

INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 05/2025

Estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais, pelo inciso XXIX do art. 3º, pelo inciso IX do art. 35 e pelo inciso III do art. 72 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17 de janeiro de 2008; pelo inciso XXIX do art. 3º, pelo inciso II do art. 24, pelo inciso III do art. 350 e pelo inciso III do art. 436 da Resolução nº 24, de 13 de dezembro de 2023; e pelo inciso I do art. 3º da Resolução nº 06, de 27 de maio de 2009;

Considerando que a Constituição da República consagra os princípios da publicidade e da transparência na Administração Pública, assegurando a todos os cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo (art. 1º, caput, c/c o art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, caput, e § 3º, II);

Considerando que a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), reforça esses comandos constitucionais, estabelecendo a divulgação de informações de forma proativa como regra e a promoção da cultura da transparência na Administração Pública;

Considerando que o acesso público irrestrito às informações sobre emendas parlamentares e a rigorosa rastreabilidade de seus recursos constituem pressupostos indispensáveis para o efetivo controle social e institucional, permitindo auditorias mais eficientes por parte deste Tribunal de Contas e dos demais órgãos fiscalizadores, em atendimento ao dever constitucional de tutela do erário;

Considerando que o art. 163-A da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em sistema integrado, de forma a garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade desses dados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público;

Considerando as decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, pelo Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Flávio Dino, que reconheceu a transgressão aos postulados republicanos da transparência, publicidade e impessoalidade nas chamadas emendas de relator do “orçamento secreto”, afirmando a obrigatoriedade de divulgação de informações completas, precisas, claras e fidedignas sobre a execução do orçamento, de modo a viabilizar o efetivo controle pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade; e que condicionou o recebimento dos recursos provenientes de emendas parlamentares à divulgação prévia do plano de trabalho a ser executado;

Considerando a decisão monocrática proferida em 23 de outubro de 2025 na ADPF nº 854, que estendeu de forma mandatória a todos os Estados, Distrito Federal e Municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, em observância ao princípio da simetria e ao art. 163-A da Constituição da República; e determinou que os Tribunais de Contas dos Estados adotassem as providências necessárias à fiscalização e 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;

Considerando que a decisão proferida na ADPF nº 854 reforça que as normas sobre processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais;

Considerando que a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, deve servir de parâmetro para a proposição e a execução de emendas parlamentares estaduais e municipais na lei orçamentária anual;

Considerando que os entes subnacionais devem observar os percentuais fixados nos §§ 9º e 9º-A do art. 166 da Constituição da República para as emendas parlamentares impositivas, em respeito ao princípio da simetria constitucional e às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ADIs nºs 6670 e 7493;

Considerando a necessidade de estabelecer diretrizes, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo estadual e municipais, para assegurar a transparência, rastreabilidade e prestação de contas das emendas parlamentares incluídas nas leis orçamentárias a partir do exercício de 2026;

Considerando que, em março de 2026, será realizada audiência no STF, com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos Ministérios Públicos de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a fim de que sejam apresentados os primeiros resultados das medidas de conformidade das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais – quando existentes – ao modelo federal de transparência e rastreabilidade derivado da Constituição da República e das decisões do Plenário daquela Corte;

Considerando o disposto na Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOMAUDICON-AMPCON-CNPGC nº 01/2025, que orienta os Tribunais de Contas a adotarem medidas voltadas à conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares ao modelo federal de controle;

Considerando o disposto na Recomendação AMPCON nº 01/2025, que orienta aos membros associados do Ministério Público de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, para a implementação de medidas visando à conformidade, transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares ao orçamento público dos Estados e Municípios, em simetria ao modelo federal determinado na ADPF nº 854;

RESOLVE:

Art. 1º Esta Instrução estabelece normas com vistas a assegurar a transparência e a rastreabilidade na execução orçamentária e financeira, bem como a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas emendas parlamentares estaduais e municipais.

Art. 2º Compete a este Tribunal de Contas:

I – fiscalizar a adequada aplicação dos recursos e a conformidade dos atos administrativos relacionados às emendas parlamentares estaduais e municipais, de modo que seja possível acompanhar todo o ciclo do processo orçamentário, desde a sua origem, até o seu beneficiário final;

II – fiscalizar e orientar os gestores públicos quanto à necessidade de que as entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais e municipais observem os parâmetros de transparência e rastreabilidade, devendo se adequar às exigências legais e procedimentais necessárias;

III – fiscalizar a implementação de mecanismos de rastreabilidade e transparência dos atos de seus jurisdicionados;

IV – fiscalizar e orientar os gestores públicos para prevenir e coibir práticas vedadas, como o uso de contas bancárias intermediárias ou “de passagem”, saques em espécie e demais mecanismos que comprometam o controle do gasto público, por impedirem a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final;

V – fiscalizar e orientar os gestores quanto à necessidade de identificar, nos demonstrativos fiscais, os recursos oriundos de emendas parlamentares, de forma detalhada, bem como de registrar a receita decorrente de emendas parlamentares conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal; e

VI – expedir atos complementares destinados à normatização e padronização dos procedimentos de controle e de prestação de contas pelos jurisdicionados, observando, no que for aplicável a Estados e Municípios, as diretrizes definidas pelo Supremo Tribunal Federal para as emendas parlamentares federais, no âmbito da ADPF nº 854.

Art. 3º A fiscalização do Tribunal sobre o cumprimento das condicionantes orçamentárias e financeiras previstas nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição da República, será realizada:

I – por iniciativa própria, por meio de instrumentos de fiscalização como auditorias, inspeções, acompanhamentos, levantamentos, requisição de dados, informações e documentos; ou

II – por iniciativa de terceiros, em razão de pedido da Assembleia Legislativa, de Câmara Municipal ou de comissão de qualquer dessas Casas ou por meio de representações e denúncias.

Art. 4º O Estado e os Municípios deverão assegurar a rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares em todas as etapas da execução orçamentária e financeira, em conformidade com os padrões de registro e controle previstos na legislação aplicável, notadamente nas normas nacionais de contabilidade pública.

Art. 5º Os sistemas contábeis, orçamentários e financeiros do Estado e dos Municípios deverão incorporar identificadores contábeis específicos para as emendas parlamentares, em conformidade com a codificação padronizada no Plano de Contas.

Parágrafo único. Os codificadores contábeis a que se refere o caput deste artigo devem associar cada despesa executada com as emendas parlamentares correspondentes por meio de fontes de recurso, códigos ou identificadores únicos de emenda.

Art. 6º Os recursos recebidos por meio de emenda parlamentar deverão ser movimentados em uma conta específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedadas a transferência financeira para outras contas correntes, a realização de saques em espécie, a utilização de “contas de passagem” usadas para transferências de recursos fundo a fundo e mecanismos congêneres que impeçam a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final ou a identificação do destino das verbas.

Art. 7º O Estado e os Municípios deverão assegurar a ampla divulgação das emendas parlamentares estaduais e municipais, em meio digital de acesso público, observando-se, no mínimo, os seguintes elementos:

I – identificação do parlamentar proponente: nome completo do Deputado Estadual ou Vereador, comissão, bancada ou outro autor da emenda, com indicação de partido e unidade parlamentar;

II – identificação da emenda: número de referência ou código único da emenda no orçamento, vinculado ao respectivo ato normativo (Lei Orçamentária Anual ou crédito adicional) que a aprovou;

III – objeto da despesa: descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, projeto ou atividade a ser executado e sua finalidade específica;

IV – valor alocado: montante de recursos previsto na emenda parlamentar;

V – órgão ou entidade executora: identificação do órgão/entidade público responsável pela execução da despesa ou, se for o caso, beneficiário final dos recursos (quando se tratar de transferência a Município, organização da sociedade civil ou outra entidade destinatária dos recursos);

VI – localidade beneficiada: indicação do Município ou entidade onde os recursos da emenda serão aplicados ou que será beneficiado pelo projeto/ação financiado;

VII – cronograma de execução: prazo previsto para a implementação do objeto da emenda, com datas estimadas de início e término, incluindo fases ou etapas intermediárias quando pactuadas em instrumentos como convênios ou planos de trabalho;

VIII – instrumentos vinculados: referência a eventuais instrumentos jurídicos celebrados para a execução da emenda, tais como números de convênios, contratos de repasse, termos de fomento ou similares, se existentes, bem como o número do processo administrativo correspondente;

IX – Plano de Trabalho elaborado pelo beneficiário da emenda contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto a ser executado, finalidade e metas a serem alcançadas;

b) estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto, discriminando os valores provenientes de transferências especiais e os oriundos de outras fontes de recursos, se for o caso;

c) classificação orçamentária da despesa, informando o valor aplicado em despesas correntes e em despesas de capital; e

d) previsão de prazo para a conclusão do objeto a ser executado e cronograma de execução.

X – relatório de gestão dos recursos contendo, no mínimo:

a) detalhamento do objeto;

b) detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do §2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição da República; e

c) relação dos procedimentos licitatórios e contratos celebrados.

XI – receptor e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ): Administração Pública, entidade sem fins lucrativos ou do terceiro setor, consórcio público, pessoa jurídica de direito privado e outros;

XII – Município/Estado e CNPJ: receptor dos recursos;

XIII – data: de disponibilização do recurso;

XIV – gestor responsável: nome completo do gestor responsável pela execução dos recursos;

XV – grupo de Natureza de Despesa (GND);

XVI – banco e conta corrente: nome da instituição bancária e número da conta corrente de movimentação dos recursos;

XVII – anuência prévia do Sistema Único de Saúde (SUS): assinalar se houve ou não anuência prévia do gestor do SUS, se for o caso.

§ 1º O relatório de gestão a que se refere o inciso X deste artigo deverá ser disponibilizado até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º As informações a que se referem os incisos I a XVII devem ser divulgadas antes da execução orçamentária e financeira das emendas.

Art. 8º O Estado e os Municípios deverão adotar providências para:

I – adaptar os sistemas contábeis, orçamentários e financeiros, a fim de permitir o registro e o rastreamento das emendas parlamentares;

II – viabilizar eventual necessidade de realizar a integração com bases de dados federais, estaduais e municipais pertinentes;

III – garantir acesso público e tempestivo às informações relativas às emendas, a fim de possibilitar o controle social de forma ampla, na forma do art. 7º desta instrução normativa;

IV – estabelecer, por meio de ato normativo próprio, o ciclo de fiscalização e aprovação das contas decorrentes da execução de emendas parlamentares;

V – regulamentar a Lei Complementar federal nº 210, de 25 de novembro de 2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual, e as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 854;

VI – aperfeiçoar a transparência pública relativa ao recebimento de recursos provenientes de emendas parlamentares por organizações não governamentais e demais entidades do terceiro setor, em conformidade com os artigos 10 a 12 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e a legislação correlata;

VII – adotar a Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para as emendas de transferências especiais, com integração à plataforma ou sistema federal até março de 2026;

VIII – realizar auditorias, por meio do Sistema de Controle Interno do Estado e dos Municípios, com a elaboração de relatórios e notas técnicas que comprovem a adoção de medidas destinadas ao aprimoramento da transparência e da rastreabilidade de todos os recursos provenientes de emendas parlamentares;

IX – efetuar o registro da receita decorrente de emendas parlamentares conforme a classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, observando-se os novos códigos-fonte definidos na Portaria STN/MF nº 1.307, de 19 de agosto de 2024;

X – observar o percentual da receita corrente líquida para aprovação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e o percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

XI – suspender a execução orçamentária e financeira de quaisquer emendas parlamentares a partir de 1º de janeiro de 2026, até que seja demonstrada o cumprimento do art. 163-A da Constituição da República; e

XII – disponibilizar, em meio digital de acesso público, as informações referentes às transferências “fundo a fundo”.

Art. 9º O Tribunal acompanhará e informará ao Supremo Tribunal Federal a implementação das providências a que se refere o art. 8º desta instrução normativa.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput deste artigo, o Tribunal poderá determinar que seja apresentado pelo Estado e Municípios plano de ação detalhado com as medidas necessárias à implementação ou ao aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e rastreabilidade dos recursos decorrentes das emendas parlamentares contendo, no mínimo:

I – diagnóstico da situação atual quanto à publicidade e rastreabilidade das emendas parlamentares;

II – cronograma de execução das ações corretivas ou de melhoria;

III – identificação dos responsáveis pela implementação das medidas propostas;

IV – previsão de integração com sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle interno.

Art. 10 Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Governador Milton Campos, em 10 de dezembro de 2025.

Conselheiro Durval Ângelo – Presidente