

# Orientação Técnica



 N° 047. 2025

**Assunto: Emendas parlamentares e as adequações no âmbito dos Municípios.**

**Ementa: Emendas Parlamentares – Orçamento – Rastreabilidade – Fiscalização – Supremo Tribunal Federal.**

## I – INTRODUÇÃO

A insuficiência de mecanismos eficazes de transparência e rastreabilidade na execução dos recursos oriundos de emendas parlamentares aos orçamentos estaduais, distrital e municipais tem produzido significativa fragilidade no controle social, criando ambiente propício a desvios, irregularidades e outras práticas incompatíveis com a Constituição Federal. Esse cenário é reiteradamente exposto pela mídia, evidenciando claros indícios de malversação de recursos públicos vinculados a emendas parlamentares, revelando a urgência de ações estruturadas capazes de mitigar, e progressivamente eliminar, tais distorções na Administração Pública brasileira.

Nesse contexto, é sabido que tanto o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto o Ministério Público atuarão com firmeza para assegurar o cumprimento das normas constitucionais, legais e jurisprudenciais que regem o processo orçamentário, especialmente após a consolidação, pelo Supremo Tribunal Federal, de parâmetros vinculantes de transparência e rastreabilidade no julgamento da ADPF nº 854/DF. A adequada conformação dos procedimentos municipais às determinações da Corte torna-se, portanto, medida obrigatória para garantir a correta execução das emendas parlamentares, prevenir irregularidades e fortalecer a integridade na gestão dos recursos públicos.



Assim, a presente Orientação Técnica reúne diretrizes destinadas a auxiliar os Poderes Executivos e Legislativos Municipais na verificação, adequação e regularização de seus instrumentos normativos, rotinas administrativas e mecanismos de fiscalização, de modo a assegurar que a execução das emendas parlamentares para o exercício de 2026 observe integralmente o art. 163-A da Constituição Federal e os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal.

## **II – O STF, AS EMENDAS PARLAMENTARES E AS DIRETRIZES PARA OS MUNICÍPIOS**

A Constituição Federal, em seu art. 163-A, consagra o dever de transparência e rastreabilidade na execução orçamentária por meio de comando expresso e vinculante a todos os entes federativos, ao dispor que:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Trata-se, portanto, igualmente, de norma de observância obrigatória pelos entes subnacionais. Inclusive a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, reforça que as normas do processo legislativo orçamentário federal são de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, aplicando-se o princípio da simetria (ADI 6.308, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 5.274, Rel. Min. Carmen Lúcia; ADI 7.060, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 2.680, Rel. Min. Gilmar Mendes);

Contudo, persistiam dúvidas quanto à obrigatoriedade de Municípios e Estados seguirem as reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal relativas às emendas parlamentares da União.

Com o objetivo de dirimir tais incertezas, em 23 de outubro de 2025, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 (ADPF 854/DF), foi proferida decisão monocrática que estendeu aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

determinações relativas à transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares federais, impondo que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a demonstração, pelos governos estaduais, distrital e prefeituras, perante os respectivos Tribunais de Contas, de que estão cumprindo o comando constitucional expresso no artigo 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo Plenário do STF quanto à transparência e rastreabilidade.

A decisão determinou a extensão, às emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais, das diretrizes fixadas pela Egrégia Corte quanto à transparência e à rastreabilidade das emendas parlamentares federais, com ênfase nos seguintes pontos:

- a. Exigência de apresentação prévia de plano de trabalho com detalhamento sobre objeto, finalidade, estimativa de recursos, cronograma de execução, etc., que deverá receber ampla transparência;*
- b. Necessidade de aprovação de plano de trabalho pelo Poder Executivo local, de acordo com critérios gerais da Lei Complementar nº 210/2024 e critérios específicos a serem definidos pelos órgãos executores;*
- c. Necessidade de aprovação pelas instâncias de governança do SUS das emendas parlamentares destinadas à saúde;*
- d. Exigências de transparência para as entidades do terceiro setor que recebem recursos de emendas parlamentares;*
- e. Exigência de abertura de contas específicas para administração de valores decorrentes de transferências especiais;*
- f. Definição do ciclo de fiscalização e aprovação das contas derivadas de emendas parlamentares, com atribuição das devidas competências aos tribunais de contas estaduais, dos municípios e de municípios.”*

Segundo o Relator, os processos legislativos orçamentários estaduais, distrital e municipais — bem como a execução das respectivas emendas parlamentares — devem ser conformados aos parâmetros desta Corte para assegurar transparência e rastreabilidade. Do contrário, teríamos um paradoxo: o orçamento federal passaria a observar padrões adequados de publicidade e controle, enquanto os orçamentos subnacionais permaneceriam à margem das mesmas salvaguardas constitucionais.

Na decisão, o Ministro Flávio Dino destacou que não faz sentido que o dever de identificar a origem e os beneficiários finais dos recursos públicos (transparência e rastreabilidade ponta a ponta) se limitasse ao plano federal, permitindo que os mesmos

vícios — opacidade, fragmentação, ausência de planejamento e de controle social — persistissem nos níveis estadual, distrital e municipal.

*“Em outras palavras, teríamos um sistema constitucional que exige transparência no topo, mas tolera a obscuridade na base; que corrige o fluxo dos recursos nacionais, mas admite a invisibilidade dos recursos locais; que combate desvios federais, mas permite brechas nos âmbitos estadual, distrital e municipal.”*

Conforme se depreende, a limitação dos parâmetros de transparência e rastreabilidade apenas ao plano federal acarretaria prejuízo ao planejamento e à execução de políticas públicas, que não se desenvolvem em compartimentos estanques, mas em fluxos financeiros e administrativos integrados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Se apenas o nível federal operar com padrões elevados de transparência e rastreabilidade, o resultado será a quebra do ciclo do planejamento, uma vez que se tornará impossível reconstruir o caminho efetivo da integralidade dos recursos destinados à política pública até o resultado entregue ao cidadão.

Considerando que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares relativas ao exercício de 2026 — sejam elas estaduais, distritais ou municipais — somente poderá ser iniciada após a demonstração, perante os Tribunais de Contas competentes, do cumprimento das exigências fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 854/DF, recomenda-se que os Poderes Executivo e Legislativo Municipais realizem, de maneira coordenada, a verificação e regularização de importantes aspectos.

Assim, os entes municipais devem:

a) Apurar a existência, integridade e suficiência das normas locais (Lei Orgânica Municipal, LDO, LOA, decretos, portarias, instruções normativas, manuais etc.) que disciplinam o recebimento, a apresentação, a apreciação, a execução e o controle das emendas parlamentares.

b) Assegurar conformidade ao art. 163-A da Constituição Federal, observando a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à transparência e rastreabilidade das emendas, inclusive aquelas oriundas dos Parlamentos estadual e federal.

c) Observar as orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em especial o Comunicado SDG nº 28/2025, ou outros atos que venham a substituí-lo ou complementá-lo.

d) Adotar providências legislativas e administrativas para adequar a legislação municipal e os fluxos procedimentais aos parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais vigentes, atendendo ao prazo fixado pelo STF, que condiciona o início da execução das emendas de 2026 à comprovação do cumprimento do art. 163-A.

Já as Câmaras Municipais devem:

a) Verificar se há procedimento regimental específico para apresentação, tramitação e deliberação de emendas ao projeto da Lei Orçamentária Anual.

b) Identificar os critérios de admissibilidade previstos (limites de valor por vereador, áreas permitidas, vedações, compatibilidade com PPA, LDO e planos setoriais).

c) Confirmar os prazos regimentais para apresentação das emendas parlamentares.

d) Avaliar se existe análise técnica prévia obrigatória, destinada a verificar compatibilidade das emendas com o planejamento e com os limites fiscais.

e) Verificar se há exigência de justificativa e plano de trabalho por parte dos parlamentares proponentes.

f) Estabelecer e aplicar mecanismos de acompanhamento e fiscalização da execução das emendas pelo Poder Executivo.

g) Realizar audiências públicas ou sessões específicas para debate das emendas, assegurando participação social.

h) Solicitar relatórios periódicos ao Executivo sobre o estágio de execução física e financeira das emendas aprovadas.

Feita a avaliação dos itens anteriores em cooperação entre os Poderes, é imprescindível que sejam implementados mecanismos de rastreabilidade do começo ao fim (trilhando todo o caminho da verba), capazes de identificar autoria parlamentar, destinação, beneficiário final e execução física e financeira das emendas.

A ideia é que haja protocolos de transparência ativa, com divulgação, em

portal oficial ou seção específica do Portal da Transparência, das seguintes informações:

- parlamentar proponente;
- valor da emenda;
- finalidade e justificativa;
- beneficiário final;
- situação da execução.

Ainda, tanto o Executivo quanto o Legislativo deverão alinhar junto a seus órgãos técnicos a rotina de identificação do valor global destinado às emendas parlamentares nos orçamentos municipais dos exercícios 2024, 2025 e 2026, a apuração do percentual correspondente sobre a Receita Corrente Líquida (RCL). Bem como verificar a observância dos limites e reservas legais, especialmente a vinculação mínima para ações e serviços públicos de saúde.

### **III – DAS EMENDAS IMPOSITIVAS E A DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Desde maio deste ano, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem reiterado a necessidade de observância das diretrizes fixadas pela Corte para assegurar o adequado controle, a rastreabilidade e a efetividade da execução das emendas parlamentares, em consonância com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as boas práticas de governança pública.

No âmbito das Câmaras Municipais, impõe-se a revisão da Lei Orgânica Municipal para alinhamento às exigências constitucionais sobre emendas impositivas, bem como a atualização do Regimento Interno, a fim de estabelecer critérios objetivos, prazos e fluxos de tramitação definidos. Recomenda-se, adicionalmente, a elaboração de normas complementares ou de manual orientativo que discipline integralmente o processo de apresentação, análise e execução das emendas.

Antes de sua deliberação, cada proposta deve ser submetida à análise técnica prévia, destinada a verificar sua compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os planos setoriais, além de aferir o atendimento dos limites

fiscais e a viabilidade de execução, considerando as políticas públicas e as metas governamentais. As emendas devem, ainda, ser devidamente vinculadas aos programas e ações previstos na Lei Orçamentária Anual, observando-se a reserva mínima para ações de saúde e o limite máximo correspondente à Receita Corrente Líquida.

No tocante à transparência e ao controle, é imprescindível que as Câmaras assegurem a divulgação integral dos dados relativos às emendas aprovadas — incluindo valores, beneficiários, objeto e estágio de execução — e atuem em cooperação com o Poder Executivo para monitorar a execução física e financeira das ações, bem como o alcance das metas estabelecidas.

Quanto às Prefeituras, cabe garantir o registro contábil adequado das emendas, com a codificação específica exigida pelo sistema Audesp, além de identificar e comunicar formalmente ao Legislativo eventuais impedimentos técnicos à execução. Deve-se, igualmente, realizar o acompanhamento sistemático dos percentuais executados, dos restos a pagar e dos resultados alcançados com as despesas decorrentes das emendas, assegurando a observância da reserva constitucional para a saúde e do limite legal de aplicação da Receita Corrente Líquida.

Por fim, recomenda-se que Prefeituras e Câmaras promovam os ajustes legais, normativos e operacionais necessários ao fortalecimento dos mecanismos de controle, transparência e rastreabilidade, de modo a garantir a execução eficiente e regular das emendas parlamentares, em conformidade com o ordenamento jurídico e com os parâmetros de boa governança pública.

Ainda, recomenda-se a leitura na íntegra da Resolução nº 17/2023, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a fiscalização, a transparência, a rastreabilidade e o acompanhamento da execução de emendas parlamentares estaduais e municipais no âmbito do Estado de São Paulo e estabelece normas destinadas a assegurar controle do gasto público.

#### **IV – CONCLUSÃO**

As decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir da ADPF nº 854/DF, trazem um novo cenário para os gestores públicos, impondo a estes a adoção de providências imediatas para assegurar transparência, rastreabilidade e conformidade constitucional na apresentação, tramitação, execução e fiscalização das emendas parlamentares. A partir de 2026, a execução orçamentária e financeira dessas emendas está condicionada à demonstração, perante o Tribunal de Contas, do atendimento integral ao art. 163-A da Constituição Federal e às diretrizes fixadas pela Corte, o que impõe ação célere e coordenada dos Poderes Executivo e Legislativo.

As adaptações exigidas não se limitam a ajustes formais, mas demandam a revisão estrutural dos fluxos orçamentários, dos instrumentos normativos locais, das rotinas administrativas e dos mecanismos de controle interno e externo. A inobservância desses parâmetros poderá comprometer a legalidade da execução das emendas, a regularidade das contas públicas e a própria continuidade das políticas públicas financiadas por esses recursos.

Nesse cenário, é indispensável que Executivo e Legislativo atuem de maneira cooperativa, técnica e institucionalmente alinhada, promovendo a harmonização de procedimentos, o compartilhamento de informações, a integração de sistemas e a adoção de protocolos de transparência ativa que permitam rastrear, de forma clara e contínua, a origem, a destinação e os resultados das emendas parlamentares.

Feitas tais considerações, recomenda-se que os entes municipais priorizem, com urgência, a revisão de seus instrumentos normativos, a adequação de seus procedimentos internos e a implementação dos mecanismos de publicidade e controle exigidos, de modo a assegurar que a execução das emendas parlamentares ocorra de forma íntegra, responsável e compatível com os princípios constitucionais da administração pública. Somente com cooperação efetiva, planejamento integrado e compromisso institucional será possível garantir que tais recursos cumpram sua finalidade pública, contribuam para políticas mais eficientes e fortaleçam a confiança da sociedade na gestão orçamentária municipal.

São José do Rio Preto, 3 de dezembro de 2025.

**METAPÚBLICA**  
**CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA**

