

Emendas Impositivas de Bancada. O Município deve mesmo adotá-las?

Flavio Corrêa de Toledo Junior

Professor de Orçamento Público; Consultor da Fiorilli Software; Ex- Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)

Assim como as emendas individuais sobre o orçamento (EC 86/2015 e 126/2022), a Emenda Constitucional 100/2019 tornou obrigatórias as de bancada.

A impositividade das emendas individuais vê-se prevista na seguinte passagem constitucional:

Art. 166 [...]

§ 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 (2% da receita), [...]*

Já, a obrigatoriedade das emendas de bancada inclui-se no seguinte trecho da Lei Fundamental:

Art. 166 [...]

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as *emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal*, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Nas emendas individuais, resta claro tratar-se de intervenções orçamentárias feitas por cada parlamentar dos três níveis de governo, o que beneficia, sob divisão igualitária, senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

Relativamente às emendas de bancada, o Congresso Nacional assim as define ¹:

Emenda coletiva de autoria das *bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal* [...]

Bancada é o Agrupamento organizado de parlamentares de uma mesma unidade da Federação. Possui atribuições, por exemplo, como a de apresentar emendas ao PLDO e PLOA.

Observe-se que a Constituição não apresenta a esfera de governo que propõe a emenda individual, o que lhe confere pacífica generalidade de alcance: União, estados e municípios. Já, a autoria da emenda de bancada se enuncia de modo claro e específico: a “bancada de parlamentares do Estado ou do Distrito Federal”.

Então, certa linha de pensamento entende que a Emenda 100/2019 é só para as bancadas que, independentemente de vínculo partidário, representam, no Congresso Nacional, interesses dos respectivos Estados, não tendo isso a ver com o coletivo de parlamentares reunidos, sob pautas objetivas, em cada casa legislativa da Nação, como os blocos partidários de apoio aos governos, a bancada ruralista, a bancada evangélica, dentre outras.

1. https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/bancada_parlamentar_estadual

Por outro lado, em abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente apelo do prefeito de Tapes/RS, inconformado com a inserção das impositivas de bancada na lei orgânica de seu município².

Nesse cenário, concluiu o STF que, apesar de a Constituição do Estado não ter regulamentado as emendas de bancada, nada impede que os municípios assim o façam em suas leis orgânicas.

Para tanto, a Suprema Corte escorou-se nas seguintes razões:

a) Princípio da simetria vertical, posto que o art. 166, da Constituição é norma para todos os entes estatais da Nação, pois delimita o processo orçamentário nacional. Eis questão pacífica para o STF: “É firme o entendimento desta Suprema Corte de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, *são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria*” (in: Recurso Extraordinário 1.301.031/RS).

b) O art. 166, § 12 não se limita a permitir que, por bloco partidário, apenas deputados estaduais realizem as emendas de bancada. É o que se vê em parecer destacado no r. voto em questão: o da Procuradoria-Geral da República: “Reafirmo que a norma constitucional, embora tenha indicado expressamente os seus destinatários – Estados e Distrito Federal – como entes autorizados a *instituírem as emendas por bloco partidário, inexistente vedação legal para adoção desse procedimento pelos Municípios*, não caracterizando essa extensão qualquer interferência no princípio da separação e harmonia entre os poderes” (in: Recurso Extraordinário 1.301.031/RS).

c) A autonomia do Município na Carta de 1988 e, sua decorrente possibilidade de auto-organização; no caso, optando, ou não, pelas emendas individuais (2% da receita) e de bancada (1% da receita).

d) O princípio da separação entre os Poderes estatais.

Diante disso, ousamos apontar certo conflito naquele r. voto condutor, que ora alude a bloco partidário em cada casa de leis, ora se refere ao colegiado de parlamentares no Congresso Nacional, em defesa dos respectivos estados.

E, a nosso ver, a emenda de bancada (CF, § 12, art. 166) não é de alcance geral; se fosse, contaria com redação assemelhada à das emendas impositivas (§ 11), cuja generalidade, tal qual visto, não fixa o nível de governo, possibilitando sua pacífica adoção em todos os entes federados. Caso contrário, o § 12 deveria ter redação assemelhada à que segue: “§ 12 – É *obrigatória* a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de *emendas de bancada*, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior”.

Além disso, não se pode dizer que o art. 166, todo ele, possa ser reproduzido nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. De fato, alguns trechos dizem somente respeito ao Governo Central, não sendo de compulsória reprodução nos entes subnacionais (estados e municípios).

Eis o § 16, do art. 166, estabelecendo que, ao transferir as emendas impositivas, a União não exigirá adimplência dos estados e municípios beneficiados, como, por exemplo, pontualidade nos recolhimentos ao INSS, FGTS, PASEP, atendimento da despesa obrigatória em Educação e Saúde, entre outras.

Art. 166 – [...]

§ 12. (a impositividade do 1% das emendas de bancada)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 (emendas individuais) e 12 (emenda de bancada) deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará

2. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.301.031 RIO GRANDE DO SUL RELATOR: MIN. EDSON FACHIN RECTE.(S): PREFEITO MUNICIPAL DE TAPES ADV.(A/S)

a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

Em outro trecho que somente atinge o Governo Federal, a Constituição, no art. 166-A, disciplina o uso, as vedações e a prestação de contas das emendas individuais feitas, exclusivamente, pelos membros da Câmara Federal e do Senado.

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

I – transferência especial; ou

II – transferência com finalidade definida.

[...]

Nessa mesma especificidade federal, o art. 166, § 9º, prescreve a divisão das emendas individuais entre as duas casas do Congresso Nacional:

§ 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.

Quer no art. 166, § 16 (dispensa de condições para as emendas impositivas federais), seja no art. 166-A (forma de utilizar as emendas individuais do Congresso Nacional) ou, também, no art. 166, § 9º-A (partilha das impositivas entre senadores e deputados federais), nesses três espaços constitucionais, o legislador constituinte derivado normatiza sua própria dinâmica de intervir no projeto orçamentário do Executivo Federal. Nestes casos, resta prejudicado invocar o princípio da simetria vertical.

Feito isso, passamos a repetir, de forma resumida, nossos argumentos de que as emendas de bancada são da alçada exclusiva do Congresso Nacional:

1) A Constituição não apresenta o proponente da emenda individual, o que lhe confere pacífica amplitude de alcance: União, estados e municípios. Já, a emenda de bancada tem autoria específica: a “bancada de parlamentares do Estado ou do Distrito Federal”.

2) Para que valesse a simetria vertical, o § 12, art. 166, não deveria identificar o autor da emenda, contando com redação próxima do que segue: “§ 12 – *É obrigatória* a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de *emendas de bancada*, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior”.

3) Na Constituição, nem todos os trechos do art. 166 são de abrangência geral; alguns são exclusivos da União. Eis o § 9º-A (partilha das impositivas entre senadores e deputados federais), o § 16 (dispensa de condições para as emendas impositivas federais), ou o art. 166-A (forma de utilizar as emendas individuais do Congresso Nacional). Nestes casos, resta prejudicado o princípio da simetria vertical.

4) Afigura-se certa contradição no r. voto condutor da Suprema Corte, ora entendendo que o caso se refere a bloco partidário em cada casa legislativa da Nação, ora a agrupamento regional de parlamentares no Congresso Nacional.

5) Nas assembleias estaduais e nas câmaras de vereadores inexistem bancada regional e, sim, blocos partidários e não foi exatamente a isso o que se referiu o § 12, art. 166, da Constituição.

De todo modo, vale aqui ressaltar: a Suprema Corte deliberou, de forma clara, que os vereadores, podem, sim, fazer emendas de bancada, vale dizer, inexistem qualquer obstáculo legal para que os municípios as adotem em suas leis orgânicas.

No entanto, recomenda-se que as Câmaras de Vereadores que não normatizaram as emendas de bancada, delas, por ora se abstenham, em razão do que segue:

a) Tendo em vista queda nos repasses do FPM, ICMS combustível e dos convênios federais e, de outra parte, aumento no custeio da máquina pública, os municípios vem hoje registrando significativos déficits orçamentários e, por isso, aumento da dívida de curta exigibilidade (Restos a Pagar). Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), 51% dos municípios apresentaram déficit no 1º semestre de 2023 ³.

b) A Emenda Constitucional 126 aumentou, em 66%, a possibilidade de outro tipo de emenda impositiva: a individual (de 1,2% para 2,0% da receita do ano anterior);

c) Razoável parcela daquelas emendas vem sendo tida inviável, sobretudo porque destoa dos planos municipais, apresenta custos bem inferiores à realidade ou contempla ONGs impedidas pelos tribunais de contas. Nesse contexto não seria melhor aprimorar a proposição das já existentes (e ampliadas) emendas individuais, do que criar as de bancada?

d) As emendas individuais e as de bancada consumirão 3% da receita municipal, algo próximo da taxa de investimento de muitas municipalidades; além disso, as câmaras de municípios com até 100 mil habitantes (96% do todo nacional) podem utilizar até 7% daquela receita.

e) A imprensa vem reiterando que as emendas dos parlamentares federais dissociam-se dos planos regionais de governo, não favorecendo, demais disso, localidades com necessidades muito mais prementes. Tal situação, decerto, deve estar se reproduzindo nas emendas de autoria dos vereadores.

3. [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf)