



EMENDAS PARLAMENTARES

Recomendações de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares no estado de São Paulo

fev/2026

Sugestões à Controladoria-Geral do Estado, considerando as determinações da Suprema Corte no âmbito da ADPF 854



CC-BY



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

Contexto

Desde o julgamento pela inconstitucionalidade do orçamento secreto, a Suprema Corte vem impondo uma série de exigências para transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares ao orçamento federal. A Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) 854, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, tornou-se uma ação estruturante de acompanhamento e de estabelecimento de jurisprudências de accountability nesse contexto.

[Atendendo pedido](#) da Transparência Brasil, Transparência Internacional - Brasil e Associações Contas Abertas, enquanto *amici curiae* na ADPF 854, a Suprema Corte estabeleceu em outubro de 2025 a obrigatoriedade de que estados e municípios repliquem os mecanismos já impostos à União. Segundo o ministro relator:

“Não faz sentido que o dever de identificar a origem e os beneficiários finais dos recursos públicos (transparência e rastreabilidade ponta a ponta) se limitasse ao plano federal, permitindo que os mesmos vícios — opacidade, fragmentação, ausência de planejamento e de controle social — persistissem nos níveis estadual, distrital e municipal. Em outras palavras, teríamos um sistema constitucional que exige transparência no topo, mas tolera a obscuridade na base; que corrige o fluxo dos recursos nacionais, mas admite a invisibilidade dos recursos locais” (trecho da decisão de Flávio Dino, publicada em 23.out.2025)

Enquanto integrante do Conselho de Transparência e Administração Pública do Estado de São Paulo, a Transparência Brasil realizou uma análise não exaustiva para verificar se o princípio de **“rastreabilidade ponta a ponta”**, exigido pela Suprema Corte, é praticado pelo governo paulista na execução das emendas parlamentares estaduais, e também se a norma infralegal editada em resposta à ADPF 854 é adequada. Os achados listados na sequência refletem à análise realizada em fev.2026.

Índice

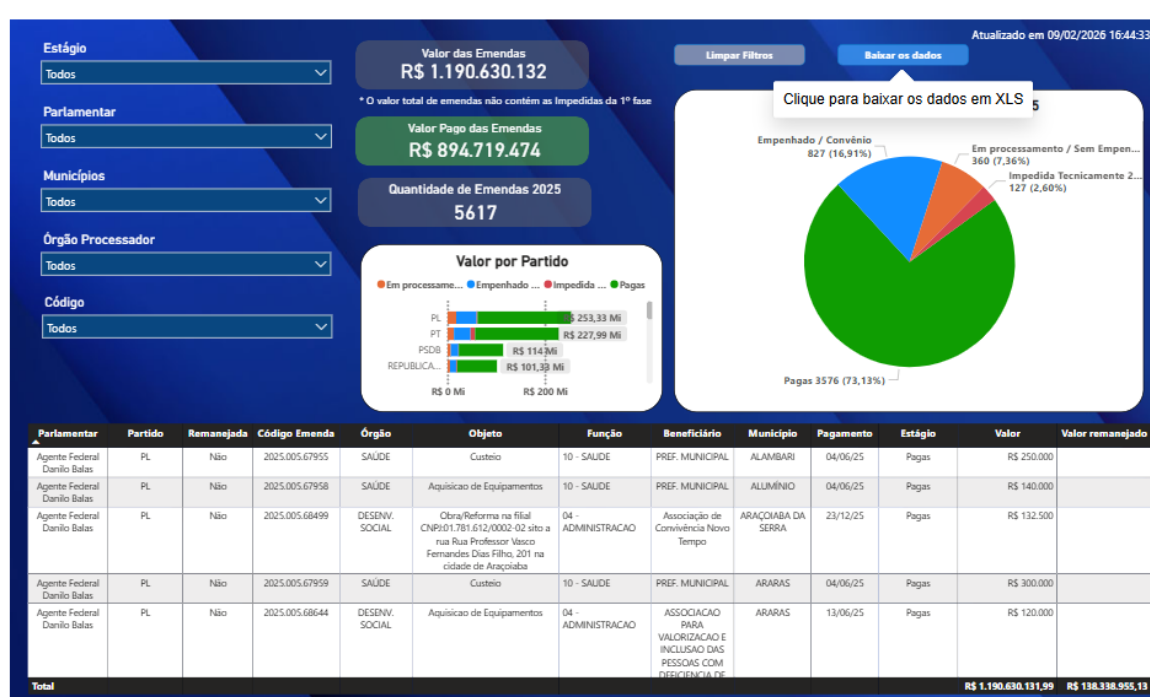
1. Rastreabilidade	4
1.1 Painel emendas estaduais	4
1.2 Painel emendas federais	5
2. Informações de convênios	5
3. Normas infralegais	7
4. Conclusão	11

1. Rastreabilidade

1.1 Painel emendas estaduais

O Portal de Transparência do governo paulista remete a um painel com execução das emendas parlamentares¹ indicadas por deputados estaduais, conforme reprodução abaixo:

Painel: LOA - 2025 - Emendas Impositivas



O referido painel:

- Traz baixa qualidade e não padronização do descritivo do objeto;
- Não disponibiliza o CNPJ do beneficiário;
- Inexistente de interoperabilidade com outros sistemas (como minimamente uma URL que remeta à íntegra do convênio, do plano de trabalho e da prestação de contas);
- Não disponibilização do número do convênio firmado com recursos da emenda.

¹ <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/EmendasParlamentares>

A reprodução abaixo, a partir do download dos dados do painel, evidencia como o campo “objeto” é preenchido com informações vagas, como “custeio” e “projeto esportivo”.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
1	MUNICÍPIO	ÓRGÃO PROCESSAD	OBJETO	IRLAME	PARTIC	ANO	CÓDICI	a Fase Si	ÃO DE GI	BENEFICIÁRIO	ESTÁG	PAGA	VALOR DECISÁ	
2	SANTOS	SAÚDE	Reforma e ampliação	Paulo Mar PL		2025	2025.261.	Não	Ei 10 - SAÚDE	IRMANDADE DA SANTA CASA DI	Empenhado / Convê		R\$ 9.666.278,00	
3	SANTO ANDRÉ	SAÚDE	custeio	Ana Caroli	CIDADANI	2025	2025.290.	Não	Ei 10 - SAÚDE	PREF. MUNICIPAL	Pagas	04/06/25	R\$ 5.000.000,00	
4	PIRACICABA	SAÚDE	custeio	Alex Madri PL		2025	2025.007.	Não	Ei 10 - SAÚDE	PREF. MUNICIPAL	Pagas	04/06/25	R\$ 5.000.000,00	
5	ITAPEVI	SAÚDE	custeio	Atila Jaco	SOLIDARI	2025	2025.266.	Não	Ei 10 - SAÚDE	PREF. MUNICIPAL	Pagas	04/06/25	R\$ 4.000.000,00	
6	GUARULHOS	ESPORTES	Projeto Esportivo	Sebastião	REPUBLIC/	2025	2025.087.	Não	Ei 04 - ADMIN	ASSOCIACAO DESPORTIVA FACI	Pagas	11/04/25	R\$ 4.000.000,00	
7	JACAREÍ	SAÚDE	SAUDE (custeio)	Dr. Elton	União	2025	2025.270.	Não	Ei 10 - SAÚDE	PREF. MUNICIPAL	Pagas	04/06/25	R\$ 4.000.000,00	
8	SANTO ANDRÉ	SGRI	Transferência Especial	Ana Caroli	CIDADANI	2025	2025.290.	Não	Ei 28 - ENCARI	PREF. MUNICIPAL	Pagas	12/05/25	R\$ 3.666.278,00	
9	SÃO BERNARDO DO CAMP	SAÚDE	reforma predial	Luiz Ferna	PT	2025	2025.058.	Não	Emenda LOA	IRMANDADE DA SANTA CASA DI	Em processamento /		R\$ 3.633.139,00	

1.2 Painel emendas federais

Por meio de acordo, os parlamentares paulistas no Congresso aportam os recursos das emendas de bancada (RP 7) diretamente no Governo de São Paulo, e em troca o governador libera recursos do orçamento para indicação pelos deputados e senadores.

Essas indicações são divulgadas em um painel², nos mesmos moldes das emendas dos deputados estaduais, replicando assim os mesmos vícios. Além disso, o painel não está listado no portal de transparência, mas sim na página da Secretaria de Relações Institucionais, o que confunde o usuário.

2. Informações de convênios

O sistema de consulta de convênios³ resultantes de transferências voluntárias do Governo de São Paulo apresenta graves lacunas de informações disponibilizadas, que dificultam - e até impedem - o exercício do controle social, notadamente das emendas parlamentares.

² https://www.governo.sp.gov.br/sec_governo_relacoes/painel/voluntarias_federais_2025

³

<https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/PesquisaComposta.aspx>

Anacrônica, a página inicial do sistema (reprodução abaixo) não dispõe de filtro para origem de emenda parlamentar, tampouco possibilita a localização pelo número do instrumento.

Transferências Voluntárias do Governo do Estado de São Paulo

Busca Pesquisa

DADOS ATUALIZADOS ATÉ O DIA 06/02/2026
EM REAIS

Os convênios ora apresentados são todos aqueles cadastrados no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, que tiveram alguma liberação financeira, a partir de agosto de 2007, independente da data em que foram celebrados. Os lançamentos que aparecem com valores negativos, referem-se a cancelamentos ou estorno de pagamentos.

Região Administrativa:	...
Município:	...
Órgão:	...
Conveniente:	CNPJ/CPF: Razão Social:
Data de Início do Convênio:	Início: Fim:
Valor do convênio:	mínimo: máximo:
Data da Liberação:	Início: Fim:
Valor da Liberação:	mínimo: máximo:
Valor total liberado para o convênio:	mínimo: máximo:
Saldo a Liberar:	mínimo: máximo:
Beneficiado:	☒ Ambos ☐ Entidades ☐ Prefeituras
Item:	...
	Totais por Item: ☒ Não ☐ Sim
Tipo:	☒ Ambos ☐ Custeio ☐ Investimento

Pesquisa

A tela de um convênio específico (reprodução na sequência), por sua vez, apresenta:

- Campo do objeto sintético, sem detalhamento;
- Ausência de campo relativo à origem de emenda parlamentar;
- Ausência de links que remetam à íntegra do convênio, tampouco da prestação de contas.

Transferências Voluntárias do Governo do Estado de São Paulo

Transferências por Convênio

DADOS ATUALIZADOS ATÉ O DIA 06/02/2026
EM REAIS

Convênio:	09019620250679742
Objeto:	MATERIAL DE CONSUMO
Município:	0673 - TABAPUA
Entidade:	Cnpj: 71981476000107 Razão Social: ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE TABAPUA
Órgão:	09 - SECRETARIA DA SAUDE
Início:	16/06/2025
Fim:	30/06/2025
Valor Convênio:	150.000,00
Valor Liberação:	Total: 150.000,00 Mês: 0,00 Semana: 0,00
Saldo a Liberar:	0,00
Última Liberação:	27/06/2025 Valor: 150.000,00
Data da Celebração:	16/06/2025
Data da Publicação:	18/06/2025
Valor Contrapartida:	168,20
Valor Total:	150.168,20
Resp. Cedente:	TATIANA DE CARVALHO COSTA LOSCHER
Resp. Conveniente:	SANDRA CRISTINA SIMOES SILVA
Situação:	EM EXECUÇÃO

CNPJ	Município/Entidade	Item	Objeto	Custeio/Investimento	Tipo	Data	Valor liberado/estornado
71981476000107	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE TABAPUA	33504390	OUTRAS SUBVENCOES SOCIAIS	CUSTEIO	ENTIDADES	27/06/2025	150.0

Não foi possível localizar, no sistema de convênios listado no portal de transparência, possibilidade de acesso à íntegra dos instrumentos. Essas informações estão pulverizadas nas páginas de algumas secretarias, como na Saúde⁴. A descentralização das informações prejudica gravemente a rastreabilidade das emendas.

3. Normas infralegais

No contexto da ADPF 854, foi imposta a rastreabilidade ponta a ponta das emendas, ou seja, a possibilidade de reconstruir o caminho do recurso público da indicação parlamentar à prestação de contas, com registros que permitam controle institucional e social.

No Estado de São Paulo existem três marcos infralegais para essa temática: (i) o Decreto nº 70.311/2025, de 29/12/2025, editado já sob a pressão direta da agenda de rastreabilidade na ADPF 854; (ii) o Decreto nº 66.173/2021, que

4

<https://saude.sp.gov.br/ses/perfil/cidadao/homepage/outros-destaques/transparencia/convenio>

disciplina convênios; (iii) e o Decreto Nº 66.426/2022, que trata da operacionalização das emendas parlamentares.

3.1 Decreto nº 70.311

O decreto explicita, em seus considerandos, a ADPF 854 como fundamento e define rastreabilidade como a capacidade de *"identificar e acompanhar todas as etapas"* desde a indicação parlamentar até a prestação de contas final.

A norma estabelece dois pilares: processamento integral em ambiente digital centralizado ("SP Sem Papel – Serviço Demandas") e publicação de informações no Portal da Transparência do Estado, acompanhada da disponibilização de "documentos e relatórios" para controle social e o "registro de todas as etapas do processo", elencando um rol mínimo de documentos que deverão se apresentados, nos termos a seguir:

Artigo 2º - Para fins deste decreto, a rastreabilidade é a capacidade de identificar e acompanhar todas as etapas da execução dos recursos públicos, desde a indicação parlamentar até a prestação de contas final.

Parágrafo único - A transparência e a rastreabilidade serão garantidas mediante:

1. o processamento integral das emendas parlamentares e transferências voluntárias, em ambiente digital "SP Sem Papel - Serviço Demandas";
2. a publicação de informações no Portal da Transparência do Estado de São Paulo;
3. a disponibilização de documentos e relatórios para controle social;
4. o registro detalhado de todas as etapas do processo de execução.

Artigo 3º - O processamento das emendas parlamentares individuais e das transferências voluntárias decorrentes de indicações parlamentares será realizado, integral e obrigatoriamente, no Serviço Demandas, integrante do ambiente digital de gestão documental instituído no âmbito do Programa SP Sem Papel e abrangerá todas as etapas da tramitação, inclusive as fases orçamentária, financeira e de prestação de contas final.

§ 1º - No sistema referido no "caput" deste artigo, deverão ser obrigatoriamente incluídos:

1. o instrumento jurídico vinculante (convênio, termo de fomento, termo de colaboração ou instrumento congênere);
2. o plano de trabalho;
3. o cronograma físico-financeiro detalhado da execução;

4. todos os documentos comprobatórios das etapas de execução;
5. os relatórios de acompanhamento e de prestação de contas.

§ 2º - O cronograma físico-financeiro a que se refere o item 3 do § 1º deste artigo, deverá especificar:

1. as etapas de execução do objeto;
2. os prazos para cada etapa;
3. os valores a serem desembolsados em cada período.

Apesar da positiva centralização do fluxo no Serviço Demandas e fixação de um mínimo documental a ser incluído no sistema, existem consideráveis lacunas com potencial para prejudicar ou inviabilizar o controle social:

- **Temporal:** não há prazos para publicação/atualização no Portal da Transparência. O conceito de atualização em tempo real, introduzido na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Complementar nº 131/2009, não é mencionado no decreto. Assim, a disponibilização da informação pode ocorrer apenas “a posteriori”, podendo inclusive ocorrer apenas ao final de cada exercício de maneira global e retroativa, perdendo a tempestividade para um controle social efetivo.
- **Dados abertos e interoperáveis:** o decreto determina publicação e disponibilização de documentos, mas não define obrigação de dados em formato aberto, legível por máquina, com padronização mínima e mecanismos de extração (bases estruturadas, API, dicionário de dados). Sem essas exigências, a norma possibilita que os registros - na origem e na disponibilização - ocorram em formato fechado e não estruturado, como PDFs, que são insuficientes para o controle interno e externo.
- **Acesso público:** o decreto estabelece o Serviço Demandas como repositório central, mas não define qual será o nível de acesso público a esse ambiente - se total, parcial ou inexistente -, tampouco define um rol

mínimo de documentos que serão disponibilizados, havendo apenas texto genérico de “documentos e relatórios”.

Portanto, o decreto não estabelece quais documentos serão publicizados, em qual formato, em que ambiente e em qual prazo. Não há, ainda, garantias de que os documentos listados no artigo 3º, § 1º serão acessíveis ao público.

Por fim, a norma traz positivas exigências para transferências especiais (condiciona execução a plano de trabalho e conta bancária específica; define conteúdo do plano; disciplina relatórios semestrais e relatório final em 60 dias; e especifica documentação mínima). O decreto, nesse sentido, é coerente com as determinações da Suprema Corte e da Lei Complementar 210 sobre as emendas pix. Porém, a norma não versa sobre os demais instrumentos (como convênios e outras transferências voluntárias decorrentes de indicação, notadamente de deputados federais), sem detalhar padrões equivalentes de transparência ativa.

3.2 Decreto nº 66.173/2021

Diante do não estabelecimento de exigências detalhadas para convênios no Decreto nº 70.311, é essencial analisar o Decreto nº 66.173/2021, norma vigente que regula essa matéria, editada em um contexto anterior à ADPF 854, portanto sem incorporar a transparência e rastreabilidade como diretrizes norteadoras.

A norma não faz menção à transparência ativa obrigatória das informações detalhadas dos convênios e de sua execução física e financeira, especialmente a publicização de planos de trabalho e prestação de contas.

Tampouco menciona um sistema centralizado e digital de informações de convênios, análogo ao *Transferegov.br* federal. Não fica claro, pelo Decreto nº 70.311, se a operacionalização de todos os convênios se dará pelo SP sem Papel - Serviço de Demandas, ou se apenas aqueles decorrentes de emendas, o que representaria uma multiplicidade de sistemas e de padronizações.

3.3 Decreto nº 66.426/2022

A norma dispõe sobre “o procedimento para a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas impositivas ao projeto de lei orçamentária”. Ela concentra-se no fluxo interno de recebimento da indicação, aprovação e pagamento, e não na publicidade das informações.

Apesar de já mencionar o SP Sem Papel, não há previsão de uma interface pública ou de acesso que permita ao cidadão acompanhar o trâmite em tempo real. Pelo contrário: o acesso é restrito aos usuários cadastrados (art. 2), englobando parlamentares e beneficiários.

O decreto não menciona a obrigatoriedade de disponibilização dos dados das emendas em formato aberto, tampouco elenca um rol mínimo de informações publicizáveis.

4. Conclusão

O atual arcabouço normativo do Estado de São Paulo, bem como seus sistemas de transparência ativa, encontram-se em descompasso com as determinações de rastreabilidade e publicidade estabelecidas na ADPF 854. A fragmentação normativa e a opacidade dos sistemas impedem o controle social efetivo sobre o ciclo de vida completo (rastreabilidade ponta a ponta) dos recursos indicados por parlamentares. Nesse sentido, a Transparência Brasil recomenda:

- A revisão e harmonização dos decretos nº 70.311/2025, nº 66.173/2021 e nº 66.426/2022, para que estabeleçam a publicização em tempo real das informações, o acesso público aos sistemas e a disponibilização de documentos em formato aberto.
- A interoperabilidade total entre os sistemas de gestão de convênios, de execução financeira e de operacionalização das emendas parlamentares

("SP Sem Papel" e sistemas correlatos), eliminando ilhas de informação que dificultam a rastreabilidade e a pulverização de bancos de dados entre as secretarias.

- A disponibilização de interfaces a usuários públicos que, aos moldes do Portal de Transparência e do Transferegov do Governo Federal, permitam acessar, minimamente:
 - a íntegra dos convênios, incluindo planos de trabalho e prestações de contas;
 - a execução orçamentária em tempo real (empenhos, liquidações e pagamentos) da emenda;
 - campos padronizados com informações estruturadas sobre o objeto detalhado da emenda.



A Transparência Brasil é uma organização sem fins lucrativos, independente e autônoma fundada em abril de 2000. Sua atuação é reconhecida pelo rigor metodológico com dados para ampliação da qualidade e eficiência do gasto público e promoção de instituições públicas íntegras na democracia brasileira.

 imprensa@transparencia.org.br

 transparencia.org.br