

Emendas parlamentares impositivas municipais: uma análise a partir dos municípios tocanтинenses

Mandatory municipal parliamentary amendments: an analysis based on municipalities in the State of Tocantins

João Paulo Landin Macedo¹

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) – Palmas/TO, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0814-617X>

Sofia Marques da Silva²

Universidade Federal do Tocantins (UFT) – Palmas/TO, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6603-6661>

Resumo: O desenho constitucional articulado em 1988 outorgou ao Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e ao Legislativo a prerrogativa de emendá-las, equilíbrio que restou reconfigurado por sucessivas reformas constitucionais que fortaleceram o caráter impositivo das emendas parlamentares e consolidaram um cenário de dominância legislativa sobre o processo alocativo público. Replicado por Estados e Municípios, esse movimento permanece pouco investigado em âmbito local, lacuna que apresenta contornos empíricos relevantes diante do dever de reprodução obrigatória das normas federais que estruturam o ciclo orçamentário, reafirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Diante disso, o artigo investiga o perfil de incorporação das emendas individuais impositivas às Leis Orgânicas dos Municípios do Estado do Tocantins, aferindo sua conformidade com os parâmetros constitucionais. Adotou-se abordagem qualitativa e raciocínio hipotético-dedutivo, mediante análise documental de fontes primárias (leis orgânicas e leis orçamentárias). Os resultados, extraídos dos 39 Municípios que incorporaram a impositividade à realidade normativa local, revelam a inexistência de emendas coletivas, a acentuada variância de alíquotas, a predominância da receita corrente líquida como base de cálculo, nem sempre acompanhada da definição de sua referência temporal, omissões quanto à reserva para as ações e serviços públicos de saúde e, sobretudo, a desconexão entre a autorização orgânica e a consignação de dotações na LOA de 2026, verificada em 25 dos 39 entes habilitados, evidenciando padrões de integração normativa dissonantes da moldura federal.

¹ Doutorando em Gestão de Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Mestre em Direito e Políticas Públicas, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-Graduado em Estado de Direito e Combate à Corrupção, pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Professor convidado de Direito Administrativo na Universidade Federal do Tocantins.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Tocantins (UFT). Membro do grupo de pesquisa Observatório Interamericano de Democracia, Direitos Humanos, Gênero e Inovação Tecnológica (OIDHGIT).

Palavras-chave: Execução obrigatória. Orçamento Público. Emendas Parlamentares.

Abstract: The constitutional design articulated in 1988 granted the Executive the initiative over budget laws and the Legislature the prerogative to amend them, a balance subsequently reconfigured by successive constitutional reforms that strengthened the mandatory character of parliamentary amendments and consolidated a scenario of legislative dominance over the public allocative process. Replicated by states and municipalities, this movement remains scarcely investigated at the local level, a gap of relevant empirical contours in light of the duty to mandatorily reproduce the federal norms that structure the budgetary cycle, reaffirmed by the case law of the Federal Supreme Court. Against this backdrop, the article investigates the profile of incorporation of mandatory individual amendments into the Organic Laws of the municipalities of the State of Tocantins, assessing their conformity with constitutional parameters. A qualitative approach and hypothetical-deductive reasoning were adopted, through documentary analysis of primary sources (organic and budgetary laws). The results, drawn from the 39 municipalities that incorporated impositivity into their local normative reality reveal the absence of collective amendments, a marked variance in rates, the prevalence of net current revenue as the calculation base, not always accompanied by the definition of its temporal reference, omissions regarding the earmarking for public health actions and services and, above all, the disconnection between the authorization in the Organic Law and the allocation of funds in the 2026 annual budget law, found in 25 of the 39 authorized municipalities, evidencing patterns of normative integration that diverge from the federal framework.

Keywords: Mandatory execution. Public budget. Parliamentary amendments.

Sumário: **1** Introdução – **2** Trajetória de conformação da impositividade no processo de emendamento orçamentário: a construção da dominância legislativa – **3** Parâmetros normativos para conformidade das emendas locais a partir da jurisdição constitucional – **4** A impositividade municipal: análise a partir da incorporação às leis orgânicas dos municípios do Tocantins – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O figurino constitucional desenhado na Carta de 1988, no campo das normas disciplinadoras do regime de finanças públicas, propõe uma correlação de forças que orienta a confecção e a execução do planejamento orçamentário, a partir da atribuição de competências aos poderes representativos da vontade política democrática. Assim, o art. 165 da Constituição (CRFB/88) confere ao Poder Executivo a prerrogativa de iniciar as leis ordinárias que estruturam o plano orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao Poder Legislativo, a seu turno, é outorgada a competência para emendar o projeto de LOA a fim de ver contempladas as demandas que consubstanciam as suas bases eleitorais, nos termos do art. 166, §§2º e 3º da CRFB/88.

Com efeito, sucessivos redesenhos do arranjo normativo que estrutura a dinâmica orçamentária têm reconfigurado o equilíbrio intrapoderes, sobretudo por intermédio do fortalecimento do caráter impositivo e da ampliação de escopo e volume das emendas parlamentares inseridas na lei orçamentária, a ponto de emergirem análises que vaticinam a falência ou degeneração do modelo de presidencialismo de coalizão tal como propugnado na década de 1990 (Gomes, 2026; Couto, 2025).

A despeito do crescente número de estudos e análises a propósito das transferências operadas por meio de emendas parlamentares ao orçamento federal, nas distintas modalidades integradas ao esquema constitucional (individuais, bancada, comissão, relator), remanesce uma lacuna na literatura pertinente ao exame empírico sobre o processo de emendamento orçamentário em âmbito subnacional. Isso ocorre, em particular, na esfera dos Municípios, onde tem ascendido a incorporação nas Leis Orgânicas de dispositivos que possibilitam aos vereadores emendar as respectivas leis orçamentárias com programações cuja execução é imposta ao Poder Executivo municipal.

Essa lacuna se projeta tanto sobre a visão normativa referente à incorporação das emendas impositivas aos orçamentos municipais, em vista dos parâmetros constitucionais aplicáveis ao processo orçamentário subnacional, de observância obrigatória segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto sob a perspectiva operacional, relativa à aplicação dos recursos oriundos das emendas impositivas municipais, tendo em conta as exigências de transparência e rastreabilidade erigidas pelo STF no julgamento e subsequente monitoramento da ADPF nº 854 e das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino.

O presente artigo se concentra na análise do primeiro aspecto, jogando luz sobre a conformidade normativa do transplante municipal das regras concernentes à impositividade das emendas dos vereadores, dando base para estudos que visem a contemplar a segunda dimensão empírica. A questão ganha proeminência com o redirecionamento do controle jurisdicional empreendido pela Suprema Corte, notadamente no âmbito da ADPF nº 854, também para o âmbito subnacional, tendo destacado, em decisão monocrática de 23 de outubro de 2025, que “os processos legislativos orçamentários estaduais, distrital e municipais – bem como a execução das respectivas emendas parlamentares – devem ser conformados aos parâmetros desta Corte” (Brasil, 2025a, p. 8).

Neste sentido, o presente estudo tenciona investigar o perfil de incorporação normativa das emendas parlamentares impositivas ao âmbito local, tendo como unidades de análise os Municípios do Estado do Tocantins. A prática profissional dos autores orienta a escolha do ente federado que lastreia o trabalho, porquanto ambos são servidores do Tribunal de Contas do Tocantins, facilitando a obtenção de informações junto às bases de dados da Corte, cuja alimentação é imposta, via instrução normativa, aos Municípios. A escassez de investigações com contornos empíricos semelhantes confere natureza inovadora ao estudo, ainda que voltado ao diagnóstico em recorte regionalizado.

Formula-se, como hipótese de trabalho, que a incorporação da impositividade às Leis Orgânicas dos Municípios tocantinenses opera por replicação seletiva e temporalmente defasada do modelo federal: os entes locais tendem a reproduzir

a alíquota vigente no plano federal ao tempo da alteração de suas Leis Orgânicas, sem, contudo, internalizar de forma sistemática os demais elementos da moldura constitucional de reprodução obrigatória – a referência temporal da base de cálculo, a reserva de metade dos recursos para ações e serviços públicos de saúde e a correspondente consignação de dotação na lei orçamentária anual. Da hipótese decorrem três consequências observáveis, submetidas a teste na seção 4: (i) a concentração das alíquotas municipais nos patamares de 1,2% e 2%, correspondentes às redações sucessivas do art. 166, §9º, da CRFB/88; (ii) a existência de omissões quanto à quota da saúde e à referência temporal da base de cálculo; e (iii) a desconexão entre a autorização orgânica e a efetiva reserva de recursos na LOA de 2026.

Para tanto, foram mobilizados dados qualitativos retirados de fontes primárias combinadas, robustecendo a confiabilidade dos resultados: busca sistemática nos sítios eletrônicos oficiais dos 139 municípios do Estado do Tocantins, para consulta das leis orgânicas atualizadas e leis orçamentárias; e validação mediante conferência junto ao Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – módulo contábil, do TCE/TO (SICAP-Contábil). Diante do acervo coligido, realizou-se análise documental para extração, sistematização e codificação das informações-chave, mediante categorias temáticas que refletem os parâmetros observados.

Trata-se, portanto, de trabalho que adota abordagem qualitativa e raciocínio hipotético-dedutivo: dos referenciais normativos e jurisprudenciais deduzem-se os parâmetros de conformidade que, confrontados com a hipótese acima enunciada, orientam a análise do material empírico e permitem inferências sobre o perfil normativo local.

O artigo está estruturado nas seguintes seções, excluídas esta introdução e as considerações que o encerram. Na primeira, faz-se uma revisão bibliográfica, com amparo em artigos científicos, livros e precedentes da Suprema Corte, a propósito da trajetória de conformação da impositividade no que tange à orçamentação pública, traçando um histórico sumário da gradual e inequívoca dominância legislativa no processo orçamentário por meio das emendas parlamentares. Na segunda, são explorados os parâmetros normativos que informam a constitucionalidade das emendas em âmbito local, considerando os precedentes da jurisdição constitucional a respeito do processo orçamentário, com destaque para as ações de controle concentrado que têm imprimido restrições e ditado preceitos a serem observados por todos os entes. Por fim, apresenta-se o recorte empírico relativo à impositividade local, com a análise do quadro de diagnose do perfil de incorporação às leis orgânicas dos Municípios do Estado do Tocantins, a partir das variáveis categóricas que traduzem a estrutura geral do emendamento.

2 Trajetória de conformação da impositividade no processo de emendamento orçamentário: a construção da dominância legislativa

As emendas orçamentárias constituem o mecanismo, de raiz constitucional, por meio do qual os parlamentares brasileiros podem propor alterações ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) enviado pelo Poder Executivo para apreciação e aprovação do Poder Legislativo, na forma do art. 166, §§2º e 3º da CRFB/88. Elas se desdobram, no âmbito federal, em quatro espécies, classificadas segundo a autoria das emendas: as individuais, formuladas por iniciativa de deputados e senadores; de bancadas estaduais; de comissões permanentes da Câmara e do Senado; e, por fim, do congressista designado como relator-geral do PLOA.³

É sobretudo por meio de tais emendas que o Parlamento participa da definição da alocação dos fundos públicos no orçamento anual, tendo em vista que a configuração institucional erigida pela CRFB/88 conferiu ao Poder Executivo forte domínio sobre esse processo, outorgando-lhe exclusividade na proposição e na execução das dotações orçamentárias (Almeida; Dominguez, 2025).

No entanto, a última década observou um conjunto sucessivo de reformas institucionais que redesenhou substancialmente a distribuição de poderes em torno do processo orçamentário.

Desde a conformação do arranjo de governança orçamentária pós-1988, prevaleceu na literatura do Direito Financeiro (Leite, 2023) o entendimento, referendado em distintas oportunidades em decisões do Supremo Tribunal Federal,⁴ acerca da natureza meramente autorizativa da peça orçamentária, enquanto lei formal de efeitos concretos. Assim, a consignação de determinada rubrica na chamada “lei de meios”, autorizada pelo Parlamento, não conduziria à supressão do espaço de discricionariedade do chefe de Governo em relação à execução financeira daquele valor, o que incluía, por certo, as programações decorrentes de modificação via emenda parlamentar.

³ Tal como as emendas de comissão, as emendas de relator não contam com previsão expressa na CRFB/88, encontrando fundamento no art. 144 da Resolução nº 01/2006 – CN. Nos termos desse artigo, a utilização das emendas de relator está restrita às seguintes finalidades: (i) correção de erros ou omissões técnicas; (ii) recomposição de dotações orçamentárias ao montante originalmente proposto; e (iii) atendimento às especificações constantes de pareceres preliminares. O uso distorcido dessa modalidade de emenda, no período de 2019 a 2021, justificou o juízo de inconstitucionalidade a respeito do “orçamento secreto”, no âmbito da ADPF nº 854, à época sob a relatoria da Min. Rosa Weber.

⁴ Por todos, vale trazer à colação, o excerto tirado da ementa de julgamento da ADI nº 5.274/SC, que sintetiza a compreensão da Corte antes do advento das Emendas Constitucionais nºs 86/2015 e 100/2019: “[...] 1. A Jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária. 2. [...]. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República (Brasil, 2021).

Esse esquema distributivo inseria-se no contexto do presidencialismo multipartidário, compondo o acervo negocial à disposição do Executivo para a formação da base congressual (coalizão), com vistas à asseguuração de melhores condições de governabilidade. Neste cenário, alegava-se que as emendas operavam como um mecanismo de barganha por via do qual o Executivo condicionava a liberação ou o “descontingenciamento” dos recursos à aprovação de projetos de seu interesse (Conti, 2024, p. 4).

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, na esteira dos conflitos políticos que culminaram no impedimento da Presidente Dilma Rousseff, e como resposta a tais práticas de negociação na fase executiva (Mascarenhas, 2023), o Poder Legislativo solidificou em texto constitucional a previsão que já havia constado na LDO de 2014, tornando obrigatória a execução das dotações incluídas na lei orçamentária por intermédio de emendas individuais (Almeida, 2022). Neste sentido, o art. 166, §11, da CRFB/88, passou a prever que seria mandatória – e não mais autorizativa – a execução orçamentária e financeira de tais emendas no montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior, de forma equitativa, garantindo-se a destinação de metade desse percentual para ações e serviços públicos de saúde.⁵

Para além da inflexão dogmática no que tange à natureza jurídica do orçamento público, o qual se tornou, nessa específica parcela percentual, impositivo, colocando a operacionalização dos repasses em favor de estados e municípios à margem de qualquer decisão do Poder Executivo, a reforma levada a efeito pela EC nº 86/2015 constituiu também marco ilustrativo da ascensão de uma “dominância legislativa” (Faria, 2023, p. 299) em relação ao processo alocativo de recursos públicos.

A trilha desse movimento foi estendida pela aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, ampliando a obrigatoriedade da execução relativa às transferências decorrentes de emendas originadas das bancadas estaduais no Congresso Nacional. De efeito, o §12 foi acrescentado ao art. 166 da CRFB/88 para reservar a tais emendas o montante de até 1% da RCL.

⁵ Interessante notar a diferenciação registrada por Mascarenhas (2023) entre a impositividade que emergiu da EC nº 86/2015, e a obrigatoriedade que caracteriza outros repasses intergovernamentais, a exemplo das repartições de receitas tributárias dos arts. 157 a 159 da CRFB/88. Isso porque o caráter impositivo atribuído à descentralização fiscal por meio das emendas individuais não alterou o fato de, procedimentalmente, cuidar-se tal repasse de uma modalidade de transferência voluntária. Assim, a noção de transferência voluntária assume contornos procedimentais, não se utilizando tal conceito como sinônimo de transferência discricionária, a qual seria o oposto dos repasses obrigatórios decorrentes de despesa obrigatória. Com efeito, o sentido da voluntariedade aparece como um procedimento específico de descentralização fiscal que utiliza convênios e instrumentos congêneres (art. 25 da LRF), seguindo normas e condicionantes rígidas, ainda que eliminada a discricionariedade na sua execução orçamentária e financeira.

O modelo de transferências intergovernamentais contou ainda com um reenquadramento das modalidades referentes às emendas individuais, prevendo uma forma de repasse, denominada transferência especial, que dispensa a celebração de convênio ou instrumento congênere, aportando diretamente nos cofres do ente beneficiário, podendo ser aplicadas em qualquer programação finalística deste. Destarte, a EC nº 105/2019 trouxe à luz, no art. 166-A, inciso I, a figura que se convencionou chamar de “Emenda Pix”, terminologia conectada com esta operacionalização não mais mediada por instrumentos formais e vinculação programática.

O último estágio desse redesenho no plano da normatividade constitucional proveio da Emenda Constitucional nº 126/2022, que alterou a alíquota para aprovação de emendas impositivas individuais para 2%, estabelecendo uma divisão entre os órgãos integrantes do Congresso Nacional, cabendo 1,55% às emendas dos Deputados e 0,45% às de Senadores (art. 166, §9º-A, da CRFB/88).⁶

A expansão da influência congressual no processo orçamentário foi acompanhada de um crescimento exponencial do gasto público decorrente das emendas parlamentares, tanto para aquelas cuja execução tornara-se mandatária (individuais e de bancada), como para as que permaneceram no território da discricionariedade executiva (comissão e relator). Assim, vale notar que o volume financeiro das emendas se multiplicou por mais de dez vezes nos últimos 10 anos, conforme registrado no Raio-X da LOA federal de 2026, publicado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. De cerca de R\$5 bilhões, em 2016, as despesas com emendas parlamentares ao orçamento da União atingiram o patamar de R\$49,9 bilhões, em 2026 (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2026).

Tais alterações estruturais na dinâmica de orçamentação reordenaram a lógica de exercício do poder político no Brasil. Ao comprimir o espaço de alocação discricionária do Executivo (Tollini; Mendes, 2024), deslocando o eixo de atuação do Legislativo da aprovação para a captura da execução de grande parte do orçamento público (Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021), o arranjo institucional daí resultante mitigou a força do sistema presidencialista, desidratando-o (Gomes, 2026) e, no limite, perfazendo um modelo de “governo congressual”, na expressão de Couto (2025), com menor controle político e técnico do Executivo sobre a parcela do gasto público alocada mediante as emendas parlamentares.

É certo que tal câmbio estrutural reverberou nas demais esferas federativas. Diversos estados transladaram às suas Constituições as mesmas disposições inseridas na CRFB/88, visando a imprimir impositividade às emendas dos Deputados

⁶ Ajustou-se a estes novos percentuais, por conseguinte, a fração reservada para ações e serviços de saúde, a qual se aplica, no tocante às emendas individuais, por quota reservada a cada parlamentar, de sorte que do valor total atribuído ao congressista, metade se destina a esse tipo de despesa. Não é o caso, portanto, de afirmar que cada emenda seja segmentada em valores aplicados a saúde, e valores dispendidos com outros propósitos.

Estaduais ao PLOA ou das bancadas presentes na Assembleia, bem como incorporar ao jogo orçamentário a figura das transferências especiais. Segundo levantamento da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 23 entes estaduais preveem as emendas impositivas (individual ou coletiva), dos quais 20 abrigam a possibilidade de “Emendas Pix” (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2025).

A reboque dos Estados, as unidades municipais seguiram o ritmo de replicação, introduzindo nas suas leis orgânicas disposições relativas ao modelo impositivo de emendamento individual por seus vereadores. Diante disso, cabe indagar: à luz de quais parâmetros normativos se pode aferir a conformidade dos quadros normativos locais para efeito de previsão e aplicação das emendas parlamentares impositivas? Essa aferição pode ser feita com recurso a um conjunto de decisões paradigmáticas proferidas pelo STF no curso dessa mesma década em que se verificaram as mutações no processo orçamentário.

3 Parâmetros normativos para conformidade das emendas locais a partir da jurisdição constitucional

Tratando-se de um regime normativo que disciplina uma faceta fundamental da distribuição e do exercício dos poderes republicanos, além de apresentar implicações no funcionamento e na efetividade do federalismo fiscal, o processo legislativo orçamentário, instituído nos artigos 165 e seguintes da CRFB/88, constitui uma moldura normativa cuja reprodução é vinculante pelas esferas subnacionais. Isso abrange, por óbvio, o arranjo constitucional relativo ao envolvimento do Poder Legislativo na produção das peças orçamentárias.

Na ADI 5.646, a Corte averbou que as normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, “integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local” (Brasil, 2019b). De efeito, referida subordinação normativa conduz à predição do conteúdo do direito constitucional e ordinário a ser editado pelos órgãos de produção normativa do Estado e Município (Leoncy, 2007).

Essa premissa de simetria, calcada na competência da União para legislar sobre normas gerais acerca do Direito Financeiro (art. 24, I e §§1º e 3º, da CRFB/88), é desde há muito enunciada nos precedentes da Suprema Corte, consoante se infere do pronunciamento na ADI 422/ES,⁷ restando saber, com um olhar

⁷ Na Ementa desse julgado figura o seguinte trecho, que expressa a posição histórica da Corte Suprema: “1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes,

matizado, as suas implicações no que tange ao quadro redesenhado, a partir das ECs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, dos gastos decorrentes das emendas impositivas.

Uma primeira decorrência prática desse quadro legislativo de observância compulsória pode ser retirada da decisão proferida na ADI 2680, em que o Tribunal Supremo, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, rechaçou a constitucionalidade de inscrição na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da EC nº 30/2002, de espécie inovadora de impositividade oriunda de programações resultantes de emendas de participação popular.

Semelhante raciocínio guiou, já na seara das emendas parlamentares, o juízo de inconstitucionalidade da reforma levada adiante pelo Estado de Roraima, em sua carta constitucional, para inclusão de emendas de execução obrigatória, porém antes de sua previsão no plano federal. Assim, por ter discrepado das normas gerais federais existentes sobre o tema, e à vista da impossibilidade de se admitir a constitucionalidade superveniente (convalidando-se as disposições estaduais após o advento das ECs nº 86/2015 e 100/2019), a decisão colegiada na ADI 6.308/RR julgou procedente a ação para invalidar os artigos 113, §§3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º da Constituição do Estado de Roraima.

Essa mesma ação consignou que a simetria se estende aos patamares impostos pelos arts. 166, §§9º e 12, da CRFB/88, quanto à aprovação das emendas impositivas individuais e de bancada, inviabilizando a aposição de limites percentuais distintos como expressão da autonomia federativa. Daí porque, por exemplo, na ADI nº 6.670/DF, com a relatoria do Min. Gilmar Mendes, a Corte entendeu que o art. 136-A, §7º, da Constituição de Rondônia, na redação dada pela EC nº 124/2017, ao destinar apenas 25% das emendas individuais ao PLOA para ações e serviços públicos de saúde, violou o figurino constitucional obrigatório (art. 166, §9º, da CRFB/88). De igual modo, na ADI nº 7.060/SE, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli, reputou-se inconstitucional a fórmula referente ao cômputo de restos a pagar provenientes das emendas impositivas estaduais, por divergir do panorama constitucional estabelecido no §17 do art. 166 da CRFB/88.

Mas a incidência da reprodução cogente não coibiu a emergência de controvérsias para cuja solução ainda se aguarda deliberação definitiva do Supremo Tribunal. É o caso da matéria apreciada no âmbito da ADI nº 7.493/MT, em que se discute o percentual aplicável às emendas subnacionais após a modificação das

consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003" (Brasil, 2019a).

alíquotas na CRFB/88, através da EC nº 126/2022, notadamente à vista da segmentação de frações assinaladas à Câmara dos Deputados (1,55%) e ao Senado Federal (0,45%).

Neste caso, o cerne do debate cingiu-se à análise acerca da validade constitucional do art. 164, §15, da Constituição de Mato Grosso, com a redação conferida pela EC nº 111/2023, que aumentou o percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior no âmbito do projeto de lei orçamentária anual. A análise recaiu sobre dois pontos, em síntese: (i) a ausência de previsão explícita quanto à destinação de metade do montante das emendas para políticas de saúde; (ii) o desencontro do percentual fixado na Constituição Estadual com o patamar estabelecido na CRFB/88 após a EC nº 126/2022.

Relativamente ao primeiro aspecto, o Relator votou no sentido de conferir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo estadual, de sorte que sua compatibilidade com o modelo federal ficasse condicionada à reserva de 50% dos recursos para a área da saúde, em consonância com o precedente firmado na ADI nº 6.670/DF; no tocante ao segundo ponto, também em interpretação conforme, assentou que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária – de execução obrigatória – devem ser aprovadas no limite de 1,55% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, por corresponder este percentual à estrutura unicameral do Poder Legislativo Estadual, o que resulta na extensão analógica do patamar aplicável, no âmbito federal, à Câmara dos Deputados.

Os contornos deste raciocínio restaram esclarecidos com o deferimento da medida cautelar na ADI 7.869/PB, no bojo da qual fora impugnada a dicção do art. 169-A, da Constituição da Paraíba, na atualização promovida pela EC nº 59/2025, que também fixou o patamar das emendas individuais de execução obrigatória em 2%. Ao suspender liminarmente a eficácia do dispositivo, assim encadeou o Relator Min. Alexandre de Moraes as razões de decidir (Brasil, 2025b):

A matriz orçamentária federal, sobretudo seu respectivo processo legislativo, consubstancia norma de reprodução obrigatória para os estados-membros, razão pela qual as Constituições Orçamentárias subnacionais devem espelhar os paradigmas federais na disciplina das emendas individuais. [...].

Contudo, [...], a correta simetria entre o modelo federal e a norma local exige que o percentual a incidir sobre a base de cálculo acima referida seja apenas aquele destinado à Câmara dos Deputados (1,55% conforme o art. 166, §9º-A) e não aquele aplicado ao Congresso Nacional como um todo (2% nos termos do art. 166, §9º).

É que a Assembleia Legislativa estadual se aproxima na arquitetura federal à Câmara dos Deputados, ambas as casas de representação popular em seus respectivos planos federativos. [...].

Não fosse esta a interpretação levada a cabo nesta ação, os deputados estaduais contariam com um percentual substancialmente maior da respectiva receita corrente líquida para introduzir emendas impositivas ao orçamento estadual do que seus pares federais.

Cabe acrescentar à argumentação do Ministro, quanto às nuances derivadas do unicameralismo característico dos entes subnacionais, que a própria CRFB/88, em seu art. 27, confirma essa correspondência ao determinar que o número de deputados à Assembleia Legislativa será estabelecido proporcionalmente à representação do Estado-membro na Câmara dos Deputados. Não é demasiado, com efeito, extrapolar esse racional às unidades políticas municipais, cuja organização político-institucional igualmente apresenta legislativos unicamerais e a crescente integração ao ciclo orçamentário das emendas individuais impositivas.

Deve-se notar, não obstante, que essa última (ADI nº 7.869/PB) se trata de medida cautelar cujo referendo do Plenário ainda aguarda deliberação, uma vez que o processo foi destacado pelo Ministro Presidente. A ADI nº 7.493/MT, a seu turno, em que pese tenha sido iniciada a fase de julgamento do mérito, após referendo da tutela provisória, tendo os Ministros Gilmar Mendes e Flávio Dino acompanhado a posição encampada pelo Relator, Min. Dias Toffoli, a propósito da aplicação à esfera estadual do percentual de 1,55% da receita corrente líquida para as emendas impositivas, também foi destacado para julgamento presencial, aguardando inclusão na pauta.

Ainda assim, é de ter em conta que a medida cautelar, no bojo das ações diretas de inconstitucionalidade, a teor do disposto no art. 11, §1º, da Lei nº 9.868/1999, reveste-se de eficácia erga omnes, sendo concedida com efeito *ex nunc*.

Outro ponto controvertido atinente à incidência da simetria aplicada ao poder de emenda às leis orçamentárias estaduais e municipais diz respeito à possibilidade de emendas impositivas coletivas em tais esferas. A matéria é objeto da ADI nº 7.807/MT, nos autos da qual o Min. Relator Dias Toffoli deferiu cautelar em ordem a sustar a eficácia do art. 164, §16-B, da Constituição de Mato Grosso, que estabelece a execução obrigatória das programações orçamentárias decorrentes de emendas de bancada e de bloco parlamentar ao projeto de LOA, no montante correspondente a 0,2% da receita corrente líquida.

Nos fundamentos que lastrearam a compreensão pela presença da probabilidade do direito alegado na ação, partiu-se da premissa segundo a qual a observância obrigatória pelas constituições dos estados e pelas leis orgânicas municipais

“não significa a transferência *ipsis litteris* das normas federais para o âmbito sub-nacional”, devendo a interpretação dos dispositivos constitucionais harmonizar-se com o desenho organizacional dos poderes constituídos. Lastreado no conceito de bancada parlamentar estadual, considerando que “não há paralelismo de formas ou de desenho institucional entre os poderes legislativo federal e estadual”, entendeu-se que o art. 166, §12, da CRFB/88, que prevê a execução obrigatória das programações oriundas de emendas de bancadas de Estados e do DF, é inaplicável aos Parlamentos estaduais e, por extensão lógica, aos Legislativos municipais, na medida em que, naturalmente, não há possibilidade de divisão de tais parlamentos em bancadas estaduais.

Valem aqui as mesmas considerações sobre a natureza precária da decisão prolatada nesta ação, não obstante a eficácia contra todos da providência cautelar. Assim como se iguala, no caso da ADI nº 7.807/MT, o destaque para julgamento presencial operado pelo Min. Edson Fachin.

Vê-se que tem se formado no âmbito da Suprema Corte uma linha jurisprudencial abrangente sobre o tratamento normativo regional e local das emendas parlamentares de execução obrigatória, ancorada no eixo interpretativo fundado na reprodução obrigatória das normas constitucionais que configuram o planejamento e a gestão orçamentária. Sob a perspectiva desse quadro, é que se pretendeu avançar a investigação empírica que constitui o objeto da seção adiante.

4 A impositividade municipal: análise a partir da incorporação às leis orgânicas dos municípios do Tocantins

Assentados os marcos normativos e jurisprudenciais que balizam a reprodução obrigatória das regras do processo orçamentário, esta seção volta-se ao exame empírico da impositividade em âmbito municipal, tomando por unidades de análise os Municípios do Estado do Tocantins. A exposição organiza-se em três momentos: o primeiro descreve os procedimentos metodológicos que orientaram a coleta e o tratamento dos dados; o segundo apresenta o perfil normativo de incorporação das emendas impositivas às Leis Orgânicas, à luz das variáveis categóricas definidas; e o terceiro faz o cotejo entre autorização orgânica e a sua efetiva consignação na lei orçamentária do exercício de 2026.

4.1 Procedimentos metodológicos

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza descritivo-exploratória, operacionalizada mediante análise documental de fontes primárias. O universo de análise corresponde à totalidade dos 139 Municípios do Estado do Tocantins, tratando-se, pois, de censo normativo, sem emprego de técnica amostral.

A coleta desenvolveu-se entre abril e maio de 2026, em quatro etapas sucessivas. Na primeira (levantamento), foram acessados os sítios eletrônicos oficiais e os Portais de Transparência dos 139 Municípios para obtenção das Leis Orgânicas em sua versão atualizada e das Leis Orçamentárias Anuais relativas ao exercício de 2026, registrando-se, em planilha de controle, o endereço eletrônico, a data de acesso e a versão de cada documento coligido.

Na segunda etapa (seleção), os diplomas foram triados por busca textual a partir dos descritores “emenda impositiva”, “execução obrigatória”, “emendas individuais” e expressões correlatas, seguida de leitura integral dos dispositivos pertinentes ao processo legislativo orçamentário, adotando-se como critério de inclusão a existência de previsão expressa de impositividade das emendas dos vereadores à lei orçamentária.

Na terceira etapa (codificação), as unidades selecionadas foram registradas em matriz de dados estruturada segundo livro de códigos previamente definido a partir dos parâmetros constitucionais e jurisprudenciais explorados nas seções 2 e 3, compreendendo as seguintes variáveis categóricas: (i) tipo de emenda (individual ou coletiva); (ii) alíquota; (iii) base de cálculo e respectiva referência temporal; (iv) fundamento normativo, com indicação do dispositivo da Lei Orgânica e do número e data da emenda que o introduziu, quando aplicável; (v) consignação de dotação específica na LOA de 2026 e respectivo valor alocado; e (vi) previsão da destinação mínima de 50% para ações e serviços públicos de saúde.

Na quarta etapa (conferência e validação), todas as entradas da matriz foram submetidas a dupla checagem independente pelos autores e trianguladas com os registros do Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – módulo contábil (SICAP-Contábil), do TCE/TO, cuja alimentação é imposta aos Municípios por instrução normativa. As divergências identificadas entre as fontes foram resolvidas mediante retorno ao documento, prevalecendo a versão publicada no veículo oficial do próprio ente.

Registra-se, como limitação do desenho de pesquisa, a possibilidade de desatualização das Leis Orgânicas disponibilizadas nas fontes consultadas. Assim, o fato de não se ter localizado previsão de emendas impositivas nos outros 100 entes não significa, peremptoriamente, que estes não tenham procedido a redesenho normativo nessa direção. Conquanto tal cenário implique, por si só, inobservância de preceitos que impõem a publicação da estrutura legislativa atualizada, notadamente o art. 6º, inciso IV, e o art. 8º, §3º, inciso VI, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ele deve ser registrado como limitação inerente à pesquisa documental em fontes oficiais locais.

O exame da previsão legal converge com a necessidade de que haja autorização expressa na Lei Orgânica do Município para efetivação de emendas impositivas dos vereadores à lei orçamentária, conforme, por exemplo, propugnado na

Instrução Normativa nº 02/2025, do TCM-GO (Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, 2025). Neste sentido, uma vez que também integraram a análise documental as dotações inseridas nas leis orçamentárias anuais, foi possível apurar a hipótese de que algum município autorizasse despesas decorrentes de emendas individuais de execução obrigatória, sem que houvesse amparo normativo explícito na sua lei orgânica. Adianta-se a informação de que não foram registrados casos em tal sentido. Da mesma forma, o cotejo permitiu identificar entes que, embora habilitados pela Lei Orgânica, não alocaram recursos na LOA de 2026, achado desenvolvido na subseção 4.3.

4.2 Perfil normativo de incorporação às Leis Orgânicas

Do universo das unidades pesquisadas, correspondente aos 139 Municípios tocaninenses, 39 alteraram as suas Leis Orgânicas para prever a figura das emendas impositivas, em movimento distribuído entre 2017 e 2025, com concentração a partir de 2023, cronologia que acompanha, com defasagem, os marcos federais de 2015 (EC nº 86) e 2022 (EC nº 126) e que se revela analiticamente relevante para o exame da correspondência entre a norma local e a LOA de 2026. Apresenta-se adiante o resultado do mapeamento concernente ao perfil normativo, consolidado após a organização dos dados coletados.

Quadro 1 – Diagnóstico do perfil normativo das emendas impositivas municipais no Estado do Tocantins (2026)

(Continua)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Abreulândia	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 002, de 03/07/2023)	774.000,00	50%
Ananás	Individual (impositiva)	1%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 110, §9º, da LOM, de 13/05/2021	Sem dotação na LOA/2026	Sem previsão
Aragominas	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 171, §1º, da LOM nº 001/2024	Sem dotação na LOA/2026	50%
Araguacema	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 173, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001, de 18/12/2023)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Araguaína	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%

(Continua)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Barra do Ouro	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 160, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Bernardo Sayão	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 173, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 05/06/2024)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Bom Jesus do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 94, §6º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Brejinho de Nazaré	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 116-A, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Buriti do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Cariri do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 188, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 28/12/2022)	772.000,00	50%
Caseara	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 159, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Colinas do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 137-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 12/12/2022)	1.320.523,63	50%
Colméia	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 173, §1º, da LOM	439.999,96	50%
Dianópolis	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 171, §1º, da LOM	1.976.376,84	50%
Divinópolis	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	821.776,59	50%
Guaraí	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 159, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 31/10/2018)	2.539.203,28	50%
Gurupi	Individual (impositiva)	1%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 101-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 1, de 31/12/2023)	7.052.969,85	Sem previsão

(Continua)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Lajeado	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 180-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 004 de 08/11/2017).	Sem dotação na LOA/2026	50%
Lagoa da Confusão	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 173, §1º, da LOM	60.000,00	50%
Lagoa do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 183, §9º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Luzinópolis	Individual (impositiva)	5%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 138, §7º, da LOM	20.000,00	50%
Monte do Carmo	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137-A, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Palmas	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 143, §10, da LOM (Emenda à LOM nº 70, de 12/12/2023)	40.271.859,00	50%
Paraíso do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	Sem previsão
Paraná	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 189-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 01, de 19/09/2023)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Peixe	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 138, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Piraquê	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 159, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 014 de 12/11/2018).	Sem dotação na LOA/2026	50%
Ponte Alta do Tocantins	Individual (impositiva)	2%	RCL	Silente	Art. 174, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 02 de 30/03/2023)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Porto Nacional	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 226-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 17/08/2021)	Sem dotação na LOA/2026	50%

(Conclusão)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Presidente Kennedy	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 156, §9º, da LOM (Lei nº 973, de 27 de junho de 2025)	544.500,00	Sem previsão
Pugmil	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 156, §9º, da LOM	416.481,30	50%
Riachinho	Individual (impositiva)	1,5%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 110, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	Sem previsão
Santa Maria do Tocantins	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137-A, §1º, da Emenda de Revisão à LOM nº 01 de 13/12/2024	Sem dotação na LOA/2026	50%
São Miguel do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
São Salvador do Tocantins	Individual (impositiva)	1%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	390.000,00	50%
Silvanópolis	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 01 de 18/12/2024)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Sítio Novo	Individual (impositiva)	3%	Receita composta pelos tributos que compõem o índice do duodécimo	Silente	Art. 159, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Taipas do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%

Fonte: Elaboração pelos autores, com base nos dados da pesquisa (2026).⁸

Uma primeira inferência descritiva refere-se à ausência de previsão de emendas impositivas coletivas no âmbito do ciclo orçamentário municipal. Entre os 39 entes que incorporaram a impositividade em suas Leis Orgânicas, todos os fizeram

⁸ Nota: A ausência de dotação foi verificada mediante exame das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais de 2026, dos quadros de detalhamento da despesa e dos registros disponíveis nos Portais de Transparência e no SICAP-Contábil.

por meio de emendas individuais dos vereadores, em paralelo ao art. 166, §9º, da CRFB/88, sem que se tenha registrado um único dispositivo a contemplar a execução obrigatória de programações oriundas de emendas de bancada, bloco parlamentar ou expressão congênere designativa de algum agregado de legisladores.

Tal uniformidade converge, ademais, com a orientação que se vem sedimentando na jurisdição constitucional, notadamente com a cautelar deferida na ADI nº 7.807/MT. Sob esse aspecto, o perfil normativo dos Municípios tocantinenses não suscita tensão com os parâmetros de reprodução obrigatória explorados na seção precedente.

Uma questão que tangencia esta matéria e merece ser invocada é a insubsistência da modalidade de transferência especial (“Emenda-Pix”), tratada no art. 166-A, da CRFB/88, em sede local. Isso porque a execução mandatária das emendas dos vereadores ou será direta pelas unidades administrativas dos órgãos ou das entidades dos Municípios, com vinculação à programação estabelecida na emenda, ou será destinada à execução indireta por entidades privadas sem fins lucrativos, atraindo a aplicação da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

O segundo achado empírico diz respeito à acentuada variância das alíquotas adotadas para a delimitação do patamar de emendamento impositivo, oscilação que percorre o intervalo de 1% a 5% da base de cálculo eleita. A leitura dos dados sugere, como hipótese explicativa mais plausível, que tal dispersão reflete, em larga medida, os próprios movimentos de redesenhos normativos operados no âmbito federal, o qual principiou com o percentual de 1,2% da RCL (EC nº 86/2015), para alcançar o patamar de 2% por força da EC nº 126/2022. Não por acaso, é precisamente nessas duas marcas que se concentra a maioria das unidades analisadas: 17 Municípios acolheram a alíquota de 1,2% e 16 a de 2%, totalizando cerca de 85% do universo pesquisado.

A mesma hipótese, todavia, não se presta a justificar as alíquotas remanescentes, as quais, desvinculadas de qualquer referência ao parâmetro federal, parecem encontrar fundamento exclusivamente na discricionariedade dos agentes políticos locais. De efeito, três Municípios (Ananás, Gurupi e São Salvador do Tocantins) fixaram o percentual de 1%; Riachinho adotou 1,5%; Sítio Novo, 3%; e Luzinópolis chegou a estabelecer 5% da RCL. Tais patamares, tão distantes do paradigma da simetria, denotam o exercício de uma autonomia local que desafia a constitucionalidade das normas locais.

O achado ganha relevo quando se tem em conta a interpretação restritiva que, na ADI nº 7.493/MT e na ADI nº 7.869/PB, conduziu à fixação do teto de 1,55% para as emendas impositivas subnacionais. Caso tal exegese venha a se consolidar, a desconformidade poderá alcançar não apenas as alíquotas que divergem do parâmetro estabelecido no art. 166, §9º, mas também a própria faixa de

2% adotada por parcela significativa dos entes, de modo que todas as previsões restariam eivadas de inconstitucionalidade.

Em sentido inverso quanto às alíquotas, a terceira inferência aponta para a notória constância no que tange à base de cálculo eleita pelos Municípios, fenômeno que se explica, em parte, pela circunstância de que tal elemento da equação impositiva não fora tocado pelas sucessivas reconfigurações no plano federal. Desde a EC nº 86/2015, a RCL permaneceu como a referência material invariável sobre a qual incide o percentual destinado às emendas. Reflexo disso, 38 dos 39 Municípios examinados reproduziram essa baliza.

A constância na eleição da grandeza, todavia, não se estende à definição de sua referência temporal, dado juridicamente relevante para o juízo de conformidade. O próprio parâmetro federal se alterou nesse ponto: no regime da EC nº 86/2015, o art. 166, §9º, reportava-se à RCL prevista no projeto para fins de aprovação das emendas, ao passo que o §11 aludia à RCL realizada no exercício anterior para efeito da execução obrigatória; a redação conferida ao §9º pela EC nº 126/2022 unificou a referência na RCL “do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária”, fórmula reafirmada pela cautelar deferida na ADI nº 7.869/PB. A codificação dos dispositivos municipais segundo essa variável revelou acentuada fragmentação: 20 entes (51,3%) reproduzem a fórmula da RCL realizada no exercício anterior; 10 (25,6%) reportam-se à RCL prevista ou estimada no projeto; apenas 7 (17,9%) adotam a referência do exercício anterior ao encaminhamento, alinhada à redação constitucional vigente; e 2 (Ponte Alta do Tocantins e Sítio Novo) silenciam por completo quanto ao marco temporal.

O dado robustece e refina a hipótese da replicação temporalmente defasada. Somadas, as duas primeiras categorias revelam que 30 dos 39 entes (76,9%) permanecem ancorados em fórmulas hauridas do regime da EC nº 86/2015 – seja a do §11, própria da execução obrigatória, seja a do §9º, concebida para o limite de aprovação –, sem atualização após a EC nº 126/2022. A omissão completa, verificada em dois entes, é a hipótese mais problemática, eis que transfere ao aplicador (em regra, o próprio Executivo, na elaboração do projeto) a definição do montante disponível ao emendamento, inviabilizando a aferição objetiva do cumprimento da execução obrigatória.

Destoeu do padrão relativo à base de cálculo, de forma isolada, o Município de Sítio Novo, que elegeu como referência a “receita composta pelos tributos que compõem o índice do duodécimo”. Ao substituir a RCL, grandeza cuja definição legal encontra respaldo em norma nacional, no art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por uma base de cálculo idiossincrática, sem equivalência legal, a opção normativa por Sítio Novo revela-se inconstitucional à luz do princípio da simetria.

O último achado concerne à destinação cogente de metade dos recursos reservados a cada vereador para ações e serviços públicos de saúde. Embora a

larga maioria dos Municípios (34 dos 39) tenha incorporado explicitamente essa quota em suas LOMs, espelhando o comando do art. 166, §9º, parte final, da CRFB/88, cinco entes (Ananás, Gurupi, Paraíso do Tocantins, Presidente Kennedy e Riachinho) silenciaram quanto a essa vinculação. Não é despiciendo anotar que três dessas unidades (Ananás, Gurupi e Riachinho) figuraram igualmente entre as que se afastaram do esquema federal na fixação da alíquota, o que indica, nesses casos, um padrão de incorporação normativa pouco aderente aos parâmetros constitucionais.

Aludida omissão não é juridicamente indiferente. No Acórdão prolatado na ADI nº 6.670/DF, a Corte Suprema assentou que o dever de conformação simétrica impõe a destinação equânime de metade do montante das emendas individuais à saúde, reputando inconstitucional a fixação de fração inferior. Sob essa ótica, a ausência de previsão expressa na Lei Orgânica abre margem a que o gestor local repare meramente facultativa a reserva, frustrando o propósito constitucional.

4.3 O teste da LOA de 2026: autorização orgânica sem consignação orçamentária

Achado de relevante densidade analítica emergiu do confronto entre a autorização veiculada nas Leis Orgânicas e a sua operacionalização na LOA do exercício de 2026. Dos 39 Municípios habilitados, apenas 14 consignaram na LOA de 2026 dotação identificável a título de emendas individuais impositivas. Os 25 restantes, correspondentes a 64,1% do universo habilitado, não apresentam qualquer alocação nesse sentido.

A robustez do achado decorre do protocolo de verificação adotado. Para afastar explicações de ordem técnica (erro de classificação, alocação em anexos não examinados ou incorporação diluída das programações), procedeu-se a rodada de conferência que abrangeu, para cada um dos 25 Municípios, a LDO de 2026, o texto integral da LOA, os quadros de detalhamento da despesa e os registros disponíveis nos Portais de Transparência e no SICAP-Contábil. Em nenhuma dessas fontes se localizou dotação, reserva ou marcador vinculado a emendas de vereadores.

A ausência de consignação não traduz, por si só, ilicitude. No desenho replicado do art. 166, §§9º e 11, da CRFB/88, a impositividade incide sobre as programações decorrentes de emendas aprovadas na tramitação do projeto de lei orçamentária: inexistindo emendas apresentadas pelos vereadores, não há dotação a consignar, sem que disso decorra, automaticamente, violação da Lei Orgânica. O que o achado denota, portanto, não é um inadimplemento pontual, mas fenômeno mais profundo, consistente na não operacionalização, no exercício de 2026, de quase dois terços das autorizações orgânicas vigentes. Assim, a impositividade permanece, nesses entes, como norma formalmente incorporada e praticamente inerte.

5 Considerações finais

A investigação levada a cabo neste artigo permitiu aferir que a incorporação das emendas parlamentares impositivas ao plano municipal tocantinense se deu de modo parcial, heterogêneo e pouco aderente ao figurino constitucional de reprodução imperativa. Dos 139 Municípios examinados, 39 alteraram suas Leis Orgânicas para incluir a impositividade na lei orçamentária, revelando uma difusão ainda limitada do modelo, conquanto suficiente para demonstrar que a reconfiguração do processo orçamentário, antes concentrada no plano federal, tem irradiado efeitos concretos sobre a dinâmica das finanças locais.

A hipótese de trabalho restou substancialmente corroborada. Confirmou-se a replicação seletiva e temporalmente defasada do modelo federal, expressa na concentração das alíquotas nos patamares de 1,2% e 2%, na adoção quase unânime da receita corrente líquida como base de cálculo e na cristalização, em 30 dos 39 entes, da referência temporal própria do regime da EC nº 86/2015, já superada no plano federal. O teste da LOA de 2026, por sua vez, revelou a dimensão mais aguda do fenômeno: em 25 dos 39 Municípios habilitados (64,1%), a autorização orgânica não encontrou correspondência alguma na peça orçamentária, ausência confirmada mediante exame das LDOs, LOAs, quadros de detalhamento da despesa e dos registros do SICAP-Contábil. O quadro desloca, assim, o problema da conformidade do plano estritamente normativo para o da efetividade da incorporação.

A adoção exclusiva de emendas individuais e a predominância da receita corrente líquida como base material aproximam os Municípios analisados dos parâmetros constitucionais, nos moldes dados pela jurisprudência do STF. De outro lado, a variância de alíquotas, com a fixação de percentuais destoantes do esquema federal, e a omissão quanto à reserva de metade dos recursos para ações de saúde denotam que a transposição normativa local nem sempre resultou de uma leitura sistemática da CRFB/88, mas, em alguns casos, de replicações fragmentárias ou escolhas políticas alheias ao quadro normativo constitucional.

Disso decorre uma agenda de pesquisa que não se esgota na aferição formal das Leis Orgânicas. O avanço do emendamento parlamentar impositivo em âmbito municipal desafia investigações sobre a execução concreta desses recursos, a rastreabilidade das indicações, a transparência dos beneficiários e os efeitos sobre o planejamento das políticas setoriais, bem como a verificação longitudinal, exercício a exercício, da operacionalização das autorizações orgânicas aqui mapeadas, à luz dos pronunciamentos recentes do STF no bojo da ADPF nº 854 e das ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697.

Mais do que um expediente de participação legislativa no orçamento público, as emendas impositivas locais traduzem hoje um campo sensível de disputa sobre a racionalidade alocativa do gasto público e sobre os limites institucionais da fragmentação do federalismo fiscal.

Referências

ALMEIDA, Acir; DOMINGUEZ, Maria. *Gastos públicos por emendas orçamentárias: uma revisão de literatura*. 21 p. Brasília: IPEA, 2025.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares. *XI Prêmio SOF de monografias*. Tema 2: Inovação e Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 422, Espírito Santo*. Relator Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em: 20 set. 2019. Processo eletrônico DJe nº 207. Publicado em: 30 set. 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5646, Sergipe*. Relator Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em: 7 fev. 2019. Processo eletrônico DJe nº 94. Publicado em: 7 mai. 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5274, Santa Catarina*. Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em: 19 out. 2021. Processo eletrônico DJe-236. Publicado em: 30 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854, Distrito Federal*. Relator Ministro Flávio Dino. Decisão publicada em: 23 out. 2025a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381614860&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7869, Paraíba*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Decisão publicada em: 22 set. 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15380470930&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2026.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA. Câmara dos Deputados. *Impositividade Local: a aplicação de emendas individuais nos Estados e Municípios*. Estudo nº 24. Setembro de 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/EstudoimpositividadeLocal.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA. Câmara dos Deputados. *Raio X Orçamento 2026 (Pós Vetos) – Lei nº 15.346/2026*. Fevereiro de 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2026/RaioXdoOramento2026PsVetos.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

CONTI, José Maurício. *A luta pelo Direito Financeiro*. 2 ed. São Paulo: Blucher, 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Lula 3: presidencialismo de coalizão em tempos de governo congressional. In: KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2025.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Blucher, 2023.

GOMES, Samuel. Execução do orçamento e dominância legislativa como sintomas da crise agônica do presidencialismo de coalizão. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. 9 jun. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jun-09/a-execucao-do-orcamento-e-a-dominancia-legislativa-como-sintomas-da-crise-agonica-do-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 75, n. 9, 2021.

LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. rev. atual. ampl. Salvador, BA: Editora JusPodivm, 2023.

LEONCY, Leo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de reprodução obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do art. 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, *accountability* e corrupção. *Revista Eletrônica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan./abr. 2023.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *É assim em todo lugar?* Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. Relatório de pesquisa. São Paulo: Insper, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS. *Instrução Normativa nº 02/2025 – Técnico-Administrativa*. Dispõe sobre procedimentos para operacionalização das emendas individuais de vereadores. 11 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2025/02/in-02-2025-3.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACEDO, João Paulo Landin; SILVA, Sofia Marques da. Emendas parlamentares impositivas municipais: uma análise a partir dos municípios tocantinenses. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 125-147, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.06.TO.

Submetido em: 15.06.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.