

Processo: 1114808

Natureza: Representação

Jurisdicionado: Estado de Minas Gerais

Representante: Andréia de Jesus Silva

Interessados: Romeu Zema Neto, Secretaria de Estado de Governo, Marcelo Guilherme de Aro Ferreira, Igor Mascarenhas Neto, Luisa Cardoso Barreto, Carlos Frederico Otoni Garcia, Erlon Dias do Nascimento Botelho, Antonio Carlos de Moraes, Thales Almeida Pereira Fernandes, Marcel Dornas Beghini, Igor de Alvarenga Oliveira Icassatti Rojas, Pedro Bruno Barros de Souza, Gustavo da Cunha Pereira Valadares, Leonidas Jose de Oliveira, Gustavo de Oliveira Barbosa, Fernando Passalio de Avela, Renata Ferreira Leles Dias, Rodrigo Piassi do Nascimento, Leticia Baptista Gamboge Reis, Elizabeth Juca E Mello Jacometti, Marília Carvalho de Melo, Daniel Cabaleiro Saldanha.

Procurador: José Sad Júnior, Procurador do Estado OAB/MG n. 65.791 e outros

MPTC: Glaydsson Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

REPRESENTAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO. PROBABILIDADE DO DIREITO. EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA. ART. 166, §§ 9º A 20, DA CR/88. DIRETRIZES FIXADAS NA ADPF N. 854. ART. 163-A DA CR/88. TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DOS RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA DO DF, ESTADOS E MUNICÍPIO AO MODELO FEDERAL. IN TCE/MG N. 05/2025. COMPETÊNCIA NORMATIVA E ORIENTADORA DESTE TCE/MG. PREVENIR GESTORES E COIBIR PRÁTICAS VEDADAS NA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES. PREGIGO DA DEMORA. PRAZO A QUE SE REFERE O ART. 41, IV, DA LEI N. 25.440/2025 – LDO 2026. POTENCIAL PREJUÍZO À CONTINUIDADE E À EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. RESPOSTA AOS QUESTIONAMENTOS FORMULADOS. DETERMINAÇÕES. TUTELA DE URGÊNCIA INCIDENTAL CONCEDIDA. ART. 300 DO CPC. DECISÃO COLEGIADA.

1. Em juízo sumário de urgência, verificados os requisitos para a concessão da medida cautelar, impõe-se o seu deferimento, para que este Tribunal, em sede de tutela de urgência, preste os esclarecimentos necessários, oriente a Administração, previna irregularidades e assegure a adequada execução das indicações previstas no art. 41, IV, da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

2. A probabilidade do direito decorre: i) da necessidade de assegurar o cumprimento constitucional das emendas parlamentares impositivas (de execução obrigatória), prevista no art. 166, §§ 9º a 20, da Constituição da República; ii) da observância das diretrizes vinculantes fixadas na ADPF n. 854, voltadas a garantir transparência e rastreabilidade dos recursos; e ;iii)

da competência normativa e orientadora deste TCE/MG, estabelecida no art. 2º, IV, da Instrução Normativa TCE/MG n. 05/2025, para orientar gestores e prevenir a adoção de práticas incompatíveis com o regime constitucional das emendas parlamentares.

3. O perigo da demora é evidenciado pelo fato de que o prazo para as indicações orçamentárias das emendas impositivas está em curso e se encerra em 20/03/2026, nos termos do art. 41, IV, da Lei n. 25.440/2025 (LDO 2026), cuja não observância pode gerar prejuízos concretos à execução regular das emendas, afetando a continuidade e a efetividade das políticas públicas e, por consequência, o atendimento ao interesse da população.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conceder a medida cautelar requerida, por estarem presentes os requisitos legais para a sua concessão, e respondeu, em caráter liminar aos questionamentos formulados pela Secretaria de Estado de Governo – Segov, com fundamento nos arts. 347 a 349 e 452 do RITCEMG, c/c o art. 300 do Código de Processo Civil, aplicado supletivamente a esta Corte, nos termos da fundamentação deste voto;
- II) determinar que o Estado adote providências imediatas para assegurar a correta, tempestiva e transparente indicação das emendas parlamentares, no prazo legal;
- III) fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Estado apresente plano de ação contendo as adequações necessárias no SIGCON–Saída e nas normas infralegais pertinentes, incluída a Resolução SEGOV n. 06/2026;
- IV) intimar a representante e os interessados, bem como os advogados constituídos nos autos, todos pelo Diário Oficial de Contas – DOC;
- V) dar ciência do conteúdo da decisão à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
- VI) intimar, por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do Regimento Interno;
- VII) arquivar o processo, após essas providências.

Belo Horizonte, 11 de março de 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Agostinho Patrus

Relator

(assinado digitalmente)

I – RELATÓRIO

Em apertada síntese, trata-se de representação apresentada pela deputada Andréia de Jesus Silva em face de possíveis irregularidades praticadas pelo governador do Estado, senhor Romeu Zema Neto, na administração das emendas parlamentares.

Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Segov, apresentou petição, peça n. 150, por meio da qual, em face dos apontamentos constantes desta Representação, relata as

providências adotadas para o cumprimento das diretrizes fixadas na ADPF n. 854 e das determinações da Instrução Normativa TCE/MG n. 05/2025, especialmente quanto à rastreabilidade e à conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais, ao disposto no art. 163-A da CR/88. No mesmo ofício, formula questionamentos acerca das Transferências Especiais, a qual requer seja apreciado por este Tribunal em caráter de urgência, em razão do prazo para as indicações das emendas impositivas, que se encerra em 20/03/2026, nos termos da LDO vigente, cuja definição prévia de entendimentos, segundo seu entendimento, se faz necessária para orientar os órgãos do Poder Executivo, os parlamentares e os municípios beneficiários.

Os autos foram então encaminhados à Unidade Técnica deste Tribunal, que, na peça n. 152, emitiu análise acerca do pedido formulado no Ofício SEGOV/SGTE n. 4/2026, respondendo aos questionamentos formulados, em atenção ao disposto no art. 2º da Instrução Normativa TCE/MG n. 5/2025.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O art. 166 da Constituição da República, em seus §§ 9º a 20, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, inaugurou no direito brasileiro as denominadas emendas parlamentares impositivas, individuais e de bancada, ao tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações delas resultantes.

Em tese, esse arranjo busca viabilizar que parlamentares atendam de modo mais direto demandas concretas e urgentes dos grupos e territórios que representam, assegurando dotação financeira para políticas e serviços públicos.

Sua característica central é a impositividade, traduzida na obrigação imposta ao Poder Executivo de promover a execução das programações inseridas na lei orçamentária por emendas, em montante vinculado aos percentuais definidos na Constituição da República e, no que couber, pela legislação local. Tal obrigatoriedade, contudo, não se reveste de caráter absoluto ou mecânico. A execução das emendas permanece condicionada ao atendimento de requisitos constitucionais, legais e regulamentares, especialmente os relacionados à viabilidade técnica, à eficiência administrativa, à transparência e à rastreabilidade, impondo ao Poder Executivo o dever de aferir, de modo motivado e transparente, a aptidão de cada programação para execução, conforme assinalado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 7697 MC (2024)¹.

¹ DECLARAR E DETERMINAR, com efeitos *ex nunc*:

1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares;
2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;
3. **A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:**
 - a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;
 - b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
 - c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;
 - d) Cumprimento de

É precisamente nesse ponto que se insere a evolução recente da jurisprudência constitucional sobre o tema. Ao apreciar a ADPF n. 854, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais as práticas conhecidas como “orçamento secreto” e, a partir desse julgamento, passou a estruturar um conjunto de providências voltadas à correção de déficits de transparência e de controle na execução das emendas parlamentares. Expediram-se, então, sucessivas determinações judiciais e instauraram-se mecanismos de diálogo institucional, em dinâmica típica de processo estrutural, orientada à superação de estados de desconformidade constitucional e ao fortalecimento da rastreabilidade e da publicidade dos recursos públicos. Nesse mesmo contexto, determinou-se a extensão do modelo federal de transparência e rastreabilidade às esferas estadual, distrital e municipal, com observância obrigatória a partir de 1º de janeiro de 2026².

Tal determinação apoia-se no art. 163-A da Constituição da República, que estabelece dever constitucional expresso e vinculante a todos os entes federativos de disponibilizar informações contábeis, orçamentárias e fiscais de modo a garantir rastreabilidade, comparabilidade e ampla publicidade dos dados; norma, portanto, de reprodução obrigatória, de validade nacional, que deve integrar automaticamente os ordenamentos estaduais e municipais, ainda que omissos.

Esse entendimento, já afirmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 5.646, projeta-se, por força do princípio da simetria, sobre o regime das emendas parlamentares impositivas nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Disso resulta a exigência de conformação desses entes ao mesmo padrão normativo, procedimental e tecnológico adotado no plano federal, inclusive no que se refere à implementação de mecanismos efetivos de transparência ativa, rastreabilidade e registro da origem, da movimentação e da destinação final dos recursos públicos.

À luz desses julgados (ADPF n. 854 e ADIs ns 7688, 7695 e 7697), a Atricon dirigiu aos Tribunais de Contas a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC n. 01/2025, estabelecendo um conjunto de recomendações sobre a atuação dessas Cortes na fiscalização da execução dos recursos oriundos de emendas parlamentares federais, estaduais e municipais. Em consonância com tais diretrizes, este Tribunal editou a Instrução Normativa TCE-MG n. 05/2025, que estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais.

Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Segov (petição de peça n. 150), sustentou que, diante das determinações decorrentes da ADPF n. 854 e da IN TCE-MG n. 05/2025, promoveu relevantes medidas normativas, procedimentais, institucionais e

regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento; e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas. (destaquei)

² III- DISPOSITIVO 18. Ante o exposto- com fulcro no art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.882/1999, que determina a eficácia erga omnes e o efeito vinculante das decisões em sede de ADPF relativamente aos demais órgãos do Poder Público, de todas as esferas federativas: I- Notifiquem-se os Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, os Ministérios Públicos de Contas e as Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados-membros e do DF para que, **no âmbito de suas respectivas competências constitucionais e legais, adotem 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.** (destaquei)

tecnológicas para adequar a execução das emendas parlamentares às novas exigências de transparência e rastreabilidade.

Destacou, nesse sentido, a reformulação da Resolução SEGOV n. 06/2026, com especial ênfase na exigência de plano de trabalho prévio e na submissão de sua análise aos órgãos e entidades executores; a revisão do fluxo operacional das transferências especiais; a descentralização da execução, a partir de 2026, para diferentes órgãos e entidades estaduais, conforme os objetos e programações disponibilizados no Portal de Emendas; a realização de ações de orientação e capacitação junto ao Executivo estadual e à Assembleia Legislativa; a divulgação de instruções específicas para as indicações parlamentares de 2026; e, ainda, a evolução do SIGCON-Saída para contemplar módulo próprio destinado ao cadastramento e à tramitação dos planos de trabalho.

Ao final, requereu a definição célere, por esta Corte, dos parâmetros jurídicos aplicáveis às Transferências Especiais, providência que se mostra urgente, tendo em vista que o prazo para a realização das indicações parlamentares referentes às emendas impositivas já se encontra em curso e se encerra em 20/3/2026, nos termos da LDO vigente.

Feitas tais considerações e considerando o cenário normativo exposto, entendo presentes os requisitos legais para a concessão da tutela de urgência pleiteada pelo representado. A jurisprudência, lastreada nos arts. 347 a 349 e 452 do RITCEMG, c/c o art. 300 do Código de Processo Civil, exige demonstração da probabilidade do direito e do perigo da demora para adoção de cautela administrativa, e ambos os elementos, segundo meu entendimento, estão configurados.

A probabilidade do direito assenta-se no comando constitucional das emendas impositivas, positivado no art. 166, §§ 9º a 20, da CR/88, que institui o regime das emendas de execução obrigatória, delineando limites, condições e balizas materiais ao seu processamento e execução. Trata-se de dever constitucional cuja observância exige estruturação normativa e procedimental compatível com os princípios de os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade.

Além disso, a ADPF n. 854, como visto, determinou, em 23 de outubro de 2025, a adoção, por Estados, Distrito Federal e Municípios, do modelo federal de transparência e rastreabilidade aplicável às emendas parlamentares, conforme o vetor normativo do art. 163-A da CR/88.

No âmbito infralegal, a Instrução Normativa TCE/MG n. 05/2025, em seu art. 2º, IV, explicita a competência desta Corte para fiscalizar e orientar gestores, a fim de prevenir e coibir práticas vedadas e assegurar transparência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares estaduais e municipais.

Diante disso, há robusta probabilidade do direito: a uma, pela necessidade de se assegurar o cumprimento constitucional das emendas parlamentares impositivas (de execução obrigatória), positivado no art. 166, §§ 9º a 20, da Constituição Federal; a duas, em razão das diretrizes vinculantes fixadas na ADPF n. 854 para garantir a transparência e a rastreabilidade dos mencionados recursos; a três, diante da competência normativa e orientadora deste TCE/MG, prevista no art. 2º, IV, da Instrução Normativa TCE/MG n. 05/2025, para orientar gestores e prevenir e coibir práticas vedadas na execução das emendas parlamentares.

O perigo de dano também é concreto, atual e grave, pois o prazo para as indicações orçamentárias das emendas impositivas encontra-se em curso e se encerra em 20 de março de 2026, conforme salientado pela Administração, nos termos do art. 41, IV, da Lei n. 25.440/2025 – LDO 2026. A ausência de diretrizes claras neste momento, notadamente em relação às Transferências Especiais, pode comprometer a execução regular das emendas, com potencial

prejuízo à continuidade e à efetividade das políticas públicas, privando a população dos recursos necessários.

Passo, então, em caráter de urgência, à análise dos questionamentos formulados pelo representado.

1) Considerando que a ação orçamentária Segov 2048 foi historicamente utilizada para execução de Transferências Especiais sem finalidade previamente definida, questiona-se se é admissível, em caráter excepcional e transitório no exercício corrente, a manutenção da execução de indicações nessa ação, mesmo diante da atual exigência de vinculação a objeto e finalidade específicos, até a plena adequação das programações às novas diretrizes estabelecidas pela ADPF n. 854, pela Instrução Normativa TCE/MG n. 05/2025 e pela Resolução Segov n. 06/2026. Tal fato justifica-se pela aprovação da LDO e da LOA anterior à Instrução Normativa TCE-MG n. 05/2025.

A Ação 2048 é a ação orçamentária da Segov que, em exercícios anteriores, foi utilizada para a execução das Transferências Especiais decorrentes de emendas parlamentares impositivas em Minas Gerais. A regulamentação estadual de 2024, inclusive, estabelecia, de forma expressa, que a indicação na modalidade de transferência especial deveria ser realizada “exclusivamente na Ação 2048 vinculada à unidade orçamentária da Secretaria de Estado de Governo”.

Para o exercício de 2026, contudo, esse arranjo sofreu alteração substancial em razão da extensão, pelo Supremo Tribunal Federal, do modelo federal de transparência e rastreabilidade às esferas estadual, distrital e municipal. A orientação oficial então passou a prever que as Transferências Especiais não seriam mais executadas apenas pela Segov, mas de forma descentralizada, nas ações orçamentárias disponibilizadas na Planilha de Objetos de 2026, com análise técnica vinculada à política pública correspondente.

Por essa razão, a própria SEGOV relata que, se, durante a tramitação da LOA, o recurso tiver sido alocado na Ação 2048, não se mostra admissível sua execução automática e indistinta nessa rubrica, sem a correspondente realocação para a programação orçamentária adequada, compatível com o objeto indicado e com o órgão ou entidade setorial responsável por sua análise e execução. Isso porque, no modelo vigente para 2026, a operacionalização das Transferências Especiais deixou de se concentrar em uma rubrica genérica da SEGOV e passou a exigir sua vinculação à programação setorial apropriada, em consonância com o objeto da emenda e com a competência técnica da política pública correspondente.

Diante desse quadro, mostra-se necessário, no exercício de 2026, ante os argumentos expostos pelo Estado de Minas Gerais, admitir regime de transição excepcional e temporário, apto a preservar a execução das indicações mantidas na Ação 2048, uma vez que a migração imediata para as programações setoriais específicas se revela materialmente dificultosa e apta a comprometer, na prática, a execução das emendas parlamentares impositivas. Tal solução justifica-se para evitar que a adaptação abrupta ao novo modelo, em contexto de superveniência normativa e operacional, acarrete prejuízo à continuidade e à efetividade das políticas públicas, com repercussão direta sobre a população destinatária dos recursos. Cite-se, por exemplo, municípios em estado de calamidade pública em razão de chuvas intensas, como Ubá e Juiz de Fora, que poderiam ser privados do recebimento de recursos de emendas em virtude do tempo necessário para operacionalizar os mecanismos de rastreabilidade e transparência impostos pelo modelo federal e reproduzidos na IN TCE/MG n. 05/2025 e na Resolução SEGOV n. 06/2026.

Veja-se que a LDO 2026 (Lei n. 25.440/2025, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026) foi aprovada em 06/08/2025,

antes, portanto, da decisão do STF que determinou a extensão dos padrões federais de rastreabilidade e transparência das emendas parlamentares aos entes subnacionais, publicada em 23/10/2025. Já a LOA 2026 (Lei n. 25.698/2026, que estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2026) foi sancionada em 14/01/2026 e, na sequência, em atenção à IN TCE/MG n. 05/2025 (publicada em 10/12/2025), a Segov editou a Resolução n. 06/2026 (02/02/2026), consolidando a lógica de descentralização e de alocação por ação/objeto imposta pelo modelo federal. **Trata-se, portanto, de uma transição em que parte da programação foi concebida antes da plena internalização operacional do novo desenho de execução** (planilha de objetos, análise setorial e plano de trabalho prévio), mas cuja execução, em 2026, passou a sujeitar-se às exigências do modelo federal; **verificando-se, pois, um verdadeiro descompasso temporal entre a formação da programação e as exigências supervenientes de rastreabilidade e de análise técnica vinculada à política pública.**

Essa construção não revoga as imposições do modelo federal; ao contrário, reconhece a pertinência de um regime de transição, restrito ao exercício de 2026, que evite descontinuidade indevida da execução impositiva e, ao mesmo tempo, reproduza desde logo a substância das exigências de transparência, rastreabilidade e vinculação do novo modelo.

A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – Lindb, nesse contexto, oferece arcabouço normativo preciso para essa calibragem decisória. O art. 20 veda decisões baseadas apenas em valores abstratos, impondo a consideração das consequências práticas e a motivação quanto à necessidade e adequação da medida; o art. 21 determina que, ao invalidar arranjos anteriores, a autoridade explicita as consequências jurídicas e administrativas e preveja condições de regularização proporcional e equânime, vedando ônus anormal ou excessivo; o art. 22 manda considerar as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas, sem prejuízo dos direitos dos administrados; e o art. 23 prevê regime de transição quando interpretação nova impuser novo dever. **Aplicados ao caso, esses comandos recomendam evitar rupturas abruptas que paralise a execução impositiva quando existirem técnicas substitutivas capazes de assegurar equivalência material de transparência e rastreabilidade ao novo modelo.**

De todo modo, a excepcionalidade somente se sustenta com condicionantes rigorosas que preservem, desde já, os elementos centrais necessários ao controle do recurso público, desde a origem até o destinatário final dos recursos. Deve-se assegurar a vinculação do recurso a objeto único e determinado, cujo controle dar-se-á por meio de Relatório de Gestão que deverá ser elaborado pelo ente beneficiário, ainda que a dotação permaneça na Ação 2048. Exige-se plano de trabalho prévio e completo, nos termos da IN TCE/MG n. 05/2025. Impõe-se a abertura de conta bancária específica por indicação e a utilização de identificador contábil único por emenda/município/objeto, para garantir rastreabilidade integral até o beneficiário final, conforme o padrão de transparência reforçada decorrente da ADPF n. 854 e atos correlatos. Recomenda-se publicidade ativa do plano de trabalho e dos dados essenciais (autor da emenda, beneficiário, objeto, valores, etapas, órgão setorial que analisou, status da execução) no portal deste Tribunal (p. ex., acompanhe-emendas-ia.tce.mg.gov.br) e no sítio eletrônico do Estado, em sintonia com o art. 163-A da Constituição e com o dever de rastreabilidade. É crucial, por fim, estabelecer prazo certo de caducidade do regime – limitado ao exercício de 2026, até a plena operacionalização do modelo federal ao estadual/municipal – a fim de impedir que a exceção se transforme em regra.

Nessa perspectiva, repiso que o regime de transição mencionado nesta decisão não colide com a determinação do STF que impôs a adoção de 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, com observância a partir de 1º de janeiro de 2026. Ao contrário, tal diretriz vem sendo observada, por meio de diversas ações de rastreabilidade do gasto público – a exemplo de painéis de acompanhamento que consolidam dados de emendas estaduais e federais (inclusive as “emendas PIX”) em visão integrada, padronizada e confiável – e do cumprimento da IN TCE/MG n. 05/2025, que estabelece exigências específicas para compatibilização às novas regras decorrentes da ADPF n. 854.

Nesse contexto, assume especial relevo a exigência de plano de trabalho elaborado pelo beneficiário da emenda, com o conteúdo mínimo previsto no art. 7º, IX, da referida Instrução Normativa, compreendendo, ao menos, a descrição do objeto a ser executado, sua finalidade, as metas a serem alcançadas, a estimativa dos recursos necessários, a discriminação entre recursos oriundos da transferência especial e de outras fontes, se houver, a classificação orçamentária da despesa, com distinção entre despesas correntes e de capital, além da previsão de prazo para conclusão do objeto e do respectivo cronograma de execução. Trata-se, portanto, de instrumento essencial para assegurar, já na etapa prévia ao repasse, a rastreabilidade e a transparência da aplicação dos recursos, mediante a delimitação do objeto, a vinculação da despesa à finalidade da emenda e a identificação dos elementos indispensáveis ao seu acompanhamento e controle.

Logo, embora o regime ordinário de 2026 não admita, em regra, a manutenção da execução das Transferências Especiais na Ação 2048 da SEGOV, é possível, em **caráter excepcional e transitório**, admitir essa utilização para programações já estruturadas sob o modelo anterior, quando a imediata migração para o novo arranjo se revelar materialmente dificultosa ou potencialmente frustradora da execução impositiva da emenda.

Assim, admite-se, em caráter excepcional e transitório, a manutenção da execução das Transferências Especiais na Ação 2048 no exercício de 2026, desde que sejam observadas condições estritas aptas a assegurar equivalência material ao novo regime jurídico, notadamente a vinculação a objeto e finalidade determinados, a aprovação prévia de plano de trabalho pelo órgão ou entidade setorial competente, a movimentação em conta específica, a adoção de identificador contábil próprio, a publicidade ativa das informações essenciais e a limitação temporal do regime de transição, de modo a viabilizar a plena adequação às diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, pela IN TCE/MG n. 05/2025 e pela Resolução SEGOV n. 06/2026.

Ressalte-se que, na mesma direção, a Unidade Técnica deste Tribunal, na peça n. 152 dos autos, consignou que “a Ação 2048 (Transferências Especiais) pode ser utilizada em 2026, desde que o Governo do Estado observe o art. 7º da IN TCE-MG n. 05/2025, especialmente quanto à divulgação do plano de trabalho, contendo, entre outras, informações sobre o objeto a ser executado, a finalidade e as metas a serem alcançadas”; acrescentou, ainda, que “a fim de viabilizar essa conformidade, a adoção de dotações orçamentárias específicas deve ser objeto de determinação para que o Estado apresente plano de ação detalhado, nos termos do art. 9º da referida Instrução Normativa”. Tais providências são objeto da presente decisão.

2) Com a apresentação do Plano de Trabalho, na modalidade de Transferência Especial, em conformidade com as informações previstas na Instrução Normativa TCE-MG n. 05/2025, é dispensada a apresentação, pelo beneficiário, de documentação técnica complementar, como projetos de engenharia, planilhas orçamentárias detalhadas ou documentos comprobatórios de posse do imóvel? Questiona-se, ainda, se há necessidade de apresentação detalhada do local de execução de obras ou reformas no Plano de

Trabalho, ou se é admitida a utilização de descrições genéricas do objeto, tais como “pavimentação de diversas vias no município” ou “reformas de prédios públicos”.

O novo arranjo procedimental e institucional adotado por Minas Gerais, a partir de 2026, para indicar, analisar, formalizar e executar as Transferências Especiais (TE) das emendas impositivas – desenhado após a determinação do STF na ADPF n. 854 para adoção do modelo federal de transparência e rastreabilidade – fixa o conteúdo mínimo e os prazos da etapa de indicação e da formalização do plano de trabalho. Nesse modelo, o Plano de Trabalho da TE é instrumento simplificado e condição para a liberação do recurso, devendo conter, nos termos da IN TCE/MG n. 05/2025, ao menos: descrição do objeto, finalidade e metas; estimativa dos recursos (com discriminação entre TE e outras fontes, se houver); classificação orçamentária (corrente/capital); e previsão de prazo e cronograma (art. 7º, inciso IX). Trata-se, portanto, de um núcleo informacional mínimo, compatível com a natureza da TE, que viabiliza o controle antecedente exigidos no novo fluxo, sem impor, nessa fase, o transplante integral do aparato documental de convênios tradicionais.

Esse padrão não significa dispensa automática e irrestrita de documentação técnica complementar. Significa, isto sim, que projetos de engenharia, planilhas orçamentárias detalhadas e provas de posse do imóvel não integram, por definição, o conteúdo mínimo do Plano de Trabalho da TE. Essa calibragem preserva o objetivo do modelo: publicidade e rastreabilidade desde o início, sem perfeccionismo paralisante na etapa de liberação, mas com densidade técnica progressiva à medida que a execução avance.

No que toca ao local de execução, o Plano de Trabalho não precisa trazer, desde logo, projeto executivo completo ou endereçamento exaustivo; todavia, não se admite uma descrição genérica a ponto de inviabilizar o controle. Fórmulas como “pavimentação de diversas vias” ou “reformas de prédios públicos” apenas se compatibilizam com o regime se vierem acompanhadas de delimitação mínima objetiva, bastante para permitir o acompanhamento e o controle subsequente, com a verificação da compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução – por exemplo, bairros, setores, unidades públicas potencialmente abrangidas, critérios objetivos de priorização ou referência a ato administrativo vinculado ao Plano que identifique, de modo verificável, a área de aplicação dos recursos.

Registre-se que, na mesma linha, a Unidade Técnica deste Tribunal, na peça n. 152 dos autos, manifestou-se pela inexigibilidade de apresentação de projetos de engenharia, planilhas orçamentárias detalhadas e documentos comprobatórios de posse do imóvel, ressaltando, contudo, a impossibilidade de descrição genérica do objeto.

O nível de detalhamento ampliado (inclusive com endereçamento preciso, planilhas e memoriais quando cabíveis) é exigido em etapa posterior, no Relatório de Gestão dos Recursos, também previsto na IN TCE-MG n. 05/2025 (art. 7º, inciso X), que deve conter, no mínimo: (a) detalhamento do objeto; (b) detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos, evidenciando o cumprimento do art. 166-A da Constituição; e (c) a relação dos procedimentos licitatórios e contratos celebrados, documento este a ser elaborado em fase subsequente e submetido ao controle do Tribunal de Contas. Assim, a exigência mais densa de conteúdo técnico não se antecipa à liberação do recurso pela TE, mas se projeta para a prestação de contas e o acompanhamento da execução, onde a fiscalização externa e social é mais efetiva.

Por fim, convém pontuar que esse Plano de Trabalho simplificado da TE não se confunde com o plano de trabalho ou o pacote documental exigido nos convênios de saída, regidos pelo Decreto Estadual n. 48.745, de 29/12/2023. O Decreto disciplina um macro-regime próprio para

convênios, com requisitos de celebração, execução e prestação de contas mais amplos; e não serve de medida automática para o desenho da TE. O que se tem, na TE, é uma exigência mínima vinculante para liberação, complementada, conforme o objeto e na fase correta, por documentação técnica adicional e, ao final, por Relatório de Gestão robusto, tudo sob publicidade ativa, conta específica e rastreabilidade em SIGCON-MG, nos termos da Resolução SEGOV n. 06/2026. Esse escalonamento é justamente o que permite conciliar eficiência na etapa inicial com controle material na execução e na prestação de contas, em aderência ao modelo federal estendido pelo STF.

3) É admissível que recursos de Transferência Especial sejam executados indiretamente pelo município por meio de terceiros, inclusive organizações da sociedade civil, consórcios ou entidades vinculadas ao SUS, quando o município beneficiário for gestor pleno do sistema e a destinação estiver pactuada nas instâncias competentes e, em caso positivo, o plano de trabalho deve identificar previamente o beneficiário final (com indicação de nome e CNPJ) ou basta a previsão de que o município observará a legislação aplicável à eventual descentralização ou contratação?

É admissível, em tese, que recursos de TE sejam executados indiretamente pelo Município por meio de terceiros, inclusive organizações da sociedade civil (OSCs), consórcios públicos e entidades vinculadas ao SUS, quando o Município for o destinatário do recurso oriundo da emenda parlamentar. Exige-se, contudo, que a forma adotada seja juridicamente válida, que a despesa permaneça vinculada ao objeto da emenda e que se assegurem transparência e rastreabilidade até o beneficiário final. O conjunto normativo decorrente da interpretação constitucional do disposto no art 163-A da CR/88 não veda a execução indireta, mas impõe a identificação do recebedor/beneficiário final, CNPJ e mapeamento do fluxo financeiro, vedando estruturas que ocultem fornecedor, prestador ou destinatário final. A questão central não é “quem executa”, mas como a execução é estruturada para cumprir os padrões de rastreabilidade e publicidade alinhados à ADPF n. 854.

Sob a lógica de transparência reforçada firmada pelo STF, a identificação de toda a cadeia de execução é obrigatória, permitindo fiscalização desde a origem até o destinatário final. Essas informações precisam ser publicizadas de forma ativa e acessível à coletividade, que exerce o controle social.

Se o beneficiário final já for conhecido no momento da elaboração do plano de trabalho, quando, por exemplo, a pactuação no SUS já aponta a entidade executora, quando houver arranjo consorcial definido ou parceria com OSC juridicamente delineada, é obrigatória sua identificação prévia, com nome e CNPJ, além da indicação do instrumento a ser utilizado. Tal providência maximiza a aderência à IN TCE/MG n. 05/2025, que exige a identificação do órgão ou entidade executora ou, quando couber, do beneficiário final da transferência (art. 7º, inciso V), bem como a divulgação digital das informações. Se, ao contrário, o beneficiário final ainda não puder ser identificado por depender de procedimento futuro válido (licitação, chamamento público, credenciamento, pactuação em instâncias intergestores, seleção em consórcio), não se pode exigir informação inexistente. Nessa hipótese, o plano deve, no mínimo, declarar a execução indireta, definir a modalidade jurídica e critérios objetivos de seleção, justificar a opção técnica e assumir o compromisso de divulgação posterior integral do nome, CNPJ e instrumento tão logo definidos, em tempo hábil para o controle.

Esse entendimento coaduna-se com o que consignou a Unidade Técnica deste Tribunal, na peça n. 152 dos autos, ao afirmar que, para assegurar a transparência exigida pelo art. 7º, IV, da IN n. 5/2025, quando a execução dos recursos for transferida a uma organização da sociedade civil ou a outra entidade, o órgão repassador deve divulgar o beneficiário final dos recursos, o qual

estará sujeito às vedações do art. 6º da mesma Instrução Normativa, notadamente a proibição de saques em espécie, de utilização de “contas de passagem” para transferências fundo a fundo e de mecanismos congêneres que impeçam a identificação do fornecedor, do prestador de serviço, do beneficiário final ou do destino das verbas.

Cumpre destacar a decisão proferida no âmbito da ADPF n. 854, em 05/01/2026, na qual o relator fixou vedações a transferências de recursos de emendas para entidades do terceiro setor que: a) tenham, em seus quadros diretivos e administrativos, cônjuge, companheiro ou parente até o 3º grau de parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor a ele vinculado, em consonância com a Súmula Vinculante n. 13 e com o art. 11, XI, da Lei n. 8.429/1992; b) ainda que formalmente autônomas, realizem contratação, subcontratação ou intermediação com pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem na situação descrita na alínea anterior, na qualidade de beneficiário final do recurso público. Em consequência, a identificação prévia (quando possível) ou a publicidade posterior integral e tempestiva (quando a definição decorrer de procedimento futuro) é indispensável ao cumprimento da decisão.

Assim, conclui-se que é admissível a execução indireta de recursos de TE por terceiros, inclusive OSCs, consórcios e entidades vinculadas ao SUS, desde que a forma adotada seja legal, pactuada quando pertinente e plenamente rastreável. Se o beneficiário final já for conhecido, o plano de trabalho deve identificá-lo previamente, com nome e CNPJ. Se ainda não for possível fazê-lo por depender de procedimento legítimo futuro, basta que o plano explicita a execução indireta, a modalidade jurídica, a justificativa e assuma o compromisso de publicidade posterior integral do beneficiário final e do instrumento celebrado, para atender às exigências de transparência e rastreabilidade firmadas pela IN TCE/MG n. 05/2025 e pela ADPF n. 854. O descumprimento dessas balizas, especialmente a opacidade quanto ao beneficiário ou a violação das vedações de integridade fixadas pelo STF, inviabiliza a conformidade da execução e pode ensejar providências de controle e responsabilização.

4) Qual deve ser o escopo da análise a ser realizada pelo órgão ou entidade estadual sobre o plano de trabalho apresentado na modalidade Transferência Especial? É admissível que o Poder Executivo estadual limite sua atuação à verificação da conformidade formal do preenchimento do plano de trabalho e da aderência à finalidade e ao objeto da indicação parlamentar, bem como o cumprimento dos itens mínimos estabelecidos pela Instrução Normativa TCE/MG n. 05/2025?

O escopo da análise do plano de trabalho, na modalidade TE, deve ser predominantemente de conformidade, concentrado na completude formal do documento, na aderência do plano à finalidade e ao objeto da indicação parlamentar e no atendimento ao preenchimento dos requisitos mínimos definidos pela IN TCE/MG n. 05/2025 (descrição do objeto, finalidade, metas, estimativa de recursos com fontes, classificação da despesa e prazo/cronograma).

Nessa linha, o art. 18 da Resolução SEGOV n. 6, de 2/2/2026, fixa o núcleo do controle pelo órgão ou entidade estadual, estabelecendo que compete ao órgão ou entidade responsável pela política pública indicada realizar a análise de conformidade do plano de trabalho, verificando, objetivamente, i) a regularidade formal do preenchimento e ii) a aderência do plano à finalidade e ao objeto indicados na emenda e na Resolução de Transferência Especial. Constatadas inconsistências, omissões ou inadequações formais, o órgão pode solicitar complementações ou ajustes, sendo vedada a aprovação de plano que apresente incompatibilidade insanável com a indicação parlamentar ou com a finalidade da política pública. A manifestação deve ser formalizada em parecer registrado no SIGCON-Saída: aprovação encaminha a indicação à execução financeira; reprovação deve ser fundamentada e registrada no sistema.

É, portanto, admissível que o Poder Executivo estadual limite sua atuação à verificação formal-conformativa do plano de trabalho (completude, compatibilidade material com a finalidade e o objeto, e cumprimento do conteúdo mínimo da IN TCE-MG n. 05/2025), sem assumir o papel de avaliador técnico exauriente da conformação da política pública, típico de convênios. Já a execução concreta e a aplicação finalística recaem primariamente sobre o ente beneficiário, sem prejuízo do controle externo pelo Tribunal de Contas e da atuação dos controles internos. Essa atuação, porém, não pode ser meramente homologatória: a análise deve ser efetiva e suficiente para impedir a liberação quando houver ausência de conteúdo mínimo, incompatibilidade manifesta entre plano e emenda, deficiência relevante de identificação do objeto ou qualquer falha que comprometa a transparência e a rastreabilidade.

Convém registrar que, na mesma direção, a Unidade Técnica, na peça n. 152, manifestou-se no sentido de que incumbe ao órgão estadual verificar o cumprimento dos requisitos do § 1º do art. 17 da Resolução SEGOV n. 06/2026, que reproduz o inciso IX da IN TCE-MG n. 05/2025.

5) À luz do entendimento do STF na ADPF n. 854, segundo o qual o ciclo de fiscalização e julgamento das contas das Transferências Especiais, na esfera federal, é de responsabilidade do TCU, questiona-se se, no âmbito estadual, essa competência é do Tribunal de Contas do Estado e se eventual utilização irregular dos recursos pelo município gera dever de atuação ou responsabilização do ordenador de despesas do Poder Executivo estadual, na condição de ente repassador.

Em relação ao questionamento, é oportuno consignar o entendimento da Unidade Técnica deste Tribunal, expresso na peça n. 152 dos autos, o qual endosso, senão, vejamos:

Alinhada ao modelo federal, **a IN n.05/2025 não previu a necessidade de prestação de contas formal pelo ente beneficiário, nem o dever de análise prévia pelo órgão repassador.** Nesse sentido, **sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno, cabe a este Tribunal de Contas, consoante previsto no art. 2º da IN n. 05/2025, in verbis:**

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;

Segundo a sistemática da Instrução Normativa TCU n. 93/2024, o art. 7º, X da IN n. 5/2025 **estabelece que as informações sobre os recursos recebidos sejam consolidadas em relatórios de gestão**, contemplando: 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

Portanto, cabe ao órgão repassador garantir a ampla publicidade desses relatórios em meio digital, conforme §1º do art. 7º da IN n. 5/2025, *in verbis*:

§ 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. (destaquei)

Logo, à semelhança do que o STF firmou na ADPF n. 854 para o plano federal (onde o TCU responde pelo ciclo de fiscalização e julgamento das contas das TE), no âmbito estadual a competência para o controle externo, a fiscalização e a apuração da regularidade da aplicação

dos recursos é do Tribunal de Contas do Estado. Essa conclusão decorre da simetria constitucional entre os sistemas de controle (art. 71 c/c art. 75 da CR/88), positivada no art. 76 da Constituição Mineira e é reiterada pela IN TCE/MG n. 05/2025, que atribui ao TCEMG o acompanhamento do ciclo das emendas até o beneficiário final, em consonância com o modelo de transparência reforçada projetado pelo STF aos entes subnacionais, sem prejuízo da atuação do controle interno, como bem pontuou a Unidade Técnica.

Quanto à eventual utilização irregular dos recursos pelo município, ela gera dever de atuação dos órgãos estaduais naquilo que lhes compete, qual seja, exigência e verificação de conformidade do plano de trabalho, preservação da rastreabilidade, registros sistêmicos, comunicação de fatos relevantes e colaboração com o controle externo, mas não implica, por si só, responsabilização automática do ordenador de despesas do Poder Executivo estadual. A responsabilização pessoal do agente estadual depende da demonstração de conduta própria (comissiva ou omissiva) juridicamente relevante, como liberação em desconformidade com normas, omissão em exigir o plano ou correções indispensáveis, falha grave na verificação mínima exigida, descumprimento do dever de manter conta específica ou de registrar adequadamente a transferência, ou outra contribuição causal para o dano. Sem esse nexo com falha própria, a mera condição de ente repassador não basta para imputação pessoal; a execução material e a gestão finalística do recurso, após a transferência, competem primariamente ao município, sujeito ao controle externo do TCE/MG.

Assim, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais é o órgão competente, no âmbito estadual e municipal, para fiscalizar e julgar as contas relativas às Transferências Especiais. Compete ao gestor estadual manter portal atualizado que permita o acompanhamento das emendas parlamentares e assegurar a adequada orientação aos beneficiários quanto ao correto preenchimento e à atualização das informações pertinentes. Ao gestor municipal beneficiário incumbe zelar pela boa aplicação dos recursos, registrando de forma adequada e íntegra todas as informações exigidas, bem como manter sob sua guarda, pelo prazo de cinco anos, a documentação comprobatória da execução. Tanto os gestores estaduais quanto os municipais permanecem sujeitos à fiscalização do TCE/MG, que poderá instaurar tomada de contas especial ou adotar outras medidas de controle externo quando verificada a necessidade de apuração.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acolhendo o entendimento da Unidade Técnica deste Tribunal, concedo a medida liminar requerida, por estarem presentes os requisitos legais para a sua concessão, e respondo, em caráter liminar, aos questionamentos formulados pela Secretaria de Estado de Governo – Segov, com fundamento nos arts. 347 a 349 e 452 do RITCEMG, c/c o art. 300 do Código de Processo Civil, aplicado supletivamente a esta Corte, nos termos da fundamentação deste voto.

Determino que o Estado adote providências imediatas para assegurar a correta, tempestiva e transparente indicação das emendas parlamentares, no prazo legal.

Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Estado apresente plano de ação contendo as adequações necessárias no SIGCON–Saída e nas normas infralegais pertinentes, incluída a Resolução SEGOV n. 06/2026.

Intimem-se a representante e os interessados, bem como o advogado constituído nos autos, todos pelo Diário Oficial de Contas – DOC.

Dê-se ciência do conteúdo da decisão à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 11 de março de 2026.

Agostinho Patrus
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS