



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidência

Ofício Circular nº 9786/2026

Belo Horizonte, 15 de maio de 2026.

Ref.: Determinação para adequação às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas parlamentares impositivas (Instrução Normativa nº 05/2025/TCEMG, art. 163-A da Constituição da República e ADPF nº 854/STF).

Senhor(a) Prefeito(a), Senhor(a) Controlador(a) Interno do Município, Senhor(a) Presidente de Câmara Municipal, Senhor(a) Controlador(a) Interno da Câmara Municipal,

Cumprimentando cordialmente Vossa Excelência, informo que este Tribunal de Contas editou a Instrução Normativa nº 05/2025, de 10 de dezembro de 2025, com o objetivo de assegurar transparência, rastreabilidade e conformidade na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares estaduais e municipais, à luz do art. 163-A da Constituição da República, da Lei Complementar federal nº 210/2024 e das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854.

Com a finalidade de diagnosticar a situação atual dos municípios mineiros quanto à proposição, execução e transparência das emendas parlamentares impositivas, este Tribunal encaminhou questionário auto declaratório às Prefeituras, estruturado para captar informações sobre planejamento orçamentário, registros contábeis e financeiros, transparência ativa e movimentação bancária específica.

A partir das respostas encaminhadas, foram identificados pontos críticos de não conformidade, que comprometem a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da execução das emendas parlamentares, em afronta direta à Constituição da República, à Instrução Normativa nº 05/2025 e às determinações do Supremo Tribunal Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidência

Diante disso, o presente expediente deixa de possuir caráter meramente orientativo e passa a estabelecer DETERMINAÇÃO EXPRESSA aos Municípios, nos termos a seguir:

Fica DETERMINADO que os Municípios promovam a completa adequação às exigências normativas, especialmente quanto aos seguintes pontos já destacados por este Tribunal:

1. Adequação normativa local

Para que as emendas impositivas possuam validade jurídica, é indispensável que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória. A mera previsão na Lei Orçamentária Anual não supre tal exigência, devendo ser promovida a atualização normativa necessária.

2. Conta bancária específica e rastreabilidade dos recursos

Deverá ser observada integralmente a exigência de conta específica prevista no art. 6º da Instrução Normativa nº 05/2025, sendo vedados:

- a) transferências para contas diversas;
- b) saques em espécie;
- c) utilização de contas de passagem;
- d) quaisquer mecanismos que inviabilizem a identificação do beneficiário final dos recursos.

3. Transparência ativa e divulgação digital das emendas

Os Municípios deverão disponibilizar, em meio eletrônico de amplo acesso público, de forma tempestiva e padronizada, as informações mínimas relativas às emendas parlamentares, incluindo:

- autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução orçamentária e financeira, contratos, dados bancários e identificação do gestor responsável, conforme previsto no art. 7º da Instrução Normativa nº 05/2025.



4. Da recente orientação do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Supremo Tribunal Federal acerca do limite constitucional das emendas parlamentares impositivas

Ressalta-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.25.502387-1/000, Relatora Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto, julgado em 22/04/2026 e publicado em 13/05/2026, firmou relevante compreensão acerca da necessária observância do princípio da simetria constitucional na instituição e execução das emendas parlamentares impositivas no âmbito municipal e estadual.

Na referida decisão, o Órgão Especial do TJMG reconheceu, em sede cautelar, que os entes dotados de Poder Legislativo unicameral — como os Municípios e os Estados — não podem simplesmente reproduzir o percentual global de 2% (dois por cento) previsto no art. 166, §9º, da Constituição da República para o Congresso Nacional, uma vez que referido percentual contempla a estrutura bicameral federal, abrangendo conjuntamente Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Conforme expressamente consignado no acórdão, o art. 166, §9º-A, da Constituição da República promoveu a repartição interna do percentual constitucional, estabelecendo que apenas 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) corresponde às emendas dos Deputados Federais, enquanto 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) se refere às emendas dos Senadores da República.

Assim, concluiu o TJMG que, em razão do unicameralismo característico das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, o limite constitucional aplicável às emendas parlamentares individuais impositivas deve observar o percentual de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, e não o percentual global de 2% (dois por cento).

A Corte mineira destacou, ainda, que permitir a utilização integral do percentual de 2% por legislativos unicamerais implicaria conferir aos vereadores e deputados estaduais poder orçamentário superior ao atribuído aos próprios deputados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidência

federais, em afronta ao pacto federativo, à simetria constitucional e às normas gerais de direito financeiro editadas pela União.

No mesmo sentido, merece especial destaque a recente decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7869/PB, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, na qual foi reconhecida, em juízo de cognição sumária, a plausibilidade jurídica da tese segundo a qual os Estados e Municípios devem observar, por força do princípio da simetria, o percentual de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto, considerando a estrutura unicameral dos respectivos Poderes Legislativos.

Na referida decisão, o Ministro Relator consignou expressamente que as normas constitucionais federais relativas ao processo legislativo orçamentário constituem normas de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, ressaltando que os Poderes Legislativos estaduais e municipais correspondem funcionalmente à Câmara dos Deputados, e não ao Congresso Nacional em sua integralidade bicameral.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal ressaltou que admitir percentual superior ao parâmetro constitucional aplicável aos Deputados Federais implicaria distorção do modelo federativo, desequilíbrio no sistema orçamentário e afronta direta às balizas estabelecidas pelo art. 166, §§9º e 9º-A, da Constituição da República.

Diante desse cenário jurisprudencial, recomenda-se aos Municípios e respectivas Casas Legislativas a imediata revisão de suas normas locais, práticas orçamentárias e procedimentos internos relativos às emendas parlamentares impositivas, especialmente quanto à observância do percentual máximo de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício financeiro anterior ao encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual, sob pena de adoção das medidas constitucionais, legais e regimentais cabíveis.

5. Da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 854 acerca da vedação de destinação de emendas parlamentares a entidades vinculadas a agentes políticos e seus familiares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidência

Cumprir destacar, ainda, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854, de relatoria do Ministro Flávio Dino, que reforçou de maneira contundente os deveres de transparência, rastreabilidade, moralidade e impessoalidade na destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares.

Na referida decisão, o Ministro Relator registrou graves indícios de utilização indevida de recursos públicos destinados a organizações não governamentais e entidades do terceiro setor, inclusive com direcionamento de verbas públicas a entidades vinculadas, direta ou indiretamente, a parlamentares, assessores parlamentares e respectivos familiares.

Em razão desse cenário, o Supremo Tribunal Federal determinou a vedação da destinação de emendas parlamentares a organizações da sociedade civil e demais entidades do terceiro setor que possuam, em seus quadros diretivos, administrativos ou operacionais, cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau de parlamentares responsáveis pela indicação dos recursos, bem como de assessores parlamentares vinculados aos respectivos agentes políticos.

A decisão igualmente vedou mecanismos indiretos de favorecimento pessoal, inclusive hipóteses de contratação, subcontratação ou prestação de serviços por empresas, cooperativas ou entidades integradas por familiares de parlamentares ou assessores parlamentares, assentando que tais práticas afrontam frontalmente os princípios constitucionais da moralidade administrativa, impessoalidade e interesse público.

O Ministro Flávio Dino ressaltou, ainda, que a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal — que veda o nepotismo na Administração Pública — deve orientar também a interpretação das normas relativas à destinação e execução de emendas parlamentares, especialmente diante do risco de captura privada do orçamento público e de utilização de recursos estatais para favorecimentos pessoais ou familiares.

A Suprema Corte destacou, ademais, que a transparência integral, a rastreabilidade das transferências financeiras, a identificação do parlamentar proponente e do beneficiário final dos recursos públicos constituem exigências constitucionais inderrogáveis, especialmente após o julgamento da ADPF nº 854 e a posterior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidência

incorporação de parte significativa dessas diretrizes pela Lei Complementar federal nº 210/2024.

Dessa forma, ficam os destinatários deste Ofício Circular cientificados de que a destinação, execução ou intermediação de recursos oriundos de emendas parlamentares em desconformidade com os princípios da moralidade, impessoalidade, transparência e rastreabilidade poderá ensejar a adoção das medidas fiscalizatórias, sancionatórias e de responsabilização cabíveis, inclusive comunicação aos órgãos de controle externo, Ministério Público e Supremo Tribunal Federal.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais informa que acompanhará, de forma permanente e rigorosa, a evolução das recentes decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais relacionadas às emendas parlamentares impositivas, especialmente no que se refere aos deveres de transparência, rastreabilidade, moralidade administrativa, impessoalidade, limites constitucionais de execução orçamentária e prevenção de conflitos de interesse e favorecimentos indevidos.

Nesse contexto, registra-se que as orientações jurisprudenciais firmadas no âmbito da ADPF nº 854/STF, da ADI nº 7869/STF e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.25.502387-1/000 do TJMG poderão ensejar a edição de novos atos normativos, recomendações, orientações técnicas, instruções normativas, determinações e demais medidas de controle por parte desta Corte de Contas, com vistas à adequada conformação dos procedimentos administrativos, orçamentários, financeiros e legislativos adotados pelos jurisdicionados às balizas constitucionais e legais atualmente vigentes.

Ressalta-se, por fim, que o eventual descumprimento das diretrizes constitucionais, legais e jurisprudenciais relacionadas à execução das emendas parlamentares poderá ensejar a adoção das medidas fiscalizatórias, cautelares, sancionatórias e corretivas cabíveis no âmbito das competências constitucionais deste Tribunal.

Assim, o descumprimento das determinações acima ensejará, de forma automática e sem prejuízo de outras medidas cabíveis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidência

I – Recomendação de suspensão da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares no âmbito do Município, até a efetiva comprovação de adequação;

II – Adoção de medidas de fiscalização específicas, com responsabilização dos gestores;

III – Comunicação ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854, em razão do descumprimento das exigências de transparência e rastreabilidade;

IV – Aplicação das sanções previstas na legislação e no Regimento Interno deste Tribunal, considerando a violação ao art. 163-A da Constituição da República.

Ressalta-se que o art. 163-A da Constituição da República estabelece a obrigatoriedade de disponibilização de informações contábeis, orçamentárias e fiscais de forma a garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados, sendo inadmissível a execução de recursos públicos sem observância desses requisitos.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 854, firmou entendimento no sentido da obrigatoriedade de transparência integral na execução das emendas parlamentares, com identificação do parlamentar proponente e do beneficiário final.

Nos termos do art. 9º da Instrução Normativa nº 05/2025, este Tribunal acompanhará a implementação das providências, podendo requisitar, a qualquer tempo:

- a) diagnóstico da situação atual;
- b) cronograma de execução;
- c) identificação dos responsáveis;
- d) comprovação das medidas adotadas.

Espera-se que as medidas ora determinadas sejam implementadas com prioridade máxima, de modo a assegurar a regularidade da execução das emendas parlamentares e o pleno atendimento aos princípios constitucionais da administração pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidência

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais atuará de forma rigorosa na verificação do cumprimento das presentes determinações, não se admitindo a manutenção de práticas incompatíveis com a ordem constitucional vigente.

Atenciosamente,

Durval Ângelo
Conselheiro Presidente
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais