos Tribunais de Contas a prerrogativa de julgar (e não apreciar) as contas dos ordenadores de despesas, ou seja, julgar as contas de gestão, tema agora pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, visto que

a jurisprudência era bastante divergente até fevereiro de 2025, antes do julgamento da ADPF em comento.

Exemplificando a diferenciação existente entre ambas as contas se cita o Artigo 21 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que prevê:

Art. 21. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa, no prazo máximo de sessenta dias a contar de seu recebimento.

§1º As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, sendo que o parecer prévio se restringirá apenas ao Poder Executivo, e as demais contas de gestão objeto de julgamento em separado, em procedimento próprio. (Brasil, TCEPR, 2025, art. 21, §1º)

Verifica-se que a prestação de contas anual estadual contempla a prestação de contas dos três Poderes e do Ministério Público, sendo o parecer prévio emitido somente sobre as contas do Governador para posterior julgamento feito por parte da Assembleia Legislativa do Estado. Já a parte dos demais Poderes e MP será objeto de análise apartada para que o próprio TCE as julgue (contas de gestão).

Em síntese: Contas de Governo dos Prefeitos são julgadas pelas Câmaras Municipais, a partir da emissão de parecer opinativo por parte dos Tribunais de Contas. Já as Contas de Gestão dos Prefeitos, quando atuarem como ordenadores de despesas, e demais administradores públicos são julgados pelos Tribunais de Contas, não cabendo às Câmaras Municipais qualquer ingerência sobre tais julgamentos.

#### **4 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO AUXÍLIO AO LEGISLATIVO**

O controle na execução de tais ações tem sido o ponto nevrálgico do orçamento impositivo, ainda mais em contextos municipais onde as Câmaras Municipais normalmente não dispõem de corpo técnico apto a apoiar os Vereadores.

Não raras vezes, o Parlamento Municipal institui o Orçamento Impositivo, mas não tem condições de cobrar o Chefe do Poder Executivo para que este execute-o, resultando em inexecução das emendas parlamentares dos Vereadores da oposição e gerando quebra na isonomia e na impessoalidade na gestão das Emendas Parlamentares.

A partir dessa dificuldade eminentemente técnica enfrentada pelas Câmaras Municipais Brasil afora, pode-se cogitar o apoio por parte dos Tribunais de Contas Estaduais.

Tal atribuição de auxílio ao Legislativo Municipal por parte das Cortes de Contas tem fundamento constitucional. O já citado Artigo 31, I da nossa Lei Maior atribui essa competência dos Tribunais de Contas em auxiliar as Câmaras Municipais no exercício do seu *munus* público de fiscalizar o Poder Executivo.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no entanto, lembra que: “O Tribunal de Contas não é órgão auxiliar do Poder Legislativo, órgão de assessoramento do parlamento ou seu apêndice. Constitui, no mínimo, desconhecimento da história e da Constituição assim cognominá-lo” (Jacoby Fernandes, 1999, p.169).

Assim, por mais que seja um órgão que presta auxílio, não há falar em hierarquia entre o Legislativo e os Tribunais de Contas, devendo ser respeitada a autonomia e independência deste, não se submetendo sequer ao Poder Executivo que lhe repassa os recursos financeiros para seu funcionamento.

Traçado esse alerta, como forma de auxiliar as Câmaras Municipais, os Tribunais de Contas emitem pareceres prévios opinativos, conforme já esposado acima. Este parecer possui um escopo, contendo os itens a serem inseridos no bojo das prestações de contas para análise.

No âmbito do TCE-PR, conforme prevê a Instrução Normativa 172, de 2022, a prestação de contas do Prefeito deve conter: I - descrição da conjuntura social, econômica e política; II - avaliação da implementação das políticas públicas municipais; III - opinativo sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos públicos municipais.

Sobre a questão da análise da execução orçamentária (item III acima), o questionário trazido no corpo da Nota Técnica 31, de 25 de outubro de 2024, do TCE, que dispõe sobre a atualização dos formulários de avaliação do grau de implementação de políticas públicas para compor a prestação de contas anual, não faz menção ao cumprimento de emendas impositivas municipais.

Isso implica dizer que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná não avalia a execução dessas despesas obrigatórias inseridas a título de emendas impositivas nos Municípios. Em outras palavras, o cumprimento das emendas impositivas municipais não faz parte da prestação de contas anual – PCA ou das Contas de Governo.

Crítica à parte, a nosso juízo, é um equívoco não analisar o cumprimento efetivo das Emendas Parlamentares, visto que possui regramento constitucional, tal qual a obrigação dos gastos mínimos com educação e saúde, itens avaliados pelo TCE-PR que geram, inclusive, emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas do Chefe do Executivo que não cumprir.

Entretanto, o fato de o cumprimento das Emendas Impositivas não ser objeto de análise nas contas de governo, no bojo da PCA, não quer dizer que o TCE-PR não pode se debruçar sobre o cumprimento destas ações impositivas. O Artigo 22 da IN 172/2022, por exemplo, assegura que:

Art. 22. O opinativo sobre a avaliação da execução orçamentária e financeira consistirá em análise sobre os aspectos orçamentários, contábeis, financeiros e patrimoniais do Município, nos termos do caput do art. 217-A do Regimento Interno.

Parágrafo único. **A análise prevista neste artigo não vinculará exames futuros sobre a matéria e não implicará convalidação ou saneamento de fatos ou apontamentos não abrangidos pelo escopo de análise.** (grifo nosso) (Brasil, TCEPR, 2022, art. 22)

Ou seja, não é porque houve a emissão de um parecer prévio opinando pela aprovação das contas que toda a despesa realizada foi tida como regular, sendo resguardada por uma suposta “coisa julgada”.

Assim, caso haja eventual denúncia ao TCE-PR sobre o descumprimento do orçamento impositivo, mesmo este tendo se posicionado favoravelmente pela aprovação das contas na PCA, ainda assim será avaliada a suposta irregularidade por esta Corte de Contas.

Tal prerrogativa do Tribunal guarda relação com seu dever constitucional de fiscalizar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, avaliar os programas e as políticas públicas do Poder Executivo Municipal em auxílio às Câmaras Municipais.

Para tanto, o Artigo 30 da Lei Orgânica do TCE-PR estabelece que:

Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações. (Brasil, TCEPR, 2025, art. 30)

Além disso, a Lei Orgânica do TCE-PR no Artigo 9º, Inciso V assegura que esta Corte tem como atribuição “verificar a regularidade da execução da programação financeira”.

Com isso, nota-se que não obstante não haver qualquer dispositivo que diretamente determine ao Tribunal de Contas que fiscalize o cumprimento de Emendas Impositivas, há uma enorme gama de dispositivos legais e constitucionais que lhe atribui esta prerrogativa.

#### 4.1 SUGESTÕES DE IMPLEMENTAÇÃO PARA O CUMPRIMENTO DE EMENDAS IMPOSITIVAS

Do exposto até o momento, verificamos que os Tribunais de Contas auxiliam as Câmaras Municipais no controle da Administração Municipal, mas no que tange ao cumprimento das Emendas Impositivas, muitas Casas Legislativas têm encontrado dificuldades.

Assim, de maneira despretensiosa, como forma de fomentar o debate dando sentido ao presente trabalho acadêmico, ousamos sugerir algumas ferramentas aptas a facilitar a fiscalização do cumprimento das Emendas Impositivas no âmbito dos municípios paranaenses.

#### 4.1.1 Inclusão no escopo da prestação de contas anual

Cogita-se colocar como no formulário do questionário referente à área de administração financeira, do PROGOV, dentre as questões Q03. Execução da despesa orçamentária, um item: “O Município cumpriu todas as emendas parlamentares impositivas, as quais não havia inviabilidade técnica?”

Ou ainda colocar dentre os escopos avaliados pelo TCE o cumprimento das Emendas Parlamentares Impositivas. Alternativa viável com o grau de tecnologia disponível atualmente à Corte de Contas Paranaense. Neste caso, o Executivo informaria quais são tais emendas e comprova a sua execução no bojo da prestação de contas ou justifica a sua inviabilidade técnica em cumpri-las.

Evidentemente que tem que se levar em conta que nem todos os Municípios paranaenses instituíram o Orçamento Impositivo, sendo esta regra aplicada somente aos que fazem uso desta modalidade de emendas parlamentares.

Salienta-se que com a criação do PROGOV, as contas dos Prefeitos Municipais passaram a ter um trâmite muito mais célere, visto que a parte do contraditório, antes prevista na fase de elaboração do parecer prévio dentro do TCE-PR foi transferida às Câmaras Municipais quando do julgamento propriamente dito das contas.

Isso implica em dizer que, em tese, o volume de trabalho da Corte de Contas Paranaense tende a diminuir, o que pode ser um fator benéfico na inserção das Emendas Impositivas no escopo da PCA.

Evidentemente não se está a dizer que não há mais um enorme volume de trabalho no TCE-PR, mas sim que ao que parece, esse volume diminuiu com a implantação do PROGOV.

#### 4.1.2 Criação de painel de execução de emendas parlamentares municipais

Outra ferramenta que pode auxiliar os Legislativos Municipais no controle da execução das Emendas Impositivas seria a criação de uma espécie de painel da transparência das Emendas Municipais no site do próprio TCE, podendo ser linkado no portal de cada Câmara Municipal.

Algo semelhante ao já existente no portal do Governo Federal<sup>2</sup> ou ainda no Portal da Transparência do Governo Federal<sup>3</sup>, mas voltado para as emendas parlamentares municipais, onde conste as emendas incluídas no orçamento executadas e as que aguardam a execução.

Salienta-se que o site do TCE-PR já possui ferramenta semelhante que apresenta os recursos destinados aos Municípios, provenientes de Emendas Parlamentares Federais. Trata-se do Portal Informação para Todos<sup>4</sup>.

2 [www.tesourotransparente.gov.br](http://www.tesourotransparente.gov.br)

3 <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/>

4 <https://pit.tce.pr.gov.br/EmendasParlamentares/EmendasParlamentaresConsulta/EmendasParlamentaresBI>

A ideia seria incluir no Portal Informação para Todos as Emendas Parlamentares contidas nos orçamentos municipais, constando quais foram as emendas apresentadas, seu estágio de execução e demais informações relacionadas a elas.

Evidentemente que cada Município pode regulamentar o tema, fazendo a inserção no próprio painel, mas referida alternativa esbarra tanto na vontade política local quanto na estrutura de tecnologia de cada Câmara Municipal.

Atendendo aos anseios da publicidade, dando transparência no trabalho de cada Vereadores e Prefeitos dos 399 municípios paranaenses, bem como auxiliando as Câmaras Municipais a acompanharem a gestão municipal, o TCE-PR, que possui inegável know how na área de tecnologia, poderia capitanear tal ação promovendo a inclusão das Emendas Impositivas Municipais no seu já estruturado Portal Informação para Todos.

#### **4.1.3 Criação de canal de denúncia específico para tratar da inexecução orçamentária obrigatória**

Por fim, a título de sugestão, cogita-se criar um canal de denúncia para que tanto o Parlamentar, quanto o cidadão interessado possam denunciar a inexecução deliberada de Emendas Parlamentares Impositivas por parte do Chefe do Poder Executivo.

Alternativamente, sugere-se ao menos o fomento dos atuais canais de comunicação para que o Vereador possa se familiarizar e se habituar com as ferramentas à disposição, estreitando cada vez mais essa relação com a corte de contas paranaense.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Do exposto, pode-se verificar que com a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015 inaugurou-se o chamado orçamento impositivo no âmbito da Administração Pública Federal, abrindo-se a possibilidade de os Municípios legislarem sobre o tema, criando a obrigação para os Prefeitos executarem as emendas parlamentares inseridas à peça orçamentária local no limite admitido pela respectiva Lei Orgânica, limitado ao percentual admitido na Constituição Federal.

Sobre o orçamento impositivo, pôde-se constatar que sua inexecução sem a devida justificativa tende a gerar responsabilização do Prefeito com base no Decreto-Lei 201/1967.

Entretanto, trata-se de responsabilidade que demanda um julgamento político, que pode alijar as minorias parlamentares da tomada de decisão, deixando impune o Chefe do Executivo que, porventura deixar de cumprir as emendas de Parlamentares da oposição em minoria.

No que tange à responsabilização, ainda se percebe que os órgãos de controle externos, como Ministério Público e Tribunais de Contas, podem ser uma alternativa viável para constranger o Prefeito ineficiente a cumprir o orçamento impositivo.

Na sequência é importante avaliar a questão das contas de governo e de gestão para definir quais autoridades são competentes para o julgamento dessas contas, chegando ao denominador de que cabem às Câmaras Municipais o julgamento das Contas de Governo, ou prestações de contas anuais dos Prefeitos Municipais.

Já aos Tribunais de Contas Estaduais cabe a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo dos Prefeitos Municipais, auxiliando o Parlamento Municipal no cumprimento de sua obrigação constitucional de julgar tais contas.

Dada a dificuldade na fiscalização da execução destas ações impositivas previstas nas Leis Orçamentárias Anuais Municipais, seja em razão de carência de corpo técnico das Câmaras Municipais ou falta de transparência por parte dos Poderes Executivos, é imperioso que os Tribunais de Contas auxiliem as casas legislativas.

Ficou evidenciada a necessidade de incluir a execução das emendas parlamentares impositivas no escopo de análise do Tribunal de Contas do Paraná, visto que tal execução obrigatória decorre de norma constitucional em atenção ao Princípio da Simetria.

Alternativamente, cumprindo o papel de auxiliar do Legislativo, cogita-se a criação de uma espécie de painel das emendas impositivas municipais no bojo do Portal Informação para Todos do TCE-PR como forma de dar transparência à execução de tais despesas, possibilitando tanto ao Vereador quanto ao cidadão acompanhar a correta aplicação do recurso público inserido na peça orçamentária a título de emenda parlamentar impositiva.

De qualquer forma, mister se faz que haja união entre a Câmara Municipal e os demais órgãos de controle externo, em especial o Tribunal de Contas, para que aquela possa desempenhar seu papel constitucional de fiscalizar a execução orçamentária municipal com o auxílio deste.

Esse alinhamento entre a expertise do TCE-PR ao poder/dever de fiscalizar o Executivo Municipal é imprescindível para que as emendas parlamentares sejam executadas de forma correta, sem perseguições políticas ou preferências pessoais/políticas, que em nada contribuem para o bem-estar da população carente de políticas públicas, afinal, como ficou claro no presente trabalho, o destinatário último de tais políticas é o Povo, detentor de todo Poder, nos termos da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

ARANHA, Mateus Tamura; OLIVEIRA JUNIOR, José de. A vinculação da execução orçamentária como instrumento de implementação de políticas públicas. **CONPEDI: XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI**, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/no85g2cd/oqacff9a>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BONESSO, Allaymer Ronaldo. **Curso de direito financeiro moderno**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=201&ano=1967&ato=0ceETRq50MZRVT795>. Acesso em: 12 jun. 2025.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 52, p. 1-2, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=86&ano=2015&ato=6f5oXRU50dZpWTce4>. Acesso em: 12 jun. 2025.

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 de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 122, p. 1-2, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=100&ano=2019&ato=ba9o3YE1keZpWT487>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, 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 para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 240, p. 18, 22 dez. 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=126&ano=2022&ato=7a3QTWE9kMZpWTfc5>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei 14.230, de 25/10/2021). Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8429&ano=1992&ato=0fckXWq10MFpWTde4>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024 (LOA). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 162, n. 16, p. 1-9, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14822&ano=2024&ato=a97UTRE1ENZpWT4eb>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 982.** Prefeitos que ordenam despesas devem prestar contas por gerir recursos públicos ou causar prejuízo ao erário. (II) Os Tribunais de Contas julgam as contas desses prefeitos, conforme o art. 71, II, da CF/1988. (III) Ao constatar irregularidades, os Tribunais de Contas podem imputar débitos e aplicar sanções fora da esfera eleitoral, sem necessidade de ratificação pelas Câmaras Municipais, que mantêm competência exclusiva para os fins do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990. Relator: Min. Flávio Dino, julgado em 25 mar. 2025. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6424315>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em MS nº 11.060 - GO.** Constitucional e administrativo. Controle externo da administração pública. Atos praticados por prefeito, no exercício de função administrativa e gestora de recursos públicos. Julgamento pelo tribunal de contas. Não sujeição ao decisum da câmara municipal. Competências diversas. Exegese dos arts. 31 e 71 da constituição federal. Relatora: Min. Laurita Vaz, julgado em 25 jun. 2022. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=51010&tipo=0&nreg=199900691946&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20020916&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Instrução Normativa nº 172, de 11 de julho de 2022.** Dispõe sobre a forma e a composição da Prestação de Contas de Prefeitos Municipais, nos termos do art. 216, § 2º, do Regimento Interno. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-172-de-11-de-julho-de-2022/342097/area/10>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Lei Orgânica e Regimento Interno.** Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno-biblioteca-biblioteca/107>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Nota Técnica n. 31, de 25 de outubro de 2024**. Dispõe sobre a atualização dos formulários de avaliação do grau de implementação de políticas públicas referidos no inciso II do art. 5º da Instrução Normativa nº 172, de 12 de julho de 2022 para a Prestação de Contas de Prefeito Municipal referentes aos exercícios financeiros de 2024 e seguintes. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/nota-tecnica-n-31-de-25-de-outubro-de-2024/359030/area/249>. Acesso em: 14 jun. 2025.

FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 65, p. 75-81, jan./jun. 1991.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HOLLEBEN, Luiz Setembrino Von. **Temas de direito público municipal**. Curitiba: Editora Soluções Jurídicas, 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 36, n. 142, p. 167-189, 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r142-15.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2025.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia (RDPE)**, Belo Horizonte, MG, ano 7, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2013/05/ineficiencia-do-orcamento-impositivo-kanayama.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. São Paulo: JusPodivm. 2023.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **IPEA, Revista de planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, n. 26, 2003. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/56>. Acesso em: 12 jun. 2025.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988**: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Verbatim, 2009.

ORÇAMENTO e direitos. Brasília, DF: **Inesc**, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/CartilhaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 15.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.