

Processo nº: 1.114.808
Natureza: Representação
Relator: Conselheiro Agostinho Patrus

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada pela Deputada Estadual Andréia de Jesus acerca de supostas ilegalidades relacionadas à destinação de emendas parlamentares.

No despacho à peça 147 do SGAP, o Conselheiro Relator determinou a redistribuição do feito ao Tribunal Pleno e que os autos fossem remetidos à Coordenadoria de Auditoria do Estado para análise técnica sobre o pedido contido no Ofício SECOM/SGTE nº 4/2026, à peça 150, no qual o Secretário de Estado de Governo informa as providências que vem sendo realizadas pelo Governo do Estado para aumentar a transparência e a rastreabilidade dos recursos de emendas parlamentares estaduais e para cumprir a Instrução Normativa nº 5/2025, e solicita o posicionamento do Tribunal sobre os seguintes pontos:

- 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 nº 854, pela Instrução Normativa TCE-MG nº 05/2025 e pela Resolução SEGOV nº 06/2026. Tal fato justifica-se pela aprovação da LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA) anterior à Instrução Normativa TCE-MG nº 05/2025.
- 2) Com a apresentação do Plano de Trabalho, na modalidade de Transferência Especial, em conformidade com as informações previstas na Instrução Normativa TCE-MG nº 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".

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?

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 nº 05/2025?

5) À luz do entendimento do STF na ADPF nº 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.

Considerando a urgência no atendimento da demanda, os autos foram remetidos à Superintendência de Controle Externo para que a informação técnica pudesse ser prestada em tempo hábil.

2. ANÁLISE

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Instrução Normativa n. 5/2025 estabeleceu, em seu art. 2º, a competência do Tribunal de Contas para **fiscalizar e orientar** os gestores

públicos quanto aos procedimentos necessários à garantia dos requisitos de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares.

Nesse sentido, essa Unidade Técnica passa a se manifestar sobre as dúvidas suscitadas:

1. De acordo com o art. 13 da Resolução SEGOV nº 06/2026, “as execuções das emendas parlamentares na modalidade de Transferência Especial ocorrerão nas dotações orçamentárias informadas pelos órgãos e entidades setoriais do Poder Executivo previstos no portfólio de emendas, disponível em <https://www.emendas.mg.gov.br/>”. Nesse contexto, o Secretário indaga sobre a possibilidade de execução das Transferências Especiais sem finalidade definida na ação orçamentária SEGOV 2048 em caráter excepcional e transitório no exercício corrente, visto que a LDO e LOA foram aprovadas antes da Instrução Normativa TCE-MG nº 05/2025.

Nos termos do art. 7º, III da IN n. 5/2025, o Estado e os Municípios deverão assegurar a ampla divulgação das emendas parlamentares estaduais e municipais, observando os seguintes elementos:

(...)

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;

Considerando a plausibilidade das justificativas apresentadas pela SEGOV, esta Unidade Técnica entende que a *ação 2048 – transferências especiais* pode ser utilizada em 2026, desde que o Governo do Estado observe o art. 7º da IN 05/2025, especialmente quanto à exigência de divulgação do plano de trabalho, contendo, dentre outras, informações sobre o objeto a ser executado, a finalidade e as metas a serem alcançadas.

A fim de viabilizar essa conformidade, a adoção de dotações orçamentárias específicas deve ser objeto de determinação para que o Estado apresente um plano de ação detalhado, nos termos do art. 9º da referida Instrução Normativa.

2. Em decisão prolatada em 23/10/2026, nos autos da **ADPF 854**, o Ministro Flávio Dino determinou que a execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais observe o modelo federal de transparência e rastreabilidade. Em observância a esse comando, a IN n. 5/2025 estabeleceu que os entes repassadores de recursos devem divulgar o plano de trabalho elaborado pelo beneficiário da emenda contendo a descrição do objeto, finalidade e metas. Nesse contexto, o Secretário consulta sobre a necessidade de apresentação de documentação técnica complementar pelo beneficiário e se seriam admitidas descrições genéricas do objeto, tais como "pavimentação de diversas vias no município" ou "reformas de prédios públicos".

Quanto ao primeiro ponto, observa-se que a IN n. 05/2025 não previu a obrigatoriedade de divulgação de projetos de engenharia, planilhas orçamentárias detalhadas ou documentos comprobatórios de posse do imóvel. No que tange à descrição do objeto, a prática adotada no âmbito federal na plataforma **Transferegov**¹ serve de paradigma, conforme exemplificado abaixo:

Plano de Ação: 09032022-020422 / 2022

Programa: 09032022

Beneficiário: 48.664.304/0001-80 - MUNICIPIO DE GUARIBA (SP)

Emenda Parlamentar: 202239960001-GENINHO ZULIANI

Objeto: CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CEO (CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS) DE 438,30 METROS QUADRADOS NO MUNICÍPIO DE GUARIBA/SP

Diante do exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela **inexigibilidade** de apresentação de projetos de engenharia, de planilhas orçamentárias detalhadas e documentos comprobatórios de posse do imóvel; mas pela **impossibilidade** de descrição genérica do objeto, uma vez que destoa do modelo federal e prejudica o controle e a fiscalização da transparência na utilização dos recursos.

3. Quanto à execução indireta de recursos de emendas, destaca-se que, em decisão de 15/01/2026 na **ADPF 854**, o Ministro Flávio Dino proibiu a destinação e a execução de recursos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que:

¹ <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/20422/plano-trabalho>

a) tenham, em seus quadros diretivos e administrativos, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor parlamentar a ele vinculado, à vista da proibição de nepotismo (Súmula Vinculante nº. 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei nº. 8.429/1992);

b) ainda que formalmente autônomas, realizem contratação, subcontratação ou intermediação de pessoas físicas ou jurídicas das quais participem, como sócios ou dirigentes, prestadores de serviço ou fornecedores de bens que se enquadrem na condição descrita na alínea anterior, na qualidade de beneficiário final do recurso público;

Ademais, para assegurar a transparência exigida pelo art. 7º, IV da IN n. 5/2025, quando a execução dos recursos for transferida a organização da sociedade civil ou outra entidade, o órgão repassador deverá divulgar o **beneficiário final dos recursos**, que estará sujeito às mesmas vedações contidas no art. 6º da IN n. 5/2025, de “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”.

4. Quanto ao escopo da análise a ser realizada sobre o plano de trabalho apresentado pelos beneficiários na modalidade Transferência Especial, esta Unidade Técnica entende que cabe ao órgão estadual verificar o cumprimento dos requisitos do §1º do art. 17 da Resolução SEGOV n. 06/2026, o qual reproduz o inciso IX da In n. 05/2025.

5. 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;

Seguindo 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.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Unidade Técnica manifesta-se sobre as indagações formuladas pela Secretaria nos seguintes termos:

1. Quanto à utilização da ação orçamentária SEGOV 2048 em 2026: é possível a sua utilização em caráter excepcional e transitório para o exercício corrente, em razão da anterioridade da LDO e LOA frente à IN nº 05/2025. Para tanto, é obrigatória a observância dos requisitos de transparência (art. 7º da referida IN) e a apresentação de um plano de ação detalhado pelo Estado, conforme art. 9º da norma.
2. Quanto à documentação técnica e descrição do objeto: não se exige a divulgação prévia de projetos de engenharia, planilhas orçamentárias detalhadas ou comprovantes de posse de imóvel, uma vez que tais documentos não constam no rol obrigatório da IN nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo

05/2025.

É vedada a utilização de descrições genéricas (ex: "reformas em geral"). O objeto deve ser descrito com precisão, a fim de garantir a rastreabilidade e o controle social, nos moldes do modelo federal referido pelo STF.

3. Quanto à execução indireta e vedações éticas: A destinação de recursos a entidades do terceiro setor exige a rigorosa verificação da inexistência de nepotismo (direto ou cruzado) além da identificação do beneficiário final e da conta bancária específica. São proibidos saques em espécie e o uso de "contas de passagem", garantindo que o fluxo financeiro seja plenamente auditável.

4. Quanto ao escopo de análise e prestação de contas: O órgão repassador deve centrar sua análise na conformidade do Plano de Trabalho com os requisitos do art. 17 da Resolução SEGOV nº 06/2026. Embora não haja um rito de prestação de contas formal e prévio nos moldes clássicos, o órgão estadual deve assegurar a publicidade dos Relatórios de Gestão e fiscalizar o cumprimento dos prazos (30 de junho) e do conteúdo exigido pela IN nº 05/2025.

Jaqueline Lara Somavilla
Superintendente de Controle Externo
(Assinado digitalmente)