



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 42433/26
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO: GERI NATALINO DUTRA, MUNICIPIO DE PATO BRANCO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2159/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Emendas parlamentares impositivas. Organizações da Sociedade Civil. Agrupamento de emendas. Plano de trabalho e conta bancária. Transparência e rastreabilidade. Aplicação de recursos públicos. Lei n.º 13.019/2014. Instrução Normativa TCE-PR n.º 200/2025. Diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 854. Possibilidade de adoção de mecanismos unificados de execução, desde que preservados a identificação dos parlamentares autores, a individualização dos valores, a transparência e a rastreabilidade dos recursos. Consulta conhecida. Resposta nos termos da instrução da unidade técnica, com acréscimos em relação aos quesitos 1 e 3.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pato Branco, *Geri Natalino Dutra*, em que apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos:

1. É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?
2. Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Considerando o parágrafo único do art. 4º da Instrução Normativa TCEPR nº 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?
4. É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?
5. À luz do art. 9º, inciso VIII, da Resolução TCE-PR nº 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?
6. O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: “fomento à modalidade esportiva”), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?

Por ocasião do juízo de admissibilidade, observei que, embora o expediente estivesse instruído com “parecer técnico”, do aludido documento não teria constado opinativo acerca da matéria, limitando-se a apresentar os questionamentos, o que me levou a intimar a municipalidade para regularizar tal omissão (Despacho n.º 112/26-GCDA, peça 6).

Neste ínterim, o Município formulou quesitos complementares (peças 9 e 10), abaixo transcritos:

7. É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?
8. É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas “emendas de bancada”, entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9. Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?

Na sequência, acostou aos autos parecer jurídico sobre todos os questionamentos formulados (peça 15).

A Consulta foi recebida (Despacho n.º 234/26-GCDA, peça 16).

Os autos foram, então, remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que apresentou a Informação n.º 61/26-SJB (peça 17), elencando decisões que tangenciam o tema.

Antes da análise técnica, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou que a matéria em tela poderá impactar na atividade de fiscalização, devendo os autos serem recambiados à aludida unidade após o julgamento do feito (Despacho n.º 328/26-CGF, peça 21).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS esclareceu, de antemão, que a ADPF n.º 854, de relatoria do Ministro Flávio Dino, aborda o tema em comento e possui impacto, portanto, no presente expediente.

Nesse contexto, a unidade informou que, em decisão monocrática, o Excelentíssimo Ministro estendeu a todos os entes federados o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, e condicionou a execução das emendas de 2026 à comprovação do cumprimento do artigo 163-A da Constituição Federal perante os Tribunais de Contas competentes.

Além disso, a CAIS consignou que, em nova decisão monocrática, o Ministro determinou a edição de ato normativo pelos Tribunais de Contas locais sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares no âmbito dos Poderes Legislativos Estaduais e Municipais, o que culminou na elaboração da Instrução Normativa n.º 200/2025 por esta Corte de Contas.

Quanto aos quesitos propriamente ditos, propôs que fossem respondidos nos seguintes termos:

1. É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?

R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e execução, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência administrativa, esta Unidade Técnica entende que é possível o agrupamento das emendas individuais impositivas, com cada parlamentar fazendo sua indicação, para a realização de um único objeto.

Caso a emenda individual impositiva tenha por objetivo a transferência de recursos às entidades do terceiro setor, deverá ser observada para cada um dos parlamentares a proibição contida na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, referente à ADPF n.º 854.

2. Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?

R.: Considerando a resposta da questão 1, pela possibilidade do agrupamento das emendas individuais impositivas, sendo necessário cada parlamentar fazer a sua indicação, para a realização de um único objeto, é possível a apresentação de um único plano de trabalho, que deverá conter, além das exigências para cadastro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, o número, o valor e o nome de cada parlamentar que está indicando os recursos para a execução do objeto.

3. Considerando o parágrafo único do art. 4º da Instrução Normativa TCE-PR n.º 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?

R.: Quando da transferência dos recursos ao terceiro setor, mostra-se necessário o cadastro e a prestação de contas dos repasses no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sistema Integrado de Transferências – SIT, além de um único registro e, por conseguinte, uma mesma conta corrente para movimentação dos recursos, conforme art. 13, caput, da Resolução n.º 28/2011 deste Tribunal de Contas.

4. É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?

R.: Os recursos das emendas parlamentares devem ser aplicados exclusivamente no objeto específico aprovado, sendo vedado o custeio de despesas administrativas gerais das entidades.

5. À luz do art. 9º, inciso VIII, da Resolução TCE-PR n.º 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?

R.: Os recursos das emendas parlamentares só podem ser utilizados para despesas com publicidade estritamente necessária à execução do objeto da emenda, como ação de caráter educativo, informativo ou de orientação social. Exemplos disso ocorrem em campanhas educativas vinculadas diretamente a programas de saúde, assistência social ou educação.

6. O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: “fomento à modalidade esportiva”), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?

R.: Nos termos do art. 2º da Instrução Normativa n.º 200/2025, quando da indicação da emenda, no entendimento desta Unidade Técnica, o parlamentar deverá apresentar, no mínimo: o objeto da despesa, o valor alocado, o órgão ou entidade executora e a localidade beneficiada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7. É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?

R.: Não é admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico, ou seja, que em nada difere de outro.

A captação simultânea para objetos correlatos mostra-se viável somente quando há a segregação clara dos planos de trabalho, principalmente quanto às metas e às despesas, sem sobreposição de financiamento e com a plena rastreabilidade dos recursos públicos.

8. É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas “emendas de bancada”, entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?

R.: Em razão da decisão liminar, datada de 03/11/2025, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7807, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu norma do Estado de Mato Grosso que previa a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares da Assembleia Legislativa do estado, esta unidade técnica entende que o quesito resta prejudicado até decisão definitiva, em que a Suprema Corte emitirá entendimento conclusivo sobre a matéria, devendo, até decisão definitiva ou alteração do cenário atual, com base especialmente no princípio da segurança jurídica, deixar de impor a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9. Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?

R.: Item resta prejudicado pelos mesmos fundamentos do item 8.

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico, acrescentando apenas uma ressalva na resposta ao item 3, considerando que a adoção de conta única pode implicar na responsabilização solidária dos parlamentares se, diante de irregularidades verificadas, não for possível individualizar condutas (Parecer n.º 202/26-PGC, peça 24).

Os autos vieram conclusos, ocasião em que entendi pertinente devolver os autos à unidade técnica para que complementasse a resposta ofertada ao quesito 6, por meio do qual o Consulente indagou se “o objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: ‘fomento à modalidade esportiva’), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda”, já que na resposta sugerida pela unidade, menciona-se o que deve constar quando da indicação da emenda, enquanto a pergunta se refere ao que deve constar do termo de repasse. Além disso, solicitei a manifestação quanto a ressalva apresentada pelo *parquet* de Contas em relação ao quesito 3 (Despacho n.º 938/26-GCDA, peça 25).

Em resposta (Instrução n.º 870/26-CAIS, peça 27), a unidade aderiu à ressalva ministerial, propondo então que o quesito 3 fosse assim respondido:

R.: É possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, nos termos do art. 13, caput, da Resolução nº 28/2011 deste Tribunal de Contas. Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um.

Passando ao reexame do quesito 6, sugeriu a seguinte resposta:

R.: O objeto do termo de repasse deve guardar correspondência com o objeto da despesa aprovado na emenda parlamentar, não sendo admitida sua alteração ou ampliação no plano de trabalho. Nos termos do art. 2º, III, da Instrução Normativa nº 200/2025, o objeto da despesa deve consistir na descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, o projeto ou a atividade a ser executada e sua finalidade específica.

Assim, a indicação de objeto genérico, como “fomento à modalidade esportiva”, não atende, por si só, à exigência de descrição detalhada da finalidade da despesa. O plano de trabalho poderá promover o detalhamento técnico necessário à execução do objeto, desde que permaneça adstrito à finalidade, à ação, ao projeto ou à atividade originalmente aprovados na emenda parlamentar, sem descaracterizá-los, alterá-los ou ampliá-los.

Era o que cabia relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, ratifico a admissibilidade da presente Consulta, eis que preenchidos os requisitos normativos.

Quanto ao mérito, convém apresentar algumas reflexões de caráter introdutório.

O tema alvo de questionamento - execução de emendas parlamentares impositivas destinadas a Organizações da Sociedade Civil - possui grande relevância e impacto, isso porque, na mesma medida em que a transferência de recursos a entidades do terceiro setor constitui uma forma legítima de o Estado alcançar, juntamente com a esfera privada, avanços em áreas dotadas de relevância pública e social, é certo que também podem ter a sua finalidade completamente desvirtuada, considerando que se trata de uma forma de acesso a numerários públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não é sem motivo, portanto, que tais transferências devem se submeter às mais variadas espécies de controle e não escapam da necessária observância aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência na Administração Pública.

Corroborando o panorama acima, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF n.º 854, por seu Excelentíssimo Ministro Flávio Dino, em decisão monocrática proferida em 23 de outubro de 2025, 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 artigo 163-A da Constituição Federal, que estabelece que os entes federados 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.

Como consequência, este Tribunal de Contas do Estado do Paraná – enquanto órgão constitucionalmente responsável pela realização do controle externo, incluindo-se aí a fiscalização da aplicação de recursos públicos repassados a entidades privadas de caráter assistencial que exerçam atividades de relevante interesse público, sem fins lucrativos, tais como as Organizações da Sociedade Civil – editou a Instrução Normativa n.º 200/2025, que estabelece normas e procedimentos para a fiscalização e o acompanhamento das emendas parlamentares estaduais e municipais, inclusive das transferências voluntárias delas decorrentes, as quais visam assegurar a transparência e a rastreabilidade na execução orçamentária e financeira; e a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 1º).

Especificamente sobre os questionamentos aqui analisados, destaco que na mesma ADPF foram proferidas diversas decisões reforçando a obrigatoriedade de abertura de contas específicas para cada emenda parlamentar, tudo com o objetivo de salvaguardar os princípios da transparência e rastreabilidade.

Ocorre, porém, que tal entendimento acabou sendo mitigado em decisão de 24 de agosto de 2025, em que o Ministro Flávio Dino possibilitou a criação das denominadas contas específicas “por objeto” em detrimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exigência de criação de conta específica “por emenda”, nos casos em que diferentes emendas coletivas sejam destinadas a um mesmo objeto, devendo o registro de titularidade da conta ser realizado no nome do executor.

Aliás, quanto a esta decisão, embora tenha se referido a emendas parlamentares coletivas, não houve qualquer vedação à sua aplicação às demais modalidades.

Feita a contextualização acima, mostra-se possível adentrar aos quesitos propriamente ditos, cujas respostas, adianto desde logo, praticamente coincidem com aquelas sugeridas pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, eis que observaram a legislação aplicável, bem como a jurisprudência dominante sobre o tema, cabendo apenas breves acréscimos às respostas ofertadas aos quesitos 1 e 3. Confira-se:

1. É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?

Em sua Instrução, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar respondeu ao quesito de forma afirmativa, tendo por fundamento o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas, considerando que, no mais das vezes, os respectivos valores das emendas isoladamente consideradas não são suficientes para a completa execução do objeto.

Para além do fundamento acima, acrescento que, conforme mencionado no introito desta decisão, o Supremo Tribunal Federal acabou por reconhecer a possibilidade de tal agrupamento em conta única, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor.

Deste modo, proponho que o questionamento seja respondido nos seguintes termos:

R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas individuais impositivas, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência administrativa, é possível o seu agrupamento, com cada parlamentar fazendo sua indicação, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF n.º 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, deverá ser observada para cada um dos parlamentares a determinação contida na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, da mesma ADPF n.º 854, que proíbe a destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que:

- 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 n.º 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei n.º 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;

Passo ao terceiro quesito, por meio do qual o Consulente questiona:

3. Considerando o parágrafo único do art. 4º da Instrução Normativa TCE-PR n.º 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?

Ao considerar que a unidade técnica respondeu ao questionamento tendo por base a Resolução n.º 28/2011 deste Tribunal, e que, em verdade, a possibilidade de utilização de conta única na hipótese de agrupamento de emendas decorre de recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, entendo pertinente que tal fato seja acrescido à aludida resposta.

Proponho, então, o seguinte:

R.: Sim, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas parlamentares que se refiram a um mesmo objeto, desde que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF n.º 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, nos termos do artigo 13, *caput*, da Resolução n.º 28/2011, deste Tribunal de Contas, é possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações, caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um.

Superadas as observações acima quanto aos quesitos 1 e 3, observo que em relação aos demais acompanho integralmente as respostas sugeridas pela unidade, constantes do relatório desta decisão.

VOTO

Diante do exposto, acompanhando o opinativo técnico, sem prejuízo dos acréscimos constantes da fundamentação, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pato Branco para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?

R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas individuais impositivas, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência administrativa, é possível o seu agrupamento, com cada parlamentar fazendo sua indicação, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF n.º 854, datada de 24 de agosto de 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, deverá ser observada, para cada um dos parlamentares, a determinação contida na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, da mesma ADPF n.º 854, que proíbe a destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que:

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 n.º 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei n.º 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;

2. Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?

R.: Considerando a resposta da questão 1, pela possibilidade do agrupamento das emendas individuais impositivas, sendo necessário cada parlamentar fazer a sua indicação, para a realização de um único objeto, é possível a apresentação de um único plano de trabalho, que deverá conter, além das exigências para cadastro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, o número, o valor e o nome de cada do parlamentar que está indicando os recursos para a execução do objeto.

3. Considerando o parágrafo único do artigo 4º da Instrução Normativa TCE-PR n.º 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R.: Sim, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas parlamentares que se refiram a um mesmo objeto, desde que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF n.º 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, nos termos do artigo 13, *caput*, da Resolução n.º 28/2011, deste Tribunal de Contas, é possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações, caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um.

4. É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?

R.: Os recursos das emendas parlamentares devem ser aplicados exclusivamente no objeto específico aprovado, sendo vedado o custeio de despesas administrativas gerais das entidades.

5. À luz do artigo 9º, inciso VIII, da Resolução TCE-PR n.º 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?

R.: Os recursos das emendas parlamentares só podem ser utilizados para despesas com publicidade estritamente necessária à execução do objeto da emenda, como ação de caráter educativo, informativo ou de orientação social. Exemplos disso ocorrem em campanhas educativas vinculadas diretamente a programas de saúde, assistência social ou educação.

6. O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: “fomento à modalidade esportiva”), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R.: O objeto do termo de repasse deve guardar correspondência com o objeto da despesa aprovado na emenda parlamentar, não sendo admitida sua alteração ou ampliação no plano de trabalho. Nos termos do artigo 2º, III, da Instrução Normativa n.º 200/2025, o objeto da despesa deve consistir na descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, o projeto ou a atividade a ser executada e sua finalidade específica.

Assim, a indicação de objeto genérico, como “fomento à modalidade esportiva”, não atende, por si só, à exigência de descrição detalhada da finalidade da despesa. O plano de trabalho poderá promover o detalhamento técnico necessário à execução do objeto, desde que permaneça adstrito à finalidade, à ação, ao projeto ou à atividade originalmente aprovados na emenda parlamentar, sem descaracterizá-los, alterá-los ou ampliá-los.

7. É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n.º 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?

R.: Não é admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n.º 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico, ou seja, que em nada difere de outro.

A captação simultânea para objetos correlatos mostra-se viável somente quando há a segregação clara dos planos de trabalho, principalmente quanto às metas e às despesas, sem sobreposição de financiamento e com a plena rastreabilidade dos recursos públicos.

8. É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas “emendas de bancada”, entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?

R.: Em razão da decisão liminar, datada de 03/11/2025, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n.º 7807, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu norma do Estado de Mato Grosso que previa a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

blocos parlamentares da Assembleia Legislativa do estado, entende-se que o quesito resta prejudicado até decisão definitiva, em que a Suprema Corte emitirá entendimento conclusivo sobre a matéria, devendo, até decisão definitiva ou alteração do cenário atual, com base especialmente no princípio da segurança jurídica, deixar de impor a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares.

9. Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?

R.: Item prejudicado pelos mesmos fundamentos do item 8.

Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas e dos registros pertinentes, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho n.º 328/26-CGF (peça 21) e, por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pato Branco para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas individuais impositivas, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência administrativa, é possível o seu agrupamento, com cada parlamentar fazendo sua indicação, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF n.º 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, deverá ser observada, para cada um dos parlamentares, a determinação contida na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, da mesma ADPF n.º 854, que proíbe a destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que:

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 n.º 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei n.º 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;

2. Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?

R.: Considerando a resposta da questão 1, pela possibilidade do agrupamento das emendas individuais impositivas, sendo necessário cada parlamentar fazer a sua indicação, para a realização de um único objeto, é possível a apresentação de um único plano de trabalho, que deverá conter, além das exigências para cadastro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, o número, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valor e o nome de cada parlamentar que está indicando os recursos para a execução do objeto.

3. Considerando o parágrafo único do artigo 4º da Instrução Normativa TCE-PR n.º 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?

R.: Sim, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas parlamentares que se refiram a um mesmo objeto, desde que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF n.º 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, nos termos do artigo 13, *caput*, da Resolução n.º 28/2011, deste Tribunal de Contas, é possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações, caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um.

4. É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?

R.: Os recursos das emendas parlamentares devem ser aplicados exclusivamente no objeto específico aprovado, sendo vedado o custeio de despesas administrativas gerais das entidades.

5. À luz do artigo 9º, inciso VIII, da Resolução TCE-PR n.º 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R.: Os recursos das emendas parlamentares só podem ser utilizados para despesas com publicidade estritamente necessária à execução do objeto da emenda, como ação de caráter educativo, informativo ou de orientação social. Exemplos disso ocorrem em campanhas educativas vinculadas diretamente a programas de saúde, assistência social ou educação.

6. O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: “fomento à modalidade esportiva”), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?

R.: O objeto do termo de repasse deve guardar correspondência com o objeto da despesa aprovado na emenda parlamentar, não sendo admitida sua alteração ou ampliação no plano de trabalho. Nos termos do artigo 2º, III, da Instrução Normativa n.º 200/2025, o objeto da despesa deve consistir na descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, o projeto ou a atividade a ser executada e sua finalidade específica.

Assim, a indicação de objeto genérico, como “fomento à modalidade esportiva”, não atende, por si só, à exigência de descrição detalhada da finalidade da despesa. O plano de trabalho poderá promover o detalhamento técnico necessário à execução do objeto, desde que permaneça adstrito à finalidade, à ação, ao projeto ou à atividade originalmente aprovados na emenda parlamentar, sem descaracterizá-los, alterá-los ou ampliá-los.

7. É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n.º 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?

R.: Não é admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n.º 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico, ou seja, que em nada difere de outro.

A captação simultânea para objetos correlatos mostra-se viável somente quando há a segregação clara dos planos de trabalho, principalmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto às metas e às despesas, sem sobreposição de financiamento e com a plena rastreabilidade dos recursos públicos.

8. É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas “emendas de bancada”, entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?

R.: Em razão da decisão liminar, datada de 03/11/2025, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n.º 7807, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu norma do Estado de Mato Grosso que previa a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares da Assembleia Legislativa do estado, entende-se que o quesito resta prejudicado até decisão definitiva, em que a Suprema Corte emitirá entendimento conclusivo sobre a matéria, devendo, até decisão definitiva ou alteração do cenário atual, com base especialmente no princípio da segurança jurídica, deixar de impor a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares.

9. Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?

R.: Item prejudicado pelos mesmos fundamentos do item 8.

II. após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

- a) encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho n.º 328/26-CGF (peça 21)
- b) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;
- c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 20 de agosto de 2026 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente