

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA - AGENTE PÚBLICO - CAMPANHA ELEITORAL

PROCESSO N° : 104892/24
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
 INTERESSADO : ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT
 RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 2563/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Ponta Grossa. Questionamentos relacionados aos repasses provenientes de emendas parlamentares impositivas em ano de eleição. Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições). Resposta nos termos da fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, questionando o seguinte:

- a) Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral, constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?
- b) Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?
- c) Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Pelo Despacho n.º 226/24 (peça 6), em atenção ao cumprimento do artigo 313, § 2º, do Regimento Interno¹, encaminhei os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, por meio da Informação n.º 39/24 (peça 8), constatou que na ocasião inexistiam Acórdãos com força normativa sobre o tema questionado pela municipalidade.

Dessa forma, encaminhei os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da temática.

¹ Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.
 (...)

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)

A Coordenadoria de Gestão Municipal se manifestou nos autos por meio da Instrução n.º 309/25 (peça 13), opinando pela resposta nos seguintes termos:

Pergunta: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?

Resposta: É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. Não há vedação no ano eleitoral para a execução das despesas decorrentes das emendas individuais/impositivas, todavia deve o executivo tratar tais despesas com total transparência para que tanto a população quanto os candidatos ao pleito eleitoral possam acompanhá-las. Necessidade da lei orgânica local prever critérios e formas de execução das emendas parlamentares individuais/impositivas seguindo o texto constitucional alterado pela EC 86 e pela EC 126. As emendas individuais/impositivas são de execução obrigatória desde que aprovadas dentro dos ditames constitucionais. Em havendo claro favorecimento de algum candidato ou partido político na escolha das emendas individuais/impositivas que poderão ser executadas e as que poderão ser contingenciadas dentro dos limites legais, o Chefe do Poder Executivo poderá ser responsabilizado no âmbito da justiça eleitoral. Atentando-se para: se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente. No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação a vedação contida na Lei nº 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato.

Pergunta: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: Sim, com todas as considerações acima abordadas.

Pergunta: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: Não há na legislação que trata das emendas impositivas e nem na legislação eleitoral data limite imposta para a execução das emendas impositivas, desde que atendidas as premissas apresentadas na primeira resposta, as emendas individuais impositivas, que são programações incluídas no orçamento por iniciativa do Legislativo, têm a obrigatoriedade de execução, o que impõe ao gestor a adoção de todos os meios necessários para a entrega dos bens e serviços previstos. No entanto, ainda que as emendas sejam classificadas como despesas discricionárias, são consideradas de execução obrigatória, especialmente para despesas primárias no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social. Por conseguinte, a Constituição Federal, por meio dos §§ 11 e 12 do artigo 165, juntamente com os artigos 62, 62-A e 62-B da LDO Federal de 2020, estabelece o dever da administração pública de executar essas programações. Contudo, tais obrigações devem ser cumpridas respeitando os seguintes condicionantes: a) os dispositivos

constitucionais e legais que fixam metas fiscais ou limites de despesas; b) a necessidade de cancelamento de despesas para a abertura de créditos adicionais; c) a existência de impedimentos técnicos devidamente justificados; e d) a possibilidade de contingenciamento, desde que respeitada a proporção sobre o total das despesas discricionárias. Noutras palavras, a obrigatoriedade de execução dessas programações, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pela LDO Federal 2020, impõe ao gestor a responsabilidade de garantir a entrega efetiva dos bens e serviços prometidos, respeitando os condicionantes legais e orçamentários. Desse modo, a observância das normas que regem a transferência de recursos da União e a execução orçamentária se torna fundamental para assegurar a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Motivo pelo qual é forçoso que os gestores estejam atentos às diretrizes estabelecidas na lei municipal específica, garantindo que as emendas aprovadas se convertam em ações concretas em benefício da sociedade.²

O Ministério Público de Contas apresentou o Parecer n.º 31/25 – PGC (peça 14), concluindo pelas respostas transcritas a seguir:

Pergunta: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?

Resposta: Embora a Lei nº 9.540/1997 não tipifique a execução das emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a juridicidade na concretização desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais; (III) à previsão e autorização na LOA, assim como a compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no PPA e na LDO, de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) que a destinação de recursos nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal nº 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19), não caracterize distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, conduta vedada pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997. Reafirma-se que se excetuam da possibilidade de execução no ano eleitoral as emendas impositivas municipais reservadas à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, pelas razões já expostas por este Órgão Ministerial no Parecer nº 409/24-PGC, e deliberado pelo Pleno por ocasião do Acórdão nº 683/2025, na Consulta objeto dos autos nº 402460/24; de sorte que a legislação eleitoral há de ser observada também no que se refere à inscrição de restos a pagar. Para além de tais pressupostos, é dever dos Poderes Executivos municipais estabelecerem critérios claros de transparência, eficiência e rastreabilidade das emendas impositivas, na linha do decidido pelo STF no julgamento da ADI 7697/DF.

Pergunta: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: As emendas parlamentares municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral por meio da inscrição de restos a pagar, desde que observado o limite fixado no art. 166, § 17 da Constituição Federal, e, no caso específico do Município de Ponta Grossa, aquele previsto no art. 114-A, § 9º da Lei Orgânica, bem como as

2 Disponível na peça 13, fl. 26.

condicionantes indicadas na resposta anterior; ou seja, que não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, conduta vedada pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997.

Pergunta: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, consoante facultado pelo art. 166, § 17 da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da LOA em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/97, consoante já deliberado no Acórdão nº 683/25 do Pleno.³

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida em que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos artigos 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno⁴.

Em relação ao primeiro questionamento “Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?” observo que a indagação tem relativa semelhança com o questionamento formulado pelo Município de General Carneiro no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, de relatoria do ilustre Conselheiro José Durval Mattos do Amaral:

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

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

³ Disponível na peça 13, fl. 27.

⁴ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese. Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...): II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal n.º 13.019/2014. Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação.

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

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

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

Dessa forma, reitero o teor do Acórdão n.º 683/25 – Pleno (e com a retificação dada no Acórdão n.º 1049/25)⁵ para as hipóteses de execução de emendas parlamentares em período eleitoral, destinadas à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, nos termos da fundamentação (grifo nosso):

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

Art. 165 da CRFB: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

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

- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
- II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

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

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

5 Autos de Consulta n.º 402.460/24, sob relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

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

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

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

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

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública

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

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

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

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

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

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

É fato que as emendas disciplinadas pelas ECs nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, conferem aos parlamentares o direito de propor alocações específicas no orçamento, com execução obrigatória, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais, dentre elas:

- a obrigatoriedade de 1% das receitas correntes líquidas, ou seja, metade das emendas parlamentares impositivas, ser previamente destinada a ações de saúde;
- a obrigatoriedade de que 70% dos valores decorrentes de emendas parlamentares impositivas sejam destinadas a despesas de capital;

- a compatibilidade da destinação com programas e políticas públicas previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e,
- edição de lei específica, nos termos do art. 26 da LRF, a autorizar a transferência a pessoas jurídicas, e observância aos preceitos da Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19), quando for o caso.

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

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

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

Nesse sentido, preleciona Rodrigo López Zilio⁶:

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

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

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

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

No entanto, é prudente considerar ainda, que:

- A distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, financiados ou subvencionados pelo Poder Público, **não pode ser utilizada para promover candidatos, partidos políticos, federações ou coligações**, conforme estipula o art. 73, inciso IV, da Lei Federal n.º 9.504/97 e o art. 83, inciso IV, da Resolução TSE n.º 23.610/2019, com a redação alterada pela Resolução TSE n.º 23.671/2021 e,

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

[...]

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

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

plataforma específica como uma medida indispensável para assegurar a compatibilidade das emendas com os instrumentos de planejamento e controle orçamentário, especialmente o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

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

[...]

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

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

[...]

Salientamos, ainda, que ao contrário das despesas obrigatórias, cujo descumprimento aumenta automaticamente o passivo patrimonial, as programações impositivas não têm esse efeito direto, mas ainda assim implicam na responsabilidade do gestor em garantir sua execução, quando compatíveis com as regras constitucionais e programas definidos na LDO local, observado, ainda, a LRF (art. 26) e a Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19). Por outro lado, esbarramos nas vedações impostas pela legislação durante o período eleitoral, o qual obstam a realização de transferências voluntárias e a execução de obras que não estejam em andamento, além de restringir a criação ou aumento de despesas que possam beneficiar candidatos.

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

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

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

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

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

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.⁷

Destaco, no entanto, que a dúvida suscitada pela gestora do Município de Ponta Grossa é mais genérica, abrangendo qualquer modalidade de destinação de recursos previstos em emendas parlamentares impositivas municipais, hipótese que não se restringe à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.

Conforme a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral – TSE⁸, a vedação prevista no artigo 73⁹ deve ser interpretada de forma estrita, sem ampliações por analogia que possam restringir indevidamente a atuação legítima do gestor (grifo nosso):

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. UTILIZAÇÃO ILEGAL E DISTRIBUIÇÃO DESPROPORCIONAL DE RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL HABITACIONAL. CONDUTA VEDADA NÃO CONFIGURADA. ABUSO DE PODER CONFIGURADO. CASSAÇÃO DE DIPLOMA.

SÍNTESE DO CASO

1. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul rejeitou as preliminares arguidas e proveu, em parte, o recurso de Volmir Francescon para:

i) condenar Jairo Paulo Leyter ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 pela prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97;

ii) cassar os diplomas de Jairo Paulo Leyter (Prefeito) e Auri Luiz Vassoler (Vice-prefeito), nos termos do art. 73, § 5º, da Lei n. 9.504/97 e do art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90;

iii) declarar a inelegibilidade de Jairo Paulo Leyter, pelo período de oito anos subsequentes à eleição de 2020, na forma do art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90, por abuso de poder político e de autoridade;

iv) e determinar a realização de novas eleições municipais majoritárias no Município de Entre Rios do Sul/RS.

2. Por meio da decisão agravada, dei parcial provimento ao agravo em recurso especial interposto por Jairo Paulo Leyter, apenas para afastar a condenação pela prática da conduta vedada descrita no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, mantidos os demais comandos do acórdão regional, inclusive a cassação dos diplomas do recorrente e de Auri Luiz Vassoler e a declaração de inelegibilidade do recorrente, pelo prazo de 8 anos subsequentes à eleição de 2020, na forma do art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/90.

ANÁLISE DO AGRAVO REGIMENTAL DE JAIRO PAULO LEYTER

3. O Tribunal de origem consignou que não há discussão sobre a existência de lei autorizadora e da execução orçamentária em exercícios anteriores ao ano de 2020, referente ao programa social habitacional no Município de Entre Rios do Sul/RS, porquanto “a controvérsia reside no implemento do programa à margem da lei e com ampliação significativa de recursos no ano do pleito, resultando na obtenção de dividendos eleitorais mediante o uso indevido da máquina administrativa”.

7 Consulta n.º 402.460/24, sob Relatoria do Conselheiro Durval Amaral.

8 TSE - AREspEI: 060050191 ENTRE RIOS DO SUL - RS, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 09/03/2023, Data de Publicação: 22/03/2023.

9 Lei de Eleições n.º 9.504/97:

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

4. Não ficou configurada a conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.404/97, porquanto a ressalva legal admite a implementação de programas sociais, no ano das eleições, desde que o programa social esteja autorizado em lei e em execução orçamentária no exercício anterior, e – consoante o Tribunal Regional Eleitoral gaúcho – não há controvérsias acerca da existência desses requisitos no programa habitacional implementado no Município de Entre Rios do Sul/RS.

5. Na linha do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral: “Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626–30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 4.2.2016)” (AgR–REspe 1196–53, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 12.9.2016).

6. Segundo constou do acórdão regional, ficou caracterizado o abuso de poder, diante do substancial incremento nas dotações orçamentárias e dos empenhos realizados pelo fundo habitacional, no último ano do governo do primeiro agravante, em 2020, o qual ostentou o percentual de 315,50% de aumento de despesa do programa habitacional, o que, por si só, foi suficiente para se constatar o uso desproporcional de recursos econômicos em favor da sua candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Entre Rios do Sul/RS.

7. O Tribunal a quo registrou o desvirtuamento da política assistencial, a configurar o desvio de finalidade e o abuso de poder político na distribuição gratuita do benefício com intuito em obter vantagem eleitoral, em razão da inobservância de requisitos legais para execução do programa social habitacional, da transgressão à legalidade estrita e à transparência no procedimento administrativo, imprescindíveis no trato da coisa pública, o que permitiram a concessão de privilégios com uso de recursos públicos e o distanciamento da finalidade pública na sua distribuição.

8. O posicionamento da Corte de origem está alinhado à jurisprudência deste Tribunal, segundo a qual: “o abuso do poder político qualifica-se quando a estrutura da administração pública é utilizada em benefício de determinada candidatura” (RO 2650–41, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 8.5.2017), e “o abuso de poder econômico configura-se pelo uso desmedido de aportes patrimoniais que, por sua vultuosidade, é capaz de viciar a vontade do eleitor, desequilibrando, em consequência, o desfecho do pleito e sua lisura” (RO–El 3185–62, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 15.12.2021).

9. A gravidade do ato considerado ilícito ficou delineada no acórdão regional, o qual consignou que “a distribuição de benefícios assistenciais à margem do procedimento legal no período eleitoral, em valores exponencialmente superiores aos manejados em anos anteriores, a partir de programa social de grande e inequívoca repercussão, em atos praticados no seio da máquina estatal e com participação direta do candidato à reeleição, em um pleito definido por curta margem de 13 votos, configura fato grave que compromete o equilíbrio e a normalidade da escolha popular, a ensejar cassação de diploma e inelegibilidade por abuso do poder político (art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90)”.

10. Conforme este Tribunal Superior já decidiu: “o abuso do poder econômico, por sua vez, caracteriza-se pelo emprego desproporcional de recursos patrimoniais (públicos ou privados), com gravidade suficiente para afetar o equilíbrio entre os candidatos e macular a legitimidade da disputa” (AIJE 0601779–05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021).

11. A partir das premissas fáticas delineadas no acórdão regional, resta inviável acolher a argumentação do agravante de não configuração do abuso de poder, sem a realização do reexame fático–probatório dos autos, providência vedada em sede de recurso especial, conforme o verbete sumular 24 do TSE.

ANÁLISE DO AGRAVO REGIMENTAL DE VOLMIR FRANCESCON

12. Não procede a alegação de que houve incorreção no trecho na decisão agravada ao entender que não ficou evidenciada a conduta vedada do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, porquanto a Corte regional registrou que não há controvérsias acerca da existência de lei autorizadora e da execução orçamentária do programa habitacional nos anos anteriores a 2020, de forma que os requisitos necessários para configuração da ressalva prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 encontram-se demonstrados.

13. “Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE 4.2.2016)” (AgR-REspe 1196-53, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE 12.9.2016).

14. Diante do conjunto fático-probatório descrito pelo Tribunal de origem, a conduta imputada ao investigado – consistente na concessão de benefícios assistenciais em ano eleitoral –, embora não se subsuma à vedação prescrita no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tendo em vista a existência de lei autorizadora e já em execução orçamentária em exercícios anteriores, configurou conduta abusiva em razão dos excessos constatados na execução do programa assistencial, com vistas ao pleito de 2020, tal como delineado no aresto recorrido.

CONCLUSÃO

Agravos regimentais a que se nega provimento.

(TSE - AREspEI: 060050191 ENTRE RIOS DO SUL - RS, Relator.: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 09/03/2023, Data de Publicação: 22/03/2023) (grifo nosso).

O objetivo da norma eleitoral é impedir condutas que possam caracterizar abuso de poder político ou econômico, não se destinando a inviabilizar a execução de políticas públicas ou de emendas parlamentares obrigatórias.

Ressalto que a interpretação da norma eleitoral deve se dar sob a luz dos princípios constitucionais da legalidade e segurança jurídica. A imposição de sanções eleitorais e administrativas, como cassação de mandato ou inelegibilidade, exige fundamento legal claro e inequívoco, não se admitindo interpretações extensivas que possam restringir a liberdade administrativa do gestor ou comprometer o mandato parlamentar de forma desproporcional.

Dessa forma, como apontado pela unidade técnica, “é dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares”¹⁰. Embora não haja proibição expressa para a execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares impositivas durante o ano eleitoral, é imprescindível que a Administração Pública assegure plena publicidade sobre essas despesas, permitindo o acompanhamento por parte da sociedade e dos envolvidos no processo eleitoral.

As emendas parlamentares de natureza impositiva têm execução obrigatória, desde que observados os estritos termos constitucionais. Entretanto, caso se verifique

¹⁰ Disponível na peça 13, fl. 26.

que a escolha das emendas a serem executadas se deu de forma a beneficiar diretamente determinado candidato ou partido político, o chefe do Executivo poderá ser responsabilizado pela Justiça Eleitoral, por violação aos princípios da impessoalidade e da legalidade.

Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal já firmou o entendimento de que o cumprimento de emendas impositivas que tenham por objeto a entrega gratuita de bens ou benefícios, não deve ser realizado durante o ano eleitoral, salvo se puder ser claramente demonstrado que tais ações fazem parte de programas contínuos, com previsão em lei anterior e execução já em curso¹¹.

Na hipótese em que as emendas impositivas tenham previsão na Lei Orçamentária Anual, sua execução em ano eleitoral, inclusive nos três meses anteriores ao pleito, não tem vedação legal, desde que ausente o elemento de voluntariedade e não se trate de distribuição de bens com finalidade assistencial ou promocional.

Importa mencionar que a execução de emendas impositivas deve sempre respeitar os limites legais impostos pela Lei Federal n.º 4.320/1964¹², especialmente os arts. 12 e 16 a 19¹³, que tratam da destinação de recursos públicos, bem como o art. 26 da Lei Complementar n.º 101/2000¹⁴, que impõe condicionantes como a prévia autorização legislativa e a vinculação a programas de governo previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em se tratando de parcerias com organizações da sociedade civil, como entidades privadas sem fins lucrativos, a celebração de termos de fomento ou de colaboração exige a observância rigorosa da Lei n.º 13.019/2014¹⁵ (ou de qualquer

11 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-emenda-orcamentaria-impositiva-nao-e-absoluta-e-esta-sujeita-a-restricoes/12181/N>.

12 Lei n.º 4.320/1964 - Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

13 Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas de Custeio; Transferências Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Transferências de Capital.

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

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

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

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

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

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

14 Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

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

15 Lei Federal n.º 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

regramento aplicável para outras hipóteses de vínculos do Poder Público com a esfera privada), com a apresentação de plano de trabalho previamente aprovado, objetivos claros e avaliação de resultados. A observância desses requisitos é indispensável para garantir a legalidade, a transparência e o controle da aplicação dos recursos.

Cumpra ao gestor municipal, ainda, analisar previamente se estão sendo observados os percentuais mínimos constitucionais e legais destinados à saúde e à educação descritos nas Emendas Constitucionais n.º 86 e 126, assim como verificar se há equilíbrio entre despesas correntes e de capital, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Saliento que, se o gestor municipal, no exercício da sua função, constatar que determinada emenda impositiva não pode ser executada em razão das vedações legais do período eleitoral, ou por ausência dos requisitos de legalidade e compatibilidade com as políticas públicas previamente aprovadas, não se configurará descumprimento do orçamento. Nessa hipótese, trata-se de atuação legítima e prudente, alinhada aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e impessoalidade.

Considerando o contexto geral do questionamento, em um cenário em que as emendas parlamentares não constituem transferências voluntárias, nem se caracterizam necessariamente como distribuição gratuita de bens ou valores, concluo que não há vedação legal para os repasses provenientes das emendas, observadas as exigências constitucionais, legais e eleitorais aplicáveis.

É evidente que se o repasse de recursos estiver associado a ações que se desviem da finalidade pública, ou se for comprovada sua utilização com fins indevidos (“eleitoreiros”), outras normas do ordenamento jurídico poderão ser acionadas, inclusive aquelas relacionadas ao abuso de poder político, ao abuso de poder econômico ou ao uso indevido dos meios de comunicação e da estrutura pública.

Pelo exposto, acolho a tese central constante do Parecer do Ministério Público de Contas¹⁶, no sentido de que a resposta ao questionamento deve ser colocada da seguinte forma:

Embora a Lei n.º 9.540/1997 não tipifique a execução de emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a execução desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais, quando houver disciplina sobre a execução obrigatória e limites de restos a pagar; (III) à previsão e autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) à destinação de recursos, nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 12 e 16 a 19 da Lei Federal n.º 4.320/1964, sem que tal

16 Disponível na peça 14, fls. 22 e 27.

destinação configure distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública – conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997. Conforme já decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 683/25 – Pleno, no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, a execução de emendas que envolvam distribuição gratuita de bens ou benefícios, ainda que previstas no orçamento, encontra-se vedada durante o ano eleitoral, inclusive quando inscritas em restos a pagar, salvo nos casos excepcionados pela própria norma eleitoral (programas contínuos em execução orçamentária anterior, situação de emergência ou de calamidade pública). Além de tais pressupostos, é dever do Poder Executivo municipal assegurar que a execução das emendas impositivas observe critérios de transparência, rastreabilidade e aderência a políticas públicas, na linha do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7697/DF.

Em relação ao segundo questionamento “Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?”, conforme já mencionado, quando da análise do primeiro questionamento, é possível a concretização das emendas parlamentares em ano eleitoral com todas as considerações acima abordadas.

Assim, novamente, acolho a tese do Ministério Público de Contas, no seguinte sentido:

Sim. As emendas parlamentares impositivas municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral, desde que: (I) sua execução esteja formalizada por meio da inscrição válida em restos a pagar, nos termos do art. 166, § 17, da Constituição Federal, e dentro dos limites percentuais fixados tanto pela norma constitucional quanto, quando aplicável, pela Lei Orgânica do Município; (II) estejam atendidas todas as condicionantes constitucionais e legais previstas na resposta ao primeiro questionamento, especialmente quanto à vinculação a políticas públicas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, à previsão orçamentária e à existência de plano de trabalho quando houver repasse a entidades privadas; e, sobretudo, (III) não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o que é vedado expressamente pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997, salvo nas hipóteses excepcionais ali previstas”.

Em relação ao terceiro questionamento “Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?”, o Ministério Público de Contas fundamentou no seguinte sentido¹⁷:

Ressalta-se, contudo, que a regular execução de emendas parlamentares, aprovadas na edição da Lei Orçamentária Anual, deve ocorrer até dia 31 de dezembro do ano de vigência da LOA, e, apenas em caráter excepcional, incluído em restos a pagar, observados os percentuais fixados na Constituição Federal.

Como já referido neste opinativo, o art. 114-A, § 9º da Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa, autoriza expressamente a inscrição de restos a pagar da execução financeira das emendas obrigatórias, fixando o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior, respeitando-se o teto de 1% da RCL previsto no art. 166, § 17 da CF/88. Vejamos:

Art. 114-A As emendas de Vereadores ao projeto de lei orçamentária anual, respeitados os limites e disposições deste artigo, serão de execução obrigatória. (AC)

17 Disponível na peça 14, fl. 24.

(...)

§ 9º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 3º deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (destacamos)

Trata-se, assim, de matéria devidamente disciplinada na Lei Orgânica Municipal, motivo pelo qual este Órgão Ministerial entende que, excetuadas àquelas que preveem a distribuição gratuita de bens, em que a regra do art. 73, § 10 da Lei Federal n.º 9.504/1997 deve ser observada, as demais emendas parlamentares municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral por meio da inscrição de restos a pagar, desde que observado o limite fixado no art. 166, § 17 da CF/88, e, no caso específico do Município de Ponta Grossa, aquele previsto no art. 114-A, § 9º da Lei Orgânica. Em resumo, de modo geral, como regra para todos os municípios, a inscrição em restos a pagar das emendas obrigatórias facultada pelo art. 166, § 17 da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, possuem como prazo limite de execução o final do exercício seguinte ao término de vigência da LOA em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, em face do disposto no disposto no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/97, e em observância ao deliberado pelo Pleno por ocasião do Acórdão n.º 683/2025, na Consulta objeto dos autos n.º 402460/24.

O prazo final para a utilização dos recursos referentes a emendas impositivas que foram inscritas como restos a pagar, conforme permitido pelo § 17 do art. 166 da Constituição Federal¹⁸, respeitando os percentuais definidos nesse artigo, é até o fim do exercício financeiro seguinte ao da expiração da Lei Orçamentária Anual – LOA que autorizou originalmente a despesa.

Sendo assim, acolho a tese do opinativo ministerial¹⁹, no sentido de que a resposta seja da seguinte maneira:

A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, conforme facultado pelo art. 166, § 17, da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da Lei Orçamentária Anual (LOA) em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/1997, nos termos do deliberado pelo Tribunal de Contas no Acórdão n.º 683/25 – Pleno.

2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, na pessoa de sua Prefeita, Elizabeth Silveira Schmidt, para respondê-la nos seguintes termos:

18 Art. 166. (...) § 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

19 Disponível na peça 14, fl. 27.

Questionamento 01: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997? Resposta: Embora a Lei n.º 9.540/1997 não tipifique a execução de emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a execução desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais, quando houver disciplina sobre a execução obrigatória e limites de restos a pagar; (III) à previsão e autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) à destinação de recursos, nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 12 e 16 a 19 da Lei Federal n.º 4.320/1964, sem que tal destinação configure distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública – conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997. Conforme já decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 683/25 – Pleno, no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, a execução de emendas que envolvam distribuição gratuita de bens ou benefícios, ainda que previstas no orçamento, encontra-se vedada durante o ano eleitoral, inclusive quando inscritas em restos a pagar, salvo nos casos excepcionados pela própria norma eleitoral (programas contínuos em execução orçamentária anterior, situação de emergência ou de calamidade pública). Além de tais pressupostos, é dever do Poder Executivo municipal assegurar que a execução das emendas impositivas observe critérios de transparência, rastreabilidade e aderência a políticas públicas, na linha do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7697/DF.

Questionamento 02: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: Sim. As emendas parlamentares impositivas municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral, desde que: (I) sua execução esteja formalizada por meio da inscrição válida em restos a pagar, nos termos do art. 166, § 17, da Constituição Federal, e dentro dos limites percentuais fixados tanto pela norma constitucional quanto, quando aplicável, pela Lei Orgânica do Município; (II) estejam atendidas todas as condicionantes constitucionais e legais previstas na resposta ao primeiro questionamento, especialmente quanto à vinculação a políticas públicas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, à previsão orçamentária e à existência de plano de trabalho quando houver repasse a

entidades privadas; e, sobretudo, (III) não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o que é vedado expressamente pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997, salvo nas hipóteses excepcionais ali previstas.

Questionamento 03: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, conforme facultado pelo art. 166, § 17, da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da Lei Orçamentária Anual (LOA) em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/1997, nos termos do deliberado pelo Tribunal de Contas no Acórdão n.º 683/25 – Pleno.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado pela unidade à peça 12.

Após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno²⁰.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, a presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, na pessoa de sua Prefeita, Elizabeth Silveira Schmidt, para respondê-la nos seguintes termos:

I - Questionamento 01: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?

Resposta: Embora a Lei n.º 9.540/1997 não tipifique a execução de emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a execução desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das

20 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010) (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais, quando houver disciplina sobre a execução obrigatória e limites de restos a pagar; (III) à previsão e autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) à destinação de recursos, nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 12 e 16 a 19 da Lei Federal n.º 4.320/1964, sem que tal destinação configure distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública – conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997. Conforme já decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 683/25 – Pleno, no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, a execução de emendas que envolvam distribuição gratuita de bens ou benefícios, ainda que previstas no orçamento, encontra-se vedada durante o ano eleitoral, inclusive quando inscritas em restos a pagar, salvo nos casos excepcionados pela própria norma eleitoral (programas contínuos em execução orçamentária anterior, situação de emergência ou de calamidade pública). Além de tais pressupostos, é dever do Poder Executivo municipal assegurar que a execução das emendas impositivas observe critérios de transparência, rastreabilidade e aderência a políticas públicas, na linha do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7697/DF;

II - Questionamento 02: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: Sim. As emendas parlamentares impositivas municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral, desde que: (I) sua execução esteja formalizada por meio da inscrição válida em restos a pagar, nos termos do art. 166, § 17, da Constituição Federal, e dentro dos limites percentuais fixados tanto pela norma constitucional quanto, quando aplicável, pela Lei Orgânica do Município; (II) estejam atendidas todas as condicionantes constitucionais e legais previstas na resposta ao primeiro questionamento, especialmente quanto à vinculação a políticas públicas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, à previsão orçamentária e à existência de plano de trabalho quando houver repasse a entidades privadas; e, sobretudo, (III) não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o que é vedado expressamente pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997, salvo nas hipóteses excepcionais ali previstas;

III - Questionamento 03: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, conforme facultado pelo art. 166, § 17, da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da Lei Orçamentária Anual (LOA) em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/1997, nos termos do deliberado pelo Tribunal de Contas no Acórdão n.º 683/25 – Pleno;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado pela unidade à peça 12;

V - encaminhar à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno²¹.

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

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

Plenário Virtual, 11 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual n.º 17.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

21 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010) (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;