

**EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS MUNICIPAIS:  
PLANEJAMENTO, RESPONSABILIDADE, CONTROLE E RISCOS DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**José Carlos Fernandes Junior<sup>1</sup>**

**Resumo:**

O presente artigo analisa as emendas parlamentares impositivas municipais sob a perspectiva do Direito Financeiro, do Direito Administrativo Sancionador e da governança pública. Parte-se da premissa de que a participação do Legislativo municipal na conformação do orçamento não constitui anomalia institucional, mas expressão legítima da democracia representativa. Todavia, a impositividade das emendas não as converte em comandos automáticos de execução, tampouco autoriza sua desvinculação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da responsabilidade fiscal e dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública que, por sua vez, envolvem deveres de transparência e rastreabilidade. O estudo examina a Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 210/2024, a Lei nº 13.019/2014 — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil — e a Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Também considera a orientação recente do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854, especialmente quanto à transparência, rastreabilidade, controle e eficiência das emendas parlamentares. Sustenta-se que a emenda impositiva municipal pode aperfeiçoar a alocação orçamentária quando compatível com o planejamento, tecnicamente viável, financeiramente sustentável, impessoal, transparente e controlável. Em sentido oposto, quando dolosamente direcionada a viabilizar o repasse fraudulento de dinheiro público a instituição que não atende aos requisitos legais, pode deixar de ser peça regular do orçamento e converter-se em ato de improbidade administrativa.

---

<sup>1</sup>José Carlos Fernandes Junior é Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), mestre e doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado em Direito, possui especialização em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização pelo CEAF/MPMG. É autor dos livros "ANPC e o aprimoramento da efetividade na conclusão dos procedimentos extrajudiciais presididos pelo Ministério Público" (Editora D'Plácido) e "Os reflexos das sanções pecuniárias para as microempresas e empresas de pequeno porte nas ações de responsabilização por atos lesivos ao patrimônio público" (CEAF/MPMG). É também criador e apresentador do podcast "Tentando Descomplicar o Direito Administrativo, no que é possível".

**Palavras-chave:** emendas impositivas municipais; orçamento público; responsabilidade fiscal; terceiro setor; improbidade administrativa.

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público municipal não deve ser compreendido apenas como documento contábil ou instrumento formal de autorização de despesas. Trata-se de peça jurídica, política e administrativa por meio da qual são materializadas escolhas públicas, prioridades governamentais, compromissos fiscais e expectativas sociais. É nele que se define, com maior concretude, a capacidade da Administração Pública de transformar escolhas públicas em políticas públicas essenciais.

As emendas parlamentares impositivas municipais constituem o eixo central deste estudo, que as examina à luz do sistema jurídico-orçamentário brasileiro e dos limites impostos pelo planejamento e pela responsabilidade fiscal. O problema que se coloca é saber em que medida a impositividade conferida a essas emendas autoriza sua execução obrigatória no âmbito municipal ou, diversamente, se tal execução permanece condicionada à compatibilidade com o planejamento público, à responsabilidade fiscal, à transparência, à rastreabilidade, à regularidade das parcerias com o terceiro setor e às diretrizes do Direito Administrativo Sancionador. O objeto específico da investigação consiste, portanto, na definição de parâmetros jurídicos para a proposição, análise, execução e controle das emendas impositivas municipais, especialmente quando destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos e quando sua utilização irregular possa suscitar riscos de responsabilização por improbidade administrativa.

Metodologicamente, adota-se abordagem dogmático-analítica, fundada no exame de fontes normativas primárias — Constituição da República, Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 210/2024, Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021 —, conjugadas com decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente no âmbito da ADPF 854, e com referenciais técnicos de governança, controle e auditoria pública. O objetivo não é realizar levantamento empírico de emendas municipais, mas construir parâmetros jurídicos de conformidade para sua proposição, análise, execução e controle.

Nesse ambiente, as emendas parlamentares impositivas municipais ocupam espaço cada vez mais relevante. Elas representam forma de participação do Poder Legislativo na definição das prioridades orçamentárias e podem aproximar a lei orçamentária das

demandas concretas da população. Não se deve, portanto, partir de uma postura de rejeição apriorística às emendas. O Legislativo municipal não é intruso no orçamento. A Câmara Municipal delibera, fiscaliza, aprova a lei orçamentária e, por meio de seus integrantes, vocaliza necessidades territoriais, comunitárias e setoriais que nem sempre são adequadamente captadas pelo Executivo.

O problema surge quando a emenda impositiva passa a ser tratada como manifestação de vontade política imune a controles técnicos. A impositividade não suprime a necessidade de compatibilidade com o planejamento, não elimina a observância da legalidade, não relativiza a impessoalidade, não dispensa responsabilidade fiscal e não afasta os deveres de transparência, rastreabilidade e prestação de contas.

A metáfora do navio de Teseu, narrada por Plutarco e posteriormente sofisticada por Thomas Hobbes, é útil como recurso didático.<sup>2</sup> Um navio pode receber novas peças e continuar navegável. A substituição de partes não compromete necessariamente a identidade ou a funcionalidade da embarcação. Todavia, se as novas peças forem inseridas sem atenção à estrutura, à rota, ao equilíbrio e à capacidade de navegação, a embarcação pode perder estabilidade, deixar de cumprir sua finalidade ou até afundar.

O mesmo ocorre com o orçamento municipal. A emenda parlamentar pode funcionar como peça legítima de aperfeiçoamento da máquina pública. Contudo, se for incompatível com o planejamento, tecnicamente inviável, financeiramente insustentável, opaca, personalista ou destinada a beneficiário irregular, pode transformar-se em fator de desorganização administrativa.

A questão central, portanto, não é saber se o Legislativo pode participar da construção do orçamento. Pode e deve. A pergunta juridicamente adequada é outra: a emenda proposta cabe no sistema orçamentário, respeita a legalidade, é tecnicamente viável, financeiramente sustentável, transparente, rastreável, impessoal e apta a produzir resultado público?

---

<sup>2</sup> A referência ao navio de Teseu remonta à narrativa de Plutarco, em *Vida de Teseu*, integrante de *Vidas paralelas*, segundo a qual os atenienses preservaram a embarcação utilizada por Teseu mediante a substituição progressiva de suas peças. A imagem tornou-se célebre como paradoxo filosófico sobre identidade, continuidade e permanência. Thomas Hobbes, em *Elements of philosophy, the first section, concerning body*, retomou o problema ao imaginar a reconstrução de outro navio com as peças originariamente retiradas, acentuando a tensão entre identidade material e identidade funcional.

## 2. LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS MUNICIPAIS E LIMITES CONSTITUCIONAIS

As emendas parlamentares impositivas municipais devem ser analisadas a partir de dupla perspectiva. De um lado, são instrumentos legítimos de participação democrática do Legislativo na elaboração do orçamento público. De outro, devem permanecer submetidas ao sistema constitucional de planejamento, execução, controle e responsabilidade fiscal.

A Constituição da República disciplina o processo orçamentário e estabelece que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual somente podem ser aprovadas se compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, bem como se indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, ressalvadas as dotações constitucionalmente protegidas contra cancelamento. Também prevê que as programações decorrentes de emendas impositivas não serão de execução obrigatória quando houver impedimentos de ordem técnica.

A legitimidade democrática das emendas, portanto, não significa liberdade absoluta. O parlamentar municipal representa a população e pode propor intervenções no orçamento, mas deve fazê-lo dentro de uma arquitetura constitucional que exige planejamento, compatibilidade, indicação de recursos, racionalidade fiscal, transparência e controle.

Como advertem Oliveira e Ferreira, o debate deveria se situar na “visão do orçamento como elemento concretizador dos direitos fundamentais”.<sup>3</sup> Essa cautela é relevante porque a discussão sobre emendas parlamentares não pode ser reduzida a uma disputa de competência entre Executivo e Legislativo pela destinação de parcelas do orçamento. Por trás do discurso da ineficiência administrativa, pode existir tensão política entre os Poderes quanto à alocação dos recursos públicos, deslocando-se o debate do ponto em que efetivamente deveria estar situado: a compreensão do orçamento como instrumento de concretização dos direitos fundamentais e de realização dos fins constitucionais. Nessa perspectiva, a pergunta central não é simplesmente quem destina o recurso, mas se a destinação escolhida — seja pelo Executivo, seja pelo Legislativo — preserva

---

<sup>3</sup> FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira de. *O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil*. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 38, n. 76, p. 183-212, 2017. DOI: 10.5007/2177-7055.2017v38n76p183.

planejamento, participação, racionalidade fiscal, controle e aderência às prioridades constitucionalmente relevantes.

Essa leitura é reforçada por Santos e Gasparini, para quem a discussão sobre orçamento impositivo não se esgota na classificação do orçamento como autorizativo, impositivo ou misto, mas envolve os incentivos e as relações de poder presentes no processo orçamentário. Nessa perspectiva, a maior participação parlamentar na definição das alocações não elimina os condicionamentos jurídicos, técnicos e institucionais à execução da despesa, devendo vir acompanhada de responsabilidade fiscal, transparência, controle e preservação da coerência do planejamento público.<sup>4</sup>

No plano federal, a Emenda Constitucional nº 126/2022 estabeleceu a repartição do limite das emendas individuais, fixando 1,55% da receita corrente líquida para emendas de deputados federais e 0,45% para emendas de senadores, dentro do limite global de 2%. Essa estrutura tem relevância para o debate municipal porque o Congresso Nacional é bicameral, enquanto as Câmaras Municipais são órgãos legislativos unicamerais.

Daí decorre questão relevante: seria adequado transportar automaticamente aos Municípios o limite global de 2%, concebido para o Congresso Nacional em sua totalidade? Em juízo interpretativo prudencial, a resposta que melhor se harmoniza com a simetria constitucional, a prudência fiscal e o equilíbrio entre os Poderes parece ser negativa. Em Legislativos unicamerais, a tendência interpretativa mais consistente é considerar o parâmetro de 1,55% da receita corrente líquida, correspondente à Câmara dos Deputados, e não o limite global aplicável ao conjunto Câmara-Senado. A adoção desse parâmetro revela-se mais consentânea com a simetria vertical em matéria de normas gerais de direito financeiro e com a prudência fiscal preconizada pela legislação de responsabilidade na gestão fiscal. Trata-se, contudo, de tese ainda dependente de consolidação definitiva no âmbito da jurisdição constitucional, razão pela qual deve ser apresentada como tendência interpretativa, e não como afirmação categórica imune a controvérsia.

Essa tendência interpretativa já encontra ressonância em precedente cautelar do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Na ADI nº 1.0000.25.502387-1/000,

---

<sup>4</sup> SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. DOI: 10.1590/0103-335220203109.

relativa ao Município de Andradas, deferiu-se parcialmente medida cautelar para conferir interpretação conforme à Lei Orgânica Municipal, determinando que as emendas parlamentares individuais impositivas observassem, provisoriamente, o limite máximo de 1,55% da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao encaminhamento do projeto. O fundamento central foi o de que o percentual de 2% previsto no art. 166, § 9º, da Constituição da República corresponde ao limite global do Congresso Nacional, cuja estrutura é bicameral, ao passo que Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas são órgãos unicamerais, não possuindo instância equivalente ao Senado Federal. A decisão, contudo, deve ser lida com a cautela própria dos pronunciamentos cautelares, especialmente porque houve voto divergente ressaltando a ausência de definição definitiva pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e a necessidade de maior densidade argumentativa na aplicação do princípio da simetria.<sup>5</sup>

A mesma orientação foi posteriormente destacada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no Ofício Circular nº 9786/2026, ao recomendar aos Municípios e Câmaras Municipais a revisão de suas normas locais e práticas orçamentárias para observância do limite máximo de 1,55% da receita corrente líquida.<sup>6</sup>

A controvérsia também se encontra presente no Supremo Tribunal Federal. Embora a ADI 7493/MT tenha, em momento anterior, referendado medida cautelar que admitiu o percentual de 2% da receita corrente líquida para emendas individuais em Constituição estadual, observada a destinação de metade do montante à saúde, decisões posteriores, como a liminar proferida na ADI 7869/PB, passaram a indicar leitura mais restritiva, no sentido de que Legislativos unicamerais devem observar o parâmetro de 1,55%, correspondente à Câmara dos Deputados, e não o limite global de 2% aplicável ao Congresso Nacional em sua estrutura bicameral. Esse cenário confirma que a tese deve

---

<sup>5</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Órgão Especial. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.25.502387-1/000**. Requerente: Prefeita Municipal de Andradas. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Andradas. Relatora: Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Medida cautelar parcialmente deferida para conferir interpretação conforme à Lei Orgânica Municipal de Andradas, fixando provisoriamente em 1,55% da receita corrente líquida o limite das emendas parlamentares individuais impositivas municipais.

<sup>6</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Presidência. **Ofício Circular nº 9786/2026**. Ref.: Determinação para adequação às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas parlamentares impositivas — Instrução Normativa nº 05/2025/TCEMG, art. 163-A da Constituição da República e ADPF nº 854/STF. Belo Horizonte, 15 maio 2026.

ser apresentada como tendência interpretativa relevante, ainda sujeita à consolidação definitiva pelo Plenário do STF.<sup>78</sup>

A discussão insere-se no âmbito das normas gerais de Direito Financeiro, nas quais a União exerce competência para traçar padrões mínimos de disciplina orçamentária, cabendo aos demais entes federativos conformação normativa dentro desses marcos. A autonomia municipal, embora constitucionalmente assegurada, deve ser exercida em harmonia com a unidade mínima do sistema orçamentário nacional, especialmente quanto a planejamento, equilíbrio fiscal, transparência, controle e responsabilidade.

Há, naturalmente, argumento em sentido contrário. Pode-se sustentar que os Municípios possuem autonomia federativa e que a Lei Orgânica Municipal poderia estabelecer parâmetros próprios, desde que respeitados os princípios constitucionais, a responsabilidade fiscal e o equilíbrio institucional. A objeção merece consideração, pois a autonomia municipal é valor constitucional relevante. Contudo, ela não autoriza a criação de ilhas normativas desconectadas do sistema nacional de Direito Financeiro. O orçamento público reclama unidade mínima de princípios: planejamento, equilíbrio, transparência, controle e responsabilidade.

Assim, a legitimidade das emendas impositivas municipais não deve ser negada, mas qualificada. O Legislativo pode inserir peças no navio orçamentário. Todavia, essas peças devem ter tamanho constitucionalmente compatível, encaixe programático, base

---

<sup>7</sup> Sobre a controvérsia no Supremo Tribunal Federal, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.493/MT**. Rel. Min. Dias Toffoli. Medida cautelar referendada pelo Plenário, admitindo, em juízo provisório, o percentual de 2% da receita corrente líquida para emendas individuais previstas na Constituição do Estado de Mato Grosso, desde que observada a destinação de metade do montante às ações e serviços públicos de saúde. Informativo STF nº 1124, Brasília, 2024. No sentido de leitura mais restritiva para Legislativo unicameral, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.869/PB**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Decisão liminar que conferiu interpretação conforme às normas da Constituição do Estado da Paraíba para limitar as emendas parlamentares individuais ao percentual de 1,55% da receita corrente líquida estadual, correspondente ao parâmetro da Câmara dos Deputados, e não ao limite global de 2% aplicável ao Congresso Nacional em sua estrutura bicameral. Brasília, 2025. Ver também notícia institucional do STF: “STF limita emendas individuais na Assembleia da Paraíba a 1,55% da receita líquida do estado”, 22 set. 2025.

<sup>8</sup> RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi; FIALHO, Gustavo Ferreira; FRANÇA NETO, Walter. **Impositividade local: a aplicação de emendas impositivas nos Estados e Municípios**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Estudo nº 24, set. 2025, p. 7. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/EstudoimpositividadeLocal.pdf>. Acesso em: 25 maio 2026.

financeira e aptidão para fortalecer, e não comprometer, a navegabilidade da máquina pública municipal.

### 3. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO, LOA E CRÉDITOS ADICIONAIS

A primeira condição de regularidade da emenda impositiva municipal é sua compatibilidade com o sistema de planejamento. A emenda não nasce fora do orçamento. Não é ato avulso, nem autorização paralela de despesa. Deve dialogar com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com a Lei Orçamentária Anual e, quando necessário, com os créditos adicionais.

O Plano Plurianual define a orientação de médio prazo da Administração; a Lei de Diretrizes Orçamentárias seleciona prioridades, metas fiscais e parâmetros para o exercício seguinte; e a Lei Orçamentária Anual autoriza a execução das despesas em ações orçamentárias determinadas. Esses instrumentos devem ser compreendidos de forma integrada, sempre dentro de um regime de responsabilidade fiscal. Se a emenda não encontra programa no PPA, contraria prioridade da LDO ou não possui ação adequada na LOA, pode ter apelo político, mas não se ajusta ao sistema jurídico-orçamentário.

A compatibilidade não deve ser presumida. Deve ser demonstrada documentalmente. A Administração deve ser capaz de responder: qual programa do PPA a emenda reforça? Qual prioridade da LDO ela atende? Qual ação orçamentária da LOA comporta o objeto? Há classificação adequada da despesa? Há fonte de custeio regular? Há possibilidade real de execução no exercício?

Quando a emenda tenta criar política pública inteiramente desvinculada do PPA, contraria prioridades expressas da LDO, utiliza ação orçamentária inadequada, destina recursos ao início de obra sem projeto aprovado pelos órgãos competentes ou à instalação ou funcionamento de serviço ainda não criado, há risco de incompatibilidade jurídico-orçamentária. Nessa hipótese, a emenda deixa de ser peça de reforço do navio e passa a atuar como intervenção desordenada em sua estrutura.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Nos termos do art. 33, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 4.320/1964, não se admitem emendas ao projeto de lei orçamentária que visem conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes, nem dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado.

Na prática administrativa, a conferência de compatibilidade deve ser feita por meio de uma matriz de aderência, contemplando: identificação da emenda, objeto real da despesa, programa do PPA relacionado, prioridade ou regra da LDO aplicável, ação orçamentária da LOA, classificação da despesa, órgão executor, fonte de custeio, existência de créditos adicionais e conclusão técnica sobre compatibilidade, compatibilidade condicionada, incompatibilidade sanável ou incompatibilidade insanável. Tal exigência de aderência programática e classificação adequada da despesa converge com a perspectiva de que o orçamento municipal não é mera peça contábil, mas instrumento jurídico e político de planejamento, em conformidade com a lógica constitucional de planejamento e com a disciplina fiscal estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse procedimento não representa burocratização indevida. Ao contrário, é garantia mínima de racionalidade administrativa. Se a emenda é impositiva, maior deve ser o cuidado prévio com sua inserção no sistema de planejamento.

#### 4. A LEI COMPLEMENTAR Nº 210/2024 E OS IMPEDIMENTOS DE ORDEM TÉCNICA

A Lei Complementar nº 210/2024 representa marco normativo relevante na disciplina da proposição e execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Seu art. 10 enumera hipóteses de impedimento de ordem técnica, incluindo incompatibilidade do objeto com a ação orçamentária, ausência de projeto de engenharia quando necessário, ausência de licença ambiental prévia quando exigida, incompatibilidade com política pública setorial, ausência de pertinência temática entre objeto e finalidade institucional da entidade beneficiária, não apresentação ou reprovação de plano de trabalho e insuficiência de valor para execução da proposta.

A importância da LC nº 210/2024 está em reafirmar que execução obrigatória não equivale a execução automática. A emenda impositiva é obrigatória enquanto juridicamente possível, tecnicamente viável e orçamentariamente compatível. Havendo impedimento técnico, a Administração não apenas pode, mas deve reconhecê-lo. A LC nº 210/2024 insere a impositividade das emendas em um regime de condicionamentos técnicos, demonstrando que a obrigatoriedade de execução não elimina a análise de compatibilidade, viabilidade e regularidade. Ao contrário, a lei densifica a ideia de que a

emenda parlamentar deve permanecer integrada ao sistema orçamentário e sujeita ao controle técnico do órgão ou ente executor.

O art. 10, § 1º, da LC nº 210/2024 atribui à área técnica de cada órgão ou ente executor o dever de identificar e formalizar a existência de impedimento de ordem técnica, sob pena de responsabilidade. O § 2º prevê que, formalizado o impedimento, o órgão ou ente executor deve analisá-lo e determinar diligências voltadas à regularização, sempre que possível.

Essa estrutura normativa evita dois extremos. De um lado, impede a execução cega de emendas tecnicamente inviáveis, irregulares ou incompatíveis com o sistema orçamentário. De outro, evita que qualquer falha sanável seja utilizada como pretexto para inviabilizar a participação parlamentar no orçamento.

No plano municipal, a Prefeitura deve receber a emenda e submetê-la a fluxo técnico mínimo de análise: compatibilidade com PPA, LDO e LOA; objeto claro; identificação do beneficiário; regularidade da fonte de custeio; pertinência temática; existência de plano de trabalho; viabilidade jurídica, técnica e financeira; suficiência do valor; capacidade de execução; documentação do beneficiário; sustentabilidade futura; transparência e possibilidade de prestação de contas.

A função da área técnica não é hostilizar o Legislativo, mas proteger o orçamento. Tampouco cabe ao Legislativo pressionar a área técnica para ignorar impedimento identificado. A impositividade da emenda não transforma o controle técnico em formalidade dispensável. Ao contrário, exige que a execução seja precedida de motivação, instrução e documentação.

## 5. RESPONSABILIDADE FISCAL, SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA DA EMENDA

A Lei de Responsabilidade Fiscal integra o regime jurídico de controle da gestão fiscal e estabelece parâmetros nacionais para o gasto público de todos os entes federativos. O Tesouro Nacional a apresenta como diploma voltado à definição de limites e condições para a atuação fiscal responsável dos entes públicos.

Os arts. 16 e 17 da LRF são especialmente importantes para a análise de emendas impositivas. O art. 16 exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária e financeira quando houver criação, expansão ou

aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa. O art. 17 disciplina a despesa obrigatória de caráter continuado, impondo cautelas adicionais quando se cria obrigação por período superior a dois exercícios. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quando impulsionada por emenda parlamentar, exige não apenas cobertura orçamentária imediata, mas demonstração de adequação financeira e de sustentabilidade da política ao longo do tempo, especialmente quando houver geração de despesa futura ou continuada.

Muitas emendas financiam apenas a aquisição inicial de bens, a construção de estruturas ou a inauguração de serviços, sem considerar custos posteriores. Uma ambulância exige motorista, combustível, seguro, manutenção e estrutura de gestão. Um equipamento médico exige profissional habilitado, insumos, calibração e contrato de manutenção. Uma obra pública exige custeio, vigilância, limpeza, energia e pessoal. Essa preocupação com o custo de manter, e não apenas com o custo de implantar, converge com os princípios da eficiência, da economicidade e da responsabilidade na gestão fiscal.

A emenda que inaugura despesa sem sustentabilidade futura pode gerar aparência de entrega pública, mas comprometer a eficiência administrativa. O gasto inicial, por vezes, é pequeno diante do custo de manter a política funcionando. Por isso, a pergunta correta não é apenas “há dinheiro para comprar?”, mas também “há condições de manter?”.

A boa emenda impositiva não é aquela que apenas executa recurso. É aquela que transforma orçamento em resultado público sustentável.

## 6. TRANSPARÊNCIA, RASTREABILIDADE E A POSIÇÃO RECENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A ADPF 854 tornou visível, no Supremo Tribunal Federal, uma preocupação estrutural com transparência, rastreabilidade e controle das emendas parlamentares. A Corte passou a tratar o tema não apenas como disputa orçamentária entre Executivo e Legislativo, mas como questão de integridade do processo orçamentário.

A preocupação não é meramente formal. As decisões e providências adotadas têm enfatizado temas como rastreamento, contas específicas, vedação de saques em espécie e eficiência na destinação dos recursos.

A posição do Supremo pode ser sintetizada em uma fórmula: emenda parlamentar é legítima, mas não pode ser opaca. As decisões proferidas no âmbito da ADPF 854 têm

sido acompanhadas por iniciativas voltadas ao aprimoramento da rastreabilidade, da publicidade e do controle da execução das emendas parlamentares, com destaque para a exigência de identificação do autor, do beneficiário, do objeto, do valor, do instrumento jurídico, da trilha de execução física e financeira, da prestação de contas e do resultado público.

Para os Municípios, essa orientação é decisiva. O controle interno municipal deve atuar antes, durante e depois da execução: antes, para verificar compatibilidade e viabilidade; durante, para acompanhar empenho, liquidação, pagamento, contratação e entrega física; depois, para examinar prestação de contas, resultado público e eventual necessidade de responsabilização. Esse desenho reforça a necessidade de atuação preventiva e contínua dos sistemas de controle interno na proteção da integridade do gasto público.

No plano do controle externo mineiro, essa orientação ganhou densidade operacional com o Ofício Circular nº 9786/2026, da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que determinou aos Municípios a adequação às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas parlamentares impositivas, com fundamento na Instrução Normativa nº 05/2025/TCEMG, no art. 163-A da Constituição da República, na Lei Complementar nº 210/2024 e nas decisões proferidas no âmbito da ADPF 854. O documento exige conta bancária específica, veda saques em espécie, contas de passagem e mecanismos que impeçam a identificação do beneficiário final, além de impor a divulgação digital de informações mínimas sobre autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução orçamentária e financeira, contratos, dados bancários e gestor responsável.<sup>10</sup>

O Ofício Circular nº 9786/2026 evidencia a incorporação, pelo controle externo mineiro, das exigências constitucionais e jurisprudenciais de transparência, rastreabilidade, impessoalidade e controle da execução das emendas parlamentares impositivas municipais.

## 7. EMENDAS DESTINADAS AO TERCEIRO SETOR E O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

---

<sup>10</sup> MINAS GERAIS, 2026, Ofício Circular nº 9786/2026.

A destinação de emendas impositivas a entidades privadas sem fins lucrativos exige cautela reforçada. Quando se trata de organização da sociedade civil que atua em área sensível, como proteção de pessoas idosas, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência ou população em vulnerabilidade social, a finalidade pública pode ser nobre. Todavia, a relevância da causa não dispensa regularidade jurídica, capacidade operacional, plano de trabalho, prestação de contas e controle.

A preocupação não é meramente hipotética. Ao examinar as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal sobre emendas parlamentares e seus impactos no Terceiro Setor, Pedro Henrique Magalhães Azevedo observa que o crescimento dos repasses a instituições privadas sem fins lucrativos ampliou a relevância dessas transferências para a execução de políticas públicas, mas também intensificou riscos relacionados à transparência, à rastreabilidade, à dependência financeira das entidades e à necessidade de critérios rigorosos de fiscalização e controle. Essa leitura reforça a necessidade de que a destinação de emendas a organizações da sociedade civil seja acompanhada de verificação efetiva de regularidade jurídica, capacidade operacional, plano de trabalho, prestação de contas e controle de resultados.<sup>11</sup>

A Lei nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. O diploma institui termos de colaboração e de fomento, define diretrizes para a política de fomento e colaboração e estabelece exigências de planejamento, execução, monitoramento e prestação de contas.

É importante observar que a existência de emenda parlamentar não elimina o regime jurídico do MROSC. O art. 29 da Lei nº 13.019/2014 admite, em hipóteses específicas, a celebração de termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares sem chamamento público. Essa dispensa, contudo, alcança apenas o procedimento competitivo prévio de seleção; não afasta a necessidade de observância dos requisitos legais da parceria, da regularidade da entidade, da pertinência

---

<sup>11</sup> AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito das emendas parlamentares e os seus impactos no Terceiro Setor**. In: FORTINI, Cristiana; MELO, Lígia; GABARDO, Emerson (coord.). **Integridade, sustentabilidade e governança: livro do 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 41-53.

temática, da capacidade operacional, do plano de trabalho, da transparência e da prestação de contas.

A cautela é ainda maior quando houver risco de conflito de interesses. O Ofício Circular nº 9786/2026/TCEMG, ao tratar da orientação firmada na ADPF 854, registra a vedação de destinação de emendas parlamentares a organizações da sociedade civil e demais entidades do terceiro setor que possuam, em seus quadros diretivos, administrativos ou operacionais, cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau de parlamentares responsáveis pela indicação dos recursos, bem como de assessores parlamentares vinculados aos respectivos agentes políticos.<sup>12</sup>

O plano de trabalho é elemento central. A Lei nº 13.019/2014 exige que a parceria contenha descrição da realidade objeto da intervenção, metas, forma de execução, parâmetros para aferição de resultados, previsão de receitas e despesas, entre outros elementos. A Administração também deve viabilizar acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias.

Essa compreensão permite superar equívoco recorrente: a ideia de que a boa reputação social da entidade ou a nobreza da causa bastariam para legitimar o repasse. Não bastam. A entidade pode realizar trabalho relevante e, ainda assim, não estar juridicamente apta a receber recursos públicos em determinado momento. Nesse caso, o caminho correto é regularizar, ajustar ou buscar alternativa lícita, jamais executar à revelia do impedimento. A exigência de capacidade jurídica e operacional não se opõe à finalidade social das entidades, mas constitui condição para que recursos públicos sejam aplicados com regularidade e efetividade.

Se a instituição beneficiada não possui documentação regular, não demonstra capacidade operacional, não apresenta plano de trabalho adequado, não possui pertinência temática ou apresenta histórico documentado de inconsistências na prestação de contas, a execução da emenda deve ser bloqueada, ao menos até regularização possível. Havendo impedimento insanável, a emenda não deve ser executada em favor da entidade irregular.

## 8. O PAPEL DO PARLAMENTAR MUNICIPAL DIANTE DOS IMPEDIMENTOS TÉCNICOS E DAS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR

---

<sup>12</sup> MINAS GERAIS, 2026, Ofício Circular nº 9786/2026.

A atuação do parlamentar municipal na proposição de emendas parlamentares impositivas não pode ser reduzida a simples indicação política de recursos. Embora a função representativa autorize o parlamentar municipal a vocalizar demandas locais, comunitárias e setoriais, a apresentação de emenda orçamentária, sobretudo quando dotada de impositividade, constitui ato juridicamente relevante, com potencial de repercutir sobre a programação financeira, a execução administrativa, a responsabilidade fiscal e a integridade do orçamento público municipal.

Essa premissa torna-se especialmente sensível quando a emenda tem por beneficiária entidade privada sem fins lucrativos, integrante do terceiro setor. Nesses casos, o parlamentar municipal não deve limitar-se a aferir se a causa é socialmente meritória. Deve verificar se a entidade indicada possui condições jurídicas, documentais, técnicas e operacionais para receber e executar recursos públicos. Esse roteiro aproxima a atuação parlamentar de uma lógica de gestão de riscos: antes de inserir a emenda no orçamento, o parlamentar deve avaliar se há finalidade pública, aderência ao planejamento, regularidade do beneficiário, viabilidade de execução e possibilidade de controle.

Antes da proposição, recomenda-se que o parlamentar identifique o problema público, verifique aderência ao PPA, à LDO e à LOA, consulte a área técnica da Prefeitura, estime custos, avalie a documentação da instituição beneficiada, examine sua capacidade de execução e formule objeto claro, específico e mensurável.

No momento da proposição, a emenda deve indicar finalidade pública, resultado esperado, ação orçamentária compatível, fonte de custeio admissível, valor suficiente para entrega útil, beneficiário impessoalmente justificado e condicionantes de regularidade quando houver entidade privada envolvida. É recomendável que a emenda seja redigida não como favor nominal, mas como intervenção na política pública correspondente, observados os requisitos legais e técnicos aplicáveis.

Após a aprovação, se a área técnica identificar impedimento, o parlamentar municipal não deve pressionar pela execução indevida. Deve, ao contrário, colaborar para o saneamento quando possível, admitir ajuste lícito, respeitar a manifestação técnica e priorizar o interesse público sobre o ganho político imediato.

A mesma cautela deve orientar eventual pretensão de alteração posterior do objeto da emenda. Se, após a aprovação da LOA, o parlamentar municipal pretende substituir a finalidade originalmente indicada por outra materialmente diversa, não basta simples

alteração em sistema informatizado de execução orçamentária. O sistema administrativo registra a execução do orçamento, mas não substitui a autorização legislativa, não altera a Lei Orçamentária Anual e não corrige, por si só, incompatibilidades entre o novo objeto e os atributos jurídicos do crédito aprovado. O TCE-MG, em consulta específica sobre o tema, assentou que o Poder Executivo não pode alterar unilateralmente o objeto de emenda parlamentar impositiva aprovada pelo Legislativo. Quando a modificação repercutir sobre programa, ação orçamentária, finalidade, unidade executora, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, fonte de recursos, beneficiário ou objeto material da despesa, a Administração deverá verificar a necessidade de alteração da própria LOA, abertura de crédito adicional, realocação orçamentária formalmente autorizada ou outro procedimento legal pertinente. A alteração informal do objeto, ainda que operacionalizada no sistema, compromete a legalidade orçamentária e pode converter o ajuste pretendido em execução juridicamente irregular.<sup>13</sup>

No caso de emenda destinada a uma instituição privada sem fins lucrativos que não detém documentação regular, é necessário evitar três condutas: pressionar servidores para liberação do recurso; tratar a irregularidade como detalhe burocrático; e transformar a execução da emenda em disputa política contra a área técnica. A postura adequada é reconhecer o impedimento (ou refutá-lo com argumentos técnicos reais), apoiar o saneamento se possível e, se não houver regularização, admitir solução alternativa juridicamente segura.

Essa postura preserva o próprio mandato parlamentar. O parlamentar municipal atua legitimamente quando reivindica política pública, cobra execução regular e fiscaliza resultado. Ultrapassa, porém, a fronteira da legitimidade quando pressiona a Administração a ignorar impedimentos técnicos, contornar controles ou liberar recursos a beneficiário irregular.

---

<sup>13</sup> A legalidade orçamentária exige correspondência entre a despesa executada e os atributos jurídicos do crédito autorizado na LOA ou em créditos adicionais regularmente abertos. Em consulta específica sobre emendas parlamentares impositivas, o TCE-MG assentou que o Poder Executivo não pode alterar unilateralmente o objeto de emenda parlamentar aprovada pelo Legislativo, por se tratar de prerrogativa político-jurídica vinculada ao processo legislativo orçamentário. A orientação reforça que eventual modificação substancial do objeto deve observar a via orçamentária formal adequada, e não simples alteração operacional em sistema informatizado. Cf. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 1.170.962**. Consultante: José Pocai Júnior. Relator: Conselheiro em exercício Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberado em 29 out. 2025. Ementa: Consulta. Emendas parlamentares. Execução obrigatória. Orçamento Impositivo. Alteração do objeto pelo Poder Executivo.

Em termos institucionais, a emenda impositiva deve ser vista como ato de corresponsabilidade. O Executivo deve planejar, executar quando possível, motivar impedimentos e prestar contas. O Legislativo deve propor emendas compatíveis com o sistema orçamentário, impessoais, transparentes e tecnicamente viáveis. O terceiro setor, quando beneficiado, deve comprovar regularidade, executar o plano de trabalho e prestar contas. O controle interno deve garantir que cada uma dessas etapas permaneça dentro da legalidade.

#### 9. DO IMPEDIMENTO TÉCNICO AO DOLO: RESPONSABILIDADE DO PARLAMENTAR MUNICIPAL À LUZ DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A análise da responsabilidade do parlamentar municipal na proposição de emendas impositivas exige distinguir, com rigor, três situações: erro sanável, negligência relevante e conduta dolosa direcionada à produção de resultado ilícito.

Essa diferenciação é compatível com a evolução do direito administrativo sancionador brasileiro, que tem reforçado a centralidade da tipicidade, do dolo e da proporcionalidade na aplicação de sanções, afastando concepções meramente moralizantes da improbidade administrativa.

A primeira hipótese ocorre quando há falha formal, documental ou de enquadramento, mas sem demonstração de má-fé ou propósito de violar a legalidade. O parlamentar pode ter proposto emenda com objeto genérico, indicação incompleta ou insuficiente amadurecimento técnico. A resposta institucional adequada será diligência, ajuste, complementação documental, reprogramação ou formalização de impedimento técnico.

A segunda hipótese envolve descuido relevante. O parlamentar municipal deixa de verificar elementos básicos de regularidade, indica entidade sem aferir documentação mínima, ignora a necessidade de plano de trabalho ou não considera a viabilidade financeira do objeto. Ainda assim, a existência de descuido, inabilidade ou má gestão não autoriza, por si só, a subsunção automática da conduta à Lei de Improbidade Administrativa. Como já se sustentou em reflexão específica sobre o tema, a exclusão da modalidade culposa da improbidade administrativa conforma-se à lógica constitucional da proporcionalidade, pois as graves sanções da Lei nº 8.429/1992 devem ser reservadas

às condutas dolosas, marcadas por desonestidade, desvio consciente de finalidade ou reprovabilidade qualificada.<sup>14</sup>

A terceira hipótese possui gravidade substancialmente maior. Ela ocorre quando o parlamentar municipal sabe que a instituição beneficiada é irregular, tem ciência de impedimento técnico, conhece a ausência de requisitos legais ou percebe a incapacidade da entidade e, ainda assim, propõe ou sustenta a emenda com objetivo de viabilizar fraudulentamente o repasse de dinheiro público. Nesse cenário, a emenda deixa de ser apenas uma peça mal ajustada do orçamento. Pode, em tese, configurar ato de desvio deliberado da finalidade pública.

O dolo, nesse contexto, não deve ser presumido, cumprindo ser demonstrado por elementos objetivos. Como indícios de possível configuração do dolo, podem ser citados: comunicações anteriores da Prefeitura informando a irregularidade; parecer técnico apontando impedimento; certidões ausentes ou vencidas; inexistência deliberada de plano de trabalho; pressão sobre servidores para ignorarem o impedimento; vínculo pessoal, político, familiar ou econômico entre parlamentar e dirigentes da entidade; insistência na liberação do recurso apesar da irregularidade; alteração artificial do objeto para ocultar favorecimento; ou tentativa de substituir a análise técnica por decisão política.

Tais indícios, isoladamente considerados, não autorizam presunção automática de dolo. Quando analisados em conjunto, contudo, podem indicar a instrumentalização do mandato para fins alheios ao interesse público e, em tese, justificar a responsabilização por improbidade administrativa.

O núcleo da reprovabilidade não está, portanto, apenas na proposição da emenda. Está na instrumentalização do mandato para fazer o orçamento servir a uma finalidade incompatível com o interesse público. O parlamentar municipal, como agente político, exerce mandato representativo e participa do processo orçamentário. Essa posição não o coloca acima dos deveres de legalidade, moralidade, impessoalidade e lealdade institucional. Ao contrário, impõe responsabilidade reforçada quando sua atuação direciona recursos públicos.

---

<sup>14</sup> FERNANDES JUNIOR, José Carlos. **A inadmissibilidade da conduta culposa para configuração do ato de improbidade administrativa: uma conformação com a realidade.** *CONAMP*, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/a-inadmissibilidade-da-conduta-culposa-para-configuracao-do-ato-de-improbidade-administrativa-uma-conformacao-com-a-realidade.html>. Acesso em: 24 maio 2026.

Após a Lei nº 14.230/2021, a responsabilização por improbidade administrativa exige demonstração de dolo, compreendido como vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a voluntariedade do agente, a mera ilegalidade objetiva ou a culpa. Essa exigência reforça a necessidade de distinguir a emenda tecnicamente inadequada da emenda dolosamente direcionada a viabilizar repasse irregular.

No caso do parlamentar municipal, a responsabilidade pode ser analisada em diferentes planos. Se houver vantagem patrimonial indevida para si, para terceiro ou para a entidade beneficiada, pode-se cogitar, conforme as provas, de enquadramento relacionado ao enriquecimento ilícito. Se houver dano efetivo e comprovado ao erário, como liberação de recurso a entidade irregular, execução inexistente, prestação de contas fraudulenta ou desvio de finalidade, poderá haver discussão sobre ato de improbidade causador de prejuízo ao erário. Se houver violação dolosa a deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, pode-se examinar o art. 11 da Lei nº 8.429/1992, observada, sempre, a exigência de tipicidade e dolo.

Esse cuidado dogmático é indispensável. Nem toda emenda inadequada configura improbidade. Nem toda irregularidade formal revela dolo. Nem todo repasse mal executado decorre de desonestidade parlamentar.

Por outro lado, a análise da situação fática não deve servir para blindar condutas deliberadamente voltadas à prática de ilícitos envolvendo dinheiro público. Quando o parlamentar sabe da irregularidade e atua para afrontar propositadamente o princípio da legalidade, sua conduta deixa de ser mero erro político-orçamentário. Passa a revelar possível desvio consciente da finalidade pública, especialmente se associada a favorecimento pessoal, eleitoral ou de terceiro privado.

A responsabilidade do terceiro setor, nessa hipótese, também deve ser considerada. A organização da sociedade civil e seus dirigentes podem responder se induzirem, concorrerem ou se beneficiarem do ato ilícito. A entidade privada não está fora do sistema de responsabilização quando participa de repasse irregular ou se beneficia de recursos públicos obtidos à margem da legalidade.

No caso de instituição privada sem fins lucrativos que atua em área sensível, o cenário é particularmente delicado. Se seus dirigentes sabem da ausência de documentação regular, omitem a irregularidade, apresentam plano de trabalho fictício, aceitam repasse

sem aptidão jurídica ou executam recurso fora da finalidade pactuada, também podem integrar a cadeia de responsabilidade. A vulnerabilidade do público atendido não pode ser utilizada como escudo retórico para encobrir graves irregularidades envolvendo recursos públicos. Ao contrário, a proteção de pessoas vulneráveis exige rigor na integridade da parceria.

A resposta institucional adequada deve ser proporcional ao estágio da irregularidade. Se o impedimento é sanável, abre-se diligência para regularização. Se a entidade não consegue se regularizar, busca-se alternativa lícita de execução da política pública. Se há indícios de dolo, favorecimento ou fraude, cabem comunicação ao órgão de controle interno, representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, tudo isso sem prejuízo das providências internas da Câmara Municipal, conforme Lei Orgânica e Regimento Interno.

A tese pode ser assim sintetizada: a emenda impositiva municipal não se converte em improbidade administrativa pelo simples fato de ser tecnicamente inadequada ou de enfrentar impedimento sanável. Contudo, quando o parlamentar, ciente da irregularidade da instituição beneficiada e da existência de impedimento técnico, atua deliberadamente para viabilizar fraudulentamente o repasse de dinheiro público, à revelia do ordenamento jurídico, a emenda deixa de ser peça regular do orçamento e pode converter-se em ato de improbidade administrativa, desde que presentes dolo, tipicidade, nexos causal e, quando exigido, dano efetivo ao erário.

## 10. CONCLUSÃO

As emendas parlamentares impositivas municipais são instrumentos legítimos de participação democrática no orçamento público. O Legislativo municipal pode e deve contribuir para a definição das prioridades públicas, aproximando a alocação de recursos das necessidades concretas da população.

Essa legitimidade, contudo, não autoriza atuação desvinculada do sistema constitucional-orçamentário. A emenda deve observar compatibilidade com PPA, LDO e LOA, indicação regular de recursos, limite constitucional adequado, viabilidade técnica, sustentabilidade financeira, transparência, rastreabilidade, impessoalidade, eficiência e controle.

A Lei Complementar nº 210/2024 reforça que a execução obrigatória convive com impedimentos de ordem técnica. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige avaliação de impacto, adequação orçamentária e atenção às despesas continuadas. A Lei nº 13.019/2014 impõe cautelas quando houver parceria com organizações da sociedade civil. A orientação recente do Supremo Tribunal Federal, especialmente na ADPF 854, aponta para um modelo de emendas submetido a transparência, rastreabilidade e controle em todos os níveis federativos.

No plano municipal, a emenda impositiva deve ser tratada como peça que só entra no navio se couber na estrutura jurídica, financeira e operacional da máquina pública. Quando planejada, compatível e controlável, ela pode reforçar a embarcação e melhorar a entrega de políticas públicas. Quando apresentada sem cautela, pode desorganizar o orçamento. Quando dolosamente direcionada a viabilizar fraudulentamente o repasse de dinheiro público a instituição que não atende aos requisitos legais, pode deixar de ser peça regular do orçamento e converter-se em ato de improbidade administrativa.

Em síntese: a emenda impositiva municipal não é cheque em branco, nem torpedo contra a gestão pública. Deve ser instrumento de democracia orçamentária responsável, orientado por planejamento, legalidade, impessoalidade, transparência, eficiência e resultado público. Afinal, em matéria orçamentária, o desafio institucional não está em impedir que novas peças sejam incorporadas ao navio democrático, mas em assegurar que cada alteração preserve sua integridade estrutural, sua capacidade de navegação e sua finalidade pública.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito das emendas parlamentares e os seus impactos no Terceiro Setor.** In: FORTINI, Cristiana; MELO, Ligia; GABARDO, Emerson (coord.). **Integridade, sustentabilidade e governança: livro do 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 41-53. ISBN 978-85-450-0925-2.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7493/MT**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Medida cautelar referendada pelo Plenário. Brasília, DF: STF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7869/PB**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Medida cautelar. Brasília, DF: STF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF**. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 22 maio 2026.

FERNANDES JUNIOR, José Carlos. **A inadmissibilidade da conduta culposa para configuração do ato de improbidade administrativa: uma conformação com a realidade**. CONAMP, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/a-inadmissibilidade-da-conduta-culposa-para-configuracao-do-ato-de-improbidade-administrativa-uma-conformacao-com-a-realidade.html>. Acesso em: 24 maio 2026.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira de. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil**. Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 38, n. 76, p. 183-212, 2017. DOI: 10.5007/2177-7055.2017v38n76p183.

HOBBS, Thomas. *Elements of philosophy, the first section, concerning body*. In: HOBBS, Thomas. *The English works of Thomas Hobbes of Malmesbury*. Edited by William Molesworth. London: John Bohn, 1839. v. 1, part II, chap. XI.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 1.170.962**. Consultante: José Pocai Júnior. Relator: Conselheiro em exercício Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberado em 29 out. 2025. Belo Horizonte: TCE-MG, 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Presidência. **Ofício Circular nº 9786/2026**. Ref.: Determinação para adequação às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas parlamentares impositivas — Instrução Normativa nº 05/2025/TCEMG, art. 163-A da Constituição da República e ADPF nº 854/STF. Belo Horizonte: TCEMG, 15 maio 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Órgão Especial. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.25.502387-1/000**. Requerente: Prefeitura Municipal de Andradas. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Andradas. Relatora: Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Medida cautelar parcialmente deferida. Belo Horizonte: TJMG, 2026.

PLUTARCO. **Vidas paralelas: Teseu e Rômulo**. Tradução do grego, introdução e notas de Delfim F. Leão e Maria do Céu Fialho. Coimbra: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos, 2008.

RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi; FIALHO, Gustavo Ferreira; FRANÇA NETO, Walter. **Impositividade local: a aplicação de emendas impositivas nos Estados e Municípios**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Estudo nº 24, set. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/Estudoimpositividadelocal.pdf>. Acesso em: 25 maio 2026.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento impositivo e relação entre Poderes no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. DOI: 10.1590/0103-335220203109.