

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 364/2026

AS EMENDAS IMPOSITIVAS MUNICIPAIS NA VISÃO DO TCESP

1. INTRODUÇÃO

No dia 13 de julho de 2026, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) lançou o Manual de Emendas Parlamentares Impositivas Municipais¹, durante um curso de capacitação voltado aos Municípios fiscalizados pela Corte. O Manual reúne, em um único documento, orientações sobre como elaborar, tramitar, executar, fiscalizar e prestar contas das emendas parlamentares impositivas municipais.

O documento foi elaborado com base nos entendimentos mais recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre transparência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares, especialmente os fixados no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 e na Resolução GP 17/2025, do próprio TCESP. É importante destacar que o Manual não cria obrigações novas para os Municípios, ele organiza e explica, de forma mais clara, regras que já existem, e sinaliza como o Tribunal fiscalizará esse tema daqui para frente.

No caso dos Municípios, a base para instituir as emendas impositivas está na autonomia política garantida pelos artigos 18 e 29 da Constituição Federal, aplicando-se por simetria as regras pensadas para a União e os Estados. Assim, cabe a cada Município tratar do assunto em sua Lei Orgânica e na legislação orçamentária local, sempre dentro dos limites da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das demais normas aplicáveis.

Na ADPF nº 854, o STF definiu que a execução das emendas parlamentares precisa seguir critérios objetivos, como: publicidade, identificação dos parlamentares envolvidos, rastreabilidade dos recursos e possibilidade real de fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade. Ou seja, isso muda a forma como os Municípios precisam agir. Não basta executar a emenda parlamentar; é preciso demonstrar, com provas documentais, que todo o procedimento foi planejado, transparente, e conduzido de acordo com os princípios constitucionais que regem a gestão pública.

Diante disso, o Manual do TCESP busca padronizar procedimentos e oferecer mais segurança jurídica aos Municípios, estabelecendo parâmetros que vão da apresentação da emenda até a prestação de contas dos recursos utilizados. Entre os temas tratados, destacam-se a formalização das emendas na Câmara Municipal, a elaboração do Plano de Trabalho, os

¹ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-emendas-parlamentares-impositivas-municipais>. Acesso 14 jul. 2026.



critérios para analisar impedimentos técnicos, o fortalecimento da transparência ativa, a rastreabilidade dos recursos, a correta gestão do Sistema Audep e a atuação conjunta entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A Orientação Preventiva visa apresentar os principais aspectos do Manual de Emendas Parlamentares Impositivas Municipais, destacando seu impacto prático na Administração Pública Municipal. Além disso, sugere medidas que gestores e servidores podem adotar para aprimorar a governança, aumentar a segurança jurídica dos atos administrativos e evitar questionamentos pelos órgãos de controle.

2. DESENVOLVIMENTO

Um dos pontos tratados pelo Manual é o limite das emendas parlamentares individuais no âmbito municipal. Com base na Emenda Constitucional nº 126/2022 e no princípio da simetria constitucional, o TCESP orienta que os Municípios usem o percentual de 1,55% da Receita Corrente Líquida (RCL) como parâmetro para instituir as emendas parlamentares individuais em suas Leis Orgânicas. O próprio Manual, porém, alerta que esse tema ainda está sendo discutido no STF, sendo assim, os municípios devem acompanhar a decisão do STF e as orientações da Casa de Contas paulista, com o objetivo de, em prevalecendo o entendimento quanto ao percentual mais restritivo, alterarem suas legislações a fins de equalizá-las com a decisão transitada em julgado pela instância máxima da justiça brasileira.

Outro ponto de destaque é o fortalecimento do processo legislativo das emendas parlamentares. Segundo o Manual, a Câmara Municipal não deve apenas apresentar e votar as emendas durante a tramitação da Lei Orçamentária Anual (LOA). O ideal é criar um procedimento técnico, organizado e bem documentado, capaz de comprovar que cada emenda é legal e viável. Para isso, cada emenda deveria vir acompanhada de: justificativa adequada, descrição precisa do objeto, indicação do interesse público envolvido, estimativa dos recursos necessários e demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a própria LOA. O Manual também recomenda que as Comissões Permanentes da Câmara façam uma análise técnica prévia de cada proposta, avaliando se ela é juridicamente, orçamentária e financeiramente viável antes de ir a Plenário.

Além disso, é fundamental que os Municípios reavaliem suas legislações locais. É importante verificar se a Lei Orgânica, o Regimento Interno da Câmara e a LDO dispõem de regras adequadas para a apresentação, análise e execução das emendas parlamentares impositivas. Caso a legislação seja omissa ou insuficiente, o recomendável é atualizá-la para oferecer maior segurança jurídica ao processo e prevenir conflitos entre os Poderes durante a execução do orçamento.

Um aspecto que requer atenção especial é a importância do Plano de Trabalho. Conforme indicado pelo TCESP, o Plano de Trabalho se torna o documento central no planejamento da



execução da emenda. Este documento deve incluir, entre outras informações: a identificação da emenda e de seu autor, a justificativa do interesse público, as metas físicas e financeiras, o cronograma de execução, a memória de cálculo, a identificação do órgão executor e os resultados esperados. Sem a aprovação do Plano de Trabalho pelo Poder Executivo, não é possível iniciar a execução da despesa.

Na execução administrativa, o Manual reforça que a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos não é de um setor só. Ainda que a execução orçamentária e financeira seja tarefa do Poder Executivo, o bom funcionamento do processo depende de uma atuação conjunta entre a Câmara Municipal, a Procuradoria Jurídica, o Controle Interno, a Contabilidade, o Planejamento, as Finanças, o setor de Compras e Licitações e as Secretarias responsáveis pela política pública beneficiada pela emenda. Ou seja: o ciclo da emenda não é tarefa de um único setor.

É relevante também manter a rastreabilidade da despesa pública. Seguindo os parâmetros fixados pelo STF na ADPF nº 854, o Manual determina que todas as etapas da execução da emenda sejam identificáveis, desde a proposição até a entrega do bem ao beneficiário final. Na prática, isso significa que a emenda deve ser individualizada em todos os atos administrativos, registros contábeis, notas de empenho, liquidações, pagamentos e documentos fiscais.

Da mesma forma, o TCESP reforça a importância de cumprir as regras de transparência ativa e de atualizar corretamente o Sistema Audesp. A Resolução TCESP nº 17/2025 passou a exigir a divulgação das informações sobre as emendas parlamentares em tempo hábil, com o uso de codificação específica e do Cadastro de Emendas Parlamentares para sua individualização contábil. O uso de códigos genéricos ou a identificação incorreta dos lançamentos compromete a rastreabilidade da despesa e pode resultar em apontamentos nas fiscalizações, afetando até mesmo a apreciação das contas anuais do Município.

O Manual aborda ainda os chamados impedimentos de ordem técnica, deixando claro que essa é a única situação prevista na Constituição capaz de justificar a não execução de uma emenda. Ainda assim, esse impedimento precisa se basear em circunstâncias objetivas, comprovadas e formalmente motivadas pela Administração, como, por exemplo: ilegalidade do objeto, inviabilidade técnica, ausência de requisitos legais ou incompatibilidade com o planejamento público. Em hipótese alguma o impedimento pode ser baseado em conveniência administrativa ou em divergência política entre os Poderes. Esse entendimento está alinhado com o artigo 166 da Constituição Federal. Quando houver impedimento, ele deve ser comunicado formalmente ao Poder Legislativo, para possibilitar, se autorizado pela legislação, o remanejamento da programação orçamentária ou a adoção de outras medidas para solucionar a irregularidade.

Em epílogo, o Manual esclarece que o controle das emendas parlamentares continua mesmo após a realização da despesa. É necessário monitorar continuamente a execução física



e financeira, realizar a prestação de contas de forma adequada, avaliar os resultados alcançados e manter um acompanhamento constante pelo Controle Interno, pelo Poder Legislativo e pelo próprio Tribunal de Contas. A fiscalização passa a focar não apenas na regularidade formal dos procedimentos, mas também, na comprovação de que os recursos públicos geraram resultados concretos para a população, fortalecendo o controle de eficiência e de boa governança.

3. CONCLUSÃO

A publicação do Manual de Emendas Parlamentares Impositivas Municipais pelo TCESP é um avanço na gestão orçamentária municipal. As diretrizes do TCESP destacam a importância de planejamento, transparência, responsabilidade fiscal e cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo na execução das emendas.

Recomenda-se que a Administração revise a Lei Orgânica Municipal conforme as orientações do TCESP, sendo importante atualizar o Regimento Interno da Câmara Municipal para formalizar a tramitação das emendas. Sugere-se incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias regras para apresentação e análise das emendas, além da criação de fluxos administrativos que integrem diferentes setores. Além disso, deve-se adotar um modelo padronizado de Plano de Trabalho e garantir que as alegações de impedimentos sejam formalizadas.

Assim, recomendamos a divulgação, no Portal da Transparência, informações atualizadas sobre todas as emendas parlamentares; que se assegure a rastreabilidade dos recursos públicos, identificando as emendas em todos os atos administrativos; a alimentação correta no Sistema Audesp, utilizando os códigos específicos e o Cadastro de Emendas Parlamentares, conforme orientações do TCESP; a disponibilização do Plano de Trabalho e demais documentos essenciais que fundamentem a execução da emenda, permitindo o acompanhamento pelos órgãos de controle pela sociedade; que se mantenha atualizadas as informações durante toda a execução da emenda, desde sua aprovação até a prestação de contas final, observando os princípios da publicidade e da transparência.

Por fim, destaca-se que o Manual publicado pelo Tribunal de Contas é um instrumento importante de orientação aos Municípios, devendo servir de referência para a revisão dos procedimentos administrativos locais. Implementar as medidas sugeridas no documento ajuda a fortalecer a governança pública, prevenir irregularidades, aumentar a segurança jurídica dos atos administrativos e garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Isso, por sua vez, reduz os riscos de apontamentos durante fiscalizações e na análise das contas anuais pelos órgãos de controle externo.

Adamantina/SP, 28 de julho de 2026.





Gabrielle Araujo da Costa

Técnica Responsável pela Elaboração

Marcelo Carlos dos Santos

Sócio-Diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

