MANUAL

Emendas Parlamentares Impositivas Municipais



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

www.tce.sp.gov.br/publicacoes

COMPOSIÇÃO

Presidência
Conselheira Cristiana de Castro Moraes

Vice-Presidência
Conselheiro Dimas Ramalho

Corregedoria
Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli

Conselheiros
Renato Martins Costa
Marco Aurélio Bertaiolli
Maxwell Borges de Moura Vieira
Wagner de Campos Rosário
Carlos Cezar

Corpo de Conselheiros Substitutos – Auditores
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis – Coordenador

Conselheiros Substitutos – Auditores
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Márcio Martins de Camargo
Samy Wurman
Silvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli

Ministério Público junto ao Tribunal - MPC
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres – Procuradora-Geral

Procuradores
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Élida Graziane Pinto
João Paulo Giordano Fontes
José Mendes Neto
Rafael Antonio Baldo
Rafael Neubern Demarchi Costa
Renata Constante Cestari
Thiago Pinheiro Lima

Procuradoria da Fazenda do Estado junto ao TCESP
Denis Dela Vedova Gomes – Procurador-Chefe

Procuradores
Débora Sammarco Milena
Fernanda Bardichia Pilat Yamamoto
João Carlos Pietropaolo
Marcel Felipe Moitinho Torres
Roberto Pereira Perez

Secretaria-Diretoria Geral – SDG
Germano Fraga Lima

Departamento de Supervisão da Fiscalização I
Paulo Massaru Uesugi Sugiura

Departamento de Supervisão da Fiscalização II
Alexandre Teixeira Carsola

Esta publicação é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

SUPERVISÃO

Germano Fraga Lima

Alexandre Teixeira Carsola

Paulo Massaru Uesugi Sugiura

ELABORAÇÃO

Denis Cássio Gabriel – Diretor Técnico de Divisão

Leonam Mendes de Lima Filho – Assessor Técnico de Gabinete I

Márcio Eduardo Perassol Fernandes – Diretor Técnico de Divisão

REVISÃO TÉCNICA E GRAMATICAL

Adriana Ribeiro de Assis – Chefe Técnica da Fiscalização

Gabriel Marchi da Silva – Diretor Técnico de Divisão

Marco Francisco da Silva Paes – Auditor de Controle Externo

Roberta Rocha Pereira de Veras Sebastião – Assessora Técnica-Procuradora

Sumário

1. O TCESP e sua atuação em matéria de emendas parlamentares 1
1.1 Fundamentos da fiscalização e jurisdição do TCESP 1
1.2 Natureza da atuação do TCESP: função orientativa e fiscalizatória 2
1.3 A atuação do TCESP sobre as emendas parlamentares municipais 3
1.4 As competências do TCESP em matéria de emendas parlamentares locais 4
1.5 Os questionários eletrônicos como diagnóstico de conformidade 9
1.6 O Sistema Audesp e a rastreabilidade das emendas 10
1.7 Implicações do descumprimento da Resolução nº 17/2025 10
1.8 Síntese do capítulo 11
2. Contexto histórico-normativo das emendas parlamentares 12
2.1 Conceito e natureza jurídica da emenda parlamentar à despesa orçamentária 12
2.2 Emendas autorizativas e impositivas: o marco da Emenda Constitucional nº 86 14
2.3 A evolução constitucional federal 15
2.4 A regulamentação federal: Lei Complementar Federal nº 210/2024 16
2.5 A evolução constitucional no Estado de São Paulo 17
2.6 Controle de constitucionalidade: a ADPF 854 e os reflexos na esfera municipal 18
2.7 A transposição do modelo federal e a necessidade de adequação institucional 20
2.8 Síntese do capítulo 22
3. Tipos de emendas, limites e vedações nos Municípios paulistas 24
3.1 As modalidades cabíveis aos Municípios paulistas 24
3.2 Emendas parlamentares individuais: transferências especiais (“Emendas PIX”) e com finalidade definida 24
3.3 Os limites de RCL nas três esferas e o teto municipal 28
3.4 A reserva obrigatória da saúde 30
3.5 As emendas de bancada no Município 30
3.6 Síntese do capítulo 31
4. Arquitetura legislativa e análise técnica prévia na Câmara Municipal 32
4.1 A Lei Orgânica Municipal como pressuposto de validade do regime impositivo 32
4.2 O Regimento Interno e o fluxo de tramitação legislativo municipal 33
4.3 A compatibilização com o PPA, a LDO e a LOA 34
4.4 O exame técnico preliminar e o delineamento das competências institucionais 36
4.5 Competência, critérios de análise e efeitos do exame técnico prévio 37
4.6 O objeto e o enquadramento orçamentário 38
4.7 Parâmetros de exequibilidade físico-financeira e o requisito da etapa útil 39
4.8 Elaboração do Plano de Trabalho 40
4.9 Destinação ao Terceiro Setor e o controle preliminar de regularidade 41
4.10 Procedimentos ante a ausência do objeto no Plano de Contratações Anual 42
4.11 Normas complementares e autoavaliação 43
4.12 Síntese do capítulo 43

5. Planejamento e execução: do Plano de Trabalho ao pagamento 45
5.1 O ciclo de execução da emenda: diretrizes e procedimentos no Executivo.....45
5.2 O Plano de Trabalho: elaboração pelo Legislativo e aprovação como condição de execução 45
5.3 Viabilidade técnica e financeira: requisitos para obras e engenharia 46
5.4 Impedimentos técnicos à execução – critérios objetivos e amparo constitucional.....47
5.5 Categorização dos impedimentos e a aplicação supletiva da LCF nº 210/2024.....47
5.6 Distinção entre impedimentos temporários e insuperáveis.....51
5.7 A formalização do impedimento e a notificação ao Poder Legislativo 51
5.8 O remanejamento pelo parlamentar.....53
5.9 O fluxo formal de processamento e as responsabilidades 53
5.10 A execução orçamentária e financeira e as diretrizes do Sistema Audesp.....54
5.11 Liquidação, vistoria e monitoramento de metas 55
5.12 O contingenciamento e a redução proporcional das emendas impositivas.....55
5.13 O encerramento do exercício: crédito não empenhado e reprogramação 55
5.14 Síntese do capítulo 58
6. Transparência, rastreabilidade e o Sistema Audesp 59
6.1 Fundamentação jurídica da transparência e da rastreabilidade 59
6.2 O rol mínimo de divulgação em tempo real.....59
6.3 O fluxo de rastreamento orçamentário e financeiro das emendas parlamentares 60
6.4 A individualização das contas bancárias e a excepcionalidade municipal.....61
6.5 Diretrizes para escrituração contábil e cadastro de emendas parlamentares no Sistema Audesp.....62
6.6 Os portais de transparência e o painel do TCESP 63
6.7 Síntese do capítulo 64
7. Prestação de contas e os três pilares do controle..... 65
7.1 A prestação de contas da emenda: o relatório de gestão.....65
7.2 Os três pilares do controle 66
7.3 O controle interno municipal (primeira linha de defesa).....67
7.4 O controle externo: a Câmara Municipal e o TCESP 67
7.5 O controle social e a Câmara Municipal como fomentadora 68
7.6 A matriz de responsabilidades 68
7.7 Síntese do capítulo 69
8. Terceiro Setor (Organizações da Sociedade Civil)..... 71
8.1 A Organização da Sociedade Civil como parceira na execução das emendas 71
8.2 Regime das parcerias 71
8.3 Chamamento público: situações de dispensa e obrigatoriedade.....72
8.4 Elegibilidade da entidade: habilitação e capacidade 73
8.5 O Plano de Trabalho da parceria 75
8.6 Vedação ao nepotismo nas parcerias 76
8.7 Integridade, regulamento de compras e prevenção de conflitos de interesses.....76

8.8 Despesas admissíveis e vedações específicas na execução 76
8.9 Transparência, conta específica e registro contábil 78
8.10 Prestação de contas 79
8.11 Aprendizado preventivo: as fragilidades mais frequentes 82
8.12 Síntese do capítulo 82
Referencial normativo 84
Constituição e legislação federal 84
Estado de São Paulo 85
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo 85
Decisões judiciais e controle de constitucionalidade 85

1. O TCESP e sua atuação em matéria de emendas parlamentares

Este capítulo delineia a sistemática de controle do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) direcionada aos agentes públicos que atuam com emendas parlamentares impositivas, em especial nas Prefeituras e Câmaras Municipais. Expõem-se os fundamentos da fiscalização, os instrumentos empregados e as respectivas consequências jurídicas. A compreensão desse panorama constitui o primeiro passo para a aplicação segura das orientações subsequentes, pois o conhecimento prévio dos critérios de verificação permite ao jurisdicionado estruturar suas rotinas preventivamente para atender a cada exigência.

1.1 Fundamentos da fiscalização e jurisdição do TCESP

O TCESP é órgão de controle externo da Administração Pública. Suas atribuições têm fundamento na Constituição Federal, na Constituição do Estado de São Paulo e na Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 — Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LOTCESP).

A Corte fiscaliza a aplicação dos recursos públicos pelo Governo do Estado e pelos Municípios paulistas, excluída a Capital, que dispõe de Tribunal próprio. No contexto das emendas parlamentares, essa atuação fiscalizatória abrange todo o ciclo da despesa, englobando desde a proposição, análises prévias e de viabilidade técnica, passando pela elaboração e aprovação do Plano de Trabalho, execução orçamentária e financeira, entrega e recebimento, até a integral transparência, rastreabilidade, prestação de contas e monitoramento.

Em matéria de emendas parlamentares locais, a norma central do TCESP é a Resolução nº 17, de 19 de novembro de 2025, que disciplina a fiscalização da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares estaduais e municipais, bem como das transferências delas decorrentes, com vistas à observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade (artigo 1º da Resolução nº 17/2025). A Resolução entrou em vigor na data de sua publicação e fixou o dia 1º de janeiro de 2026 como prazo final para a implementação das obrigações nela previstas (artigo 9º da Resolução nº 17/2025).

ATENÇÃO

O prazo do artigo 9º da Resolução nº 17/2025 já se encontra em curso. Desde 1º de janeiro de 2026, todas as obrigações de transparência e rastreabilidade são exigíveis das Prefeituras e Câmaras Municipais. Não se trata de norma programática destinada à adequação futura, e o Município que ainda não se adequou encontra-se em situação passível de apontamento nas contas anuais.

1.2 Natureza da atuação do TCESP: função orientativa e fiscalizatória

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) apoia-se em dois pilares institucionais e complementares. O primeiro deles consubstancia-se em sua missão pedagógica. Observa-se que a ausência de uma adequada orientação técnica prévia pode figurar como um dos fatores que contribuem para a ocorrência de eventuais desacertos cometidos na gestão do recurso público.

Por essa razão, a Corte de Contas busca antecipar-se às irregularidades por meio da expedição de comunicados, da elaboração de manuais, da oferta de cursos de capacitação por intermédio da Escola Paulista de Contas Públicas "Presidente Washington Luís" (EPCP), bem como da promoção de ciclos de debates com agentes políticos e dirigentes municipais e das respostas a consultas formuladas pelos jurisdicionados.

O presente manual integra essa frente preventiva e encontra-se alinhado às diretrizes da Resolução nº 17/2025 e do Comunicado SDG nº 28, de 08 de maio de 2025. Dessa forma, o documento busca oferecer um referencial técnico para auxiliar os Municípios na edição de suas próprias normas complementares ou manuais orientativos voltados a disciplinar o processo de indicação e execução das emendas parlamentares impositivas.

O segundo pilar é a função fiscalizatória. Esgotada a orientação, o Tribunal verifica o cumprimento das normas — no caso das emendas, mediante acompanhamento dos portais de transparência, cruzamento de dados contábeis do Sistema Audesp, questionários eletrônicos e fiscalizações *in loco* ou remotas — e, constatadas irregularidades, adota as medidas previstas na LOTCESP, que vão da recomendação e da determinação à multa e ao reflexo no parecer das contas anuais.

O acompanhamento exercido pelo TCESP materializa-se em ações estratégicas já implementadas. Destacam-se, nesse contexto, a 5ª Fiscalização Ordenada de 2023, com foco nas transferências especiais (popularmente conhecidas como "Emendas PIX"); a análise estruturada das transferências especiais estaduais e federais nos relatórios de contas municipais, a partir do exercício de 2021; e a verificação pormenorizada das emendas impositivas locais nas contas anuais das Prefeituras e Câmaras Municipais, a partir das contas de 2025.

Soma-se a esse esforço a articulação institucional, evidenciada pela participação na Ação 48 do Plano Anual de Trabalho de 2025 da Rede Integrar[1], que promoveu a fiscalização conjunta com outras Cortes de Contas, e a ação integrada realizada em 2026, envolvendo todas as unidades regionais e diretorias de fiscalização do TCESP, para análise das emendas locais municipais e transferências especiais repassadas pelo Governo do Estado de São Paulo aos Municípios.

A atuação preventiva e de inteligência de dados consolida-se com a aplicação de questionários eletrônicos aos jurisdicionados, cujos resultados são essenciais para o mapeamento da conformidade e para o monitoramento de emendas pelo TCESP.

[1] A Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, ou somente Rede Integrar, é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil (fonte: https://redeintegrar.irbcontas.org.br/ - consulta em 16/06/2026).

Os dois pilares não se contrapõem, uma vez que a orientação existe justamente para evitar as sanções. O gestor que acompanha os comunicados e atos do TCESP responde tempestivamente aos questionários e organiza seus fluxos conforme este manual reduz significativamente o risco de apontamentos.

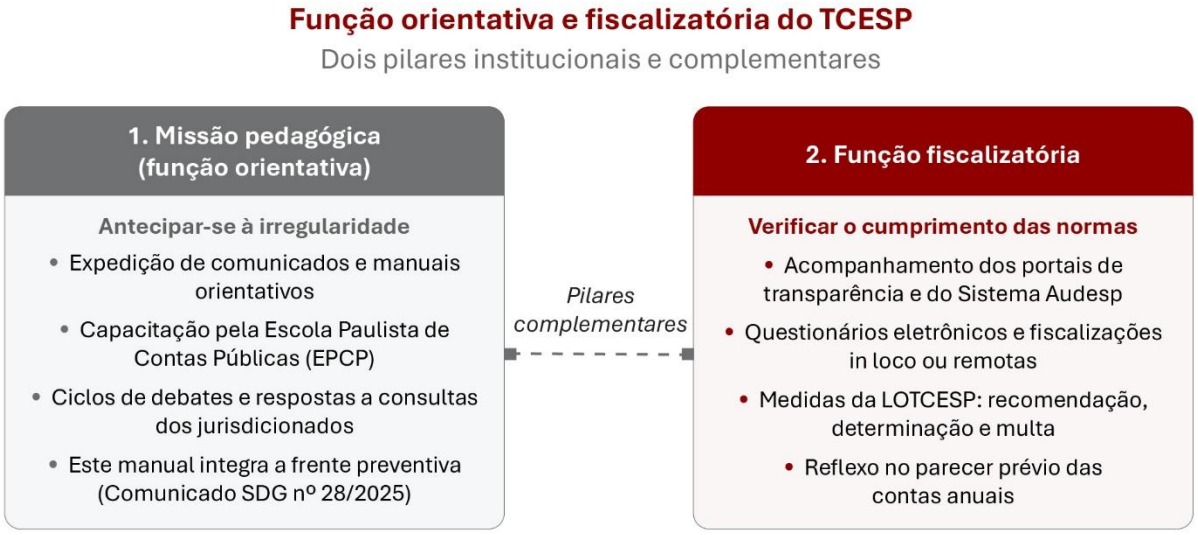


Figura 1 — Os dois pilares da atuação do TCESP.

1.3 A atuação do TCESP sobre as emendas parlamentares municipais

O acompanhamento do tema pelo TCESP não é recente. Essa atuação, contudo, alcançou novo patamar com as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, que declarou a inconstitucionalidade das emendas do Relator-Geral do Orçamento (popularmente denominado "orçamento secreto") e assentou que a execução de emendas alheias a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade não se compatibiliza com a Constituição Federal.

Cumpre destacar o marco regulatório estabelecido em 23 de outubro de 2025. Nessa ocasião, o STF determinou a notificação dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para que, no âmbito de suas competências, adotassem as providências necessárias à fiscalização e à promoção da adequada conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026.

Em atenção à decisão, o TCESP editou a Resolução nº 17/2025, movimento reproduzido por praticamente todos os Tribunais de Contas do país, conforme informado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) nos autos da ADPF 854.

Também foram publicados os comunicados GP nº 01, de 12 de janeiro de 2026, e nº 15, de 07 de abril de 2026, alertando os jurisdicionados sobre a necessidade de adotarem todas as providências necessárias ao exato cumprimento dos procedimentos referentes aos recursos derivados de Emendas Parlamentares, a contar da aprovação nos orçamentos anuais até sua plena execução,

independentemente da origem e destinação, e indicando providências para aprimoramento da governança, do planejamento, da execução, da rastreabilidade e da transparência.

Desse modo, a consequência prática para o gestor paulista é que o atendimento ao modelo federal em todo o ciclo das emendas — do processo legislativo orçamentário à efetiva execução da despesa — deixou de constituir mera boa prática e passou a configurar condição de regularidade do gasto, sob fiscalização expressa do Tribunal.

1.4 As competências do TCESP em matéria de emendas parlamentares locais

O artigo 2º da Resolução nº 17/2025 estabelece as cinco competências de atuação do TCESP na matéria. A compreensão dessas diretrizes possibilita ao ente jurisdicionado identificar os parâmetros do controle externo e o escopo das fiscalizações. A seguir, analisa-se cada inciso sob a ótica de sua aplicação prática.

I — Orientar, acompanhar e fiscalizar os órgãos e entidades jurisdicionados quanto à adequada aplicação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares
Trata-se da competência geral do TCESP, que integra as vertentes pedagógica e de controle, conforme descrito no item 1.2 deste manual. Essa atuação materializa-se na emissão de comunicados (função orientadora), no monitoramento contínuo dos portais e dos dados do Sistema Audesp (acompanhamento), bem como na realização de fiscalizações e auditorias temáticas (controle externo). Um exemplo prático dessa integração é o Comunicado GP nº 15/2026. Decorrente de uma auditoria sobre a execução de emendas locais, o documento converteu os achados da fiscalização em dezenove diretrizes de aprimoramento dirigidas a todos os jurisdicionados.

II — Verificar mecanismos que permitam acompanhar o ciclo completo da emenda, desde sua proposição até a entrega do bem, serviço ou resultado ao beneficiário final
O TCESP não examina apenas o pagamento, mas verifica se o Município mantém mecanismos aptos a reconstituir toda a trajetória da emenda parlamentar. Tal exigência pressupõe que cada etapa deixe registro identificável e vinculado à emenda parlamentar de origem.

EXEMPLO PRÁTICO

A título de exemplo prático, tome-se como parâmetro a destinação de uma emenda parlamentar individual impositiva, no montante de R$ 180.000,00, cuja finalidade seja a aquisição de uma ambulância vinculada à Secretaria Municipal de Saúde. Diante desse cenário, o ente municipal detém o dever institucional de comprovar a regularidade e a rastreabilidade de todo o ciclo da despesa, materializada mediante a apresentação de documentação e registros contábeis idôneos. O ciclo ininterrupto que o Município deve demonstrar compreende as seguintes etapas:

1. Proposição Legislativa: A emenda é formalmente apresentada ao projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), contendo a identificação nominal do parlamentar autor, a especificação clara do objeto e o montante destinado.

2. Análise Técnica Prévia (Poder Legislativo): Antes de sua aprovação em plenário, a Câmara Municipal submete a proposta ao crivo de sua comissão técnica permanente.

Esta etapa verifica a compatibilidade material da emenda com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com os planos setoriais, atestando também a observância dos limites constitucionais (reserva mínima da saúde e teto da Receita Corrente Líquida) e a coerência inicial com as políticas públicas.

3. A execução das emendas impositivas exige a formulação prévia de um Plano de Trabalho, de responsabilidade da Câmara Municipal ou do parlamentar autor, nos termos da Resolução nº 17/2025 do TCESP. Em observância às diretrizes do STF e ao Comunicado GP nº 15/2026 do TCESP, o documento deve garantir eficiência e rastreabilidade. Para isso, precisa detalhar obrigatoriamente a identificação da emenda, do autor e do beneficiário, bem como a justificativa do objeto frente ao interesse público. O plano também deve apresentar as metas físicas e finalísticas, o cronograma de desembolso integrado à memória de cálculo e a indicação clara do agente executor.

4. Aprovação e Sanção: A LOA é aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Chefe do Executivo, passando a emenda a figurar individualizada em programação orçamentária própria.

5. Análise de Viabilidade Técnica e Admissibilidade (Poder Executivo): Inicia-se a fase de processamento administrativo interno na Prefeitura Municipal. O órgão processador do Poder Executivo deflagra um escrutínio técnico para constatar a exequibilidade do objeto e verificar a incidência ou não de Impedimentos de Ordem Técnica (IOT) previstos na legislação, avaliando a adequação dos custos estimados e a viabilidade legal da contratação.

6. A Análise de Viabilidade Técnica e Admissibilidade (Poder Executivo) compreende inclusive a verificação do Plano de Trabalho elaborado pelo Legislativo. A aprovação deste documento compete ao Executivo, o que assegura a necessária segregação de funções. Cabe à autoridade do Executivo atestar a viabilidade técnica do documento e a sua compatibilidade com a lei orçamentária. A não apresentação do plano ou a constatação de sua inadequação técnica configuram impedimentos à execução, exigindo que o autor realize os ajustes necessários. Após aprovado, o documento deve ser integralmente publicado no portal de transparência, atuando como requisito prévio e obrigatório para qualquer liberação de recursos.

7. Execução Orçamentária e Financeira: Superadas as fases de planejamento, o Executivo instaura o procedimento de contratação e, posteriormente, realiza o empenho, a liquidação e o pagamento. É mandatório que todos esses estágios documentais contenham a identificação contábil específica da emenda, utilizando a fonte de recursos e os códigos de aplicação próprios padronizados pelo Sistema Audesp.

8. Entrega e Recebimento: Ocorrência do recebimento material do veículo pela municipalidade, atestado formalmente pelos responsáveis mediante prévia análise técnica.

9. Transparência e Rastreabilidade Contínua: Alimentação do portal de transparência municipal em tempo real (no dia útil imediatamente subsequente à produção de cada

ato), refletindo o avanço do cronograma físico-financeiro e evidenciando todos os dados exigidos pelo artigo 3º da Resolução nº 17/2025 do TCESP.

10. Prestação de Contas (Relatório de Gestão): Elaboração do documento final de consolidação, o Relatório de Gestão, que confronta os objetivos pactuados no Plano de Trabalho com a execução física e financeira efetivamente realizada pela Administração.

11. Monitoramento: Consiste no acompanhamento contínuo dos resultados operacionais e sociais obtidos em decorrência da efetiva utilização dos recursos vinculados à emenda. Cabe à Administração Municipal avaliar se o bem adquirido — neste exemplo, a ambulância — está devidamente incorporado à rotina de prestação de serviços e gerando o impacto esperado na política pública de saúde. Essa etapa comprova que o gasto não se exauriu na simples compra do veículo, mas garantiu a geração de valor público, a melhoria no atendimento à população e o fiel cumprimento das metas finalísticas estipuladas no Plano de Trabalho.

Caso se verifique o rompimento em qualquer um destes elos procedimentais — como, por exemplo, a emissão de nota de empenho que omita a vinculação à emenda ou a ausência de registro dos valores executados no portal de transparência — compromete-se a rastreabilidade da despesa. Nessas hipóteses, poderá ser objeto de apontamento pela fiscalização do TCESP, decorrente de falha de rastreabilidade, sujeitando o ente às sanções cabíveis.

O detalhamento de cada etapa será abordado nos próximos capítulos.

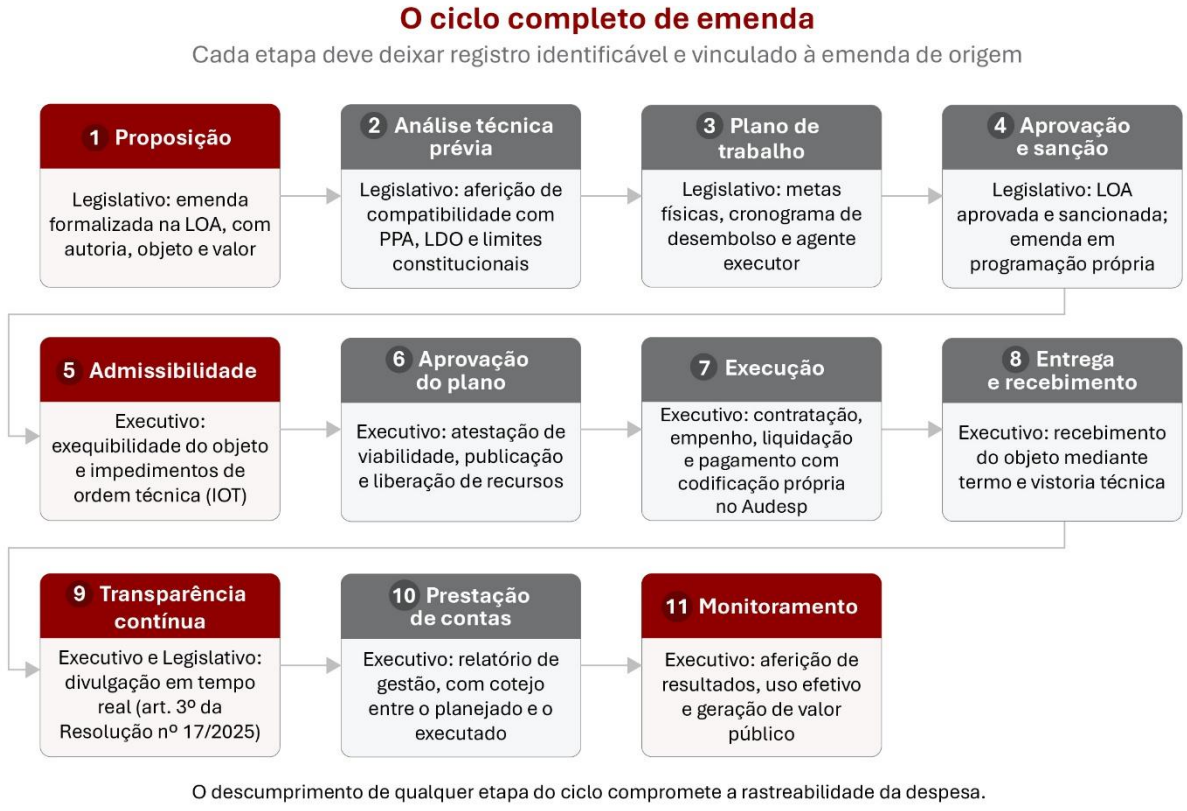


Figura 2 — O ciclo completo da emenda, da proposição ao relatório de gestão. Na Câmara Municipal, a aprovação é precedida de análise técnica prévia (etapa 2), detalhada no Capítulo 4.

III — Avaliar entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias quanto à regularidade contábil, transparência ativa e prestação de contas
Quando a emenda destina recursos a uma Organização da Sociedade Civil (OSC), a fiscalização alcança também a entidade beneficiária. O TCESP avalia se a OSC mantém contabilidade regular, se divulga ativamente os recursos públicos recebidos e se presta contas ao concedente. O tema é desenvolvido no Capítulo 8 deste manual; por ora, cumpre registrar que a escolha de entidade sem condições de atender a tais requisitos compromete a regularidade do próprio repasse municipal.

IV — Verificar a adoção de sistemas eletrônicos que permitam a identificação contábil específica dos recursos decorrentes de emendas
A rastreabilidade exigida pelo STF depende de a contabilidade municipal individualizar cada emenda. O TCESP verifica se os sistemas do Município — integrados ao Sistema Audesp — utilizam a fonte de recursos e os códigos de aplicação corretos e se cada emenda possui cadastro próprio. O Comunicado GP nº 15/2026 (inciso X) veda expressamente a utilização de códigos de aplicação genéricos ou desatualizados e exige a individualização da emenda nas notas de empenho e nos registros de liquidação.

EXEMPLO PRÁTICO

Incorreto: nota de empenho da reforma de uma quadra custeada por emenda registrada em código de aplicação genérico e histórico de "despesas gerais", sem menção ao número da emenda — o recurso se mistura aos demais e a trilha se perde. **Correto:** nota de empenho com fonte de recursos própria de emendas, código de aplicação individualizado e histórico que indica o número e o autor da emenda (por exemplo: "Emenda Impositiva nº 07/2026 — Vereador(a) X — reforma da quadra do Bairro Y"). Assim, é possível vincular o pagamento à emenda que o originou, o que fortalece o controle externo e social sobre as emendas.

V — Expedir orientações e instruções complementares, se e quando necessário
A Resolução nº 17/2025 não esgota o tema, sendo complementada por atos posteriores, como os comunicados da Presidência (GP), da Secretaria-Diretoria Geral (SDG) e da Divisão Audesp. Por essa razão, recomenda-se que Prefeituras e Câmaras Municipais acompanhem permanentemente o Diário Oficial Eletrônico do TCESP e a seção de comunicados da página eletrônica do TCESP, inclusive por meio do serviço Sistema Push – Sistema de Acompanhamento e Notificações, que encaminha por correio eletrônico as publicações de interesse do jurisdicionado.

O quadro a seguir consolida, em ordem cronológica, os principais atos do TCESP sobre emendas parlamentares impositivas locais, com os respectivos destinatários e exigências centrais. Recomenda-se que o controle interno municipal mantenha esse acervo normativo atualizado e verifique, ato a ato, o seu atendimento pelo Município.

Ato	Data	Destinatário	O que exige ou orienta
Comunicado SDG nº 28/2025	08/05/2025	Prefeituras e Câmaras Municipais que instituíram emendas impositivas	Cuidados no planejamento, indicação, execução e monitoramento; ajuste da Lei Orgânica e do Regimento Interno; análise técnica prévia; registro no Sistema Audesp; impedimentos técnicos; recomendação de manual orientativo.
Resolução nº 17/2025	19/11/2025	Estado e Municípios jurisdicionados	Norma central: rol mínimo de divulgação em tempo real (artigo 3º); sistemas com rastreabilidade e codificação conforme Sistema Audesp (artigo 4º); vedação de contas de passagem (artigo 5º); fiscalização (artigo 6º); painel (artigo 7º). Implementação até 1º/1/2026 (artigo 9º).
Comunicado GP nº 43/2025	28/11/2025	Prefeitos	Questionário eletrônico de diagnóstico sobre as emendas (prazo de resposta já encerrado); serve de roteiro de conformidade.
Comunicado GP nº 46/2025	10/12/2025	Presidentes de Câmaras	Questionário eletrônico de diagnóstico sobre o processo legislativo das emendas (prazo de resposta já encerrado); serve de roteiro de conformidade.
Comunicados Audesp nº 55/2025 e nº 17/2026	16/12/2025 e 08/04/2026	Contabilidades municipais	Adequação contábil à Resolução nº 17/2025: ajuste de saldos até o balancete de abril/2026; criação do Cadastro de Emendas Parlamentares, exigível a partir do balancete de abril/2026.
Comunicado GP nº 01/2026	13/01/2026	Prefeituras	Alerta para o exato cumprimento dos procedimentos relativos às emendas, da aprovação nos orçamentos anuais até a plena execução, independentemente da origem e destinação.
Comunicado Audesp nº 09/2026	18/03/2026	Contabilidades municipais	Dispensa de abertura de conta específica nos casos de emendas impositivas municipais, especificamente aquelas de aplicação direta, executadas pela própria Prefeitura Municipal, desde que assegurada a rastreabilidade dos recursos.
Comunicado GP nº 15/2026	07/04/2026	Todos os jurisdicionados	Diretrizes decorrentes de auditoria estadual: planejamento, processo legislativo, fluxos, execução financeira e contábil, integridade e Terceiro Setor,

Ato	Data	Destinatário	O que exige ou orienta
			Controle Interno e Mitigação de Riscos, Transparência e Publicidade.
Comunicado Audesp nº 19/2026	22/04/2026	Contabilidades municipais	Publicação dos esquemas (XSD) do cadastro contábil de emendas para desenvolvimento das soluções de envio.
Comunicado Audesp nº 24/2026	15/05/2026	Contabilidades municipais	Regra de validação 47.4.63: a partir do balancete de abril/2026, não se admite saldo final em contas correntes vinculadas a emendas sem o respectivo cadastro.

ATENÇÃO

As respostas aos questionários dos comunicados GP nº 43, de 28 de novembro de 2025 e 46, de 10 de dezembro de 2025 integram a base de dados da fiscalização. Embora os prazos de resposta já se tenham encerrado, ambos os atos advertem que o cumprimento do deliberado pelo STF será objeto de fiscalização e que a desatualização das informações nos portais de transparência sujeita o responsável às sanções da Lei Complementar Estadual nº 709/1993. As respostas prestadas poderão ser confrontadas com a realidade verificada quando das auditorias.

1.5 Os questionários eletrônicos como diagnóstico de conformidade

Ao longo de 2025 e no início de 2026, o TCESP aplicou questionários eletrônicos à Prefeitura e à Câmara de cada Município, por meio dos comunicados GP nº 43/2025 (Poder Executivo) e GP nº 46/2025 (Poder Legislativo). Os prazos de resposta já se encerraram e os formulários não se encontram mais abertos ao preenchimento.

Ainda assim, o conteúdo desses questionários conserva utilidade prática. As perguntas formuladas pelo Tribunal indicam, de forma objetiva, os pontos que serão objeto de verificação — entre outros, a existência de Plano de Trabalho por emenda, a vedação a emendas genéricas, a identificação do parlamentar proponente, a manutenção da rastreabilidade e a divulgação das informações em tempo real. Recomenda-se, portanto, que o Município retome as respostas que apresentou e as utilize como diagnóstico, pois cada resposta negativa aponta um ajuste a promover.

EXEMPLO PRÁTICO

Se, ao responder ao questionário, o Município registrou que não havia vedação expressa a emendas genéricas, esse registro já sinaliza a necessidade de alterar o Regimento Interno ou norma local. Da mesma forma, se a divulgação não ocorria em tempo real, impõe-se a revisão do fluxo entre a contabilidade e o portal de transparência. O questionário funciona, assim, como levantamento das providências pendentes, cuja correção por parte do jurisdicionado promoverá o aprimoramento na execução das emendas.

1.6 O Sistema Audesp e a rastreabilidade das emendas

O Sistema de Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos (Audesp) é a plataforma pela qual os jurisdicionados transmitem ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, eletronicamente, seus dados orçamentários, contábeis e financeiros — entre eles os balancetes mensais. É por meio do Sistema Audesp que o TCESP realiza, em larga escala, o cruzamento de informações que sustenta a fiscalização das emendas.

Para viabilizar a rastreabilidade exigida pela Resolução nº 17/2025 — cujo artigo 4º, § 1º, determina aos Municípios a observância da codificação padronizada da estrutura de códigos contábeis do Sistema Audesp —, a Divisão Audesp, por meio do Comunicado Audesp nº 55/2025, instituiu o Cadastro de Emendas Parlamentares: registro individual de cada emenda (com exercício, número, objeto, parlamentar e demais atributos), a ser transmitido previamente aos balancetes. O cadastro tornou-se obrigatório e a regra de validação 47.4.63 passou a ser aplicada a partir do balancete de abril de 2026, não se admitindo saldo final em conta corrente contábil vinculada a emenda parlamentar sem o respectivo cadastro.

Os detalhes operacionais são desenvolvidos no Capítulo 5 deste manual. Registre-se, desde já, a orientação geral do Comunicado GP nº 15/2026 (incisos IX e X): escrituração contábil segregada, observância da fonte de recursos e dos códigos de aplicação, individualização da emenda nas notas de empenho e nos registros de liquidação e controle dos rendimentos financeiros das contas vinculadas.

1.7 Implicações do descumprimento da Resolução nº 17/2025

O artigo 6º da Resolução nº 17/2025 estrutura a fiscalização em torno do atendimento às exigências de transparência e do acompanhamento da execução física e financeira da despesa. Sob essa sistemática, o portal de transparência do jurisdicionado passará por acompanhamento contínuo para atestar a completude e a atualidade das divulgações. Situações que demandem providências ensejarão comunicação ao Relator, culminando no registro de conformidade ou desconformidade em item específico do relatório de contas do exercício.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pode, ademais, determinar plano de ação e baixar atos regulamentares para adequação aos padrões da Resolução nº 17/2025, conforme previsto no artigo 8º.

As consequências do descumprimento percorrem, portanto, uma escala progressiva, partindo da comunicação ao Conselheiro Relator e da adoção de medidas saneadoras imediatas; registro de desconformidade em item próprio do relatório das contas anuais, com potencial reflexo no parecer prévio das contas do Prefeito e no julgamento das contas do Presidente da Câmara Municipal; aplicação das sanções da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, expressamente lembradas nos comunicados GP nº 43 e 46/2025 para a hipótese de portais desatualizados; e, conforme a gravidade, encaminhamento aos demais órgãos de controle e responsabilização.

1.8 Síntese do capítulo

O quadro a seguir resume as providências decorrentes deste capítulo. Os capítulos seguintes detalham o modo de executá-las.

Responsável	Primeiras providências
Prefeitura Municipal	Verificar a implementação integral das obrigações da Resolução nº 17/2025 (vigentes desde 1º/1/2026); conferir a situação do Cadastro de Emendas Parlamentares no Sistema Audesp e adequação à regra de validação 47.4.63; revisar o portal de transparência à luz do artigo 3º; designar responsáveis pelo fluxo das emendas (áreas técnica, jurídica, contábil e financeira).
Câmara Municipal	Conferir a adequação da Lei Orgânica e do Regimento Interno; instituir ou confirmar a exigência de Plano de Trabalho e a vedação de emendas genéricas; manter seção de transparência dedicada às emendas; acompanhar os relatórios periódicos de execução enviados pelo Executivo.
Controle interno	Inventariar os atos do TCESP e verificar o atendimento de cada um; utilizar as respostas aos questionários como diagnóstico de conformidade; monitorar de forma contínua a completude e a atualidade do portal, antecipando-se à verificação do TCESP; realizar auditorias mediante a seleção de emendas por amostragem.

ATENÇÃO

A disciplina das emendas parlamentares encontra-se em evolução, com a edição de novos atos do TCESP e decisões do STF em supervisão contínua. Antes da adoção de providências definitivas, recomenda-se confirmar a versão vigente das normas citadas na página eletrônica do TCESP (www.tce.sp.gov.br) e no Diário Oficial Eletrônico da Corte, bem como acompanhar os eventuais desdobramentos das decisões do STF sobre a matéria.

2. Contexto histórico-normativo das emendas parlamentares

As emendas parlamentares impositivas não surgiram de uma única norma, mas de uma trajetória de cerca de uma década, conduzida por sucessivas Emendas Constitucionais, por leis de regulamentação e, sobretudo, por decisões do Supremo Tribunal Federal. A compreensão desse histórico reveste-se de caráter prático, uma vez que fundamenta as obrigações atualmente impostas aos Municípios paulistas. Este capítulo reconstitui essa evolução e explica por que o regime atual chegou à esfera municipal e quais limites a Constituição impõe à sua reprodução local.

2.1 Conceito e natureza jurídica da emenda parlamentar à despesa orçamentária

A emenda parlamentar à despesa orçamentária é o instrumento pelo qual o Poder Legislativo participa da elaboração do orçamento público, alterando a proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Por meio dela, o parlamentar destina recursos a ações de interesse da população que representa, dentro dos limites e das regras fixados pela Constituição. Trata-se de manifestação da função orçamentária do Legislativo, prevista nos artigos 166 e 166-A da Constituição Federal de 1988.

Quanto à autoria, as emendas classificam-se, no plano federal, em individuais (de cada parlamentar), de bancada (de bancadas estaduais), de comissão (das comissões permanentes) e, no passado, do Relator-Geral do Orçamento (a origem do “orçamento secreto”, hoje extinto).

As emendas individuais possuem o limite de aprovação correspondente a 2% da receita corrente líquida do ano anterior ao do encaminhamento do projeto orçamentário (artigo 166, § 9º, da Constituição Federal). Desse total, a Constituição estabelece que 1,55% cabe às emendas de Deputados e 0,45% às de Senadores (artigo 166, § 9º-A, da Constituição Federal), sendo obrigatória a destinação de metade desse percentual geral para ações e serviços públicos de saúde (artigo 166, § 9º, da Constituição Federal), vedado o seu uso para pagamento de pessoal ou encargos sociais (artigo 166, § 10, da Constituição Federal). Os recursos dessas emendas podem ser alocados aos entes federativos por meio de transferências especiais ou com finalidade definida (artigo 166-A, incisos I e II, da Constituição Federal).

Por sua vez, as emendas de iniciativa de bancada estadual ou distrital possuem garantia de execução orçamentária e financeira no limite de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (artigo 166, § 12, da Constituição Federal). Uma particularidade dessas emendas é que, caso destinem recursos para investimentos com duração superior a um exercício financeiro, a respectiva bancada deverá reapresentar a emenda anualmente até a conclusão da obra ou empreendimento (artigo 166, § 20, da Constituição Federal).

Em ambos os casos, a execução das programações é obrigatória e deve ocorrer de forma equitativa, observando critérios objetivos e imparciais, independentemente da autoria (artigo 166, §§ 11 e 19, da Constituição Federal). No entanto, essa obrigatoriedade é afastada caso existam impedimentos de ordem técnica (artigo 166, § 13, da Constituição Federal), ou os valores podem ser reduzidos proporcionalmente se houver risco ao cumprimento da meta de resultado fiscal (artigo 166, § 18, da Constituição Federal).

Além disso, quando os recursos forem transferidos de forma obrigatória para Estados, Distrito Federal ou Municípios, o repasse independerá da adimplência do ente beneficiado e não integrará a base de cálculo para a aplicação dos limites constitucionais de despesas com pessoal (artigo 166, § 16, da Constituição Federal).

Por fim, para o cumprimento da execução financeira, os restos a pagar provenientes das emendas individuais podem ser considerados até o limite de 1% da receita corrente líquida do exercício anterior, enquanto para as emendas de bancada esse limite é de 0,5% (artigo 166, § 17, da Constituição Federal).

Já as emendas de comissão são apresentadas exclusivamente pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, respeitando as suas áreas de competência regimental (artigo 4º, *caput*, da Lei Complementar Federal nº 210, de 25 de novembro de 2024; artigo 43 da Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 22 de dezembro de 2006). Elas possuem caráter institucional e devem direcionar recursos para ações orçamentárias de interesse nacional ou regional (artigo 4º, *caput*, da Lei Complementar Federal nº 210/2024; artigo 44, inciso II, da Resolução nº 01/2006-CN), sendo obrigatória a identificação precisa do objeto e vedada a indicação de programações genéricas (artigo 4º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 210/2024).

Além disso, a justificativa da proposição deve evidenciar de forma clara os benefícios sociais e econômicos gerados para a população afetada (artigo 44, inciso III, da Resolução nº 01/2006-CN). Pelas regras vigentes, cada comissão pode propor até oito emendas, divididas em seis de apropriação e duas de remanejamento[2], devendo as propostas serem encaminhadas juntamente com a ata da reunião que as aprovou (artigo 44, incisos I e § 1º, da Resolução nº 01/2006-CN).

A destinação desses recursos a entidades privadas é expressamente proibida, ressalvados apenas os casos em que a programação já faça parte do projeto original ou seja direcionada para ações e serviços públicos de saúde (artigo 44, inciso II, da Resolução nº 01/2006-CN). Há também a exigência legal de que no mínimo 50% dos valores totais das emendas de comissão sejam aplicados na saúde, devendo essa execução seguir rigorosamente as orientações e os critérios técnicos estabelecidos pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde - SUS (artigo 4º, § 4º, da Lei Complementar Federal nº 210/2024).

Vale destacar que, especificamente no âmbito das emendas de bancada estadual e de comissão, os recursos alocados para complementar transferências automáticas aos fundos de saúde — destinadas ao custeio da atenção primária e da média e alta complexidade — podem excepcionalmente ser utilizados para o pagamento de despesas com pessoal ativo (artigos 44, § 8º, e 47, § 8º, da Resolução nº 01/2006-CN). Para isso, é exigido que o pagamento seja referente

[2] Artigo 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.

§ 1º A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

Artigo 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de:

I - recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o artigo 56;

II – outras dotações, obedecido o disposto no inciso II do § 3º do artigo 166 da Constituição Federal. *(Redação dada pela Resolução nº 1, de 2025)*

apenas a profissionais da saúde que atuem diretamente na prestação desses serviços, cabendo ao ente beneficiário administrar as despesas a cada exercício financeiro de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços ofertados à população (artigos 44, § 8º, e 47, § 8º, da Resolução nº 01/2006-CN).

No contexto da destinação de emendas coletivas — especificamente as de comissão e de bancada — para o custeio de despesas com pessoal ativo da área da saúde, o Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da ADPF 854, determinou que seja observada rigorosamente a transparência e a rastreabilidade desses recursos. Para garantir esse controle, o STF estabeleceu a obrigatoriedade de manutenção de uma conta única e específica para cada modalidade de emenda. Ademais, determinou-se a publicação mensal, no Portal da Transparência, da relação nominal dos profissionais remunerados com essas verbas, devendo constar os respectivos valores pagos e os CPFs, respeitadas as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

2.2 Emendas autorizativas e impositivas: o marco da Emenda Constitucional nº 86

Historicamente, o modelo orçamentário brasileiro pautou-se pelo caráter estritamente autorizativo. Sob essa égide, a consignação de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual (LOA) representava mera autorização legal para a realização da despesa, reservando ao Poder Executivo ampla discricionariedade quanto aos critérios de conveniência e oportunidade para a sua efetivação. Tal sistemática era objeto de ressalvas institucionais, uma vez que a deliberação discricionária sobre a liberação de recursos propiciava o uso das dotações como mecanismo de negociação político-institucional, com potencial prejuízo à harmonia e ao equilíbrio funcional entre os Poderes.

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 17 de março de 2015, promoveu substancial alteração nesse paradigma ao instituir o regime de execução orçamentária e financeira obrigatória das emendas (orçamento impositivo). A partir do novo regramento, uma vez aprovada a emenda na peça orçamentária, impõe-se ao Poder Executivo a obrigatoriedade de executá-la, admitindo-se a inexecução exclusivamente nas hipóteses taxativas de impedimento de ordem técnica. Destarte, a efetivação dessas despesas transmutou-se de faculdade discricionária para dever jurídico-constitucional. O quadro a seguir apresenta a síntese comparativa entre os modelos.

Aspecto	Emendas autorizativas	Emendas impositivas
Natureza jurídica	Facultativa: mera autorização legislativa para a despesa.	Obrigatória: determinação vinculativa da despesa.
Execução	O Executivo decide se executa, conforme conveniência e oportunidade.	O Executivo é obrigado a empenhar e a pagar o valor aprovado.
Exceção à regra	Não há exceção (todo o orçamento era discricionário).	Há exceção única: o impedimento de ordem técnica, devidamente justificado.

Aspecto	Emendas autorizativas	Emendas impositivas
Segurança para o parlamentar	Baixa: a execução dependia da vontade do Executivo.	Alta: a execução constitui direito subjetivo, dentro das regras aplicáveis.
Vigência	Modelo prevalecente até 2015.	Modelo introduzido e ampliado pelas ECs nº 86/2015, 100/2019 e 126/2022.

A figura central desse novo regime é o impedimento de ordem técnica: a única hipótese que autoriza o Executivo a não executar a emenda. Não se trata de juízo de conveniência política, mas de obstáculo objetivo — por exemplo, a incompatibilidade do objeto com o planejamento, a ilegalidade da despesa ou a inviabilidade técnica —, que deve ser formalmente justificado e comunicado ao Legislativo. O tema é desenvolvido no Capítulo 5 deste manual.

EXEMPLO PRÁTICO

Imagine emenda de vereador que destina R$ 500.000,00 à construção de uma praça em determinado bairro. **No regime autorizativo**, o Prefeito poderia, mesmo após a aprovação da emenda na lei orçamentária, simplesmente optar por não realizar a obra, sem necessidade de justificativa. **No regime impositivo**, a execução passa a ser obrigatória: o Município deve empenhar e pagar o valor; só pode deixar de fazê-lo se identificar e justificar um impedimento de ordem técnica concreto — por exemplo, a inexistência de projeto ou a impossibilidade jurídica de intervir no terreno escolhido —, comunicando formalmente o fato à Câmara Municipal.

2.3 A evolução constitucional federal

O regime impositivo foi construído por quatro Emendas Constitucionais, que progressivamente ampliaram o alcance e o valor das emendas de execução obrigatória. A figura a seguir sintetiza essa trajetória; os parágrafos seguintes detalham cada marco.

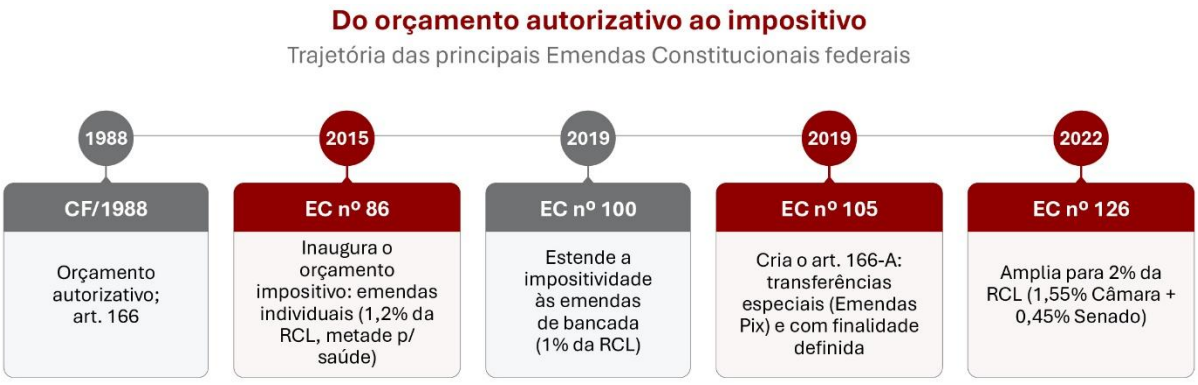


Figura 3 — Linha do tempo da evolução constitucional federal do orçamento impositivo.

EC nº 86, de 17 de março de 2015 — A instituição do orçamento impositivo
A Emenda Constitucional nº 86/2015 tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, destinando metade desse percentual, obrigatoriamente, a ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Encerrou-se, no plano federal, a era do orçamento integralmente autorizativo — e abriu-se, pelo princípio da simetria, a possibilidade de os demais entes federativos adotarem o mesmo modelo.

EC nº 100, de 26 de junho de 2019 — A extensão às emendas de bancada
A Emenda Constitucional nº 100/2019 estendeu o caráter impositivo às emendas de bancada estadual, fixando-lhes o limite de 1% da RCL. Consolidou-se, assim, a obrigatoriedade de execução para as duas principais modalidades de emendas no plano federal.

EC nº 105, de 12 de dezembro de 2019 — Transferências especiais ("Emendas PIX")
A Emenda Constitucional nº 105/2019 acrescentou o artigo 166-A à Constituição Federal e categorizou as emendas individuais em duas modalidades: as transferências especiais, que permitem o repasse direto de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, sem convênio ou instrumento congênere — e as transferências com finalidade definida. Essas modalidades, e as cautelas que exigem, são detalhadas no Capítulo 3 deste manual.

EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022 — Ampliação do percentual
A Emenda Constitucional nº 126/2022 ampliou o limite das emendas individuais para 2% da RCL e, no mesmo movimento, repartiu internamente esse percentual entre as Casas do Congresso: 1,55% para a Câmara dos Deputados e 0,45% para o Senado Federal (artigo 166, § 9º-A, da Constituição Federal). Essa repartição tornou-se o parâmetro para definir o teto aplicável aos entes subnacionais, como se verá no item 2.7 deste manual. A Emenda surgiu no contexto do questionamento às emendas do Relator-Geral do Orçamento.

2.4 A regulamentação federal: Lei Complementar Federal nº 210/2024

Às Emendas Constitucionais somaram-se atos de regulamentação. O mais relevante é a Lei Complementar Federal nº 210/2024, que disciplinou, de forma sistematizada, a proposição e a execução das emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Editada em diálogo institucional com o STF, a Lei Complementar consolidou exigências de transparência, rastreabilidade e planejamento, entre as quais a obrigatoriedade de Plano de Trabalho prévio para a liberação dos recursos. A Lei não instituiu bloqueio à execução das emendas, mas estabeleceu as balizas constitucionais e legais a serem observadas.

Embora editada no contexto orçamentário da União, impende destacar que a eficácia normativa da Lei Complementar Federal nº 210/2024 estende-se aos entes subnacionais. Por força de seu artigo 1º, parágrafo único, aliado ao Princípio Constitucional da Simetria, os preceitos de governança, rastreabilidade e prestação de contas nela insculpidos consubstanciam normas gerais de Direito Financeiro. Sendo assim, tais diretrizes revestem-se de caráter cogente para os Estados e Municípios, erigindo-se como parâmetros de observância obrigatória pelos

jurisdicionados na execução de suas respectivas peças orçamentárias e de rigorosa aferição por esta Corte de Contas.

Completam o arcabouço federal as resoluções do Congresso Nacional nº 1, de 14 de março de 2025, e nº 2, de 23 de junho de 2025, que alteraram a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 22 de dezembro de 2006, e atualizaram o procedimento legislativo das emendas; e a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujos limites de responsabilidade fiscal incidem sobre a execução das emendas. O quadro a seguir consolida as principais fontes normativas aplicáveis ao tema.

Norma	Função principal
CF/1988, artigos 163-A, 166 e 166-A	Disciplina constitucional do processo orçamentário, da impositividade e do dever de transparência e rastreabilidade dos dados fiscais.
ECs nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022	Introdução e ampliação progressiva do orçamento impositivo (emendas individuais e de bancada).
LCF nº 210/2024	Lei complementar federal que disciplina, em caráter geral, a proposição e a execução das emendas parlamentares.
LCF nº 101/2000 (LRF)	Limites de responsabilidade fiscal aplicáveis à execução das emendas.
Resolução CN nº 1/2006	Dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.
Resolução CN nº 1/2025 Resolução CN nº 2/2025	Alteram a Resolução nº 01/2006 do CN e aprimoram o rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias
ADPF 854 e ADIs 7688, 7695 e 7697 (STF)	Vinculam a transparência e a rastreabilidade à validade do gasto e fixam critérios técnicos de execução.
Constituição do Estado de SP, artigos 175 e 175-A. ECs estaduais nº 45/2017, 50/2021 e 52/2022	Instituição e disciplina do regime impositivo no Estado de São Paulo.
Resolução TCESP nº 17/2025	Fiscalização, transparência e rastreabilidade das emendas pelo TCESP.

2.5 A evolução constitucional no Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo acompanhou o movimento federal, com cronologia própria. A Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 175, já atribuíra à Assembleia Legislativa a prerrogativa de modificar, por emendas, a proposta orçamentária do Executivo. A impositividade, contudo, veio depois, por três Emendas à Constituição paulista:

- **EC estadual nº 45, de 18 de dezembro de 2017** — instituiu a figura das emendas parlamentares impositivas no orçamento do Estado, restringindo a impositividade às emendas individuais.

- **EC estadual nº 50, de 18 de maio de 2021** — acrescentou o artigo 175-A à Constituição estadual, estabelecendo, à semelhança do modelo federal, as transferências especiais e as transferências com finalidade definida para alocação de recursos aos Municípios.

- **EC estadual nº 52, de 22 de dezembro de 2022** — elevou o limite das emendas individuais impositivas de 0,3% para 0,45% da RCL.

Dois pontos merecem registro. Primeiro, o Estado de São Paulo não instituiu emendas de bancada impositivas — a impositividade, no plano estadual paulista, recai apenas sobre as emendas individuais. Segundo, o limite estadual de 0,45% da RCL situa-se abaixo do teto constitucional de 2% e de 1,55% que o STF reconhece para as casas unicamerais (item 2.7 deste manual); não há, portanto, no plano estadual paulista, a controvérsia de limite que afeta outras unidades da Federação.

ATENÇÃO

Atenção à distinção de esferas. O limite de 0,45% da RCL é o do orçamento do Estado de São Paulo. Ele não se confunde com o limite que cada Município deve adotar ao instituir, em sua Lei Orgânica, o próprio regime de emendas impositivas. A definição do teto municipal é tratada no item 2.7 deste manual e detalhada no Capítulo 3 deste manual.

2.6 Controle de constitucionalidade: a ADPF 854 e os reflexos na esfera municipal

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal assumiu papel decisivo na definição dos contornos jurídicos das emendas. O marco mais expressivo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 (ADPF 854), que evoluiu de uma ação sobre as emendas do Relator-Geral do Orçamento para um processo de supervisão contínua da execução das emendas. A figura a seguir resume essa trajetória.

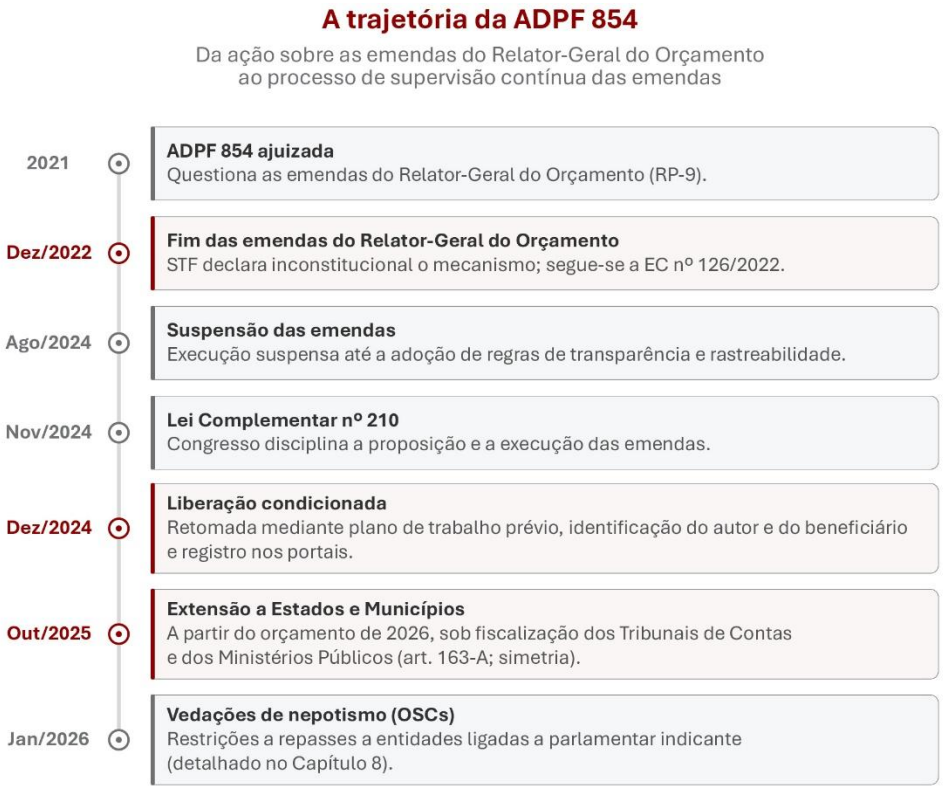


Figura 4 — A trajetória da ADPF 854, dos primeiros marcos à extensão aos entes subnacionais.

A ação nasceu em 2021, com o objeto restrito de questionar as emendas do Relator-Geral do Orçamento, mecanismo que permitia destinar verbas sem transparência sobre o parlamentar solicitante e o destino dos recursos, em ofensa aos princípios da publicidade, da impessoalidade e da moralidade. Sob a relatoria inicial da Ministra Rosa Weber e, depois, do Ministro Flávio Dino, a ação assumiu caráter estrutural.

Em dezembro de 2022, ao julgar o mérito, o STF declarou inconstitucionais as emendas do Relator-Geral do Orçamento e passou a exigir a construção de um modelo de execução pautado por transparência, rastreabilidade e impessoalidade — conceitos que se tornaram os pilares de toda a jurisprudência posterior. A decisão foi acompanhada da edição da EC nº 126/2022. O entendimento consolidado pela Corte estabelece que a execução de emendas à margem de critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade configura afronta à Constituição, restando afastada qualquer interpretação que atribua caráter absoluto à impositividade do gasto.

Seguiram-se decisões de impacto progressivo, várias delas no contexto da ADPF 854 e das ADIs 7688, 7695 e 7697: a suspensão da execução das emendas (agosto de 2024) até a adoção de regras de rastreabilidade; a edição da Lei Complementar Federal nº 210/2024; e a liberação condicionada (dezembro de 2024), que reativou a execução mediante a identificação do parlamentar autor e do beneficiário final, o registro nos portais e, no caso das transferências especiais, a aprovação prévia de Plano de Trabalho — cuja ausência caracteriza impedimento de ordem técnica.

O marco decisivo para os entes municipais estabeleceu-se em outubro de 2025. Por meio de decisões proferidas nos dias 23 e 27 daquele mês, o Ministro Flávio Dino determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotassem o modelo federal de transparência e

rastreabilidade a partir do exercício orçamentário de 2026, com esteio no artigo 163-A da Constituição Federal e no princípio da simetria.

A fiscalização dessas medidas incumbe aos Tribunais de Contas e aos Ministérios Públicos, uma vez que a execução das emendas subnacionais de 2026 restou estritamente condicionada à comprovação do cumprimento das regras perante a respectiva Corte de Contas. O provimento judicial estipulou, adicionalmente, o desenvolvimento de programas de apoio técnico aos entes subnacionais sob a responsabilidade do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Esse comando explica a edição, por praticamente todos os Tribunais de Contas do país, de normas próprias sobre o tema. No Estado de São Paulo, é a origem direta da Resolução TCESP nº 17/2025[3] e dos demais atos subsequentes apresentados no Capítulo 1 deste manual. Há, ainda, uma decisão posterior na ADPF 854, em 15 de janeiro de 2026, que fixou vedações de nepotismo aplicáveis às Organizações da Sociedade Civil beneficiárias de emendas, tema desenvolvido no Capítulo 8 deste manual.

EXEMPLO PRÁTICO

Um Município paulista que tenha instituído emendas impositivas em sua Lei Orgânica não foi parte na ADPF 854, tampouco editou qualquer norma sobre o tema. Ainda assim, a partir do orçamento de 2026, está obrigado a executar suas emendas sob as mesmas regras de transparência e rastreabilidade das emendas federais. Essa obrigatoriedade decorre de um duplo fundamento jurídico. Primeiramente, a interpretação conferida pelo STF ao artigo 163-A da Constituição Federal possui efeito vinculante, alcançando todos os entes federados por força do princípio da simetria. Além disso, a Corte Suprema atribuiu expressamente aos Tribunais de Contas a competência para fiscalizar o cumprimento dessas medidas, diretriz que ensejou a edição da Resolução nº 17/2025 pelo TCESP. Consequentemente, as exigências de transparência e rastreabilidade impõem-se à gestão municipal, independentemente de previsão expressa na legislação local.

2.7 A transposição do modelo federal e a necessidade de adequação institucional

Embora a Constituição Federal não preveja expressamente a figura das emendas impositivas para a esfera municipal, a adoção desse instituto pelos Municípios encontra respaldo no princípio da simetria constitucional. Esse vetor possibilita que os entes subnacionais reproduzam, em suas normativas locais, os modelos fundamentais de organização dos Poderes e as diretrizes do processo legislativo orçamentário estabelecidos no plano federal. Em suma, a

[3] Vale destacar que, mesmo antes da referida decisão do STF, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já havia publicado, em maio de 2025, o Comunicado SDG nº 28/2025, indicando às Prefeituras e Câmaras Municipais os cuidados a serem observados nos processos de planejamento, indicação, execução e monitoramento das emendas parlamentares individuais impositivas indicadas pelo Legislativo local (vereadores).

vigência do orçamento impositivo na União legitima a sua instituição pelos Municípios por meio de suas respectivas Leis Orgânicas.

A transposição desse modelo, contudo, constitui um dos aspectos mais sensíveis da temática orçamentária, pois demanda estrita adequação institucional às realidades subnacionais. Essa necessidade de adaptação decorre de diferenças estruturais entre os entes federativos, notadamente quanto à composição de seus respectivos parlamentos. Enquanto o Congresso Nacional detém natureza bicameral, com a destinação conjunta de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais oriundas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais organizam-se sob o regime unicameral. Dessa distinção estrutural derivam consequências jurídicas relevantes, recentemente delineadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O teto de 1,55% da RCL para casas unicamerais

No âmbito da ADI 7869, que examina dispositivos da Constituição do Estado da Paraíba, o Supremo Tribunal Federal exarou decisão em sede de medida cautelar estabelecendo que as emendas individuais em parlamentos unicamerais devem observar o limite de 1,55% da Receita Corrente Líquida, em detrimento do teto global de 2%. Por consistir em um provimento liminar concedido *ad referendum* do Plenário, importa salientar que tal entendimento possui natureza provisória e ainda aguarda o julgamento definitivo de mérito pela Suprema Corte. A fundamentação dessa tutela de urgência baseia-se na premissa de que a casa legislativa subnacional se equipara, em sua arquitetura institucional, à Câmara dos Deputados, e não ao Congresso Nacional como um todo. O raciocínio central da decisão aponta que a autorização do patamar de 2% conferiria ao parlamentar local um poder orçamentário individual superior àquele detido pelo deputado federal. A figura a seguir ilustra essa lógica estrutural.

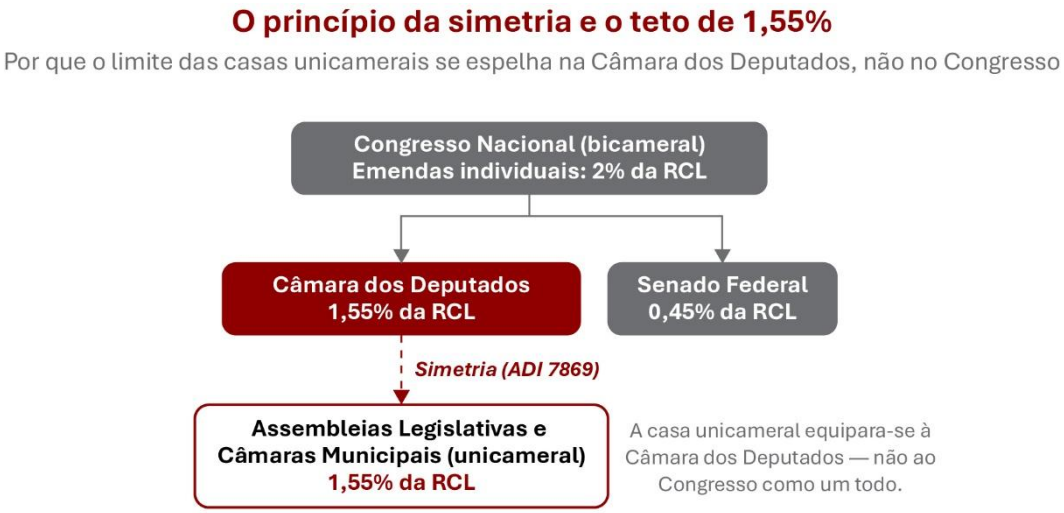


Figura 5 — A simetria e o teto de 1,55% da RCL para as casas unicamerais (ADI 7869).

Esse entendimento já se projeta sobre os Municípios. O Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT), por exemplo, ao apreciar emenda à Lei Orgânica de Tangará da Serra, deferiu cautelar para afastar o limite de 2% e estabelecer o teto de 1,55%, invocando a mesma simetria com a Câmara dos Deputados e a ausência de estimativa de impacto financeiro exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Ação Direta de Inconstitucionalidade 1034044-74.2025.8.11.0000). A definição do teto municipal e seus desdobramentos são detalhados no Capítulo 3 deste manual.

A inaplicabilidade das emendas de bancada impositivas

A segunda consequência dessa necessária adequação institucional diz respeito à viabilidade das emendas de bancada nos entes subnacionais. O histórico jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria revela um cenário de oscilação que exige atenção dos gestores. Em 2021, ao analisar o Recurso Extraordinário nº 1.301.031, a Segunda Turma da Corte chancelou a instituição de emendas de bancada por um Município gaúcho, sob o fundamento de que a medida não contrariava o modelo federal e representava o pleno exercício da autonomia e da auto-organização municipal.

Em contrapartida, uma decisão cautelar mais recente proferida na ADI 7807 adotou linha restritiva ao suspender a eficácia de uma norma do Estado de Mato Grosso que tornava obrigatória a execução de emendas de bancada e de bloco parlamentar. O provimento liminar sustentou que a impositividade de bancada constitui figura própria do Congresso Nacional, argumentando que as casas legislativas estaduais e municipais não comportam a formação de bancadas com essa mesma natureza orçamentária.

Diante da existência de um precedente colegiado favorável anterior e da atual pendência de uma resolução definitiva pelo Plenário do STF, a recomendação técnica para as administrações locais é de extrema prudência. As diretrizes operacionais para lidar com esse cenário de indefinição jurídica e os seus respectivos fundamentos encontram-se detalhados no Capítulo 3 deste manual.

ATENÇÃO

A transposição do modelo federal exige adequação institucional e prudência dos gestores municipais. Diante de liminares recentes do STF, recomenda-se adotar o teto de 1,55% da Receita Corrente Líquida para emendas individuais e evitar a criação de emendas de bancada impositivas, dado o risco jurídico. Como essas balizas derivam de entendimentos provisórios que ainda aguardam julgamento definitivo do Plenário, eventual alteração da Lei Orgânica demanda conservadorismo. A inobservância desse cenário expõe o Município a apontamentos de controle externo, sendo indispensável o acompanhamento contínuo dessas ações judiciais.

2.8 Síntese do capítulo

A trajetória reconstituída neste capítulo não é matéria de interesse meramente teórico. Dela decorrem, de forma concreta, as obrigações e as cautelas que recaem sobre o Município. O quadro a seguir traduz o histórico em orientações práticas.

Agente	O que o histórico normativo significa, na prática
Câmara municipal	A impositividade orçamentária exige previsão expressa na Lei Orgânica. Ao instituí-la ou revisá-la, recomenda-se limitar as emendas individuais ao teto

Agente	O que o histórico normativo significa, na prática
	de 1,55% da RCL e evitar a criação de emendas de bancada impositivas, à luz das recentes liminares do STF. A adequação da norma local é pressuposto de validade do regime (Capítulos 3 e 4 deste manual).
Prefeitura	As regras de transparência e rastreabilidade da ADPF 854 alcançam o Município a partir do orçamento de 2026, independentemente de previsão local, e sua observância é condição de execução das emendas (Capítulos 5 e 6 deste manual).
Controle interno	Convém mapear a base normativa aplicável (federal, estadual e do TCESP) e verificar a compatibilidade da legislação municipal com os parâmetros cautelares recentemente delineados pelo STF. Dada a provisoriedade desses entendimentos, cabe ao órgão acompanhar a evolução da jurisprudência e sinalizar eventuais ajustes preventivos à gestão, resguardando o Município antes da fiscalização externa.

ATENÇÃO

Vários dos marcos citados neste capítulo decorrem de decisões em sede cautelar (entre elas as ADIs 7807 e 7869), sujeitas a confirmação no julgamento de mérito, e o tema permanece em supervisão contínua pelo STF. Antes de consolidar alterações na legislação local, recomenda-se confirmar a versão vigente das normas e o estágio das decisões na página eletrônica do TCESP e nos sítios oficiais do STF e do Senado Federal.

3. Tipos de emendas, limites e vedações nos Municípios paulistas

Estabelecidos os contornos conceituais e o panorama histórico-normativo, este capítulo avança para o plano operacional. O texto detalha as modalidades de emendas aplicáveis aos Municípios paulistas, os limites financeiros a serem observados, a metodologia de cálculo do teto, as destinações obrigatórias para a saúde e as vedações normativas expressas. O intuito é garantir que vereadores, contadores, procuradores e demais agentes atuem com segurança jurídica, prevenindo equívocos recorrentes atinentes à fixação de parâmetros inconstitucionais na Lei Orgânica.

3.1 As modalidades cabíveis aos Municípios paulistas

O ordenamento jurídico brasileiro contempla em âmbito federal as emendas individuais, de bancada, de comissão e de relatoria. Nem todas essas modalidades alcançam os entes subnacionais. As emendas de comissão e de relatoria configuram institutos próprios do processo orçamentário federal e carecem de previsão para reprodução por Estados e Municípios. Registre-se que a modalidade de relatoria consistia no núcleo do mecanismo orçamentário posteriormente declarado inconstitucional pelo STF em virtude de falhas de transparência.

Para os entes municipais paulistas, a modalidade central reside na emenda individual impositiva de autoria de cada vereador. A emenda de bancada, por sua vez, possui adoção juridicamente controversa na esfera local, conforme analisado no item 3.5 deste manual. No tocante à conformação das emendas individuais, impõe-se destacar uma restrição material de competência aplicável ao Poder Legislativo local. Embora a Constituição Federal e a Constituição do Estado de São Paulo subdividam essas indicações em transferências com finalidade definida e transferências especiais, os Municípios somente possuem amparo para instituir em sua Lei Orgânica as emendas com finalidade definida. **A sistemática das transferências especiais caracteriza-se como um instituto exclusivo da União e dos Estados**.

Diante desse cenário, exige-se a clara separação entre as duas posições orçamentárias vivenciadas pelo Município. Na primeira situação, o ente local atua como executor das emendas com finalidade definida apresentadas pelos seus próprios vereadores, temática central deste manual. Na segunda situação, a municipalidade figura meramente como ente recebedor de recursos decorrentes de indicações de deputados e senadores. Exclusivamente nessa condição de ente beneficiado, os cofres municipais recebem aportes na forma de transferências especiais e de repasses com finalidade definida, submetendo-se a administração às respectivas normas de execução e de prestação de contas exigidas pelas esferas superiores.

3.2 Emendas parlamentares individuais: transferências especiais (“Emendas PIX”) e com finalidade definida

As duas categorias de emenda individual diferem quanto à forma de repasse, ao grau de vinculação e ao nível de controle. A figura a seguir as compara; os parágrafos seguintes detalham cada uma.



Figura 6 — As duas modalidades de emenda individual: transferência especial e com finalidade definida.

Transferências especiais (“Emendas PIX”)

A transferência especial é o repasse direto e simplificado de recursos (da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, e do Estado para os Municípios), sem necessidade de convênio ou instrumento congênere. Efetuado o repasse, os recursos passam a pertencer ao ente beneficiado no ato da transferência financeira, integrando seu patrimônio. A destinação independe de vinculação a projeto específico, bastando que a aplicação se faça em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente. A denominação coloquial “Emenda PIX” faz referência à celeridade do trâmite financeiro.

É importante destacar que, com as decisões tomadas na ADPF 854, a elaboração do Plano de Trabalho — indicando no que os recursos serão aplicados — e do relatório de gestão (prestação de contas) passou a ser obrigatória, conforme indicado na Resolução nº 17/2025 do TCESP.

Essa agilidade, contudo, vem acompanhada de restrições. A Constituição exige a aplicação de, no mínimo, 70% dos recursos em despesas de capital, veda seu uso em despesas com pessoal e no serviço da dívida e impõe a abertura de conta bancária específica.

Para fins de utilização de recursos originários de transferências especiais, as despesas de capital compreendem, nos termos da Lei Federal nº 4.320/1964, os investimentos (como obras, instalações, equipamentos e material permanente) e as inversões financeiras. A parcela restante de até 30% pode ser direcionada ao custeio de despesas correntes, desde que observadas as vedações legais aplicáveis.

Conforme Comunicado DTPAR/SEGES/MGI nº 16, de 13 de maio de 2024, a metodologia de aplicação desse percentual opera de maneira prévia à destinação da emenda. A categoria econômica do gasto é definida antecipadamente, de modo que a verificação da cota mínima de 70% em despesas de capital ocorre tanto no momento da indicação quanto na fase de empenho dos recursos. Logo, cabe aos parlamentares a observância do percentual mínimo de que trata o § 5º do artigo 166-A da CF.

Diante disso, não compete ao ente beneficiário definir ou alterar o grupo de natureza da despesa dos repasses recebidos por meio dessa modalidade. Ou seja, se a transferência especial

recebida é de natureza corrente, deve ser utilizada exclusivamente em despesas de custeio; se é uma receita de capital, deve ser usada totalmente em despesas de capital.

Cumpre destacar uma exigência normativa fundamental e comum a ambas as categorias: a totalidade dos repasses, sejam eles aplicados em capital ou em custeio, deve ser obrigatoriamente destinada a programações finalísticas inerentes às áreas de competência do Poder Executivo municipal.

No tocante à origem dos recursos, essa obrigatoriedade de vinculação abrange as transferências especiais recebidas pelo Município de forma indistinta, sejam elas provenientes da esfera federal (artigo 166-A da Constituição Federal) ou oriundas da esfera estadual (artigo 175-A da Constituição do Estado de São Paulo).

No Estado de São Paulo, as transferências especiais estão previstas no artigo 175-A da Constituição Estadual e seguem a mesma sistemática da Constituição Federal. O grande diferencial dessa modalidade é viabilizar o repasse direto de recursos aos Municípios, dispensando a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos similares.

Na prática, assim que a transferência financeira é efetuada, os valores passam a integrar imediatamente o patrimônio do ente beneficiado, devendo ser aplicados em programações finalísticas sob a competência do Poder Executivo local.

Apesar dessa agilidade no repasse, a norma estadual reproduz as restrições da legislação federal: é expressamente vedada a utilização desse dinheiro para o pagamento de despesas com pessoal, encargos sociais e serviço da dívida, exigindo-se, ainda, que ao menos 70% do montante seja obrigatoriamente destinado a despesas de capital, nos mesmos termos das transferências especiais repassadas pela União (ou seja, a despesa deve espelhar a receita: repasses correntes financiam exclusivamente o custeio, e transferências de capital aplicam-se integralmente em despesas de capital).

Num primeiro momento, a execução orçamentária e financeira dessa modalidade de emenda foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 66.426, de 10 de janeiro de 2022. Esse regulamento estabeleceu diretrizes básicas para o processamento dos repasses, definindo, por exemplo, que a indicação do beneficiário deveria ser feita obrigatoriamente pelo CNPJ principal da Prefeitura Municipal, proibindo indicações para entidades integrantes da administração pública indireta municipal.

No tocante à gestão financeira, o decreto de 2022 determinava que caberia ao Município adotar as providências para a abertura de uma conta bancária, obrigatoriamente no Banco do Brasil, para movimentar os valores. Um ponto central dessa normatização inicial era a exigência de que o Município beneficiário mantivesse uma única conta bancária para o recebimento de transferências especiais, independentemente do número de indicações parlamentares de que fosse alvo.

Quanto à prestação de contas e transparência, a norma estabelecia que os Municípios deveriam prestar contas dos recursos recebidos de forma direta ao respectivo Tribunal de Contas, abrindo a faculdade para que a Prefeitura Municipal registrasse os dados de aplicação no sistema digital do Estado ("SP Sem Papel") visando facilitar o controle social.

Para materializar as exigências do STF (ADPF 854) e do TCESP (Resolução nº 17/2025), a Seção II do Decreto Estadual nº 70.311, de 29 de dezembro de 2025, detalhou a sistemática que passou a ser adotada pelo Estado de São Paulo para as transferências especiais aos Municípios, estabelecendo que a apresentação do Plano de Trabalho e a abertura de uma conta bancária específica para cada repasse recebido são condições obrigatórias para a execução.

A norma estadual determina que o Plano de Trabalho precisa apresentar uma descrição suficientemente clara do objeto e de suas metas quantitativas e qualitativas, viabilizando a avaliação de sua finalidade pública. O documento deve conter ainda a estimativa demonstrando a viabilidade financeira, a classificação orçamentária com a discriminação dos valores aplicados em despesas correntes e de capital, os dados da referida conta específica e um cronograma físico-financeiro com marcos de acompanhamento bem definidos para a conclusão das etapas.

A liberação dos recursos fica estritamente condicionada à análise técnica prévia e à aprovação desse plano pelo órgão processador, que avaliará a viabilidade da proposta, a adequação dos valores, a razoabilidade dos prazos e a conformidade legal. Uma vez aprovado, os recursos devem ser aplicados exclusivamente na consecução daquele objeto, sendo vedada a alteração do escopo ou do cronograma sem a autorização prévia do órgão estadual. Caso o recurso não seja utilizado ou venha a ser aplicado em desconformidade com o planejado, os valores deverão obrigatoriamente ser restituídos aos cofres estaduais.

Em relação à prestação de contas, a regulamentação estadual passou a exigir a apresentação de um relatório de gestão para comprovar a exata conformidade entre o que foi planejado no Plano de Trabalho e o que foi de fato executado. Esse relatório de gestão deve ser entregue de forma parcial, a cada semestre de execução, e de maneira integral no prazo máximo de sessenta dias após a conclusão do projeto.

A comprovação demanda a apresentação de uma farta documentação, incluindo os procedimentos administrativos vinculados às contratações, contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, extratos da conta corrente e os termos de recebimento de obras ou serviços. Além de tudo isso, a autoridade municipal encarregada da execução deve assinar uma declaração expressa atestando o cumprimento de todas as condicionantes estabelecidas no artigo 175-A da Constituição Estadual, sendo exigida a guarda de toda a documentação relativa à prestação de contas pelo prazo de cinco anos após a sua aprovação, para garantir a fiscalização pelos órgãos de controle.

Transferências com finalidade definida

Na transferência com finalidade definida, os recursos ficam vinculados à programação estabelecida na própria emenda: o parlamentar não apenas indica o ente destinatário, mas define a finalidade da aplicação. Por isso, essa modalidade exige instrumento jurídico entre o ente repassador e o beneficiário, e os recursos devem ser aplicados conforme o objeto aprovado na lei orçamentária. É a via usual quando se pretende destinar recursos a uma Organização da Sociedade Civil específica (tema do Capítulo 8 deste manual).

É vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos de emendas parlamentares individuais no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais (de ativos, inativos e pensionistas) e de encargos referentes ao serviço da dívida. São igualmente vedadas as emendas genéricas,

sem objeto suficientemente delimitado, e a pulverização excessiva dos recursos, diretriz reiterada pelo TCESP nos questionários e no Comunicado GP nº 15/2026.

Para mitigar o risco da pulverização excessiva dos recursos, recomenda-se que a regulamentação local incorpore balizas quantitativas e financeiras à apresentação das indicações parlamentares. Como boa prática de governança, o Município deve estabelecer um limite máximo para a quantidade de emendas de autoria de cada vereador, aliado à fixação de um valor mínimo estipulado para cada indicação. Essa sistemática não apenas assegura maior efetividade e impacto às políticas públicas financiadas, evitando o fracionamento ineficiente do orçamento, mas também otimiza a capacidade de execução do Poder Executivo e viabiliza a fiscalização adequada pelo controle interno e externo.

3.3 Os limites de RCL nas três esferas e o teto municipal

A definição do teto aplicável constitui um dos aspectos que mais demandam atenção por parte dos gestores. Cada esfera federativa possui regramento e limites próprios para as emendas individuais, o que pode inviabilizar a transferência automática de percentuais entre elas. A figura a seguir consolida os patamares adotados em cada nível de governo.



Figura 7 — Os limites de RCL das emendas individuais impositivas nas três esferas.

No plano federal, a Emenda Constitucional nº 126/2022 estabeleceu o limite global de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais. Esse montante foi repartido internamente entre as Casas do Congresso Nacional, destinando-se 1,55% à Câmara dos Deputados e 0,45% ao Senado Federal.

Na esfera estadual paulista, a Emenda Constitucional nº 52/2022 fixou o limite de 0,45% da Receita Corrente Líquida, restrito às emendas individuais, uma vez que o Estado de São Paulo não instituiu a modalidade de bancada impositiva.

No plano municipal, a vigência da impositividade pressupõe previsão expressa na Lei Orgânica. Ao normatizar o instituto, orienta-se que o ente local adote extrema cautela quanto à fixação do percentual aplicável. Embora o regramento federal estipule o limite de 2% para a União, decisões recentes e ainda não definitivas do Supremo Tribunal Federal sinalizam para a adoção do teto de 1,55% em casas legislativas unicamerais.

Em sede de medida cautelar proferida na ADI 7869, a Suprema Corte assentou o entendimento provisório de que um parlamento unicameral se equipara estruturalmente à Câmara dos Deputados, e não ao Congresso Nacional em sua totalidade. O raciocínio jurídico prolatado na decisão indica que a aplicação linear da alíquota de 2% conferiria ao parlamentar local um poder orçamentário individual desproporcionalmente superior ao de um deputado federal.

Como essa deliberação possui natureza liminar e ainda aguarda julgamento definitivo, a recomendação prudencial é que os Municípios observem o limite mais restritivo de 1,55%. Essa postura conservadora visa resguardar a legislação local de potenciais declarações de inconstitucionalidade e evitar apontamentos futuros pelos órgãos de controle externo.

ATENÇÃO

A elaboração ou revisão da Lei Orgânica demanda extremo rigor técnico. Embora o debate jurídico sobre o teto das emendas individuais não esteja definitivamente pacificado, a fixação de 2% da Receita Corrente Líquida eleva o risco jurídico da municipalidade. A jurisprudência recente — incluindo medida cautelar do STF (ADI 7869) e decisão do TJMT (ADI 1034044-74.2025.8.11.0000) — sinaliza o limite de 1,55% como parâmetro mais seguro para parlamentos unicamerais. Normas que ultrapassem esse limite expõem o Município a questionamentos judiciais e apontamentos pelo controle externo, recomendando-se a adequação da Lei Orgânica a essa baliza restritiva.

Definido o limite percentual, cumpre estabelecer a exata base de cálculo sobre a qual ele incide. O montante destinado às emendas individuais impositivas é apurado com base na Receita Corrente Líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, em estrita observância à diretriz do artigo 166, § 9º, da Constituição Federal.

A referência para a apuração do teto não é a receita estimada para o próprio ano de vigência e execução do orçamento. Trata-se, obrigatoriamente, do resultado financeiro do último exercício já encerrado antes da formatação da proposta. A título de ilustração, na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2027, cujo projeto é enviado pelo Executivo para análise do Legislativo no transcorrer de 2026, a base de cálculo a ser utilizada será a Receita Corrente Líquida consolidada ao final do exercício de 2025.

Uma vez calculado o teto financeiro global disponível para a Câmara Municipal, o valor resultante é rateado de maneira igualitária entre os vereadores. Além da divisão simétrica das cotas no momento da indicação, a sistemática do orçamento impositivo exige a execução orçamentária e financeira equitativa dessas programações.

Conforme os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, a execução equitativa impõe ao Poder Executivo a observância de critérios puramente objetivos e imparciais. Tal preceito assegura que o empenho, a liquidação e o pagamento das emendas ocorram de forma isonômica e impessoal, sendo rigorosamente vedada qualquer distinção baseada na autoria parlamentar. Compete à legislação local, em especial à Lei Orgânica e ao Regimento Interno,

disciplinar os ritos processuais para a apresentação e o processamento das indicações, garantindo a efetividade e a transparência desse tratamento igualitário.

3.4 A reserva obrigatória da saúde

Metade do valor das emendas individuais deve ser obrigatoriamente destinada a ações e serviços públicos de saúde (ASPS). A regra, de origem federal (artigo 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal), acompanha o regime impositivo desde a EC nº 86/2015 e reproduz-se nas demais esferas. Sob essa ótica, três aspectos operacionais merecem destaque para a gestão municipal.

- **Cômputo no piso da saúde.** Nos termos do artigo 198, § 2º, da Constituição Federal, os valores de emendas individuais utilizados em ASPS são computados no mínimo constitucional que o ente deve aplicar em saúde.

- **Sistemática de atingimento do percentual.** Compete à regulamentação local disciplinar a forma de cumprimento desse índice. A normativa deve estabelecer com clareza se a obrigatoriedade da cota de 50% para a saúde recairá de forma fracionada sobre o montante individual de cada vereador ou se a exigência será aferida pelo cálculo global, considerando o somatório total das indicações do Poder Legislativo.

- **Verificação da efetiva aplicação.** Não basta destinar 50% à saúde na proposição; é preciso que a execução respeite essa proporção. O controle interno deve acompanhar a aderência entre o previsto e o realizado.

3.5 As emendas de bancada no Município

A viabilidade jurídica da instituição de emendas parlamentares de bancada com caráter impositivo pelos Municípios, em simetria ao modelo adotado pela União, é matéria que suscita divergências doutrinárias e exige extrema cautela por parte dos jurisdicionados no regular processo legislativo orçamentário.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem apresentado oscilações acerca da temática. Por um lado, registra-se precedente da Suprema Corte que admitiu a reprodução, na esfera municipal, da sistemática das emendas de bancada (conforme entendimento exarado no Recurso Extraordinário nº 1.301.031).

Não obstante, cumpre alertar os gestores e legisladores locais de que a orientação mais recente do STF sinaliza em sentido restritivo. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7.807), a Corte determinou a suspensão da eficácia de dispositivo estadual que instituía a execução obrigatória dessas emendas. O fundamento balizador dessa decisão repousa na premissa de que a impositividade atrelada a "bancadas" constitui instituto próprio e indissociável do modelo bicameral do Congresso Nacional. Concluiu-se, sob a ótica da arquitetura constitucional, que os parlamentares das esferas subnacionais (Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais) não compõem bancadas com as mesmas prerrogativas daquelas previstas para o parlamento federal.

ATENÇÃO

À luz da jurisprudência recente, a instituição de emendas de bancada impositivas na esfera municipal é juridicamente controversa. Recomenda-se que o Município concentre o regime impositivo nas emendas individuais — cuja validade é pacífica — e evite, por ora, prever emendas de bancada com execução obrigatória, até a consolidação do entendimento do STF. É possível, registre-se, que vereadores reúnam voluntariamente suas cotas individuais em uma ação comum de maior porte; o que se desaconselha é a criação de uma categoria autônoma de emenda de bancada impositiva.

3.6 Síntese do capítulo

O quadro a seguir consolida as regras essenciais deste capítulo, em formato de verificação rápida.

Regra	Parâmetro a observar nos Municípios paulistas
Modalidades cabíveis	Emenda individual com finalidade definida: única modalidade que o Município pode instituir em sua Lei Orgânica. A transferência especial é instituto exclusivo da União e dos Estados, figurando o Município apenas como recebedor. Bancada impositiva: desaconselhada (item 3.5 deste manual).
Teto das emendas individuais	Aconselhável prudência: 1,55% da RCL — não 2%. Previsão obrigatória na Lei Orgânica.
Base de cálculo	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto da LOA.
Reserva da saúde	No mínimo 50% das emendas individuais para ASPS.
Vedações	Pessoal e encargos; serviço e amortização da dívida; emendas genéricas; pulverização.
Boas práticas	Limite de emendas por vereador e valor mínimo por emenda.

ATENÇÃO

Parte dos parâmetros deste capítulo — em especial o teto de 1,55% (ADI 7869) e a vedação às emendas de bancada subnacionais (ADI 7807) — decorre de decisões cautelares, sujeitas a confirmação no mérito. Antes de alterar a Lei Orgânica ou a legislação local, recomenda-se confirmar a versão vigente das normas e o estágio das decisões na página eletrônica do TCESP e no site oficial do STF.

4. Arquitetura legislativa e análise técnica prévia na Câmara Municipal

Os capítulos anteriores fixaram o que são as emendas impositivas, de onde vêm e quais limites e vedações os Municípios paulistas devem observar. Este capítulo trata da fase legislativa do ciclo da emenda: a arquitetura normativa que lhe dá suporte — Lei Orgânica, Regimento Interno e a compatibilização com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual — e o primeiro filtro de qualidade do gasto, que é a análise técnica prévia, realizada pela própria Câmara Municipal antes de a emenda ser aprovada.

A análise prévia não se confunde com o impedimento de ordem técnica, examinado no Capítulo 5 deste manual. A análise prévia consiste em um juízo formulado pelo próprio Legislativo ainda na origem da proposta orçamentária. Em contrapartida, o impedimento de ordem técnica configura uma avaliação a cargo do Poder Executivo, realizada em momento posterior, especificamente durante a fase de execução orçamentária. A distinção percorre todo o capítulo, que, ao final, consolida um roteiro de pontos a verificar antes de a emenda seguir ao plenário.

4.1 A Lei Orgânica Municipal como pressuposto de validade do regime impositivo

O regime impositivo não decorre automaticamente do texto constitucional. Nos Municípios, a sua existência pressupõe a instituição formal por meio da Lei Orgânica. A simples previsão de emendas na Lei Orçamentária Anual mostra-se insuficiente, haja vista que a obrigatoriedade da execução e a fixação dos parâmetros do regime dependem estritamente da norma orgânica local. Em razão disso, a adequação da Lei Orgânica aos ditames constitucionais consubstancia diretriz expressa do Comunicado GP nº 15/2026, conforme estatuído em seu inciso IV.

Ao instituir o regime, recomenda-se que a Lei Orgânica discipline, ao menos, os seguintes elementos:

- **O regime de execução obrigatória.** A previsão expressa de que as emendas aprovadas são de execução obrigatória, ressalvado o impedimento de ordem técnica.
- **Os limites de valor.** O teto das emendas individuais compatível com a simetria — recomenda-se 1,55% da Receita Corrente Líquida —, na forma exposta no Capítulo 3 deste manual.
- **A reserva mínima da saúde.** A destinação de, no mínimo, metade do valor das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde.
- **As hipóteses de impedimento de ordem técnica.** A previsão das hipóteses que autorizam a não execução, desenvolvidas no Capítulo 5 deste manual.
- **As regras de contingenciamento.** A redução proporcional das emendas em caso de frustração de receita, em paridade com as demais despesas discricionárias (item 5.12 deste manual).

ATENÇÃO

Identificam-se normativas municipais que fixaram o teto das emendas individuais em 2% da Receita Corrente Líquida. Com base na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (ADI 7869), recomenda-se a adoção de 1,55% como parâmetro seguro, pois a manutenção do patamar global de 2% expõe o Município a questionamentos judiciais.

Alerta-se igualmente para o risco na criação de emendas impositivas de bancada na esfera local. Em medida cautelar proferida na ADI 7807, a Suprema Corte assentou que a previsão federal direcionada a bancadas parlamentares não se aplica às Câmaras Municipais. Segundo a decisão, a adoção desse instituto configura limitação inconstitucional ao poder de planejamento orçamentário do Chefe do Executivo.

4.2 O Regimento Interno e o fluxo de tramitação legislativo municipal

Se a Lei Orgânica institui o regime, é o Regimento Interno que organiza o seu funcionamento na Câmara Municipal. O Comunicado SDG nº 28/2025 recomenda que a Câmara Municipal revise o Regimento Interno para estabelecer critérios, prazos e fluxos de tramitação claros para a apreciação das emendas, de modo que a análise técnica prévia não dependa de iniciativa isolada, mas constitua etapa regular e obrigatória do processo legislativo.

Entre as previsões recomendadas ao Regimento Interno, destacam-se a vedação de proposições genéricas, sem objeto suficientemente delimitado; a vinculação obrigatória da emenda a programa ou ação da Lei Orçamentária Anual; e a exigência de parecer de admissibilidade técnica pela comissão competente, antes da deliberação em plenário (Comunicado GP nº 15/2026, inciso V). O fluxo de tramitação deve assegurar que nenhuma emenda chegue à votação sem o exame técnico prévio.

Para concretizar essas recomendações e fortalecer a segurança jurídica do processo, os Municípios podem se basear nas práticas adotadas pela Resolução nº 1/2006-CN do Congresso Nacional, aliadas à recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A incorporação desses mecanismos ao Regimento Interno começa pela organização da própria apresentação das propostas. Em vez de permitir indicações ilimitadas, é recomendável fixar um limite máximo de emendas por vereador, vinculando matematicamente o teto financeiro ao percentual da Receita Corrente Líquida definido na Lei Orgânica Municipal.

A submissão dessas propostas precisa ocorrer por meio de formulários padronizados, inseridos como anexos regimentais, ou em sistemas eletrônicos próprios, que exijam o preenchimento obrigatório da justificativa, do beneficiário, do objeto e da prioridade, sob pena de a emenda ser arquivada.

No aspecto financeiro, o Regimento deve prever regras de bloqueio na recepção das propostas, como, por exemplo, a não destinação da cota obrigatória de 50% para a Saúde, em especial caso tenha sido regulamentado que esse limite se aplica individualmente, e o uso desses recursos para o pagamento de salários e aposentadorias de servidores municipais. O texto também precisa proteger as contas da Prefeitura Municipal, deixando claro que não serão admitidas emendas que tentem reduzir dotações destinadas a pessoal e encargos e ao serviço da dívida pública.

A qualidade e a clareza do que está sendo proposto também exigem rigor. O Regimento deve vedar emendas genéricas, obrigando o parlamentar a identificar o objeto de forma exata — por exemplo, destinando o recurso para o recapeamento de uma rua específica, e não de forma ampla para "infraestrutura". Tratando-se de obras, a norma deve exigir que o valor alocado seja suficiente para garantir a conclusão do projeto ou de uma etapa útil do cronograma, evitando o problema crônico das obras inacabadas.

Quando o repasse for destinado a entidades privadas do Terceiro Setor, o Regimento Interno deve prever critérios específicos de habilitação. A instituição beneficiada deve comprovar atuação consolidada na área, exigindo-se um tempo mínimo de funcionamento contínuo da sede a ser estipulado pelo próprio Município, capacidade gerencial, técnica e operacional com corpo técnico próprio, além de apresentar prestações de contas anteriores aprovadas.

Nesse ponto das entidades privadas, é indispensável incorporar a decisão do STF na ADPF 854, proibindo a destinação de emendas a instituições que tenham em seus quadros diretivos ou administrativos o cônjuge, companheiro ou parente de até terceiro grau do vereador autor da indicação ou de seu assessor. Para evitar qualquer burla à regra, a proibição se estende às entidades que, mesmo autônomas, subcontratem empresas cujos sócios sejam esses mesmos parentes, garantindo a observância à Súmula Vinculante nº 13 contra o nepotismo e prevenindo a configuração de atos de improbidade administrativa.

Para garantir que todas essas exigências sejam rigorosamente cumpridas, a Câmara Municipal deve criar, dentro da sua Comissão de Finanças e Orçamento, uma fase prévia ou uma subcomissão dedicada exclusivamente à triagem de admissibilidade das emendas impositivas. Dessa forma, caso a proposta seja ilegal ou descumpra qualquer um dos critérios estabelecidos, o próprio Presidente da comissão declara a sua inadmissibilidade, barrando a tramitação antes mesmo de a matéria chegar à deliberação do Plenário.

4.3 A compatibilização com o PPA, a LDO e a LOA

A emenda integra-se a um sistema de planejamento orçamentário composto por três instrumentos, com os quais deve guardar compatibilidade. O Plano Plurianual (PPA) e os planos setoriais definem os programas e as metas de médio prazo; a emenda deve alinhar-se a eles. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixa as regras específicas de execução de cada exercício, o cronograma de análise e os procedimentos de verificação dos impedimentos de ordem técnica (Comunicado GP nº 15/2026, inciso II). A Lei Orçamentária Anual (LOA) deve identificar individualmente cada emenda — com a indicação do autor, do valor e da ação orçamentária, dentre outras informações — e assegurar a reserva orçamentária correspondente.

Diante desse panorama orçamentário, a legislação municipal pode incorporar mecanismos operacionais para organizar o processo e facilitar a execução. Na LDO municipal, devem ser utilizados classificadores orçamentários próprios estabelecidos na codificação do Sistema Audesp para distinguir as despesas decorrentes de emendas impositivas das demais programações regulares da Prefeitura Municipal. A LDO também deve detalhar o que constitui um impedimento de ordem técnica, indicando critérios objetivos, como a ausência de projeto básico de engenharia, a falta de licença ambiental, a incompatibilidade com as políticas públicas do Município ou a destinação de recursos insuficientes para a conclusão de uma obra ou etapa útil. Adicionalmente, a norma deve estipular um calendário de tramitação que defina prazos para a Prefeitura Municipal analisar as propostas, registrar eventuais impedimentos e permitir que o vereador solicite o remanejamento dos recursos para outras emendas de sua autoria, caso a indicação original não possa ser executada.

Na etapa da LOA, é importante que o Município assegure no projeto de lei a constituição de reserva específica para o atendimento das emendas impositivas, dimensionada conforme a receita do Município. O texto da lei orçamentária anual também pode estabelecer vedação ao Poder Executivo de promover o cancelamento das dotações das emendas parlamentares com o objetivo de abrir créditos suplementares destinados a outras finalidades da administração, vinculando o cancelamento dessas programações à comprovação de impedimento técnico ou legal e com a concordância do autor, garantindo que o valor seja redirecionado para outra indicação válida do próprio vereador.

O quadro a seguir sintetiza o papel de cada norma na arquitetura do regime das emendas impositivas no Município.

Norma	Função no regime das emendas impositivas
Lei Orgânica	Institui o regime de execução obrigatória; fixa o teto (preferencialmente até 1,55% da RCL), a reserva da saúde, as hipóteses de impedimento e as regras de contingenciamento.
Regimento Interno	Disciplina critérios, prazos e o fluxo de tramitação; exige o parecer de admissibilidade; veda proposições genéricas.
PPA e planos setoriais	Definem os programas e as metas de médio prazo com os quais a emenda deve ser compatível.
LDO	Fixa as regras de execução do exercício, o cronograma de análise e os procedimentos de verificação de impedimentos.
LOA	Identifica individualmente cada emenda (autor, valor e ação) e assegura a reserva orçamentária.
Norma regulamentar (lei ou decreto)	Detalha o rol de impedimentos, o conteúdo e o fluxo do Plano de Trabalho e os prazos operacionais (item 4.11 deste manual).

4.4 O exame técnico preliminar e o delineamento das competências institucionais

A impositividade alterou a natureza do gasto, conforme exposto no Capítulo 2 deste manual. Aprovada a emenda no orçamento, o Poder Executivo deixa de ter discricionariedade sobre sua execução e passa a ter o dever de executá-la, ressalvado o impedimento de ordem técnica. Por essa razão, proposições que apresentam impropriedades técnicas podem comprometer a celeridade processual, ensejar a devolução ao autor como impedimento ou resultar em execuções inviáveis, ocasionando o desperdício de tempo e de recursos da máquina pública. A análise técnica prévia é o instrumento que evita esse desfecho.

Considerando que impedimentos de ordem técnica podem decorrer de falhas evitáveis na formulação da proposta, a exemplo da definição de objeto genérico, da fixação de valor incompatível com o custo real, da ausência de Plano de Trabalho e da indicação de beneficiário irregular, a verificação prévia adquire papel fundamental. A avaliação preliminar realizada pela própria Câmara Municipal antes da aprovação corrige tais impropriedades na origem, mitiga a devolução de indicações e aumenta a efetividade da execução. Nessa linha orienta o Comunicado SDG nº 28/2025, ao recomendar que cada proposição seja submetida a exame técnico antecedente à sua chancela legislativa.

É fundamental estabelecer, desde logo, uma distinção conceitual que orienta todas as instruções deste manual. A confusão entre dois momentos do processo orçamentário é a causa mais frequente de erros e apontamentos envolvendo as emendas parlamentares.

A primeira etapa é a análise técnica prévia (juízo de admissibilidade), uma competência da Câmara Municipal. Ela ocorre antes da aprovação da emenda, ainda durante a tramitação do orçamento, e serve para avaliar se a proposta cumpre os requisitos legais básicos. Este instituto é o assunto tratado no presente capítulo.

Por outro lado, o impedimento de ordem técnica (juízo de executoriedade) é uma responsabilidade da Prefeitura Municipal. Ele ocorre depois da aprovação, já na fase de execução do orçamento, quando o Poder Executivo aponta obstáculos práticos ou jurídicos que inviabilizem a realização daquela despesa. Esse segundo cenário será detalhado no Capítulo 5 deste manual.

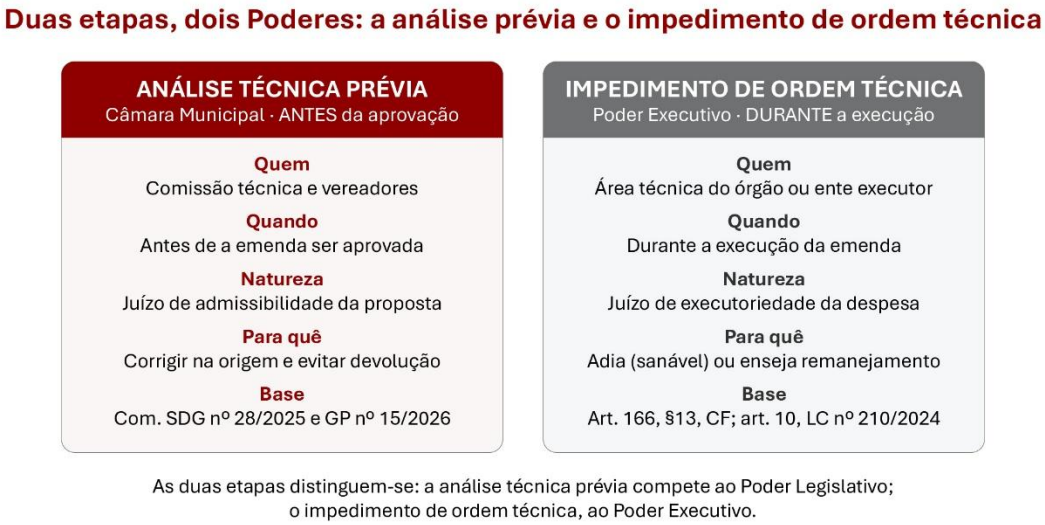


Figura 8 — As duas etapas do controle técnico da emenda: a análise prévia (Legislativo) e o impedimento de ordem técnica (Executivo).

A relação entre as duas fases é de prevenção. Cada ponto verificado pela comissão técnica do legislativo antes da aprovação corresponde a um impedimento que se evita na execução. Uma emenda que passa por análise prévia rigorosa chega ao Executivo com objeto delimitado, valor compatível, Plano de Trabalho e beneficiário regular e tem, por isso, probabilidade muito menor de ser obstada.

4.5 Competência, critérios de análise e efeitos do exame técnico prévio

A análise técnica prévia cabe à comissão competente da Câmara Municipal — usualmente a comissão permanente que reúne as atribuições de finanças, orçamento e constituição e justiça, conforme a estrutura de cada Casa —, com o apoio das áreas de orçamento e de assessoria jurídica. Quando a aferição de viabilidade o exigir, admite-se a manifestação prévia do Poder Executivo. O instrumento que formaliza a análise é o parecer de admissibilidade técnica, exigido pelo Comunicado GP nº 15/2026 e registrado no processo da emenda.

Conforme o Comunicado SDG nº 28/2025, a análise prévia deve verificar:

- **Compatibilidade com o planejamento.** A aderência da proposta ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e aos planos setoriais.
- **Conformidade com os limites constitucionais.** A observância do teto da Receita Corrente Líquida e dos demais limites aplicáveis.
- **Viabilidade de execução.** A consonância com as políticas públicas e as metas governamentais e a exequibilidade do objeto.
- **Alinhamento à LOA.** A correta vinculação a programa ou ação da Lei Orçamentária Anual.

- **Reserva da saúde.** O respeito à destinação mínima de metade do valor das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde.

Da análise resulta um dentre três desfechos: a aprovação, que encaminha a emenda ao plenário; a devolução para ajuste, que retorna a proposta ao autor para correção do objeto, do valor, do Plano de Trabalho ou do beneficiário; ou a rejeição fundamentada, quando a proposta é inviável ou genérica. É vedada a aprovação de proposições genéricas ou sem análise técnica mínima (Comunicado GP nº 15/2026, inciso V). A figura a seguir resume o fluxo.

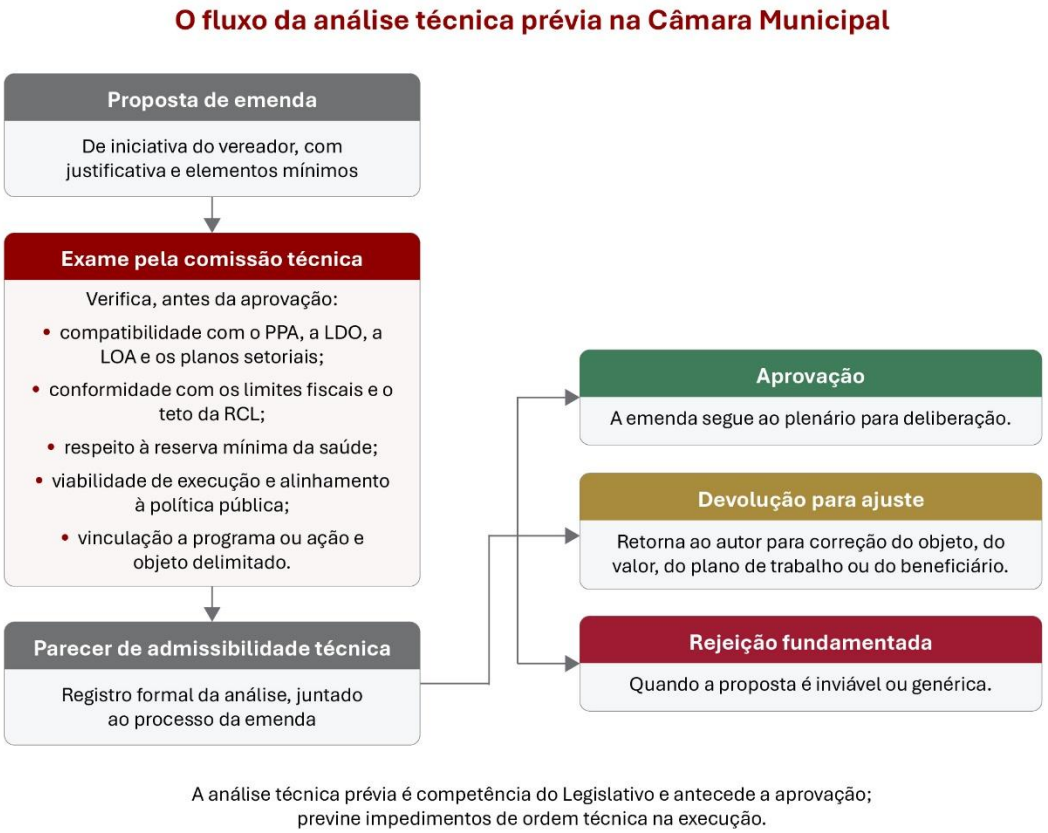


Figura 9 — O fluxo da análise técnica prévia na Câmara Municipal: do exame de compatibilidade ao parecer e aos seus três desfechos possíveis.

4.6 O objeto e o enquadramento orçamentário

O primeiro bloco de verificação diz respeito ao objeto da emenda e ao seu enquadramento no orçamento. São pontos que a comissão deve observar:

- **Precisão do objeto.** O objeto deve ser descrito de forma precisa e específica, vedada a designação genérica (por exemplo, “custeio da saúde”, sem indicação do que será adquirido). A vedação a proposições genéricas é expressa no Comunicado GP nº 15/2026 e encontra paralelo na Lei Complementar Federal nº 210/2024, que exige a identificação precisa do objeto.

- **Vinculação a programa ou ação.** Deve existir programa ou ação orçamentária que comporte o objeto, ao qual a emenda fique vinculada. Emenda sem suporte em programação existente configura impedimento na execução.

- **Compatibilidade setorial.** O objeto deve ser compatível com a política pública e com o programa da secretaria ou do órgão que o executará. Não cabe destinar recurso a ação estranha às atribuições do órgão executor.

- **Natureza discricionária da despesa.** A emenda deve recair sobre programação discricionária, e não sobre despesa obrigatória ou já vinculada, sob pena de impedimento.

- **Coerência interna.** Beneficiário, a ação orçamentária vinculada e localidade devem ser coerentes entre si, de modo que o processo administrativo possa ser formado sem contradição.

EXEMPLO PRÁTICO

Genérico (a evitar): "Emenda destinada ao custeio da Secretaria Municipal de Saúde — R$ 200.000,00." A proposta não indica o que será adquirido nem permite verificar a compatibilidade setorial, o custo realista ou a etapa útil.

Delimitado (recomendado): "Aquisição de um veículo tipo van, adaptado para o transporte de pacientes, no valor de R$ 200.000,00, vinculado à ação Aquisição de Veículos, do programa Manutenção dos Serviços de Saúde - Atenção Básica." A proposta permite verificar o custo de mercado, a compatibilidade com o programa e a viabilidade de empenho no exercício.

ATENÇÃO

Ações e serviços públicos de saúde. Quando a emenda se destina à saúde, a comissão deve verificar se o objeto constitui efetivamente ação ou serviço público de saúde, na definição da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, sem itens estranhos à área, e se a reserva mínima da saúde está respeitada.

4.7 Parâmetros de exequibilidade físico-financeira e o requisito da etapa útil

O segundo eixo de análise examina se a emenda apresenta metas delineadas, viabilidade financeira e capacidade de gerar resultado funcional. A noção de etapa útil, introduzida nesta

seção e aprofundada no item 5.5 deste manual, deve ser obrigatoriamente considerada desde a formulação da proposição legislativa.

- **Metas.** A emenda deve ter meta física (o quantitativo do que será entregue) e meta finalística (a quem se destina e em que medida atende à população).

- **Custo realista e etapa útil.** Deve haver estimativa de custo compatível com o preço de mercado, e o valor deve ser suficiente para concluir o objeto ou, ao menos, uma etapa útil com funcionalidade. Isto é, uma parcela que possa ser imediatamente usufruída pela população. Valor insuficiente para entregar algo funcional tende a configurar impedimento.

- **Obras e serviços de engenharia.** Tratando-se de obra ou serviço de engenharia, deve haver projeto — ou, ao menos, previsão de sua elaboração — e, quando exigível, licença ambiental. A ausência desses documentos pode ser causa de impedimento (itens 5.3 e 5.6 deste manual).

- **Custos acessórios e funcionalidade.** Devem ser previstos os custos acessórios (instalação, adequação de espaço) necessários a entregar um bem efetivamente utilizável.

- **Capacidade de custeio e manutenção.** Deve-se aferir se o ente terá capacidade de custear e manter o que for entregue. Equipamentos e estruturas geram despesas correntes continuadas (pessoal, manutenção, insumos) que oneram o orçamento futuro e devem observar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

EXEMPLO PRÁTICO

Emenda de R$ 150.000,00 destina-se à construção de uma Unidade Básica de Saúde cujo projeto de engenharia estima o custo total em R$ 800.000,00. Sem dotação própria do Município para suprir a diferença de R$ 650.000,00, o valor da emenda não é suficiente para entregar uma etapa funcional — apenas fundações, sem uso para a população. Já na análise prévia, recomenda-se que a comissão oriente o autor a redirecionar o objeto para meta compatível com o valor, ou a reunir, com outros vereadores, recursos suficientes para custear a obra ou uma etapa útil. A medida evita, na execução, o impedimento por ausência de etapa útil.

4.8 Elaboração do Plano de Trabalho

A terceira etapa de análise concentra-se no planejamento da execução e na observância dos prazos regulamentares. Nesse escopo, incumbe ao parlamentar elaborar o Plano de Trabalho e à comissão avaliar para aprovação e posterior envio ao Poder Executivo.

O Plano de Trabalho não é formulário rígido, mas instrumento de planejamento cujo conteúdo deve permitir a verificação da viabilidade e o acompanhamento da execução. O Comunicado GP nº 15/2026 (inciso I) exige definição precisa do objeto, metas mensuráveis, estimativa detalhada de custos e cronograma físico-financeiro. Recomenda-se que dele constem, ao menos, os seguintes elementos:

- **Identificação.** A emenda, o autor da indicação e o beneficiário, com CNPJ e dados de contato.
- **Objeto detalhado e justificativa.** A descrição precisa do que será executado e a necessidade pública a ser atendida.
- **Metas física e finalística.** O quantitativo do que será entregue e o resultado pretendido para a população.
- **Etapas e cronograma físico-financeiro.** As etapas de execução, com prazos e desembolsos correspondentes.
- **Plano de aplicação e memória de cálculo.** A estimativa de custos, com a demonstração de como se chegou ao valor.

O Supremo Tribunal Federal fixou que não é compatível com a Constituição a execução de emendas que não observem critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, afastando qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade, e elencou, entre as exigências, a apresentação prévia de Plano de Trabalho aprovado pela autoridade competente (ADI 7697 e ADPF 854). No mesmo sentido, a Resolução TCESP nº 17/2025 (artigo 4º, § 2º, item 1) exige Plano de Trabalho elaborado pelo Legislativo e aprovado pelo Poder Executivo, compatível com a lei orçamentária e divulgado em meio eletrônico de amplo acesso. A ausência ou a inadequação do Plano de Trabalho caracteriza impedimento de ordem técnica.

4.9 Destinação ao Terceiro Setor e o controle preliminar de regularidade

Quando a emenda destina recursos a entidade do Terceiro Setor, a comissão deve realizar verificações preliminares de regularidade. O regime completo das parcerias com OSCs, fundado na Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil — MROSC), é tratado no Capítulo 8 deste manual; aqui se registram os pontos que a Câmara Municipal deve aferir já na origem:

- **Identificação.** CNPJ e razão social devem corresponder ao beneficiário pretendido, com inscrição ativa.
- **Natureza e pertinência temática.** A entidade deve ser sem fins lucrativos e ter pertinência temática — finalidade estatutária compatível com o objeto da emenda. Entidade cujo estatuto preveja exclusivamente o fomento ao esporte, por exemplo, não pode receber recursos para ações de saúde.

- **Regularidade.** A entidade deve estar regular quanto à habilitação jurídica, fiscal e técnica, e não pode ter contas rejeitadas ou dirigentes inabilitados.

- **Vedação ao nepotismo.** Deve haver declaração de inexistência de nepotismo e de vínculo, direto ou cruzado, entre os dirigentes da entidade e o autor da indicação.

- **Conta específica.** Deve ser indicada conta bancária específica e exclusiva para o repasse, nos termos da Resolução TCESP nº 17/2025.

ATENÇÃO

Em decisão de 15 de janeiro de 2026, na ADPF 854, o Supremo Tribunal Federal vedou a destinação de emendas a Organizações da Sociedade Civil que tenham, em seus quadros dirigentes, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, do parlamentar responsável pela indicação ou de assessor a ele vinculado. A vedação apoia-se na Súmula Vinculante nº 13 e na Lei Federal nº 8.429/1992. Recomenda-se exigir, já na fase legislativa, a declaração de inexistência de nepotismo. O tema é desenvolvido no Capítulo 8 deste manual.

4.10 Procedimentos ante a ausência do objeto no Plano de Contratações Anual

Pode ocorrer que o objeto da emenda não conste do Plano de Contratações Anual (PCA) do exercício de execução. A elaboração do Documento de Formalização da Demanda (DFD) e a revisão do PCA são atos do Poder Executivo, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. À Câmara Municipal não cabe formalizar o DFD nem revisar o plano; cabe-lhe, sim, subsidiar o Executivo, reunindo e encaminhando os elementos mínimos da demanda.

Para esse fim, recomenda-se que a Câmara Municipal reúna e encaminhe, como subsídio ao DFD, os seguintes elementos da demanda: o objeto pretendido; o quantitativo estimado; a justificativa da necessidade, com a população ou demanda a ser atendida; a estimativa preliminar de valor, com a fonte da estimativa; e o grau de prioridade e a data pretendida de contratação. Recebidos esses elementos, o Poder Executivo formaliza o DFD, realiza a estimativa de preços por sua área técnica e promove a revisão extraordinária do PCA, com publicação no sistema próprio.

ATENÇÃO

A ausência do objeto no PCA não impede a execução da emenda: exige a atualização do plano e pode configurar impedimento de ordem técnica de caráter temporário (Constituição Federal, artigo 166, § 13), que adia, mas não cancela a execução. A Câmara Municipal não deve elaborar o DFD nem revisar o PCA — atos privativos do Executivo —, limitando-se a fornecer os elementos da demanda.

4.11 Normas complementares e autoavaliação

Além da Lei Orgânica e do Regimento Interno, recomenda-se que o Município edite norma regulamentar que detalhe a operacionalização do regime: o rol de impedimentos de ordem técnica, o conteúdo e o fluxo do Plano de Trabalho e os prazos aplicáveis. O Comunicado SDG nº 28/2025 recomenda, ainda, que as Câmaras Municipais elaborem manual orientativo sobre o processo das emendas impositivas, à semelhança deste.

O questionário eletrônico dirigido aos Presidentes de Câmaras Municipais (Comunicado GP nº 46/2025) presta-se a roteiro de autoavaliação do processo legislativo. Entre os pontos que a Câmara Municipal pode verificar periodicamente, com base nele, destacam-se:

- **Plano de Trabalho por emenda.** Se cada emenda é acompanhada de Plano de Trabalho ou de seus elementos essenciais.
- **Identificação do proponente.** Se a emenda identifica individualmente o seu autor.
- **Vedação a emendas genéricas.** Se há vedação expressa a proposições sem objeto suficientemente delimitado.
- **Comissão técnica de admissibilidade.** Se existe comissão que analisa a admissibilidade, o mérito técnico e o impacto orçamentário das emendas.
- **Relatórios periódicos do Executivo.** Se a Câmara Municipal recebe relatórios periódicos do Executivo sobre os valores de emendas parlamentares indicadas pelos vereadores ou recebidas de outras esferas de governo, empenhados, pagos e os saldos das emendas.

4.12 Síntese do capítulo

O quadro a seguir consolida, em formato de roteiro, os pontos que a comissão técnica pode verificar antes de a emenda seguir ao plenário. Trata-se de relação de itens sugeridos de verificação, a serem adaptados ao que a Lei Orgânica e a LDO do Município dispuserem. Recomenda-se documentar a verificação no processo da emenda.

Bloco	Pontos sugeridos de verificação
Adequação normativa	Lei Orgânica que institua o regime e fixe o teto (recomendável até 1,55% da RCL), a reserva da saúde e as hipóteses de impedimento; Regimento Interno que discipline o fluxo; LDO com o cronograma de análise.
Objeto e enquadramento orçamentário	Objeto preciso (não genérico); programa ou ação que o comporte; compatibilidade setorial; despesa discricionária; coerência entre beneficiário, a ação orçamentária vinculada e localidade.
Metas, custos e funcionalidade	Meta física e meta finalística; custo realista; suficiência para o objeto ou etapa útil; projeto e licença ambiental, se obra; custos acessórios; capacidade de custeio e manutenção.
Plano de trabalho e prazos	Plano de trabalho com objeto, metas, cronograma físico-financeiro e prazos; observância do cronograma da LDO; viabilidade de empenho no exercício; compatibilidade com a arrecadação.
Beneficiário e Terceiro Setor	CNPJ e razão social conferidos; entidade sem fins lucrativos; pertinência temática; regularidade jurídica, fiscal e técnica; declaração de inexistência de nepotismo; conta específica.
Saúde, quando aplicável	Objeto que constitua ação ou serviço público de saúde; reserva mínima da saúde respeitada no conjunto das emendas ou individualmente, conforme regulamentação do Município.
Objeto fora do PCA	Reunião dos elementos da demanda (objeto, quantitativo, justificativa, estimativa de valor, prioridade) e encaminhamento ao Executivo, como subsídio ao DFD.

ATENÇÃO

Impedimentos de ordem técnica podem se originar de falhas evitáveis na formulação da emenda. A verificação prévia pela comissão, antes da aprovação, reduz a devolução de propostas e aumenta a efetividade da execução. Itens não atendidos devem ser corrigidos ou justificados antes de a emenda seguir ao Poder Executivo.

5. Planejamento e execução: do Plano de Trabalho ao pagamento

Aprovada a emenda e sancionada a lei orçamentária, o comando da execução passa ao Poder Executivo. Este capítulo percorre a fase de implementação, do Plano de Trabalho ao pagamento. Trata do Plano de Trabalho como condição de execução; das exigências próprias das obras e dos serviços de engenharia; do impedimento de ordem técnica — a única hipótese que autoriza o Município a deixar de executar a emenda —, com o detalhamento de suas hipóteses e exemplos práticos; do fluxo formal de processamento e da repartição de responsabilidades; e da execução orçamentária e financeira, com a vistoria, o monitoramento de metas, a redução proporcional por contingenciamento e o tratamento do crédito não empenhado ao encerramento do exercício. O objetivo é que o gestor saiba planejar, executar e, quando necessário, formalizar e sanear o impedimento, sem confundi-lo com juízo político de conveniência.

5.1 O ciclo de execução da emenda: diretrizes e procedimentos no Executivo

Sancionada a lei orçamentária, o comando da execução transfere-se ao Poder Executivo. Na transição da fase legislativa para a executiva, a emenda aprovada passa a ser analisada sob a ótica estrita da implementação, devendo observar as normativas vigentes, os limites constitucionais e a viabilidade técnica (Comunicado SDG nº 28/2025).

Esse ciclo pressupõe um planejamento rigoroso. É papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixar o cronograma de análise e de verificação dos impedimentos de ordem técnica, conforme determina a Constituição Federal (artigo 166, § 14) e reitera o Comunicado GP nº 15/2026. Sem os prazos definidos na LDO, o procedimento de análise e eventual remanejamento perde a sua referência temporal.

5.2 O Plano de Trabalho: elaboração pelo Legislativo e aprovação como condição de execução

A execução das emendas impositivas depende obrigatoriamente do Plano de Trabalho. Conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 7.697 e ADPF 854), a impositividade não possui caráter absoluto e a execução deve observar critérios rígidos de eficiência, transparência e rastreabilidade. Para garantir isso, a principal exigência é a apresentação prévia de um Plano de Trabalho, que deve ser elaborado pela Câmara Municipal (ou pelo parlamentar autor da emenda) e submetido à análise e aprovação do Poder Executivo.

No mesmo sentido, a Resolução TCESP nº 17/2025 (artigo 4º, § 2º, item 1) exige que este plano seja aprovado pela autoridade competente do Executivo, seja compatível com a lei orçamentária e divulgado em meio eletrônico de amplo acesso. A ausência de envio do plano por parte do Legislativo, ou a sua inadequação técnica constatada pelo Executivo, caracteriza impedimento de ordem técnica para a execução.

Concebido como um instrumento de planejamento estruturado, o Plano de Trabalho elaborado pela Câmara Municipal é indispensável para que o Executivo ateste a viabilidade e acompanhe a execução da emenda. Para atender ao Comunicado GP nº 15/2026, o documento formulado pelo parlamentar deve reunir a identificação da emenda, do autor e do beneficiário (com CNPJ e contatos); a descrição detalhada e a justificativa do objeto frente ao interesse público; as metas físicas e finalísticas esperadas; o cronograma físico-financeiro com prazos e etapas de desembolso; o plano de aplicação com a respectiva memória de cálculo dos custos; e a indicação do agente responsável pela execução.

A tramitação do Plano de Trabalho entre os Poderes exige a observância de três cautelas fundamentais de governança: a segregação de funções, assegurada pela própria dinâmica em que o Legislativo elabora o documento e as áreas técnicas do Executivo o analisam e aprovam; a publicação tempestiva do plano no portal de transparência, que atua como requisito prévio e obrigatório para qualquer liberação de recursos; e o rigoroso tratamento das modificações, garantindo que eventuais falhas técnicas apontadas pelo Executivo sejam ajustadas pelo autor da emenda, devidamente justificadas, submetidas a nova aprovação e republicadas.

ATENÇÃO

A execução orçamentária é estritamente condicionada à aprovação prévia do Plano de Trabalho. A formulação do plano pelo autor da emenda e a sua posterior chancela pelo Executivo decorrem de decisão do STF e da Resolução TCESP nº 17/2025. A sua não apresentação ao Executivo, ou a reprovação técnica por insuficiência de dados, configura impedimento de ordem técnica (artigo 10, incisos X e XIII, da Lei Complementar Federal nº 210/2024). O plano aprovado deve estar no portal de transparência antes da liberação financeira.

5.3 Viabilidade técnica e financeira: requisitos para obras e engenharia

As emendas destinadas a obras e serviços de engenharia demandam requisitos adicionais para a sua efetivação. A execução desses repasses fica estritamente condicionada à apresentação prévia de projeto básico ou executivo, além de estudos técnicos capazes de comprovar a viabilidade e a adequação financeira da intervenção, conforme estabelece o Comunicado GP nº 15/2026 (inciso III). Essa obrigatoriedade cumpre a dupla função de garantir a exequibilidade técnica do objeto e atestar que o valor destinado pela propositura reflete com exatidão o custo real do empreendimento.

A ausência de projeto aprovado pode caracterizar impedimento de ordem técnica (artigo 10, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 210/2024), possuindo, em regra, caráter temporário (item 5.6 deste manual). Essa mesma condição aplica-se à falta de licença ambiental, quando esta for exigível (artigo 10, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 210/2024). No que tange à adequação financeira, o valor destinado pela emenda deve guardar estrita correspondência com o custo do projeto, justamente para evitar tanto a insuficiência de recursos que comprometa a conclusão da etapa útil (item 5.5 deste manual) quanto a geração de sobras financeiras

indesejadas. Por essa razão, recomenda-se que a análise do projeto e a sua respectiva estimativa de custos sejam avaliadas de forma criteriosa desde a fase de análise prévia (item 4.7 deste manual).

5.4 Impedimentos técnicos à execução – critérios objetivos e amparo constitucional

O impedimento de ordem técnica é a única hipótese que autoriza o Poder Executivo a deixar de executar uma emenda impositiva. Não se trata de juízo de conveniência ou de oportunidade política, tampouco de discordância quanto ao mérito da escolha do parlamentar. Trata-se de obstáculo objetivo — de natureza orçamentária, jurídica, técnica ou operacional — que, de forma justificada, inviabiliza a execução da programação nos termos em que foi aprovada. É vedada, por isso, a recusa genérica, de modo que o impedimento deve ser sempre específico, motivado e documentado.

O fundamento constitucional está no artigo 166, § 13, da Constituição Federal, segundo o qual as programações decorrentes de emendas impositivas não são de execução obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica. O § 14 do mesmo artigo remete à LDO a fixação do cronograma de análise e verificação desses impedimentos. No plano federal, a Lei Complementar Federal nº 210/2024 (artigo 10) relacionou, de forma taxativa, as hipóteses de impedimento. Essa lei disciplina diretamente as emendas da União; aos Municípios paulistas, aplica-se como modelo de referência, por simetria, enquanto não houver lei local que discipline a matéria.

Duas características fundamentais desse regime devem ser ressaltadas desde já. Primeiramente, o impedimento apenas adia, não cancelando automaticamente a execução, o que pressupõe que, sempre que viável, a restrição deverá ser saneada, assegurando-se a efetivação da despesa (item 5.6 deste manual). Em segundo lugar, nenhuma restrição pode ser imposta às emendas orçamentárias que não seja igualmente aplicável às despesas discricionárias do próprio Poder Executivo. Essa premissa fundamenta-se no artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 210/2024, visando preservar a estrita isonomia entre os gastos de iniciativa parlamentar e aqueles originados no Executivo.

5.5 Categorização dos impedimentos e a aplicação supletiva da LCF nº 210/2024

As hipóteses de impedimento classificam-se em três categorias, conforme a natureza do óbice, abrangendo os óbices orçamentário-financeiros, referentes à suficiência e à adequação dos recursos; os óbices técnico-operacionais, relativos à viabilidade técnica e à compatibilidade com a política setorial; e os óbices formais ou documentais, atinentes à instrução da proposta e à regularidade do beneficiário. A figura a seguir ilustra essas três categorias e os incisos correspondentes do rol federal de referência.

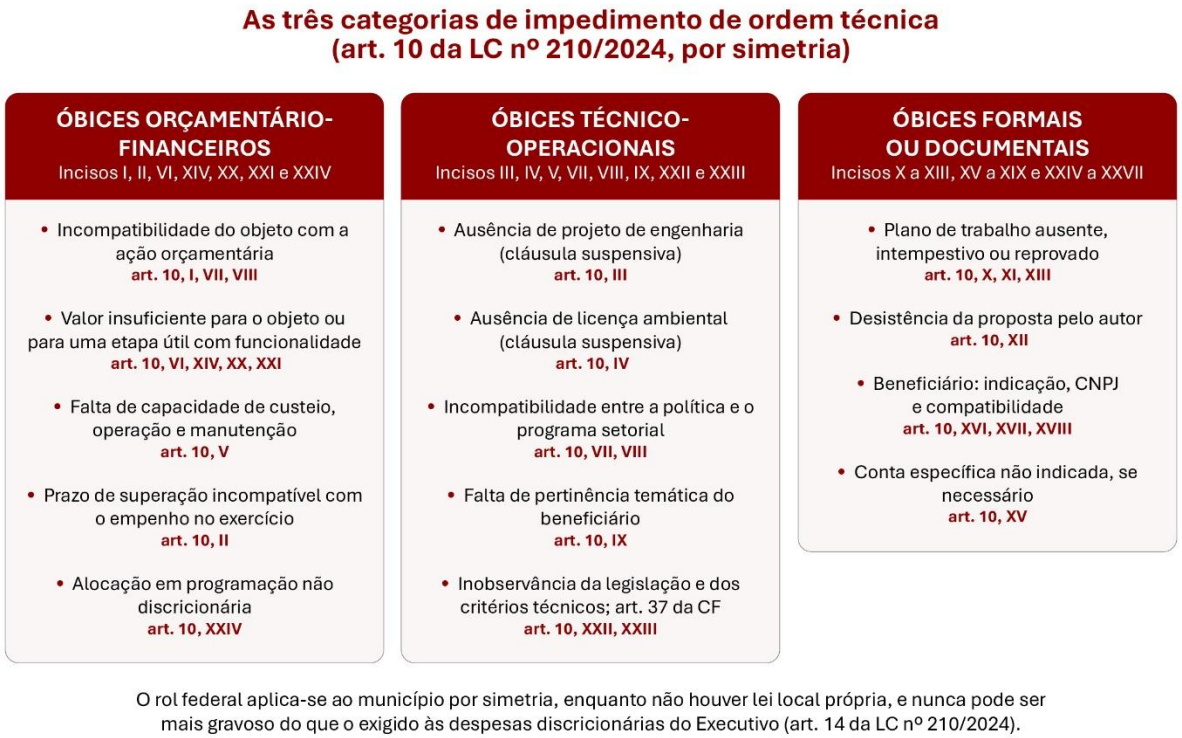


Figura 10 — As três categorias de impedimento de ordem técnica, com os incisos correspondentes do artigo 10 da Lei Complementar Federal nº 210/2024.

Os quadros seguintes relacionam as hipóteses do rol federal, baseado no artigo 10 da Lei Complementar Federal nº 210/2024, com a redação adaptada aos municípios. Essa aplicação possui caráter supletivo, servindo como parâmetro enquanto o Município não editar disciplina própria, não podendo apresentar exigências mais gravosas do que aquelas aplicáveis às despesas discricionárias do Poder Executivo.

Óbices orçamentário-financeiros

Reúnem as hipóteses em que os recursos são insuficientes, inadequados ou mal alocados. São o núcleo do princípio da etapa útil, examinado adiante.

Inciso	Hipótese de impedimento (adaptada aos Municípios)
I	Incompatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária e com os classificadores da despesa.
II	Óbice cujo prazo de superação inviabilize o empenho no próprio exercício financeiro.
VI	Não comprovação de que os recursos são suficientes para concluir o empreendimento ou uma etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto pela população.
XIV	Valor priorizado insuficiente para a execução do objeto.
XX	Objeto a ser atendido com recursos inferiores à dotação aprovada, incidindo o impedimento sobre o saldo remanescente.
XXI	Impossibilidade de atender ao objeto, ou a uma etapa útil, por insuficiência de dotação disponível.
XXIV	Alocação dos recursos em programação de natureza não discricionária.

O princípio da etapa útil, materializado nos incisos VI e XXI da Lei Complementar Federal nº 210/2024, impõe que os recursos alocados garantam a finalização integral do projeto ou de uma parcela autônoma que traga benefício imediato à coletividade.

Essa diretriz proíbe o custeio de obras com risco de permanecerem inacabadas, evitando a geração de estruturas ociosas em estrita observância aos princípios constitucionais da moralidade, da eficiência e da economicidade, nos termos dos artigos 37 e 70 da Constituição Federal, cuja inobservância configura impedimento técnico nos termos do artigo 10, inciso XXIII, da LC nº 210/2024.

EXEMPLO PRÁTICO

Emenda de R$ 150.000,00 destina-se à construção de uma quadra poliesportiva cujo projeto estima o custo total em R$ 800.000,00. Sem dotação complementar do Município, o valor entrega apenas a terraplenagem e as fundações — sem uso para a população. Configura-se o impedimento dos incisos VI e XXI. A solução adequada é o remanejamento (item 5.8 deste manual): redirecionar o objeto para meta compatível com o valor, ou reunir recursos suficientes para uma etapa funcional.

Óbices técnico-operacionais

Reúnem as hipóteses ligadas à viabilidade técnica do objeto, à existência de projeto e licenças, à capacidade de custeio e à compatibilidade com a política pública setorial.

Inciso	Hipótese de impedimento (adaptada aos Municípios)
III	Ausência de projeto de engenharia aprovado, quando exigível. Hipótese sujeita a cláusula suspensiva.
IV	Ausência de licença ambiental prévia, quando exigível. Hipótese sujeita a cláusula suspensiva.
V	Não comprovação da capacidade de aportar recursos para o custeio, a operação e a manutenção do objeto após a entrega.
VII	Incompatibilidade do objeto com a política pública a cargo do órgão setorial.
VIII	Incompatibilidade com o programa ou a ação do ente que executará a emenda.
IX	Ausência de pertinência temática entre o objeto e a finalidade institucional do beneficiário.
XXII	Inobservância da legislação aplicável ou incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e seus critérios técnicos.
XXIII	Incompatibilidade, devidamente justificada, com os princípios do artigo 37 da Constituição (moralidade, eficiência, economicidade).

O inciso V estabelece a obrigatoriedade de comprovar a capacidade de custeio e de manutenção do bem após a sua entrega, uma vez que novos investimentos geram inevitáveis despesas correntes continuadas com pessoal e insumos. Esse acréscimo onera os orçamentos futuros e atrai a aplicação dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais exigem a estimativa do impacto financeiro e a demonstração de que as novas despesas não comprometerão as metas estabelecidas. Desse modo, o aparelhamento de uma estrutura pública sem a devida previsão para a sua manutenção permanente fere o equilíbrio fiscal e consubstancia impedimento à execução.

EXEMPLO PRÁTICO

Emenda destina recursos para a realização de oficinas de saúde preventiva a uma associação cujo estatuto prevê, como finalidade exclusiva, o fomento ao esporte amador. Falta pertinência temática entre o objeto e a finalidade institucional da entidade (inciso IX). Trata-se de óbice que, em regra, não se sana com mera diligência documental, pois exige a substituição do beneficiário por entidade cuja finalidade estatutária comporte o objeto, no remanejamento da emenda.

Óbices formais ou documentais

Reúnem as hipóteses relativas à instrução da proposta, ao Plano de Trabalho e à regularidade do beneficiário.

Inciso	Hipótese de impedimento (adaptada aos Municípios)
X	Não apresentação da proposta ou do Plano de Trabalho, ou apresentação fora do prazo.
XI	Não realização das complementações ou dos ajustes solicitados, ou realização fora do prazo.
XII	Desistência da proposta pelo proponente.
XIII	Reprovação da proposta ou do Plano de Trabalho.
XV	Não indicação de instituição financeira e de conta específica (quando for o caso).
XVI	Omissão ou erro na indicação do beneficiário.
XVII	Inscrição no CNPJ não correspondente à do beneficiário.
XVIII	Incompatibilidade do beneficiário com a ação orçamentária da programação.
XXVII	Outras hipóteses de impedimento previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Entre os óbices formais, destaca-se a ausência ou a inadequação do Plano de Trabalho (incisos X e XIII), condição inafastável de execução tratada no item 5.2 deste manual. O inciso XXVII remete à LDO a previsão de outras hipóteses, o que reforça a centralidade dessa lei no regime das emendas.

5.6 Distinção entre impedimentos temporários e insuperáveis

A constatação de um impedimento não produz, invariavelmente, os mesmos efeitos jurídicos no trâmite orçamentário. Para a correta condução do processo, faz-se necessário distinguir o óbice sanável, que apenas adia a execução da emenda, daquele que inviabiliza a sua concretização em caráter definitivo.

Impedimento temporário ou sanável. Configura-se quando a restrição apontada pode ser superada ao longo do exercício financeiro mediante a adoção de diligências. Exemplificam essa categoria as inadequações pontuais no Plano de Trabalho passíveis de correção pelo autor, a falta de documentação acessória e de certidões de regularidade de uma entidade beneficiária que possam ser providenciadas tempestivamente, ou ainda a ausência do objeto no Plano de Contratações Anual, obstáculo contornável por meio da atualização formal do referido instrumento de planejamento.

Impedimento insuperável. Ocorre quando o obstáculo ostenta natureza intransponível ou nos casos em que as diligências saneadoras não foram atendidas no prazo estabelecido pela regulamentação municipal. Configurada essa hipótese, extingue-se a obrigatoriedade de execução, de modo que a dotação correspondente deixa de vincular-se à indicação parlamentar e o saldo retorna à gestão ordinária do Poder Executivo. A inexecução da despesa sob tais circunstâncias, desde que devidamente fundamentada e formalizada, decorre de motivação técnica legítima, não caracterizando crime de responsabilidade nem ensejando a aplicação de sanções ao ordenador de despesas.

ATENÇÃO

A regra é o saneamento: identificado o impedimento, o órgão executor deve determinar as diligências necessárias para assegurar a execução, sempre que possível. O arquivamento da emenda, com o retorno do saldo à gestão ordinária, é a exceção, reservada ao impedimento efetivamente insuperável ou não sanado no prazo da LDO.

5.7 A formalização do impedimento e a notificação ao Poder Legislativo

Uma vez constatado o impedimento, impõe-se ao Poder Executivo o dever de agir. Compete à área técnica do órgão ou ente executor identificar e formalizar o óbice, sob pena de responsabilização (artigo 10, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 210/2024), devendo ainda determinar a realização de diligências voltadas ao seu saneamento sempre que viável (artigo 10, § 2º, da referida norma). A formalização não se opera por meio de um simples despacho, sendo indispensável a elaboração de uma peça técnica circunstanciada, estruturada como um parecer de impedimento que indique a hipótese legal aplicável, apresente os devidos fundamentos e proponha as medidas de regularização quando cabíveis.

A comunicação do impedimento ao Poder Legislativo, igualmente formal, deve conter, ao menos: a identificação da emenda e do seu autor; a hipótese de impedimento aplicável, com a indicação do dispositivo; as razões de fato e de direito que a fundamentam; a proposta de saneamento ou de remanejamento, quando cabível; e o prazo para a manifestação do autor. Essa comunicação sujeita-se a prazo preclusivo, e uma vez notificado, o autor passa a dispor de prazo próprio para sanar a restrição ou propor o remanejamento dos recursos, incumbindo à Lei de Diretrizes Orçamentárias municipal fixar o cronograma aplicável ao Município.

É vedado ao Poder Executivo alterar, de ofício, o objeto, a finalidade ou a entidade beneficiária da emenda. A definição das diretrizes de remanejamento consubstancia prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo, em estrita observância ao princípio da separação dos poderes assegurado pelo artigo 2º da Constituição Federal. Ao Executivo incumbe tão somente a identificação do óbice, a devida comunicação e o impulsionamento das diligências, cabendo de forma exclusiva ao autor da propositura eleger a medida adequada para o saneamento. A figura subsequente esquematiza as etapas desse fluxo processual.

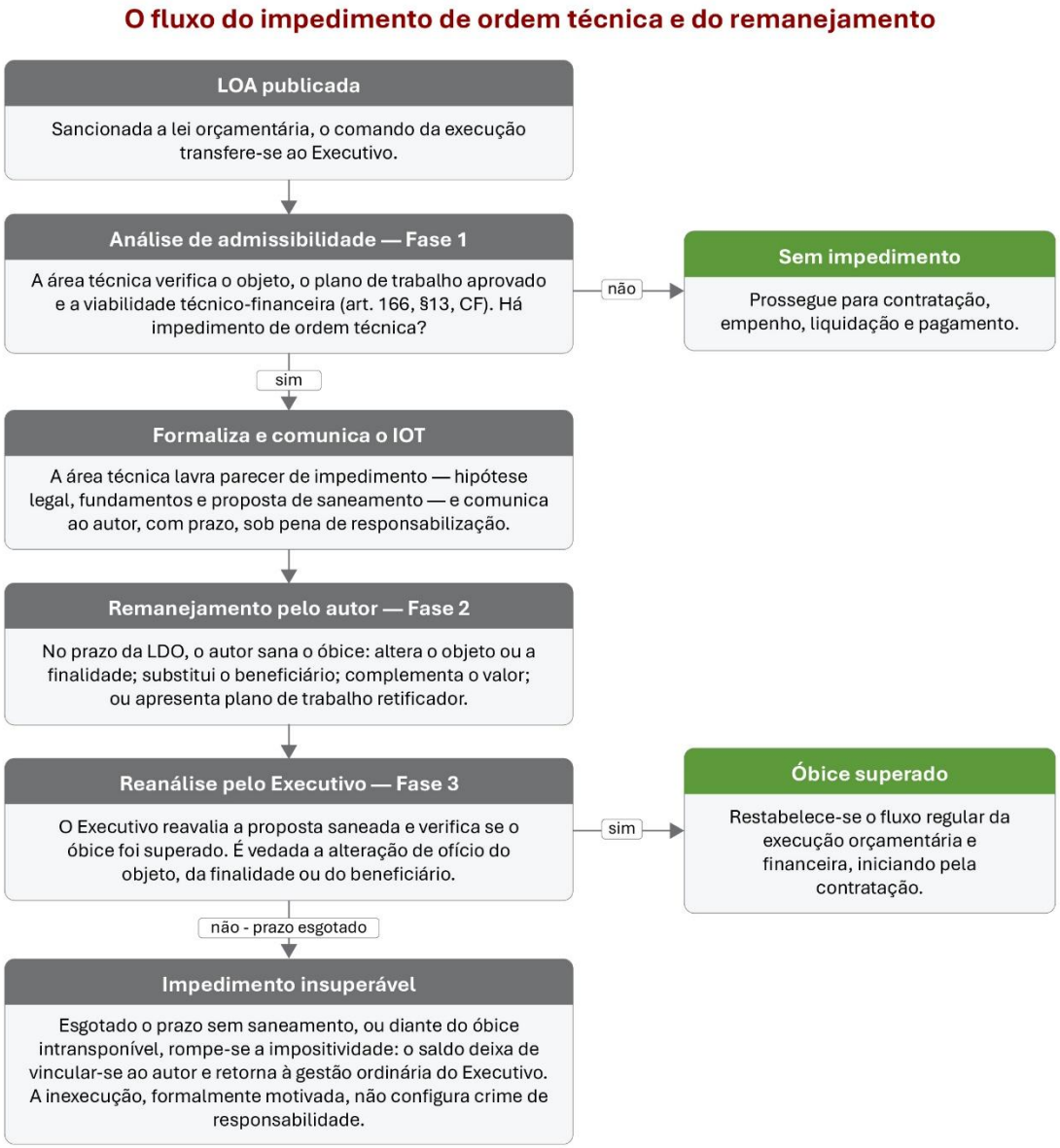


Figura 11 — O fluxo do impedimento de ordem técnica: da identificação pelo Executivo ao remanejamento pelo autor e à reanálise.

5.8 O remanejamento pelo parlamentar

Comunicado o impedimento, o autor da emenda pode saneá-lo no prazo da LDO. O saneamento faz-se por remanejamento, que pode assumir as seguintes formas:

- **Alteração do objeto ou da finalidade.** Substitui-se o objeto inviável por outro compatível com o valor e com a programação.

- **Substituição do beneficiário.** Indica-se beneficiário regular e com pertinência temática, quando o impedimento decorrer de irregularidade ou de falta de pertinência do anterior.

- **Complementação do valor.** Acrescentam-se recursos suficientes para concluir o objeto ou uma etapa útil, inclusive mediante a reunião de indicações de outros vereadores para a mesma finalidade.

- **Apresentação de Plano de Trabalho retificador.** Corrige-se ou complementa-se o Plano de Trabalho, quando o impedimento decorrer de sua ausência ou inadequação.

Sanado o impedimento no prazo, restabelece-se o fluxo regular de execução. Esgotado o prazo sem saneamento, o impedimento torna-se insuperável, com o retorno do saldo à gestão ordinária do Executivo, na forma do item 5.6 deste manual.

5.9 O fluxo formal de processamento e as responsabilidades

O processamento da emenda não é tarefa de uma única área, mas exige a atuação coordenada de diferentes setores do Poder Executivo, com responsabilidades definidas. Recomenda-se que o Município estabeleça, em norma ou fluxo interno, a repartição a seguir:

- **Área técnica.** Analisa a viabilidade do objeto, verifica o Plano de Trabalho e formaliza eventual impedimento de ordem técnica.

- **Área jurídica.** Afere a legalidade e instrui os contratos e as parcerias, inclusive quanto à regularidade do beneficiário.

- **Área contábil/financeira.** Registra e individualiza a emenda no Sistema Audesp, com a fonte de recursos e os códigos de aplicação corretos. Executa os estágios da despesa — empenho, liquidação e pagamento.

A aplicação dos recursos oriundos dessas emendas exige a adequação prévia de todos os procedimentos licitatórios, bem como dos instrumentos contratuais e de parceria, às regras específicas desse regime (Comunicado GP nº 15/2026, inciso VI). Cumpre ressaltar um princípio fundamental previsto no inciso VII do mesmo regramento. O caráter impositivo do repasse não significa uma aprovação automática da despesa. A obrigatoriedade de execução não exime a administração pública de realizar uma criteriosa análise técnica do projeto, tampouco dispensa a Administração de comprovar que o gasto atende estritamente ao interesse coletivo.

ATENÇÃO

A impositividade obriga a executar, mas não dispensa o exame técnico nem a comprovação da finalidade pública. Cada emenda deve ser instruída, analisada e documentada como qualquer despesa discricionária. O caráter obrigatório não é salvo-conduto para a dispensa de formalidades essenciais à regularidade do gasto.

5.10 A execução orçamentária e financeira e as diretrizes do Sistema Audesp

Superada a fase de admissibilidade, com o Plano de Trabalho aprovado e o processo de contratação ou parceria concluído, a despesa passa a ser executada nos três estágios previstos nos artigos 58 a 65 da Lei Federal nº 4.320/1964, abrangendo o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho constitui etapa prévia e indispensável, havendo expressa vedação à realização de despesa sem a sua emissão prévia, nos termos do artigo 60 da referida lei. O registro tempestivo desse estágio é o mecanismo que assegura a preservação do crédito ao final do exercício financeiro, conforme detalhado no item 5.13 deste manual.

Codificação e Cadastro no Sistema Audesp. A escrituração contábil demanda segregação e rigorosa individualização da emenda. O controle orçamentário exige a utilização combinada de um Código de Aplicação Fixo e um Código de Aplicação Variável, extinguindo-se a possibilidade de rastreio por códigos genéricos. Adicionalmente, o Tribunal de Contas instituiu a obrigatoriedade do Cadastro de Emendas Parlamentares, cujas informações devem ser transmitidas ao sistema previamente ao envio dos balancetes contábeis.

A exigência desse cadastro específico e da nova estrutura de codificação tornou-se obrigatória a partir do balancete de abril de 2026. Eventuais saldos remanescentes de exercícios anteriores precisam ser obrigatoriamente reclassificados para o novo formato. A correta codificação e o registro prévio garantem a rastreabilidade do recurso desde a dotação inicial até o efetivo pagamento, sendo que a inobservância dessas regras acarreta a rejeição do balancete contábil pelo Tribunal de Contas.

Conta bancária específica e regra de dispensa. Como regra geral, os recursos devem transitar por conta bancária específica capaz de assegurar a rastreabilidade individualizada de cada propositura, sendo terminantemente vedada a utilização de contas intermediárias ou de passagem, em conformidade com o artigo 5º da Resolução TCESP nº 17/2025.

Contudo, nas hipóteses de emendas impositivas locais de aplicação direta executadas pela própria Prefeitura Municipal, admite-se a dispensa da abertura de conta bancária individualizada para cada emenda. Para que essa exceção seja válida, a administração municipal deve garantir a plena rastreabilidade dos recursos mediante a correta indicação da Fonte de Recursos e dos respectivos Códigos de Aplicação fixos e variáveis nos

registros contábeis. O detalhamento das obrigações de transparência e do rol mínimo de divulgação em tempo real é objeto de estudo do Capítulo 6 deste manual.

5.11 Liquidação, vistoria e monitoramento de metas

A liquidação é o estágio em que se verifica o direito do credor, a partir dos documentos comprobatórios da despesa. Nas emendas, exige cautela adicional. A documentação fiscal deve ser idônea, e deve haver conferência da aderência entre o percentual físico efetivamente executado e os valores liquidados, com vistoria técnica formal antes do recebimento definitivo do objeto (Comunicado GP nº 15/2026, inciso XII).

A execução das emendas deve ser monitorada. Recomenda-se o acompanhamento dos percentuais executados, da gestão dos restos a pagar (item 5.13 deste manual) e, sobretudo, da comparação entre as metas estabelecidas e as metas atingidas. O monitoramento fecha o ciclo iniciado no Plano de Trabalho: o que foi planejado em metas deve ser verificado em resultados.

5.12 O contingenciamento e a redução proporcional das emendas impositivas

O regime de impositividade submete-se rigorosamente às regras de disciplina fiscal. Caso a reestimativa de receitas e despesas aponte risco de descumprimento da meta de resultado fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, os montantes destinados às emendas impositivas poderão sofrer redução na mesma proporção da limitação imposta ao conjunto das despesas discricionárias do Poder Executivo, conforme autorizam o artigo 166, § 18, da Constituição Federal e o artigo 12 da Lei Complementar Federal nº 210/2024. Essa redução opera-se de forma estritamente proporcional e isonômica, sendo vedada a aplicação de um corte superior àquele imposto às demais despesas discricionárias e devendo-se resguardar as prioridades previamente indicadas pelo Poder Legislativo.

Cumpre estabelecer a clara distinção entre o contingenciamento orçamentário e o impedimento de ordem técnica. O impedimento possui natureza qualitativa, recaindo sobre um objeto específico em virtude de sua própria inviabilidade técnica, jurídica ou operacional. Por outro lado, o contingenciamento ostenta caráter quantitativo, promovendo a redução proporcional dos montantes em decorrência de uma circunstância fiscal conjuntural e totalmente alheia ao mérito individual de cada propositura. Ademais, o contingenciamento constitui medida temporária e reversível, de modo que o efetivo restabelecimento da arrecadação de receitas acarreta a imediata recomposição dos limites orçamentários contingenciados.

5.13 O encerramento do exercício: crédito não empenhado e reprogramação

Situação recorrente na prática municipal é a de processos licitatórios referentes a emendas impositivas que não se concluem antes do encerramento do exercício — por exemplo, em razão de sucessivos recursos administrativos interpostos por licitantes. A solução desse impasse

exige uma compreensão rigorosa do princípio da anualidade orçamentária, do papel da análise de viabilidade técnica e dos limites constitucionais vigentes.

O exercício financeiro coincide com o ano civil (Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 34), e os créditos autorizados na LOA vigoram apenas no exercício a que se referem (Constituição Federal, artigo 165, início III). Uma emenda parlamentar impositiva é vinculada a uma lei orçamentária específica e, em regra, não tem sua impositividade automaticamente transferida para o exercício posterior.

Se há óbices evidentes cujo prazo de superação inviabilize o empenho da despesa ainda no próprio exercício financeiro, essa emenda deve ser barrada logo na etapa de análise de viabilidade técnica (caracterizando o impedimento técnico de que trata o inciso II do artigo 10 da Lei Complementar Federal nº 210/2024), formalizando-se o impedimento e comunicando-se à Câmara Municipal.

O desfecho para a emenda ao final do ano depende estritamente da emissão tempestiva do empenho e dos regramentos locais aplicáveis. Quando a emenda é empenhada, mas não paga até 31 de dezembro, ela converte-se em restos a pagar (Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 36), garantindo sua execução no exercício seguinte.

Contudo, é imperativo observar o teto estipulado no artigo 166, § 17, da Constituição Federal. Para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, no caso da União, os restos a pagar provenientes de emendas individuais impositivas só poderão ser considerados até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto da LOA, metade do limite total para indicação de emendas pelos deputados federais e senadores.

A constatação de que a despesa não será empenhada a tempo exige ação tempestiva. Se o impedimento for identificado (como um certame obstado por recursos administrativos) e ainda houver tempo hábil no exercício, a solução legal cabível, desde que haja normatização nesse sentido no Município, é o remanejamento da emenda dentro da própria LOA vigente.

Nessa hipótese, mediante os instrumentos normativos adequados, indica-se a alteração do objeto para uma finalidade de execução célere antes do encerramento do ano (a exemplo da destinação do recurso para o custeio de uma entidade). É juridicamente inviável transferir a impositividade da emenda para o orçamento seguinte, pois isso configuraria uma alteração indireta e indevida da peça orçamentária subsequente, violando o princípio da anualidade.

A segunda alternativa aplica-se quando não há viabilidade ou previsão normativa para a reprogramação, ocasionando a extinção definitiva da impositividade da emenda com o fim do ano. Ainda assim, diante do interesse público contínuo, o Poder Executivo pode optar pela continuidade discricionária do certame. Nessa hipótese, aproveitam-se os atos válidos já praticados na licitação, mas, no novo exercício, o ato de empenhar, liquidar e pagar a despesa deixará de ser obrigatório e passará a ser estritamente discricionário, correndo à conta de dotação ordinária da nova LOA.

O quadro a seguir resume os desfechos possíveis em 31 de dezembro:



Figura 12 — Encerramento do exercício: o tratamento da emenda conforme tenha havido, ou não, o empenho da despesa até 31 de dezembro.

Situação em 31 de dezembro	Houve empenho?	Tratamento correto
Licitação homologada; contrato firmado, nota de empenho emitida; pagamento pendente.	**Sim**	Inscrição em restos a pagar (artigos 36 da Lei Federal nº 4.320/1964). Atenção ao limite constitucional: o cômputo desses restos a pagar para a execução financeira obrigatória está restrito a **metade do percentual da RCL reservado às emendas** (artigo 166, § 17, CF).
Licitação não concluída; despesa não empenhada (impedimento justificado).	**Não**	O crédito perde a vigência e a impositividade se extingue. Não é juridicamente viável transferir a emenda para a próxima LOA. Havendo interesse público contínuo, o Executivo pode aproveitar os atos do certame e empenhar a despesa de forma **discricionária**, à conta de dotação ordinária do novo orçamento.

5.14 Síntese do capítulo

O quadro a seguir consolida os pontos que o órgão executor pode verificar na fase de execução, da admissibilidade ao recebimento do objeto. Trata-se de relação de itens sugeridos de verificação e de diligências, a serem adaptados ao que a Lei Orgânica e a LDO do Município dispuserem. Itens não atendidos podem ensejar impedimento de ordem técnica, que deve ser formalizado e comunicado ao Legislativo.

Ponto de verificação	O que observar e diligenciar
Objeto e enquadramento	Objeto delimitado; programação discricionária; compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA; dotação disponível e suficiente.
Plano de trabalho	Plano de trabalho aprovado pelo Executivo, com metas, cronograma físico-financeiro e memória de cálculo; segregação entre quem elabora e quem aprova; divulgação antes da liberação.
Etapa útil e custos	Suficiência do valor para o objeto ou etapa útil; custos acessórios previstos; ausência de risco de obra inacabada.
Projeto e licenças	Projeto básico ou executivo e estudos de viabilidade, quando obra; licença ambiental, quando exigível; nas pendências sanáveis, aplicação da cláusula suspensiva.
Capacidade de custeio	Previsão de custeio, operação e manutenção após a entrega; observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.
Beneficiário e OSC	CNPJ correspondente; pertinência temática; regularidade jurídica, fiscal e técnica; declaração de inexistência de nepotismo; conta específica.
Responsabilidades e fluxo	Atuação coordenada das áreas técnica, jurídica, contábil e financeira; revisão dos procedimentos licitatórios, contratos e parcerias.
Formalização do impedimento	Identificação e formalização por peça técnica, sob pena de responsabilidade; comunicação ao Legislativo no prazo da LDO; diligência para sanar.
Execução e registro	Empenho prévio, liquidação e pagamento; codificação e individualização no Sistema Audesp; transparência em tempo real (Capítulo 6 deste manual).
Liquidação e recebimento	Documentação fiscal idônea; aderência entre o físico executado e os valores liquidados; vistoria técnica antes do recebimento definitivo.
Monitoramento e encerramento	Comparação entre metas estabelecidas e atingidas; monitoramento do empenho ao longo do exercício; distinção entre restos a pagar e caducidade.

ATENÇÃO

O caráter impositivo da emenda só cede diante de impedimento de ordem técnica real, identificado, formalizado e comunicado ao Poder Legislativo. A omissão do gestor em formalizar e comunicar o impedimento pode ensejar responsabilização. Sempre que possível, o óbice deve ser saneado, e a emenda, executada.

6. Transparência, rastreabilidade e o Sistema Audesp

Os capítulos precedentes abordaram a concepção da emenda, a análise técnica prévia na Câmara Municipal e a respectiva execução pelo Poder Executivo. O presente capítulo examina os instrumentos que tornam todo esse percurso visível e verificável, consubstanciados na transparência e na rastreabilidade. A partir de 1º de janeiro de 2026, por determinação do Supremo Tribunal Federal e em conformidade com a Resolução TCESP nº 17/2025, a publicidade dos dados das emendas em tempo real e a capacidade de rastrear os recursos, desde a dotação orçamentária até o efetivo pagamento, deixaram de configurar uma mera recomendação de boa gestão para se consolidarem como pressuposto de regularidade da despesa.

O texto pormenoriza o rol mínimo de informações sujeitas à divulgação, a cadeia de rastreabilidade, a exigência ou não de contas bancárias específicas e a escrituração no Sistema Audesp. Esse detalhamento engloba o novo Cadastro de Emendas Parlamentares, os respectivos prazos para o exercício de 2026 e as diretrizes aplicáveis aos portais de transparência. As premissas gerais, inicialmente apresentadas no Capítulo 1 deste manual, são agora desenvolvidas com maior profundidade.

6.1 Fundamentação jurídica da transparência e da rastreabilidade

A exigência de transparência e rastreabilidade das emendas tem fundamento constitucional. O artigo 163-A da Constituição Federal determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em sistema integrado, de modo a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade desses dados, divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Sobre esse fundamento, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 854, assentou que a execução de emendas alheias a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade não se compatibiliza com a Constituição. Em 23 de outubro de 2025, a Corte determinou aos Tribunais de Contas que promovessem a conformidade dos processos orçamentários e da execução das emendas estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, a partir de 1º de janeiro de 2026.

Em alinhamento a essa diretriz, o TCESP editou a Resolução nº 17/2025, norma central da matéria, cujas obrigações vigoram desde 1º de janeiro de 2026 (artigos 9º e 10). Como exposto no Capítulo 1 deste manual, a transparência e a rastreabilidade deixaram, assim, de constituir mera boa prática para configurar condição de regularidade do gasto.

6.2 O rol mínimo de divulgação em tempo real

O artigo 3º da Resolução nº 17/2025 estabelece o rol mínimo de informações que devem ser divulgadas, em meio eletrônico de acesso público e em tempo real, a respeito do repasse ou crédito dos recursos de emendas. O quadro a seguir relaciona as informações exigidas.

Inciso	Informação de divulgação obrigatória (artigo 3º da Resolução nº 17/2025)
I	Nome completo do parlamentar proponente.
II	Número e identificação da emenda.
III	Descrição do objeto e da finalidade da despesa.
IV	Órgão ou entidade executora, ou entidade beneficiária.
V	Valor autorizado, valor liberado e valor executado.
VI	Número da conta bancária utilizada.
VII	Destinação específica, indicando se é custeio ou investimento.
VIII	Município ou localidade beneficiada.
IX	Instrumento jurídico vinculado, quando houver, com número de processo administrativo.
X	Cronograma físico-financeiro, quando aplicável.
XI	Prazo previsto para aplicação dos recursos.
Par. único	Quaisquer alterações, acréscimos, reduções ou cancelamentos das emendas repassadas ou recebidas, igualmente divulgadas em tempo real.

ATENÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo adota como parâmetro de tempo real a divulgação até o dia útil imediatamente posterior à produção do ato. Não basta, portanto, divulgar ao final do mês ou do exercício: cada repasse, execução, crédito ou alteração deve ser refletido no portal no dia útil seguinte. A divulgação intempestiva equivale, para fins de fiscalização, à ausência de divulgação.

6.3 O fluxo de rastreamento orçamentário e financeiro das emendas parlamentares

Para além da mera publicidade de informações estanques, a Resolução impõe a observância da rastreabilidade. Trata-se da prerrogativa de acompanhar o fluxo dos recursos provenientes das emendas ao longo de todas as fases da execução orçamentária, desde a dotação inicial até a efetivação do repasse final. O artigo 4º do referido diploma normativo estabelece que os sistemas e os procedimentos implementados devem assegurar a transparência e a rastreabilidade do erário em cada etapa da execução orçamentária e financeira, sempre em estrita obediência às normas gerais de contabilidade pública. O § 1º acresce a obrigatoriedade de adoção da codificação padronizada inerente à estrutura de códigos contábeis do Sistema Audesp pelos Municípios.

A consolidação da rastreabilidade ocorre de maneira sucessiva e interdependente. Em um primeiro momento, a indicação formaliza a autoria da proposição. Na sequência, a Lei Orçamentária Anual promove a individualização da emenda. O instrumento de empenho, por sua

vez, registra a fonte de financiamento e o respectivo código de aplicação. Para resguardar a integridade dos valores, exige-se a abertura de uma conta bancária específica destinada a isolar o montante correspondente, ressalvado o disposto no Comunicado Audesp nº 09/2026.

As fases de liquidação e de pagamento concretizam a particularização da despesa. Como corolário desse procedimento, garante-se a qualquer interessado — seja integrante dos órgãos de controle ou membro da sociedade civil — a plena capacidade de vincular o desembolso financeiro à emenda originária. A representação gráfica subsequente sintetiza os elos dessa cadeia estrutural.



Figura 13 — A cadeia de rastreabilidade da emenda, da indicação ao pagamento, alimentando o portal de transparência em tempo real.

6.4 A individualização das contas bancárias e a excepcionalidade municipal

A rastreabilidade financeira depende da separação rigorosa dos recursos públicos. O artigo 5º da Resolução nº 17/2025 proíbe o uso de contas bancárias intermediárias ou de passagem para movimentar os valores das emendas parlamentares. O objetivo dessa regra é isolar o recurso e permitir o seu acompanhamento detalhado. Além disso, recomenda-se o controle dos rendimentos financeiros gerados nessas contas vinculadas, uma vez que eles devem seguir a mesma destinação do valor principal.

No caso das emendas parlamentares impositivas municipais, no entanto, existe uma flexibilização importante dessa regra. De acordo com o Comunicado Audesp nº 09/2026, a exigência de abertura de conta bancária específica e individualizada pode ser dispensada. Isso se aplica aos repasses de emendas impositivas municipais de aplicação direta, quando a execução é feita pela própria Prefeitura Municipal.

Para adotar essa dispensa, a administração municipal precisa garantir a rastreabilidade adequada do dinheiro. A comprovação ocorre mediante a utilização e a indicação correta da Fonte de Recursos e dos Códigos de Aplicação, tanto fixos quanto variáveis, nos respectivos registros contábeis. É importante destacar que essa exceção técnica não afasta a obrigação de cumprir as demais regras da Resolução nº 17/2025, especialmente as exigências gerais de transparência e de rastreabilidade das despesas.

6.5 Diretrizes para escrituração contábil e cadastro de emendas parlamentares no Sistema Audesp

O Sistema de Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos (Audesp) constitui a plataforma oficial para a transmissão de dados orçamentários, contábeis e financeiros dos entes municipais ao Tribunal de Contas, viabilizando o cruzamento de informações em larga escala para fins de controle externo. Para garantir a transparência e a rastreabilidade exigidas pela Resolução nº 17/2025, os jurisdicionados devem observar rigorosamente a codificação padronizada constante na estrutura de códigos contábeis do respectivo sistema.

Nesse sentido, o Comunicado GP nº 15/2026 determina a obrigatoriedade da escrituração contábil segregada, exigindo a correta indicação da fonte de recursos e dos códigos de aplicação correspondentes. O controle contábil, que outrora poderia ser realizado por um Código de Aplicação Fixo, passou a demandar a combinação obrigatória entre o Código de Aplicação Fixo e um Código de Aplicação Variável. Fica expressamente vedada a utilização de códigos genéricos ou desatualizados, sendo indispensável assegurar a rastreabilidade plena mediante a individualização da emenda parlamentar nos registros de liquidação e nas notas de empenho. Na prática, uma nota de empenho adequada não deve conter históricos vagos ou desvinculados da origem do recurso; pelo contrário, deve apresentar a fonte própria, o código individualizado e um histórico detalhado que indique o número da propositura e o seu respectivo autor (como, por exemplo, "Emenda Impositiva nº 07/2026 — Vereador(a) X — reforma da quadra do Bairro Y").

Visando aprimorar o acompanhamento da execução orçamentária, foi instituído um cadastro contábil específico para as emendas parlamentares, cujo preenchimento e envio devem ocorrer de forma prévia à remessa dos balancetes contábeis mensais. A exigência formal deste procedimento entrou em vigor a partir da remessa do balancete referente ao mês de abril de 2026. A partir desse marco, passou a incidir a regra de validação 47.4.63, a qual atua exclusivamente sobre o saldo final das contas correntes e estabelece que não será permitido saldo em contas vinculadas a emendas parlamentares desprovidas do respectivo cadastro. Consequentemente, os balancetes contábeis que apresentarem saldo final associado a códigos de aplicação de emendas não cadastradas serão rejeitados pelo sistema.

É imprescindível reforçar a necessidade do envio de dados rigorosamente fidedignos e qualificados. As informações relativas às emendas federais e estaduais recebidas pelo Município e cadastradas no Sistema Audesp devem, obrigatoriamente, guardar estrita consonância com os dados oficiais disponibilizados nos respectivos portais da transparência do Governo Estadual e da União. A exatidão e a integridade dessas informações são determinantes para viabilizar a rastreabilidade de ponta a ponta e resguardar a lisura e a regularidade da prestação de contas pública perante os órgãos de controle.

A tabela abaixo reúne os Comunicados mais relevantes publicados pela Divisão Audesp a respeito das emendas parlamentares impositivas no âmbito municipal, detalhando os seus destinatários e requisitos essenciais. Sugere-se aos órgãos de controle interno que conservem essa base normativa sempre atualizada, acompanhando de perto o cumprimento de cada determinação pela Prefeitura.

Ato	Data	Destinatário	O que exige ou orienta
Comunicado Audesp nº 55/2025 e nº 17/2026	16/12/2025 e 08/04/2026	Contabilidades municipais	Adequação contábil à Resolução nº 17/2025: ajuste de saldos até o balancete de abril/2026; criação do Cadastro de Emendas Parlamentares, exigível a partir do balancete de abril/2026.
Comunicado Audesp nº 09/2026	18/03/2026	Contabilidades municipais	Dispensa de abertura de conta específica nos casos de emendas impositivas municipais, especificamente aquelas de aplicação direta, executadas pela própria Prefeitura Municipal, desde que assegurada a rastreabilidade dos recursos.
Comunicado Audesp nº 19/2026	22/04/2026	Contabilidades municipais	Publicação dos esquemas (XSD) do cadastro contábil de emendas para desenvolvimento das soluções de envio.
Comunicado Audesp nº 24/2026	15/05/2026	Contabilidades municipais	Regra de validação 47.4.63: a partir do balancete de abril/2026, não se admite saldo final em contas correntes vinculadas a emendas sem o respectivo cadastro.

ATENÇÃO

A omissão do cadastro das emendas não é mera falha formal: compromete a comprovação da rastreabilidade perante a fiscalização e gera inconsistência no balancete. Recomenda-se que a contabilidade reclassifique os saldos de exercícios anteriores até o balancete de março de 2026, cadastre cada emenda antes do envio do balancete e, a partir de abril de 2026, certifique-se de que nenhum saldo em conta vinculada permaneça sem cadastro.

6.6 Os portais de transparência e o painel do TCESP

Em consonância com a Resolução nº 17/2025, as informações elencadas em seu artigo 3º devem estar amplamente acessíveis nos portais de transparência dos Poderes Executivo e Legislativo. Tais dados precisam ser disponibilizados em uma seção específica destinada às emendas parlamentares, apresentando-se de forma estruturada, pesquisável e exportável. Adicionalmente, o Comunicado GP nº 15/2026 preceitua a garantia da transparência ativa integral em meio eletrônico, bem como a promoção da adequada publicidade dos atos para

permitir a rastreabilidade de ponta a ponta na aplicação dos recursos públicos. Para tanto, faz-se necessária a implementação de mecanismos de busca e filtros nos referidos portais, viabilizando ao cidadão e aos órgãos de controle o acesso direto ao processo administrativo, ao estágio da execução em tempo real e à data da última atualização das informações.

O artigo 7º da supracitada Resolução determina o aperfeiçoamento do painel próprio já existente, o qual se encontra em estágio de reformulação, com o objetivo de apresentar detalhadamente a movimentação das emendas parlamentares, sua execução e respectiva situação, assegurando uma atualização de periodicidade semestral.

6.7 Síntese do capítulo

O quadro a seguir consolida os pontos que o Município pode verificar quanto à transparência e à rastreabilidade das emendas. Trata-se de um roteiro orientativo de verificação, alertando-se, contudo, que a inobservância dos itens elencados pode ensejar apontamentos nas contas anuais.

Ponto de verificação	O que observar
Divulgação em tempo real	Todas as informações do artigo 3º publicadas no portal, atualizadas até o dia útil seguinte ao ato, inclusive alterações e cancelamentos.
Conta bancária específica	Conta exclusiva por emenda, vedadas contas intermediárias ou de passagem, com controle de rendimentos financeiros. Admite-se a dispensa de conta individualizada exclusivamente para emendas impositivas municipais de execução direta pela Prefeitura Municipal, desde que assegurada a rastreabilidade contábil via Fonte de Recursos e Códigos de Aplicação.
Codificação no Sistema Audesp	Fonte de recursos e códigos de aplicação corretos; individualização da emenda nas notas de empenho e nos registros de liquidação; ausência de códigos genéricos.
Cadastro de Emendas	Emenda cadastrada antes do balancete; saldos de exercícios anteriores reclassificados; ausência de saldo em conta vinculada sem cadastro (regra 47.4.63).
Portais e painel	Seção específica de emendas, com busca, filtros, exportação e data de atualização; conferência entre os dados locais e o painel do TCESP.

7. Prestação de contas e os três pilares do controle

Concluída a execução da emenda e garantida a sua transparência, é necessário demonstrar de forma clara que os recursos públicos foram aplicados de acordo com o planejamento prévio, submetendo essa comprovação aos órgãos de fiscalização.

Este capítulo aborda as diretrizes para a prestação de contas da emenda — incluindo o relatório de gestão e a documentação que o instrui — e detalha os três pilares fundamentais que garantem a regularidade do gasto público: o controle interno, exercido na própria administração municipal; o controle externo, a cargo da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas; e o controle social, realizado pela imprensa, pelas organizações da sociedade civil e pelo cidadão.

Ao final, é apresentada uma matriz de responsabilidades dos atores envolvidos. O objetivo é evidenciar o papel de cada agente público e as possíveis consequências administrativas e jurídicas em caso de descumprimento das normas.

7.1 A prestação de contas da emenda: o relatório de gestão

A fase de execução da emenda parlamentar conclui-se com a devida demonstração de que os recursos públicos foram aplicados em estrita consonância com o planejamento prévio. O instrumento hábil para essa comprovação é o relatório de gestão.

Em observância ao artigo 4º, § 2º, item 2, da Resolução nº 17/2025, exige-se a elaboração de um relatório de gestão atualizado até o término do objeto da aplicação dos recursos, o qual deve atestar a conformidade entre o Plano de Trabalho aprovado e a sua respectiva execução.

Dessa forma, o documento consolida o encerramento do ciclo deflagrado pelo Plano de Trabalho (item 5.2 deste manual), momento em que as metas inicialmente estabelecidas são rigorosamente confrontadas com os resultados e bens efetivamente entregues à sociedade.

O relatório de gestão deve ser instruído com a documentação comprobatória da despesa. Recomenda-se que dela constem, ao menos, os seguintes documentos:

- **Instrumentos e empenho.** Contratos, termos de parceria e respectivos aditamentos, e as notas de empenho da despesa.
- **Comprovação fiscal e financeira.** Notas fiscais, ordens bancárias e extratos da conta específica que demonstrem a movimentação dos recursos (quando for o caso).
- **Recebimento do objeto.** Termos de recebimento provisório e definitivo, acompanhados da vistoria técnica que ateste a entrega (item 5.11 deste manual).
- **Justificativas e guarda.** Justificativas de eventuais prorrogações de prazo e a guarda organizada dos documentos, pelo prazo legal, à disposição do controle.

A figura a seguir situa o relatório de gestão no fluxo da prestação de contas, da execução ao registro nas contas anuais.

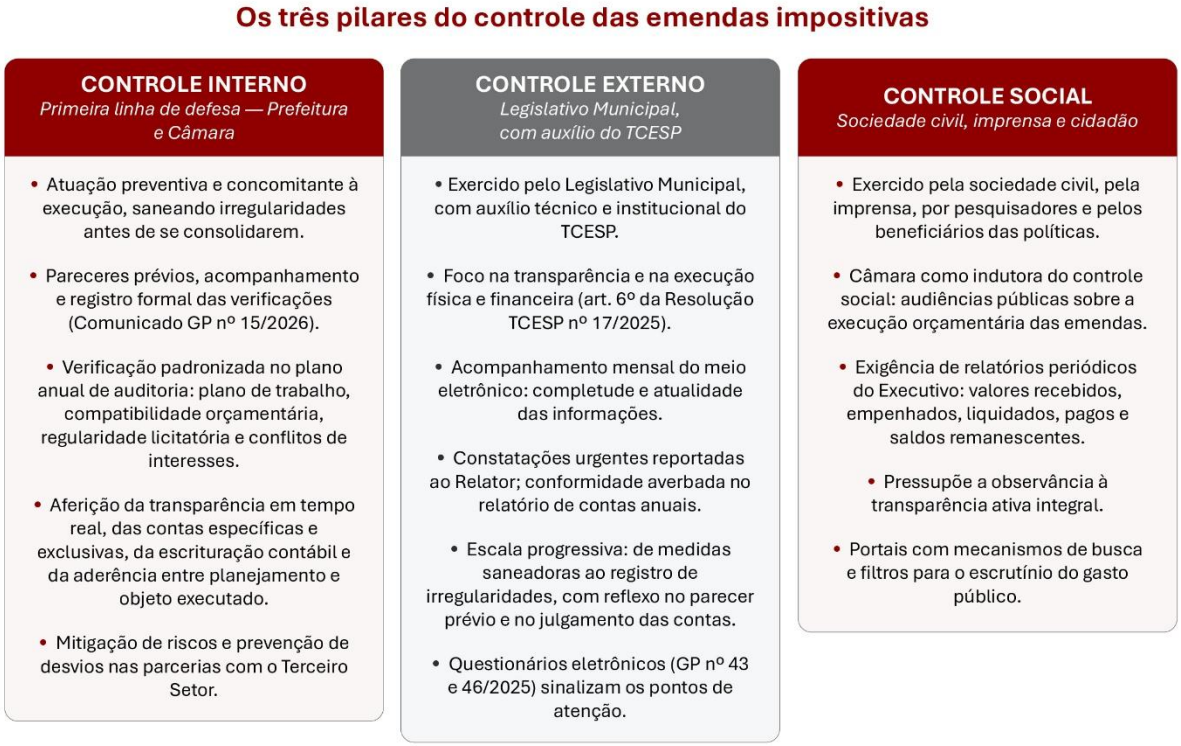


O relatório de gestão é atualizado até o final do objeto (Resolução TCESP nº 17/2025, art. 4º, § 2º, item 2).

Figura 14 — O fluxo da prestação de contas da emenda: da execução ao relatório de gestão, à documentação e ao registro nas contas anuais.

7.2 Os três pilares do controle

A regularidade na execução das emendas parlamentares é resguardada por três instâncias complementares de controle. O controle interno, exercido pelo próprio ente municipal, atua de forma concomitante à execução das despesas. O controle externo, exercido pelo Poder Legislativo (Câmara Municipal) com o auxílio do Tribunal de Contas, recai sobre os atos de gestão, a conformidade da execução e os dados transmitidos aos sistemas oficiais. O controle social, exercido de forma difusa pela coletividade e pela imprensa, encontra na Câmara Municipal uma de suas principais forças indutoras. Os três pilares atuam de maneira sinérgica e não excludente; a eventual fragilidade em um deles não exime os demais do dever de atuação.



A atuação dos três controles assegura a fiscalização da emenda em todas as etapas — do planejamento à prestação de contas.

Figura 15 — Os três pilares do controle das emendas impositivas: interno, externo e social.

7.3 O controle interno municipal (primeira linha de defesa)

As unidades administrativas das Secretarias ou Departamentos das Prefeituras e Câmaras Municipais, com atribuições relacionadas às emendas municipais, constituem a primeira linha de defesa da regularidade administrativa, juntamente com a unidade central de controle interno (terceira linha de defesa), ambos atuando de maneira preventiva, concomitante à execução processual, com o escopo de sanear irregularidades antes de sua consolidação.

Em consonância com as diretrizes do Comunicado GP nº 15/2026, faz-se imperativo o fortalecimento dessa instância, exigindo-se a emissão de pareceres prévios, o acompanhamento da execução e o registro formal de todas as verificações realizadas. Ademais, a aplicação dos recursos atrelados a emendas deve ser submetida a uma verificação padronizada, devidamente contemplada no plano anual de auditoria da unidade, abrangendo, no mínimo, a adequação do Plano de Trabalho, a compatibilidade orçamentária, a regularidade licitatória e a inexistência de conflitos de interesses.

Na prática, incumbe ao órgão de controle interno aferir a regularidade da divulgação de informações em tempo real, a manutenção estrita de contas bancárias específicas e exclusivas (quando for o caso), a exatidão da escrituração contábil e a fiel aderência entre o planejamento e o objeto executado. Destaca-se, ainda, seu papel central na mitigação de riscos institucionais, notadamente na prevenção de desvios e conflitos de interesses nas parcerias com o Terceiro Setor.

7.4 O controle externo: a Câmara Municipal e o TCESP

Constitucionalmente, o controle externo da administração pública é exercido pelo Poder Legislativo Municipal, com o auxílio técnico e institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).

O artigo 6º da Resolução nº 17/2025 estabelece que a fiscalização tem como foco o cumprimento das exigências de transparência e o acompanhamento da execução física e financeira da despesa. Compete à Unidade de Fiscalização responsável promover o acompanhamento mensal do meio eletrônico adotado pelo jurisdicionado, verificando a completude e a atualidade das informações divulgadas. Eventuais constatações que demandem providências imediatas serão reportadas ao Relator do processo de contas, e os aspectos de conformidade ou desconformidade serão averbados em item próprio do relatório de contas anuais.

As consequências do descumprimento normativo seguem uma escala progressiva: desde a determinação de medidas saneadoras imediatas até o registro formal de irregularidades. Tais apontamentos possuem reflexo direto na emissão do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo e no julgamento das contas do Legislativo.

A adoção de providências tempestivas por parte do gestor é o fator determinante que distingue uma recomendação de aprimoramento de um apontamento sancionatório formal. Instrumentos diagnósticos, como os questionários eletrônicos direcionados aos jurisdicionados (a exemplo

dos expedidos pelos Comunicados GP nº 43 e 46/2025), sinalizam os pontos nevrálgicos de atenção e os parâmetros que orientarão as ações fiscalizatórias.

7.5 O controle social e a Câmara Municipal como fomentadora

O terceiro pilar consiste no controle social, desempenhado pela sociedade civil, pela imprensa, por pesquisadores e pelos próprios beneficiários das políticas públicas. Nessa dinâmica, a Câmara Municipal, além de sua atribuição inerente de controle externo, assume o papel fundamental de indutora do controle social.

No exercício de seu papel fomentador do controle social, orienta-se que a Câmara Municipal promova audiências públicas sobre a execução orçamentária das emendas. Cabe ao Legislativo, ainda, exigir do Executivo o encaminhamento periódico de relatórios pormenorizados, contendo a demonstração exata dos valores recebidos, empenhados, liquidados, pagos e os saldos remanescentes de cada propositura.

A efetividade desse acompanhamento cívico pressupõe a observância à transparência ativa integral. A disponibilização de portais com mecanismos de busca e filtros faculta a qualquer interessado o escrutínio do gasto público.

7.6 A matriz de responsabilidades

No ciclo de proposição e execução das emendas parlamentares, cada agente público ou entidade envolvida detém responsabilidades institucionais específicas. O quadro a seguir sintetiza essas atribuições centrais. Esta matriz não exaure as competências legais inerentes a cada cargo ou função, servindo precipuamente como um instrumento orientador para a governança, o controle e a adequada repartição de tarefas nos municípios.

Agente	Responsabilidade principal no ciclo da emenda
Vereador (autor)	Propor emenda com objeto delimitado, Plano de Trabalho e beneficiário regular; sanear eventuais impedimentos, dentro do prazo estipulado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
Presidente da Câmara	Assegurar a análise técnica prévia das proposituras, a estrita vedação a emendas genéricas, a cobrança de relatórios de execução ao Executivo e a transparência ativa do Poder Legislativo.
Prefeito	Executar as emendas aprovadas; assegurar a transparência, a rastreabilidade e a prestação de contas dos recursos; formalizar e comunicar tempestivamente eventuais impedimentos de ordem técnica.
Secretário e ordenador de despesas	Conduzir a execução orçamentária e financeira (fases de empenho, liquidação e pagamento) e atestar o recebimento ou a entrega do objeto somente após a realização de vistoria técnica formal.

Agente	Responsabilidade principal no ciclo da emenda
Controlador interno	Verificar, de forma concomitante à execução, a regularidade da transparência, a manutenção de contas bancárias específicas, a conformidade da escrituração contábil e a adequação dos planos de trabalho; atuar de forma contundente na prevenção de conflitos de interesses.
Contador	Efetuar a escrituração contábil de forma segregada no Sistema Audesp; providenciar o cadastro prévio das emendas; manter a exatidão da fonte de recursos e dos respectivos códigos de aplicação.
Entidade do 3º Setor beneficiária	Apresentar o Plano de Trabalho fundamentado, a declaração formal de inexistência de nepotismo e a respectiva prestação de contas; movimentar os recursos públicos exclusivamente na conta bancária específica vinculada à parceria.

ATENÇÃO

A inobservância das obrigações de transparência, rastreabilidade e prestação de contas pode ensejar apontamentos nas contas anuais, recomendações, determinações e as sanções da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, conforme a competência do Tribunal e a gravidade da conduta, com reflexo no parecer prévio das contas do Prefeito e no julgamento das contas do presidente da Câmara Municipal.

7.7 Síntese do capítulo

O quadro a seguir consolida os pontos que o Município pode verificar na prestação de contas e no controle das emendas. Trata-se de relação de itens sugeridos de verificação, a serem adaptados ao que a Lei Orgânica e a LDO do Município dispuserem.

Ponto de verificação	O que observar
Relatório de gestão	Exigência de relatório atualizado até a conclusão integral do objeto. O documento deve atestar, de forma expressa, a estrita conformidade entre os resultados alcançados e as metas fixadas no Plano de Trabalho.

Ponto de verificação	O que observar
Documentação comprobatória	Autuação de processo contendo: instrumentos jurídicos (contratos, termos de parceria, aditamentos), empenhos, comprovação fiscal/financeira (notas fiscais, ordens bancárias, extratos bancários), relatórios fotográficos e termos de recebimento da vistoria técnica. Deve incluir, se houver, as justificativas para prorrogações de prazo.
Controle interno	Atuação preventiva e concomitante à execução. Exige-se a inclusão de verificação padronizada das emendas no plano anual de auditoria, o registro formal dos pareceres e a adoção de medidas para mitigar riscos e prevenir conflitos de interesses.
Controle externo	Fiel cumprimento das obrigações de transparência ativa e envio de dados aos sistemas oficiais. Requer-se a adoção de providências tempestivas ante as comunicações da fiscalização do TCESP, mitigando o risco de apontamentos sancionatórios no julgamento das contas anuais.
Controle social	Remessa de relatórios pormenorizados do Poder Executivo à Câmara Municipal. Fomento à participação cidadã mediante a realização de audiências públicas e a manutenção de portais de transparência responsivos (com filtros de busca específicos).

8. Terceiro Setor (Organizações da Sociedade Civil)

Boa parte das emendas parlamentares impositivas municipais chega ao cidadão pelas mãos de uma Organização da Sociedade Civil. Nas áreas de saúde, assistência social, educação e cultura, as entidades sem fins lucrativos são, com frequência, as executoras dos projetos custeados pelas emendas. Essa parceria é legítima e desejável, mas exige rigor próprio: a auditoria de abrangência estadual que fundamentou o Comunicado GP nº 15/2026 — referida no Capítulo 1 deste manual — identificou que é justamente no eixo dos repasses ao Terceiro Setor que se concentram riscos sensíveis, como conflitos de interesses, vínculos de parentesco e fragilidades de prestação de contas.

Este capítulo reúne, num só lugar, as regras aplicáveis às parcerias com Organizações da Sociedade Civil custeadas por emendas: o regime do Marco Regulatório, a elegibilidade da entidade, o Plano de Trabalho, a vedação ao nepotismo, as despesas admissíveis, os deveres de transparência e a prestação de contas.

8.1 A Organização da Sociedade Civil como parceira na execução das emendas

Organização da Sociedade Civil (OSC) é a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que atua em finalidades de interesse público, nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei Federal nº 13.019/2014. A entidade não distribui entre seus integrantes eventuais resultados e aplica-os integralmente na consecução do seu objeto social.

A emenda pode alcançar a OSC de duas formas. Na transferência com finalidade definida e nas demais emendas executadas diretamente pela Prefeitura Municipal, o Município pode repassar recursos à entidade por meio de parceria, para que ela execute o objeto. Já na transferência especial, os recursos são repassados ao Município pelos deputados federais, estaduais e senadores e podem ser transferidos para uma OSC, ou seja, a entidade não é destinatária direta, o que produz consequências relevantes para o chamamento público, examinadas no item 8.3 deste manual.

Seja qual for a via, um ponto é invariável: a emenda não cria regime próprio de parceria. Quando o recurso é repassado a uma OSC, incide integralmente a legislação das parcerias do Terceiro Setor, com destaque para a Lei Federal nº 13.019/2014.

8.2 Regime das parcerias

A Lei Federal nº 13.019/2014 — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) — estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs. No Estado de São Paulo, o Marco é regulamentado, no âmbito estadual, pelo Decreto Estadual nº 61.981/2016; na esfera municipal, observam-se os regulamentos próprios de cada Município.

A parceria que envolve transferência de recursos financeiros formaliza-se por um de dois instrumentos, distintos apenas pela iniciativa da proposta:

- **Termo de colaboração**, quando a iniciativa do Plano de Trabalho parte da Administração Pública (artigo 16 do MROSC);

- **Termo de fomento**, quando a iniciativa parte da própria Organização da Sociedade Civil (artigo 17 do MROSC).

A escolha entre um e outro decorre da iniciativa do Plano de Trabalho, e não da existência da emenda. A nomenclatura adotada não altera as obrigações de controle: a legislação impõe os mesmos deveres de habilitação, transparência e prestação de contas a ambos os instrumentos. O acordo de cooperação, por não envolver transferência de recursos, não é o instrumento típico das emendas e só é mencionado neste manual quando pertinente.

A celebração da parceria depende das providências do artigo 35 do MROSC: indicação de prévia dotação orçamentária; avaliação de que os objetivos institucionais e a capacidade técnica e operacional da entidade são compatíveis com o objeto; aprovação do Plano de Trabalho; e emissão de parecer do órgão técnico e de parecer jurídico.

Aditamento de ajuste vigente, vigência e prorrogação

Quando a emenda é destinada a entidade que já mantém parceria em execução, e há compatibilidade de objeto, os recursos podem ser incorporados ao ajuste vigente por termo aditivo, a critério das partes. Não havendo compatibilidade, celebra-se novo instrumento. Em qualquer caso, os recursos da emenda devem ser aplicados de forma complementar, vedada a duplicidade de financiamento de despesas já custeadas pela parceria regular.

A vigência da parceria é dimensionada pelo tempo necessário à execução integral do objeto previsto no Plano de Trabalho, e não pela data do repasse. É admissível, portanto, fixar prazo de doze meses ainda que o recurso da emenda ingresse tardiamente no exercício. Caso o repasse tardio prejudique o cronograma, a prorrogação faz-se por termo aditivo e não por simples apostilamento.

8.3 Chamamento público: situações de dispensa e obrigatoriedade

Como regra, a seleção da entidade parceira é precedida de chamamento público (artigo 24 do MROSC). O artigo 29 do MROSC, contudo, dispensa o chamamento nos termos de colaboração e de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. Trata-se de dispensa que não afasta os demais requisitos do Marco: a entidade deve ser habilitada, o Plano de Trabalho aprovado e a prestação de contas exigida (artigo 32, § 4º, do MROSC).

A dispensa do artigo 29 do MROSC pressupõe, todavia, que a entidade beneficiária esteja identificada — situação típica das emendas com finalidade definida, em que o autor da indicação aponta o objeto e a destinação. Quando a entidade está identificada em lei, a hipótese aproxima-se da inexigibilidade do artigo 31, inciso II, do MROSC.

Cenário distinto é o da transferência especial. Nessa modalidade, os recursos ingressam no orçamento do Município e cabe ao ente — de forma discricionária — decidir sobre a destinação.

O autor da “Emenda PIX” não deve indicar a OSC, por ofício ou por qualquer outro meio; ainda que o faça, o ente beneficiário não fica vinculado à indicação. Decidindo o Município firmar parceria com entidade do Terceiro Setor, todas as regras das parcerias devem ser observadas, com destaque para o chamamento público, ressalvadas as hipóteses de dispensa (artigo 30 do MROSC) e de inexigibilidade (artigo 31 do MROSC), devidamente fundamentadas.

ATENÇÃO

Em parcerias custeadas por **transferência especial**, não se aplica a dispensa do artigo 29 do MROSC, porque a entidade não está identificada na lei. Nessa hipótese, a seleção da Organização da Sociedade Civil deve ser precedida de **chamamento público**, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa (artigo 30) e de inexigibilidade (artigo 31), devidamente justificadas.

8.4 Elegibilidade da entidade: habilitação e capacidade

A indicação parlamentar não substitui a verificação da aptidão da entidade. Antes da formalização, o órgão concedente deve confirmar que a OSC reúne os requisitos de habilitação e a capacidade para executar o objeto. Convém que o próprio autor da indicação, já na fase legislativa, certifique-se de que a entidade é regular — providência que reduz impedimentos e devoluções na execução.

Os requisitos básicos constam do MROSC: experiência prévia e capacidade técnica e operacional compatíveis com o objeto (artigo 33 do MROSC); regularidade jurídica e fiscal, comprovada por certidões e documentos (artigo 34 do MROSC). A esses se somam as vedações do artigo 39 do MROSC, que impedem a celebração de parceria com a entidade que tenha como dirigente membro de Poder, do Ministério Público ou dirigente de órgão da Administração da mesma esfera, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges, companheiros e parentes até o segundo grau. A vedação ao nepotismo recebe, ainda, tratamento ampliado pela ADPF 854, examinado no item 8.6 deste manual.

Ainda em relação à habilitação, as Instruções nº 01/2024 do TCESP reforçam e ampliam as exigências relacionadas anteriormente:

- **Declaração de Inexistência de Vínculos e Nepotismo:** Declaração expressa e atualizada atestando a inexistência, no quadro diretivo da OSC, de membros de Poder, do Ministério Público, ou de dirigentes do órgão celebrante, bem como de seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes até o segundo grau (conforme inciso XIX, artigo 181, das Instruções nº 01/2024), obrigação esta que se harmoniza e é ampliada pela recente decisão do STF na ADPF 854 (que abrange parentes até o terceiro grau de parlamentares e seus assessores).

- **Declaração de Não Remuneração Indevida:** Declaração de que não haverá contratação ou remuneração, com os recursos repassados, de servidor ou empregado público a qualquer título (inciso XX, artigo 184, das Instruções nº 01/2024).

- **Termos de Controle do TCESP:** Formalização inafastável do **Termo de Ciência e de Notificação (Anexo RP-09)** para cientificação da tramitação perante o Tribunal de Contas, bem como das correspondentes Declarações de Atualização Cadastral no sistema CadTCESP.

A pertinência temática é requisito de especial atenção. A finalidade estatutária da entidade deve ser compatível com o objeto e com a fonte da emenda. Assim, uma Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), em regra classificada como entidade de assistência social, não se habilita, por esse só fato, à cota mínima destinada a ações e serviços públicos de saúde, ainda que atenda população idosa. A correta classificação da entidade e da política pública evita o direcionamento indevido de recursos vinculados.

O quadro a seguir reúne os pontos que o Município pode verificar na habilitação da entidade.

Ponto a verificar	O que observar
Natureza e finalidade	Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, com estatuto que assegure a aplicação integral dos resultados no objeto social.
Pertinência temática	Finalidade estatutária compatível com o objeto e a fonte da emenda. Entidade de assistência social, por exemplo, não se habilita, por esse só fato, à cota mínima da saúde.
Capacidade técnica e operacional	Experiência prévia na execução do objeto ou de objeto semelhante; estrutura e equipe compatíveis (artigo 33 do MROSC).
Regularidade jurídica e fiscal	Certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária e trabalhista; ato constitutivo e ata de eleição da diretoria atual (artigo 34 do MROSC).
Inexistência de contas rejeitadas	Ausência de contas julgadas irregulares e de dirigentes inabilitados.
Vedações do artigo 39	Ausência, no quadro dirigente, de membro de Poder, do Ministério Público ou de dirigente da Administração da mesma esfera, e de cônjuges, companheiros ou parentes até o 2º grau.
Vedação ao nepotismo (ADPF 854)	Declaração de inexistência de vínculo, direto ou cruzado, com o autor da indicação ou seus assessores (item 8.6 deste manual).
Conta específica	Indicação de conta bancária específica e exclusiva para o repasse (Resolução TCESP nº 17/2025).



Figura 16 — Quem pode ser beneficiária: quatro requisitos de habilitação e dois bloqueios (vedações do artigo 39 e nepotismo).

8.5 O Plano de Trabalho da parceria

O Plano de Trabalho é a peça central da parceria. Quando a execução cabe à OSC, sua elaboração é responsabilidade da própria entidade, e a aprovação compete ao órgão concedente (artigo 22 do MROSC). O plano fixa o objeto, as metas quantitativas e mensuráveis, as formas de aferição, a previsão de receitas e despesas e o cronograma de desembolso.

Dois cuidados merecem registro. O objeto do plano deve guardar correspondência com a finalidade da emenda e com a ação orçamentária a que ela se vincula; e as metas devem ser efetivamente mensuráveis, de modo a permitir, ao final, o cotejo entre o planejado e o executado. O Plano de Trabalho da parceria com a OSC não se confunde com o Plano de Trabalho da emenda em geral, tratado no Capítulo 5 deste manual: este orienta a execução da emenda pelo Município; aquele disciplina a relação entre o Município concedente e a entidade parceira.

Os repasses decorrentes de emendas devem ser tratados com o mesmo rigor dos demais repasses ao Terceiro Setor. Merecem atenção redobrada do concedente a viabilidade técnica e financeira do projeto, a coerência e o detalhamento de todos os componentes do plano, a qualidade das metas e objetivos e a relação custo-benefício para o atingimento dos resultados de interesse público.

8.6 Vedação ao nepotismo nas parcerias

Em decisão de 15 de janeiro de 2026, na ADPF 854, o Supremo Tribunal Federal fixou vedação expressa ao uso de emendas em favor de entidades capturadas por vínculos familiares com o parlamentar indicante e seus assessores. A vedação alcança a Organização da Sociedade Civil que tenha, entre seus dirigentes, cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau.

A vedação alcança **contratações indiretas** (subcontratações e intermediações) que tenham essas mesmas pessoas como beneficiário final. Fundamento: Súmula Vinculante nº 13 e artigo 11, inciso XI, da Lei Federal nº 8.429/1992. Recomenda-se a **declaração de inexistência de nepotismo** previamente à parceria. Sendo o repasse decorrente de emenda com finalidade definida, a declaração deve ser apresentada no processo legislativo.

8.7 Integridade, regulamento de compras e prevenção de conflitos de interesses

O Comunicado GP nº 15/2026 dedica diretrizes específicas às parcerias com o Terceiro Setor. Determina a adoção de medidas de integridade e de prevenção de conflitos de interesses, especialmente nos repasses a OSCs (inciso XI). E orienta, nas parcerias, a observância de dois cuidados, entre outros: a necessidade de aditamento específico quando o recurso de emenda ingressar em ajuste já existente; e a rigorosa prevenção de vínculos de parentesco ou políticos que comprometam a lisura do repasse.

A OSC não contrata pela Lei nº 14.133/2021. Porém, suas aquisições e contratações devem observar a isonomia, a impessoalidade e a economicidade. Após a ADPF 854, soma-se a esses princípios a exigência de rastreabilidade: as contratações da entidade devem permitir o rastreamento da despesa, mediante cotações eletrônicas ou sistemas que registrem o procedimento e os pagamentos a fornecedores.

Para fins de pagamento, o Comunicado GP nº 15/2026 (inciso XII) orienta, ainda, a exigência de documentação fiscal idônea, a conferência da aderência entre o percentual físico executado e os valores liquidados e a realização de vistoria técnica formal antes do recebimento definitivo do objeto.

8.8 Despesas admissíveis e vedações específicas na execução

Definida a parceria e aprovado o Plano de Trabalho, importa distinguir o que pode e o que não pode ser custeado com os recursos da emenda durante a execução pela entidade. Toda despesa deve estar prevista no Plano de Trabalho e guardar relação direta com o objeto pactuado.

O que pode ser pago

O artigo 46 do MROSC autoriza, com recursos vinculados à parceria, a remuneração da equipe encarregada do objeto — inclusive de pessoal próprio da entidade —, abrangendo os respectivos impostos, contribuições, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, férias, décimo terceiro salário,

verbas rescisórias e demais encargos, sem gerar vínculo trabalhista com o poder público (artigo 46, § 3º). Admitem-se, ainda, as diárias exigidas pela execução do objeto; os custos indiretos necessários; e a aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais ao objeto, bem como os serviços de adequação de espaço físico necessários à sua instalação.

Pessoal próprio da entidade e a vedação à substituição de mão de obra

A vedação constitucional ao pagamento de pessoal com recursos de emenda dirige-se ao ente público beneficiário (artigo 166-A, § 1º, inciso I, da CF), e não à entidade parceira. A OSC pode, portanto, remunerar seu próprio pessoal, nos termos do artigo 46 do MROSC, desde que o pagamento desse tipo de despesa conste expressamente do Plano de Trabalho. O Marco veda, contudo, o pagamento de servidor ou empregado público com recursos da parceria, salvo previsão em lei específica e na LDO (artigo 45, inciso II).

Nesse contexto, a fiscalização examinará a realidade material: a contratação deve atender exclusivamente ao objeto da parceria, sendo proibido o uso do ajuste para a mera substituição de mão de obra e de despesas de pessoal do Município.

Além disso, não pode haver relação de dependência financeira da entidade em relação ao recurso da emenda para a manutenção de seu quadro funcional, uma vez que esse tipo de repasse possui caráter estritamente esporádico.

ATENÇÃO

A entidade pode remunerar seu quadro próprio com recursos da parceria (artigo 46 do MROSC). Contudo, é vedado utilizar o ajuste para a mera substituição de mão de obra do ente público. A fiscalização examinará a realidade material: a contratação deve atender exclusivamente ao objeto da parceria, sendo proibido o uso de emendas para substituir despesas de pessoal do Município. Não pode haver relação de dependência financeira da entidade em relação ao recurso da emenda para a manutenção de seu quadro funcional

Obras, reformas e adequação de espaço físico

O Tribunal tem admitido a execução de obras, inclusive construções, quando o recurso é transferido à entidade por instrumento de parceria ou por aditamento a ajuste vigente, desde que a destinação esteja prevista e justificada no plano de trabalho, regular a titularidade do imóvel e obtidas as aprovações dos órgãos competentes. As obras novas exigem exame mais rigoroso de legalidade, viabilidade e titularidade do que as reformas e adequações. Além disso, as obras, reformas e a adequação de espaços físicos precisam ter uma finalidade de interesse público, recíproco e precisam ser criteriosamente avaliados pelo Poder Público, uma vez que a maior parte desses investimentos serão realizados em espaços, locais e prédios privados e que, geralmente, serão incorporados ao patrimônio das entidades sem fins lucrativos.

Bens permanentes e bens remanescentes

Os bens de natureza permanente adquiridos com recursos da parceria, necessários ao objeto mas que a ele não se incorporam, são bens remanescentes (artigo 2º, inciso XIII, do MROSC). O instrumento deve estipular obrigatoriamente o destino desses bens ao término da parceria (artigo 36 do MROSC). Os equipamentos e materiais permanentes são gravados com cláusula de inalienabilidade, e a entidade formaliza promessa de transferência da propriedade à Administração na hipótese de extinção da parceria (artigo 35, § 5º, do MROSC). Não é permitido, portanto, alienar bens adquiridos com recursos da emenda para empregar o produto em outras finalidades, pois a venda caracteriza aquisição desnecessária ao objeto e desvio de finalidade.

Classificação contábil

As despesas com planejamento e execução de obras classificam-se como investimentos, na categoria de despesas de capital. Tratando-se de transferência ao Terceiro Setor, aplica-se a modalidade 50. Por conseguinte, conforme as tabelas de escrituração do Sistema Audesp, uma obra nas instalações de uma OSC, custeada por emenda, registra-se com o código 4.4.50.

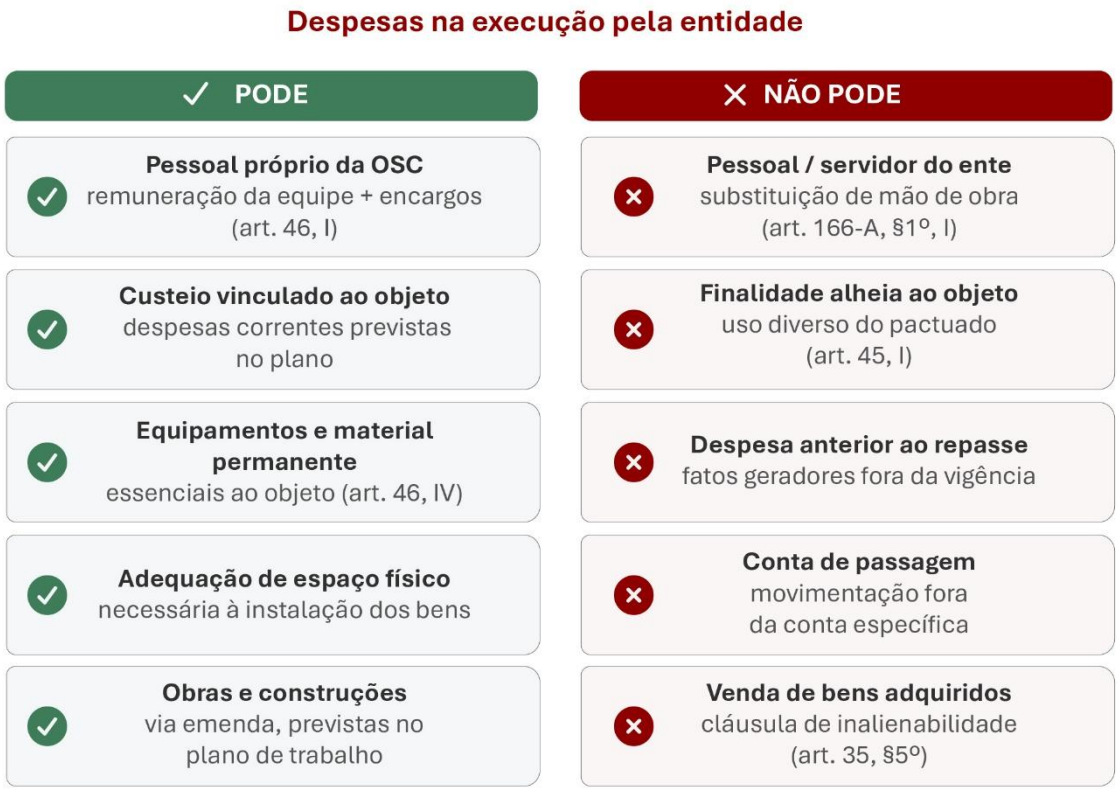


Figura 17 — Despesas na execução pela entidade: o que pode ser custeado e o que é vedado.

8.9 Transparência, conta específica e registro contábil

A entidade beneficiária deve ser identificada no portal de transparência do Município, com CNPJ, objeto, valor e situação da execução, em tempo real, integrando o rol mínimo de divulgação da Resolução TCESP nº 17/2025. A avaliação das entidades privadas sem fins lucrativos

beneficiárias figura, ademais, entre as competências de fiscalização deste Tribunal de Contas (artigo 2º da Resolução). A par da divulgação pelo Município, a própria OSC tem deveres de transparência sobre os recursos recebidos e de rastreabilidade documental da aplicação.

A movimentação dos recursos faz-se em conta bancária específica e exclusiva, vedada a utilização de conta de passagem (artigo 5º da Resolução TCESP nº 17/2025 e inciso VIII do Comunicado GP nº 15/2026). A exigência de conta exclusiva encontra fundamento, ainda, na decisão do Supremo Tribunal Federal, de 16 de agosto de 2024, nas ADIs 7688 e 7695, que, embora referidas às transferências especiais, projeta-se, por analogia, sobre todas as modalidades de emenda. Uma conta preexistente, ainda que inativa, não satisfaz a exigência: a conta deve ser aberta exclusivamente para receber e movimentar os recursos da emenda, vedado o depósito em conta que acumule outros valores ou finalidades. Também é obrigatória a apresentação do Termo de Consentimento (Anexo PC-02 das Instruções nº 01/2024), autorizando o TCESP a acessar diretamente as informações, conciliações e extratos da conta bancária indicada para a movimentação dos recursos do ajuste.

Admite-se uma exceção pontual. Quando o Fisco emite guia única para tributos e encargos que abrangem, a um só tempo, pessoal próprio da entidade e pessoal custeado pela emenda — trâmite operacional sobre o qual a entidade não delibera —, é possível o ressarcimento, à conta específica, do valor pago, desde que comprovados o pagamento e a transferência e mantidas a rastreabilidade e a transparência.

No plano contábil, os repasses a OSCs são objeto da Fase V do Sistema Audesp — Repasses Públicos ao Terceiro Setor, cujas orientações, aplicáveis às emendas destinadas a entidades, constam nas Instruções nº 01/2024. As bases de transparência e rastreabilidade são desenvolvidas no Capítulo 6 deste manual, ao qual se remete.

8.10 Prestação de contas

O processo de prestação de contas dos recursos de emendas executados por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) encerra o ciclo de conformidade da parceria. A Administração Municipal não atua como mera repassadora de recursos financeiros ou como simples agente intermediário na transferência de valores, mas atua como a garantidora primária da legalidade, da eficiência e da correta aplicação da despesa pública.

Nesse sentido, o órgão público concedente detém o poder-dever de exigir da entidade parceira, além dos relatórios gerenciais e finalísticos inerentes ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a estrita observância e a instrução processual do rol documental exigido de forma pormenorizada pelas Instruções nº 01/2024 do TCESP.

Dentre as exigências detalhadas pelas referidas Instruções para a composição e instrução da prestação de contas da entidade, a Administração Municipal deve requerer, obrigatoriamente:

> **Demonstrativos e Relatórios:** O relatório anual de execução do objeto da parceria (comparando as metas propostas com os resultados alcançados) e o Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas aplicadas no objeto, devidamente preenchido conforme o modelo padronizado no Anexo RP-10 das Instruções nº 01/2024.

Rastreabilidade Bancária: A conciliação bancária do mês de dezembro ou do último mês de vigência do ajuste, obrigatoriamente acompanhada dos respectivos extratos da conta corrente específica e exclusiva, bem como das aplicações financeiras relativas a todo o período.

Documentação Contábil: O comprovante de divulgação do Balanço Patrimonial da entidade (dos exercícios encerrado e do anterior), demais demonstrações contábeis com notas explicativas e o balancete analítico acumulado, além da certidão expedida pelo Conselho Regional de Contabilidade (CRC) atestando a habilitação profissional dos responsáveis.

Regularidade e Declarações: A comprovação de regularidade de débitos (Tributos Federais, Dívida Ativa da União, FGTS, Justiça do Trabalho e tributos municipais) e a comprovação da devolução de eventuais saldos não aplicados. Somam-se a isso declarações atualizadas atestando a inexistência de nepotismo, a não ocorrência de contratação ou remuneração indevida de agentes ou servidores públicos, bem como a informação sobre a destinação de bens remanescentes adquiridos com a verba.

Termo de Ciência e de Notificação: A apresentação do Anexo RP-09, acompanhado das respectivas Declarações de Atualização Cadastral, cientificando os responsáveis legais da entidade sobre a tramitação da prestação de contas perante o Tribunal de Contas.

O Parecer Conclusivo

De posse de todo esse acervo documental, é obrigatória a emissão do Parecer Conclusivo por parte da autoridade municipal competente, em rigoroso cumprimento ao artigo 203 das Instruções nº 01/2024 do TCESP. Este deve atestar formalmente, entre outros elementos exigidos pela norma:

- A confirmação da localização e do regular funcionamento da entidade.
- Se as atividades desenvolvidas se compatibilizam com as metas propostas no Plano de Trabalho aprovado.
- A disponibilização e idoneidade dos comprovantes de gastos, nos quais deve constar expressamente a identificação da parceria.
- A regularidade do recolhimento dos encargos trabalhistas pela entidade parceira.

O descumprimento, a omissão ou a superficialidade na emissão deste Parecer Conclusivo expõe os agentes públicos repassadores (Prefeito e Secretários) à responsabilização solidária perante este Tribunal de Contas, configurando grave falha de governança.

O quadro a seguir reúne os elementos da prestação de contas que o Município deve requerer da entidade.

Ponto a verificar	O que observar
Relatório de execução do objeto	Demonstração do cumprimento das metas pactuadas e dos resultados alcançados, com os meios de verificação.
Relatório de execução financeira	Demonstrativos integrais de receitas e despesas (Anexo RP-10 das Instruções nº 01/2024 do TCESP)
Conta específica e conciliação	Extratos da conta exclusiva; conciliação bancária; controle dos rendimentos financeiros.
Destinação de bens e saldos	Destino dos bens remanescentes; devolução de saldos não aplicados, com os rendimentos.
Declarações de regularidade	Declarações atualizadas sobre quadro dirigente, ausência de nepotismo, não remuneração de agentes vedados e do recolhimento dos encargos trabalhistas.
Transparência da prestação	Divulgação da prestação de contas e do resultado de sua análise, em meio eletrônico de acesso público.



Figura 18 — Da indicação à prestação de contas: a sequência das etapas da parceria.

Remessa de Dados ao Sistema Audesp – Fase V

As Instruções nº 01/2024 do TCESP exigem que os órgãos concessores informem obrigatoriamente, por meio do Sistema Audesp – Fase V, todos os dados relativos aos ajustes celebrados com o Terceiro Setor decorrentes da execução da emenda, bem como os seus respectivos aditivos. A remessa dessas informações, e das consequentes prestações de contas, deve observar rigorosamente a formatação eletrônica e a periodicidade estipuladas pelo Calendário Anual de Obrigações do Sistema Audesp, constituindo infração grave a sua inobservância.

8.11 Aprendizado preventivo: as fragilidades mais frequentes

A auditoria estadual que originou o Comunicado GP nº 15/2026 e o Manual Básico sobre Repasses Públicos ao Terceiro Setor, do próprio TCESP, convergem ao apontar as falhas mais recorrentes na aplicação desses recursos. Conhecê-las é a melhor forma de evitá-las. Entre as mais frequentes estão: ausência de conta bancária específica; divergências e falta de conciliação contábil; indícios de conflito de interesses e de nepotismo cruzado; falta de segregação de funções; saque total dos recursos sem observância do cronograma físico-financeiro; pagamento em espécie; realização de despesas fora da vigência do ajuste; uso dos recursos para finalidade diversa da pactuada; aceitação de documentação inidônea; e remuneração de dirigentes em desacordo com o ajuste.

A prevenção dessas situações não é tarefa apenas da entidade. Cabe ao controle interno municipal, na primeira linha, verificar a regularidade das contas específicas, a escrituração no Sistema Audesp, a aderência entre o Plano de Trabalho e a execução e a inexistência de conflitos de interesses.

8.12 Síntese do capítulo

O quadro a seguir consolida, por etapa, os pontos que o Município deve percorrer na parceria com a entidade, da indicação à prestação de contas. Reúne, de forma sintética, os itens detalhados ao longo deste capítulo, como sugestões de verificação a serem adaptadas à realidade de cada Município.

Etapa	O que observar
1. Indicação	Pertinência temática entre a entidade e o objeto da emenda; regularidade preliminar da entidade; declaração de inexistência de nepotismo.
2. Habilitação	Natureza sem fins lucrativos; capacidade técnica e operacional; regularidade jurídica e fiscal; vedações do artigo 39 do MROSC.
3. Modalidade da emenda	Finalidade definida ou execução direta: dispensa de chamamento (artigo 29). Transferência especial: chamamento obrigatório.
4. Formalização	Termo de colaboração ou de fomento; dotação orçamentária; pareceres técnico e jurídico; aditamento específico, se o recurso ingressar em ajuste existente.
5. Plano de trabalho	Objeto vinculado à finalidade da emenda; metas mensuráveis; viabilidade técnica e financeira; cronograma de desembolso; aprovação pelo órgão concedente.
6. Execução	Conta específica e exclusiva; despesas previstas no plano (pessoal próprio admitido, substituição de mão de obra vedada; obras e bens conforme o plano); compras e contratações objetivas, públicas e impessoais; documentação fiscal idônea e rastreável; vistoria antes do recebimento.
7. Transparência	Identificação da entidade no portal (CNPJ, objeto, valor, situação) em tempo real; divulgação pela própria entidade; registro na Fase V do Sistema Audesp.

8. Prestação de contas	Relatório de execução do objeto e financeira; extratos e conciliação; destinação de bens; devolução de saldos; parecer conclusivo do concedente.

Referencial normativo

Reúnem-se a seguir, em padrão ABNT, os atos normativos, as decisões judiciais e os atos do Tribunal de Contas referidos ao longo do manual.

Constituição e legislação federal

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (em especial os artigos 37, 70, 71, 74, 163-A, 165, 166, *caput* e §§, 166-A, e 198, § 2º).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

BRASIL. Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

BRASIL. Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

BRASIL. Lei Federal nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 210, de 25 de novembro de 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Comunicado DTPAR/SEGES/MGI nº 16, de 13 de maio de 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 14 de março de 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 2, de 23 de junho de 2025.

Estado de São Paulo

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989 (em especial os artigos 175 e 175-A).

SÃO PAULO (Estado). Emenda Constitucional estadual nº 45, de 2017.

SÃO PAULO (Estado). Emenda Constitucional estadual nº 50, de 2021.

SÃO PAULO (Estado). Emenda Constitucional estadual nº 52, de 2022.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 61.981, de 20 de maio de 2016.

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 66.426, de 10 de janeiro de 2022.

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 70.311, de 29 de dezembro de 2025.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 17, de 19 de novembro de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instruções nº 01, de 2024 (aprovadas pela Resolução nº 10, de 22 de maio de 2024).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado SDG nº 28, de 8 de maio de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado GP nº 43, de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado GP nº 46, de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado GP nº 01, de 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado GP nº 15, de 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicados da Divisão Audesp nº 55/2025, 09/2026, 17/2026, 19/2026 e 24/2026.

Decisões judiciais e controle de constitucionalidade

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7688/DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7695/DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697/DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7807/MT.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7869/PB.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.301.031/RS.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1034044-74.2025.8.11.0000.