



MUNICÍPIO DE MARMELEIRO

ESTADO DO PARANÁ

Ofício nº 047/2026/GB

Marmeleiro, PR, 18 de fevereiro de 2026.

**A Excelentíssima Senhora
ROSANGELA APARECIDA PRESTES
Presidente Câmara de Vereadores de Marmeleiro-PR**

Assunto: Impossibilidade de cumprimento de emendas parlamentares.

Excelentíssima Senhora Presidente,

Cumprimentando-a cordialmente, venho por meio deste informar que, conforme Parecer Jurídico nº 17/2026-PG, exarado no Processo Administrativo Eletrônico – PAE nº 59/2026, não será possível dar cumprimento às emendas parlamentares recentemente apresentadas, pelas razões jurídicas a seguir sintetizadas.

O referido parecer fundamenta-se na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, especialmente nas decisões proferidas nas ADIs 7.807, 7.493 e 7.869, que delimitaram de forma objetiva o alcance do regime constitucional das emendas impositivas no âmbito dos Estados e Municípios.

No tocante às emendas de bancada ou bloco parlamentar, restou expressamente consignado que o art. 166, §12, da Constituição Federal possui aplicação exclusiva no âmbito do Congresso Nacional, não sendo possível sua reprodução no plano municipal. A criação ou execução de emendas impositivas de bancada na esfera municipal viola a separação dos poderes, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa e planejamento orçamentário (art. 165 da CF), bem como a própria arquitetura federativa delineada pela Constituição.

Quanto às emendas individuais, a jurisprudência do STF fixou o limite máximo de 1,55% da Receita Corrente Líquida (RCL) para fins de execução obrigatória nos Municípios. Percentual superior revela-se inconstitucional, por ampliar indevidamente o poder de intervenção do Legislativo municipal no planejamento orçamentário.

Além disso, a partir do exercício de 2026, a execução de emendas parlamentares encontra-se condicionada ao atendimento rigoroso dos requisitos de transparência, rastreabilidade, publicidade e controle, sob pena de bloqueio da execução, responsabilização do gestor e eventual irregularidade das contas.



MUNICÍPIO DE MARMELEIRO

ESTADO DO PARANÁ

Diante desse cenário jurídico vinculante, o Poder Executivo Municipal encontra-se impedido de promover a execução das emendas que contrariem os parâmetros fixados pelo STF, sob pena de afronta direta à Constituição e à responsabilidade fiscal.

Reiteramos nosso respeito institucional a essa Casa de Leis, permanecendo à disposição para o diálogo técnico necessário à adequação da legislação municipal aos parâmetros constitucionais vigentes.

Atenciosamente,

JANDER LUIZ LOSS
Prefeito Municipal



Marmeleiro, 16 de janeiro de 2026.

Processo Administrativo Eletrônico – PAE n.º 59/2026
Parecer Jurídico n.º 17/2026 - PG

Solicitante: Prefeito de Marmeleiro

I – Relatório

O Excelentíssimo Sr. Prefeito de Marmeleiro solicita Parecer Jurídico visando consolidar e aprofundar o entendimento jurídico-administrativo do Município acerca de três questões centrais, tendo como base a evolução da jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente após as decisões proferidas entre 2023 e 2025 envolvendo controle abstrato de constitucionalidade sobre emendas parlamentares:

1. A inexistência de obrigatoriedade constitucional de execução de emendas de bancada ou bloco no âmbito municipal.
2. Os limites jurídicos e percentuais aplicáveis às emendas parlamentares individuais, especialmente em relação ao teto de impositividade.
3. As exigências de transparência, rastreabilidade, publicidade e controle que condicionam a execução orçamentária de tais emendas, conforme jurisprudência consolidada.

O pedido fundamenta-se nos documentos encaminhados:

- Notícia da CNM (06/11/2025) sobre a liminar na ADI 7.807;
- Decisão completa do ministro Dias Toffoli na ADI 7.807 (Mato Grosso);
- Memorando nº 005/2026/GAB, que orienta preliminarmente as questões a serem enfrentadas.

É a síntese do necessário.

II – Da Legislação Aplicável

A fundamentação será dividida em quatro partes:

- A) regime constitucional das emendas;





- B) inaplicabilidade das emendas de bancada/bloco aos municípios;
- C) limites das emendas individuais;
- D) exigências de transparência, rastreabilidade e controle.

A. Marco constitucional do orçamento impositivo e suas limitações

A Constituição Federal, nos §§ 9º a 20 do art. 166, após as Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 126/2022, passou a regular minuciosamente o regime do chamado Orçamento Impositivo, estabelecendo:

- Execução obrigatória das emendas individuais (§§ 9º, 11 e 9º-A).
- Execução obrigatória das emendas de bancada estaduais e do DF (§ 12).
- Percentuais e critérios rígidos de distribuição, rastreamento e limitação.

Contudo, todo esse regime constitucional foi desenhado exclusivamente para o Congresso Nacional, instituição bicameral composta pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, cujas bancadas representam entes federados – uma característica inexistente nos parlamentos municipais.

A jurisprudência do STF analisada a seguir aprofunda e consolida essa distinção.

B. Emendas de bancada ou bloco: impossibilidade material e formal de aplicação aos Municípios

1. Entendimento objetivo do STF na ADI 7.807 (2025): conceito de bancada é exclusivo da esfera federal

A decisão liminar proferida pelo ministro Dias Toffoli, em 03/11/2025, no âmbito da ADI 7.807, é absolutamente clara:

“A previsão do art. 166, §12, da Constituição de 1988 tem sentido somente no âmbito federal. Obviamente, os parlamentares estaduais não formam bancadas estaduais.”

A decisão segue afirmando:





“Qualquer interpretação que busque alargar a previsão constitucional federal, admitindo a apresentação dessas emendas impositivas por bancadas municipais, representa limitação não prevista na Carta Federal à competência do Chefe do Poder Executivo para o planejamento orçamentário.”

Essa afirmação vincula diretamente o debate ao nível municipal, pois o ministro declara expressamente que:

“O art. 166, §12, também não se aplica às Câmaras Municipais.”

Portanto, há impossibilidade absoluta, tanto por razões formais quanto materiais, de replicar o modelo federal de emendas de bancada no nível municipal.

2. Razões jurídicas que impedem a simetria

A decisão do STF demonstra que a simetria constitucional não pode ser aplicada quando inexistir identidade estrutural entre as esferas comparadas. Os principais fundamentos são:

- A bancada federal representa entes federados (estados/DF).
- A “bancada municipal” representa partidos políticos, não federados.
- A simetria só opera onde exista equivalência institucional entre os órgãos.

Logo, ao tentar “copiar” o modelo federal, o legislador municipal cria uma estrutura inexistente no plano constitucional, violando:

- Princípio da correção funcional (Mendes/Gonet).
- Separação dos poderes.
- Competência privativa do Executivo no planejamento orçamentário (art. 165, CF).
- Cláusulas pétreas relativas à forma federativa do Estado.

3. Realidade fiscal dos municípios como fundamento adicional de inconstitucionalidade

O ministro Toffoli afirma na decisão:





“A essa conclusão normativo-constitucional alia-se outra, de natureza fática: o cenário de déficit fiscal apresentado pelos municípios, o maior da história.”

O estudo citado (CNM, maio/2025) mostra:

- 54% dos municípios no vermelho;
- R\$ 33 bilhões de déficit consolidado.

Portanto, impor obrigações automáticas adicionais ao orçamento municipal agravaria a instabilidade fiscal, violando:

- art. 1º, caput, da LRF (responsabilidade fiscal);
- art. 167, II, CF (proibição de criação de despesas sem fonte);
- princípio da eficiência administrativa.

C. Emendas individuais: limite máximo de 1,55% da RCL

1. Jurisprudência consolidada (ADI 7.493, ADI 7.807 e ADI 7.869)

O STF sedimentou que o teto de execução obrigatória das emendas individuais nos estados e municípios é de:

1,55% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Esse percentual corresponde ao limite aplicável à Câmara dos Deputados, dentro dos 2% previstos no plano federal, cuja divisão é:

- 1,55% → Câmara dos Deputados
- 0,45% → Senado Federal

Como municípios possuem legislatura unicameral, não podem replicar o total de 2%, sob pena de violar:

- o equilíbrio entre os poderes;
- a simetria constitucional;
- o papel do Executivo no planejamento orçamentário.

O próprio Toffoli afirma na ADI 7.807 que replicar 2%:





“Representaria atribuir aos deputados estaduais (e por simetria aos vereadores) um poder superior ao conferido aos deputados federais.”

É exatamente para evitar esse desequilíbrio que o STF ajustou o percentual para 1,55%.

2. Fundamentação constitucional do limite

A redução está amparada nos seguintes dispositivos constitucionais:

- Art. 165, caput – competência do Executivo para iniciativa das leis orçamentárias.
- Art. 166, §§ 9º, 11, 12 e 9º-A – regime federal impositivo.
- Princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).
- Princípio da isonomia federativa.

O limite municipal, portanto, não é mera “cópia”, mas resultado de uma interpretação constitucional vinculante, produzida pelo STF para preservar a arquitetura federativa.

D. Exigências de transparência, rastreabilidade e controle (ADPF 854)

A partir do exercício financeiro de 2026, a execução de emendas parlamentares (individuais) depende de requisitos obrigatórios, definidos pelo STF:

1. Requisitos mínimos

- Identificação nominal e inequívoca do parlamentar autor.
- Publicidade da destinação dos recursos.
- Justificativa clara do interesse público envolvido.
- Rastreabilidade integral da execução física e financeira.
- Observância aos critérios de equidade na execução orçamentária.
- Controle reforçado pelos Tribunais de Contas.





2. Consequências do descumprimento

O não cumprimento implica:

- bloqueio da execução;
- imputação de responsabilidade ao gestor;
- potencial enquadramento em improbidade administrativa;
- risco de rejeição das contas anuais.

O STF foi enfático ao afirmar que a ausência de rastreabilidade:

“Viola de forma direta os princípios da moralidade, publicidade e eficiência.”

Portanto, qualquer execução de emendas municipais sem pleno atendimento aos critérios supracitados poderá ser considerada inconstitucional e ilegal.

III – Conclusão

Diante de todo o exposto — e considerando a jurisprudência consolidada do STF até janeiro/2026 — esta Procuradoria manifesta-se nos seguintes termos:

1. Emendas de bancada/bloco

Inaplicáveis ao âmbito municipal.

São inconstitucionais por violar:

- art. 166, §12, CF/88 (regime exclusivo do Congresso Nacional);
- separação dos poderes;
- correção funcional;
- competência privativa do Executivo no planejamento orçamentário;
- princípios fiscais e federativos.

2. Emendas individuais

Devem observar **estritamente o limite máximo de 1,55% da RCL**, conforme:

- ADI 7.807;





- ADI 7.493;
- ADI 7.869;
- regime constitucional do art. 166.

Percentual superior é inconstitucional por ampliar de forma indevida o poder de emenda do Legislativo municipal.

3. Transparência, rastreabilidade e controle

Obrigatórios a partir de 2026, sob pena de:

- bloqueio de recursos;
- responsabilização por improbidade;
- irregularidade de contas;
- nulidade dos atos administrativos correspondentes.

4. Recomendação final

Sugere-se que o Município:

- rejeite formalmente quaisquer tentativas de criação de emendas impositivas de bancada/bloco;
- atualize sua legislação municipal para vincular o limite das emendas individuais ao teto de 1,55% da RCL;
- estabeleça mecanismos administrativos robustos de rastreamento e transparência.

É o parecer.

Ederson Roberto Dalla Costa
Procurador Jurídico

