

Ofício Circular SEI/TCE/SC/PRES/GAP/25/2025

Florianópolis, 18 de novembro de 2025.

Assunto: transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas municipais - cumprimento das determinações do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 854/DF - Processo SEI 25.0.000005677-7.

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Prefeito(a) Municipal,

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especialmente no que se refere à fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, vem comunicar e cientificar Vossa Excelência quanto ao teor das recentes decisões proferidas pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da ADPF 854/DF, que tratam da obrigatoriedade de adoção, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos mesmos padrões federais de transparência e de rastreabilidade aplicáveis à execução das emendas parlamentares.

As emendas parlamentares impositivas foram incorporadas ao texto da Constituição Federal com o objetivo de garantir maior equilíbrio na distribuição dos recursos públicos e de ampliar a representatividade do Poder Legislativo na definição do orçamento anual.

A partir da Emenda Constitucional (EC) n. 86/2015^[1], que alterou o art. 166 da Constituição Federal, e das posteriores ECs n. 100/2019^[2], n. 105/2019^[3] e n. 126/2022^[4], tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas parlamentares, salvo hipóteses excepcionais de impedimento.

Em especial, a Emenda Constitucional n. 105/2019 introduziu o art. 166-A à Constituição Federal, autorizando o repasse direto de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio das chamadas transferências especiais, dispensando a celebração de convênios e de outros ajustes formais, com o intuito de conferir maior agilidade à execução.

No âmbito dos entes subnacionais, a adoção do orçamento impositivo é juridicamente possível, desde que prevista na respectiva Constituição/Lei Orgânica e respeitados os princípios e limites constitucionais.

O STF, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ns. 7688 e 7695 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 854/DF, estabeleceu importante marco jurisprudencial sobre o assunto, concernente à necessidade de controle, de transparência e de rastreabilidade.

Recentemente, no bojo da ADPF n. 854, o Ministro Flávio Dino reconheceu a obrigatoriedade de observância, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos

mesmos padrões de transparência, rastreabilidade e controle aplicáveis ao processo orçamentário federal.

Na decisão proferida em 23 de outubro de 2025, o Ministro Flávio Dino destacou ser “indispensável que os entes subnacionais adotem a mesma densidade normativa – isto é, o mesmo padrão de concretização estabelecido no âmbito federal –, inclusive quanto aos mecanismos de transparência ativa e ao registro da origem e da destinação dos recursos”, de forma a assegurar as plenas rastreabilidade e publicidade dos recursos provenientes de emendas parlamentares.

Na oportunidade, determinou-se, ainda, que os Tribunais de Contas subnacionais fiscalizem e promovam a conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e de rastreabilidade, com plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026.

Além disso, a decisão estabeleceu que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares referentes ao exercício de 2026 somente poderá ser iniciada após a comprovação, perante o respectivo Tribunal de Contas, do atendimento ao comando constitucional do art. 163-A da Constituição Federal, que impõe a disponibilização das informações e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais de forma padronizada, rastreável e de amplo acesso público.

Em sequência, o teor decisório:

18. Ante o exposto - com fulcro no art. 10, § 3º, da Lei n. 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;

II - Oficiem-se ao Exmo. Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, ao Exmo. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União e à Exma. Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que, nos limites das suas competências e capacidades técnicas, prestem auxílio aos Estados, ao DF e aos Municípios — inclusive por meio de programas de capacitação e treinamentos, compartilhamento de soluções tecnológicas, elaboração de manuais e guias operacionais, suporte técnico para integração de sistemas, intercâmbio de dados e de boas práticas, além da institucionalização de canais permanentes de orientação e acompanhamento —, de modo a viabilizar a efetiva implementação, no plano subnacional, do modelo de transparência e rastreabilidade atualmente vigente no âmbito federal.

Registro que, em março de 2026, será realizada nova Audiência neste STF, com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, dos Ministérios Públicos de Contas e dos Ministérios Públicos dos Estados e do DF, 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 Federal e das decisões do Plenário desta Corte.

Estabeleço, desde logo, à luz do artigo 139, IV, do CPC, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Exmos. Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a demonstração, pelos governos estaduais, distrital e prefeituras, perante os respectivos Tribunais de Contas, de que estão cumprindo o comando constitucional expresso no artigo 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo Plenário do STF quanto à transparência e rastreabilidade.

Para consulta da íntegra do supracitado processo, orienta-se acesso ao endereço eletrônico: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>.

Em cumprimento à referida decisão e ao disposto no art. 10, § 3º, da Lei (federal) n. 9.882/1999, que confere eficácia *erga omnes* e efeito vinculante às decisões proferidas em sede de ADPF, **comunica-se a Vossa Excelência os seguintes pressupostos concernentes às emendas de vereadores de execução obrigatória:**

1. As emendas impositivas, quando existentes, devem estar previstas na Lei Orgânica do Município, refletindo as Constituições Federal e Estadual.

2. O Município deve disponibilizar, tempestivamente, dados contábeis, orçamentários e fiscais referentes aos destaques de vereadores ao orçamento local, de forma a proporcionar o acesso à informação necessária ao controle social e dos órgãos de controle.

3. A administração municipal deve assegurar a rastreabilidade das emendas parlamentares inseridas no orçamento municipal e a conformidade dos instrumentos de transparência ativa com o disposto no art. 163-A da Constituição Federal, abrangendo, no mínimo:

a) manutenção de sistema ou ferramenta para o registro, acompanhamento e publicidade de informações quanto à aprovação, à execução e à destinação dos recursos, considerando, para isso, o auxílio do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, conforme item 18, inciso II, da Decisão de 23/10/2025 na ADPF n. 854;

b) abertura de contas bancárias específicas por emenda, para a movimentação de recursos oriundos de emendas impositivas, com vedação expressa ao uso de “contas de passagem”, saques na “boca do caixa” e práticas equivalentes;

c) quando destinadas à execução direta pelos órgãos setoriais municipais:

c.1) elaboração de plano de trabalho que definam prazos de execução; metas a serem atingidas no período; estimativa de custos envolvidos no objeto; e indicação da classificação orçamentária da despesa; e

c.2) prestação de contas realizada em consonância com a Instrução Normativa n. TC-20/2015 deste Tribunal de Contas;

d) quando destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos, consoante jurisprudência deste Tribunal de Contas (Prejulgado 2354), aplica-se integralmente o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (estabelecido pela Lei – federal – n. 13.019/2014, ressalvadas as exceções previstas em seu art. 3º). A legislação exige a demonstração da relevância social e do interesse público e recíproco do objeto, evidenciando benefícios concretos às partes envolvidas com a execução dos projetos ou das atividades (art. 2º, incisos III, IX e X), a elaboração de plano de trabalho (art. 22), a realização de monitoramento e avaliação das metas pactuadas

(arts. 58 a 60), o acompanhamento da execução (arts. 61 e 62) e a prestação de contas (arts. 63 a 68), sendo dispensável apenas o chamamento público prévio, conforme art. 29 da referida lei;

e) quando destinadas a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS):

e.1) aplicação da legislação local que trata de instrumentos de convênio, bem como da Instrução Normativa n. TC-33/2024 deste Tribunal de Contas;

e.2) observância às orientações e aos critérios estabelecidos pelo gestor local do SUS, assegurando a racionalidade, a eficiência e o alinhamento às políticas públicas nacionais de saúde.

Oportunamente, a fim de subsidiar o relatório que este Tribunal de Contas apresentará ao STF, em audiência prevista para março de 2026, serão solicitadas informações específicas acerca das providências adotadas e sistemáticas existentes para o processamento das emendas impositivas em âmbito municipal.

Atenciosamente,

Conselheiro **Herneus João De Nadal**
Presidente

Conselheiro **Luiz Eduardo Cherem**

[1] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm
Acesso em: 18 nov. 2025.

[2] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm
Acesso em: 18 nov. 2025.

[3] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm
Acesso em: 18 nov. 2025.

[4] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm
Acesso em: 18 nov. 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Eduardo Cherem, Conselheiro**, em 18/11/2025, às 14:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Herneus João De Nadal, Presidente**, em 18/11/2025, às 14:47, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.sc.gov.br/sei/validador> informando o código verificador **0798881** e o código CRC **588FCA05**.