

Orientação Técnica



Nº069 | 22 de julho de 2026

Assunto: Emendas Parlamentares Impositivas Municipais: Aspectos constitucionais, limites, execução, transparência e fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Ementa: Emendas Parlamentares Impositivas – Execução – Transparência – Rastreabilidade – Tribunal de Contas.

I – INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares impositivas constituem importante instrumento de participação do Poder Legislativo na definição das prioridades orçamentárias municipais, permitindo a destinação obrigatória de recursos para ações e projetos de interesse público. Sua implementação, contudo, exige a observância de requisitos constitucionais, legais e procedimentais que assegurem a correta aplicação dos recursos públicos.

Nos últimos anos, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o fortalecimento da atuação dos Tribunais de Contas ampliaram as exigências relacionadas à execução dessas emendas, especialmente quanto ao planejamento, à transparência, à rastreabilidade e à prestação de contas.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou a Resolução nº 17/2025 e o *Manual de Emendas Parlamentares Impositivas Municipais*, estabelecendo diretrizes para a fiscalização da execução das emendas e reforçando a necessidade de adequação dos procedimentos adotados pelas Prefeituras e Câmaras Municipais, em consonância com a Constituição Federal e as boas práticas de governança pública.

Diante desse cenário, a presente Orientação Técnica tem por objetivo apresentar, de forma objetiva e prática, os principais aspectos relacionados às emendas parlamentares impositivas municipais, abordando seus fundamentos constitucionais, as



modalidades admitidas, os limites e vedações aplicáveis, o fluxo de execução, as exigências de transparência e rastreabilidade, bem como os principais pontos de atenção observados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, contribuindo para que os Municípios fortaleçam seus mecanismos de governança e reduzam riscos de irregularidades na gestão dos recursos públicos.

II – EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: CONCEITO, FUNDAMENTO, MODALIDADES, LIMITES E VEDAÇÕES

As emendas parlamentares são instrumentos legislativos que permitem aos membros do Poder Legislativo propor alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), destinando recursos para ações, programas e investimentos de interesse público.

Com a evolução do ordenamento constitucional, parte dessas programações passou a ter execução obrigatória, dando origem às chamadas emendas parlamentares impositivas, que fortalecem a participação do Poder Legislativo na definição das prioridades orçamentárias municipais.

Entretanto, essa obrigatoriedade não é absoluta. A execução das emendas permanece condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais, legais, orçamentários e técnicos, podendo ser afastada na hipótese de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados pelo Poder Executivo.

Além disso, os Municípios devem observar o modelo estabelecido pela Constituição Federal, adequando sua legislação local aos parâmetros constitucionais e às normas gerais de direito financeiro, de modo a assegurar a regular execução das emendas e a adequada aplicação dos recursos públicos.

A seguir, apresentam-se a modalidade de emendas parlamentares impositivas cabíveis, bem como os limites e as vedações que devem ser observados pelos Municípios.

Modalidade cabível aos Municípios

Nos termos do Manual de Emendas Parlamentares Impositivas Municipais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a modalidade cabível aos Municípios é a emenda parlamentar individual com finalidade definida, a qual deve estar prevista na Lei Orgânica Municipal.

Nessa modalidade, o parlamentar indica não apenas o destinatário dos recursos, mas também a finalidade específica de sua aplicação, vinculando a execução ao objeto aprovado na Lei Orçamentária Anual. Em razão dessa vinculação, a execução da despesa deverá observar rigorosamente a finalidade prevista na emenda, exigindo, quando necessário, a formalização dos instrumentos jurídicos pertinentes.

O Manual também esclarece que a transferência especial constitui instituto próprio das transferências realizadas pela União e pelos Estados, figurando o Município apenas como beneficiário dos recursos, não sendo modalidade passível de instituição pela legislação municipal. Da mesma forma, recomenda cautela quanto à previsão de emendas impositivas de bancada, em razão das discussões ainda existentes acerca de sua compatibilidade com o modelo constitucional vigente.

Limites constitucionais e legais

A instituição das emendas parlamentares impositivas pressupõe previsão expressa na Lei Orgânica Municipal, observando os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação aplicável.

Ao disciplinar o instituto, recomenda-se especial atenção ao percentual destinado às emendas impositivas. Embora o modelo federal estabeleça limite específico para a União, o tema ainda é objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal quanto à sua aplicação aos demais entes federativos, razão pela qual a regulamentação municipal deve observar a evolução da jurisprudência e as orientações dos órgãos de controle.

Além disso, 50% do valor destinado às emendas parlamentares individuais deverá ser obrigatoriamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde, observando-se, entre outros aspectos:

- Cômputo no piso constitucional da saúde: os recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde podem ser considerados para fins de cumprimento do mínimo constitucional.
- Regulamentação da distribuição: a legislação municipal deverá disciplinar a forma de atendimento desse percentual, definindo se a obrigatoriedade incidirá sobre as emendas apresentadas individualmente por cada vereador ou sobre o montante global destinado às emendas parlamentares.
- Acompanhamento da execução: o cumprimento do percentual destinado à saúde deve ser verificado não apenas na elaboração das emendas,

mas também durante sua efetiva execução, cabendo ao Controle Interno acompanhar a conformidade entre o planejamento e a aplicação dos recursos.

Ainda, a apresentação e execução das emendas parlamentares impositivas devem observar, entre outros aspectos a compatibilidade das emendas com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); a disponibilidade orçamentária e financeira do Município; e a possibilidade de ocorrência de impedimentos técnicos que inviabilizem sua execução.

A obrigatoriedade de execução das emendas não afasta o dever da Administração Pública de verificar sua viabilidade jurídica, orçamentária e técnica, preservando a legalidade e o interesse público.

Cuidados na elaboração e execução das emendas

Independentemente da modalidade adotada, as emendas parlamentares não podem:

- comprometer o equilíbrio das contas públicas;
- contrariar as diretrizes estabelecidas no planejamento municipal;
- destinar recursos para objeto genérico ou insuficientemente definido;
- prever despesas sem viabilidade técnica ou jurídica;
- desrespeitar os limites constitucionais e legais aplicáveis; ou
- afastar as exigências de transparência, rastreabilidade e prestação de contas.

Assim, embora as emendas impositivas assegurem maior participação do Poder Legislativo na execução do orçamento, sua utilização deve ocorrer de forma planejada, observando os princípios da legalidade, da eficiência, da transparência e da responsabilidade na gestão fiscal.

III - DA APROVAÇÃO DA EMENDA À SUA EXECUÇÃO

A execução das emendas parlamentares impositivas compreende um conjunto de procedimentos que envolvem tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo, desde a apresentação da proposta até a entrega do bem, serviço ou política pública à população.



O Manual de Emendas Parlamentares Impositivas Municipais, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, apresenta um fluxo composto por 11 etapas, abrangendo desde a proposição legislativa, a análise técnica e a elaboração do Plano de Trabalho até a execução, a prestação de contas e o monitoramento da política pública.

Considerando o caráter objetivo desta Orientação Técnica, esse procedimento pode ser sintetizado em cinco grandes fases, que representam o ciclo básico de execução das emendas parlamentares impositivas:

1. Apresentação da emenda parlamentar

O vereador apresenta a emenda ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), indicando o objeto, a dotação orçamentária e a finalidade da destinação dos recursos.

2. Aprovação da Lei Orçamentária

A emenda é apreciada pelo Poder Legislativo e, uma vez aprovada, passa a integrar a Lei Orçamentária Anual, após a sanção do Chefe do Poder Executivo.

3. Análise da viabilidade da execução

Compete ao Poder Executivo verificar a compatibilidade da emenda com o planejamento municipal, a disponibilidade orçamentária e financeira e a existência de eventual impedimento de ordem técnica que inviabilize sua execução.

4. Execução orçamentária e financeira

Superadas as etapas anteriores, são realizados os procedimentos administrativos necessários à execução da despesa, compreendendo, entre outros atos, o empenho, a liquidação e o pagamento, observadas as normas orçamentárias e financeiras aplicáveis.

5. Transparência, acompanhamento e prestação de contas

Durante toda a execução, devem ser assegurados a identificação da emenda, a rastreabilidade dos recursos, os registros contábeis, a divulgação das informações nos instrumentos de transparência e a prestação de contas, permitindo o acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Destaca-se que a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares não afasta o dever da Administração Pública de observar os requisitos legais, orçamentários e técnicos aplicáveis, nem impede o reconhecimento de impedimentos de ordem técnica devidamente motivados, quando presentes. Ademais, a existência de impe-

dimento de ordem técnica não afasta a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, mas exige motivação formal e observância dos procedimentos previstos na legislação aplicável.

IV – TRANSPARÊNCIA, RASTREABILIDADE E FISCALIZAÇÃO

A transparência e a rastreabilidade constituem pilares fundamentais da execução das emendas parlamentares impositivas. Mais do que assegurar a publicidade dos atos administrativos, esses mecanismos permitem acompanhar todo o ciclo da emenda, desde sua aprovação na Lei Orçamentária Anual (LOA) até a efetiva aplicação dos recursos públicos e a entrega do bem, serviço ou política pública à população.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estabeleceu diretrizes voltadas à padronização dos procedimentos de execução e controle das emendas parlamentares, exigindo que os Municípios adotem mecanismos capazes de garantir a identificação individualizada das emendas, a adequada escrituração contábil, a divulgação das informações em tempo real e a rastreabilidade dos recursos durante todas as etapas da execução.

Para atender a essas exigências, recomenda-se que os Municípios assegurem, no mínimo:

- identificação do parlamentar autor da emenda e do respectivo objeto;
- registro individualizado da execução orçamentária e financeira;
- divulgação das informações no Portal da Transparência;
- observância dos procedimentos e registros exigidos pelo Sistema Audesp; e
- manutenção da documentação necessária à fiscalização e à prestação de contas.

A atuação do Tribunal de Contas abrange a verificação da regularidade de todo o processo, incluindo o planejamento, a execução, a transparência, os registros contábeis e a prestação de contas. O descumprimento dessas exigências poderá ensejar apontamentos nos relatórios de fiscalização, recomendações, determinações e demais consequências previstas na legislação aplicável.

Destaca-se que a fiscalização do TCEP não se limita à execução financeira da emenda. O controle alcança todo o seu ciclo, verificando a conformidade dos procedimentos adotados, a rastreabilidade dos recursos e a efetiva transparência das informações disponibilizadas à sociedade.

V – RECOMENDAÇÕES AOS MUNICÍPIOS E CHECKLIST DE CONFORMIDADE

A adequada implementação das emendas parlamentares impositivas depende da atuação integrada entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Enquanto a Câmara Municipal exerce papel essencial na elaboração, apreciação e acompanhamento das emendas, compete ao Poder Executivo assegurar sua correta execução, observados os requisitos constitucionais, legais, orçamentários e técnicos.

Nesse contexto, recomenda-se que ambos os Poderes promovam a revisão periódica de seus procedimentos internos, fortalecendo os mecanismos de planejamento, transparência, rastreabilidade, controle e prestação de contas.

Como instrumento de apoio à gestão, apresenta-se o checklist a seguir, que poderá ser utilizado como ferramenta de autoavaliação para verificar a conformidade do Município com a legislação vigente e com as orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Agora que você compreendeu os principais aspectos relacionados às emendas parlamentares impositivas, verifique se o seu Município está em conformidade com a legislação vigente e com as orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

PODER LEGISLATIVO (CÂMARA MUNICIPAL)

Regulamentação

- ☐ A Lei Orgânica Municipal disciplina adequadamente as emendas parlamentares impositivas?
- ☐ O Regimento Interno estabelece regras para apresentação, tramitação e apreciação das emendas?

Elaboração das emendas

- ☐ As emendas apresentam objeto claro, específico e compatível com o interesse público?
- ☐ As emendas observam os limites constitucionais e legais aplicáveis?



- ☐ As emendas são compatíveis com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Acompanhamento

- ☐ A Câmara Municipal acompanha a execução das emendas apresentadas?
- ☐ Existem mecanismos de diálogo institucional com o Poder Executivo para acompanhamento da execução e dos eventuais impedimentos técnicos?

PODER EXECUTIVO (PREFEITURA MUNICIPAL)

Planejamento e execução

- ☐ Existe procedimento administrativo definido para análise e execução das emendas parlamentares?
- ☐ É realizada análise da viabilidade técnica antes do início da execução?
- ☐ Os eventuais impedimentos técnicos são formalizados e devidamente motivados?
- ☐ A execução orçamentária e financeira observa as normas legais e os princípios da administração pública?

Transparência e rastreabilidade

- ☐ As informações sobre as emendas são divulgadas no Portal da Transparência?
- ☐ A execução das emendas pode ser integralmente rastreada?
- ☐ Os registros contábeis observam as exigências do Sistema Audesp?
- ☐ A documentação da execução permanece organizada e disponível para fiscalização?

Controle

- ☐ O Controle Interno acompanha a execução das emendas parlamentares?
- ☐ Há monitoramento da execução física e financeira e da entrega dos bens, serviços ou políticas públicas financiadas?
- ☐ A prestação de contas é realizada de forma completa e tempestiva?

Resultado da autoavaliação



Se todas as respostas forem **positivas**, o Município demonstra aderência aos principais requisitos atualmente exigidos para a gestão das emendas parlamentares impositivas.

Caso existam respostas **negativas**, recomenda-se a revisão da legislação local, dos procedimentos administrativos e dos mecanismos de controle, promovendo as adequações necessárias para fortalecer a segurança jurídica, a transparência e a conformidade da execução das emendas.

VI – CONCLUSÃO

As emendas parlamentares impositivas representam importante instrumento de fortalecimento do planejamento orçamentário municipal e da atuação do Poder Legislativo na definição de prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Contudo, sua efetividade depende da observância dos parâmetros constitucionais, da adequada regulamentação local e da atuação coordenada entre a Câmara Municipal e a Prefeitura.

Mais do que assegurar a execução obrigatória das programações orçamentárias, o atual modelo de fiscalização exige transparência, rastreabilidade, planejamento e controle em todas as etapas da execução. Nesse cenário, a adoção de procedimentos padronizados, o fortalecimento dos mecanismos de controle interno e o atendimento às orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo constituem medidas essenciais para conferir maior segurança jurídica à gestão pública e reduzir riscos de apontamentos pelos órgãos de controle.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 22 de julho de 2026.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

