

PROTOCOLO Nº: 42433/26
ORIGEM: MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO: GERI NATALINO DUTRA, MUNICIPIO DE PATO BRANCO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 202/26

***Ementa:** Consulta. Município de Pato Branco. Emendas parlamentares impositivas. Organizações da Sociedade Civil. Agrupamento de emendas. Plano de trabalho e conta bancária. Transparência. Rastreabilidade. Prestação de contas. Aplicação de recursos públicos. Lei nº 13.019/2014. Instrução Normativa TCE-PR nº 200/2025. Diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 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 ligeira ressalva no que tange à resposta ao item 3, relativo à conta única.*

Cuida-se de consulta formulada pelo Município de Pato Branco, por intermédio de seu Prefeito, Sr. Geri Natalino Dutra, por meio da qual se buscam esclarecimentos acerca execução de emendas parlamentares municipais, tendo os autos sido posteriormente complementados com documentos oriundos do Processo nº 58.917/26, juntados às peças 9 e 10.

Em síntese, a consulta objetiva esclarecer 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?

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

-
3. Considerando o parágrafo único do art. 4º da Instrução Normativa TCE-PR 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?
 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?
 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?

Em breve retrospecto, salienta-se que o parecer jurídico inicialmente apresentado pelo consultante (peça 4) não atendia aos requisitos previstos no art. 311, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, por não conter manifestação opinativa acerca dos questionamentos formulados.

Em razão disso, por meio do Despacho nº 112/26-GCDA (peça 6), foi determinada a intimação do Município de Pato Branco para que apresentasse novo parecer, com análise objetiva de todos os quesitos que lhe foram submetidos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

No curso da instrução, também foram incorporados aos presentes autos documentos oriundos do Processo nº 58.917/26, em razão da intenção do consulente de complementar os questionamentos inicialmente formulados, providência autorizada pelo Relator por meio do Despacho nº 159/26-GCDA.

Acostado aos autos novo parecer jurídico elaborado pela Procuradoria-Geral do Município (peça 15), verificou-se que o órgão consulente, ao enfrentar a matéria, defendeu, em linhas gerais, a possibilidade de agrupamento das emendas parlamentares impositivas destinadas à execução de objeto comum, com a consequente adoção de plano de trabalho único, desde que observada a identidade de objeto, público-alvo e metas, bem como asseguradas a rastreabilidade dos recursos e a identificação dos parlamentares autores.

Sustentou, outrossim, que tal racionalização procedimental se mostra compatível com os princípios da eficiência administrativa e da economicidade, sem prejuízo dos mecanismos de controle e prestação de contas.

No que tange à utilização de conta bancária única, assinalou que, embora tal interpretação se revele compatível com o regime das parcerias previsto na Lei nº 13.019/2014, a definição segura da matéria demanda manifestação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em razão da literalidade da Instrução Normativa nº 200/2025.

Por fim, manifestou-se acerca dos demais quesitos submetidos à consulta, defendendo soluções interpretativas compatíveis com os princípios da transparência, da rastreabilidade e da adequada gestão dos recursos públicos.

Por meio do Despacho nº 234/26-GCDA (peça 16), a consulta foi recebida, com determinação de encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para fins de instrução. Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca exarou a Informação nº 61/26 (peça 17), na qual apresentou duas decisões com força normativa.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, a unidade técnica, por meio da Instrução nº 558/26-CAIS (peça 23), expôs, em síntese, que, diante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal

Federal no âmbito da ADPF nº 854 e da disciplina estabelecida pela Instrução Normativa TCE-PR nº 200/2025, é admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas de autoria de diferentes vereadores para a execução de objeto único, desde que mantida a individualização dos parlamentares e dos respectivos valores destinados.

Nesse sentido, apontou a viabilidade de adoção de plano de trabalho único e de conta bancária única nas hipóteses de agrupamento de emendas voltadas à execução de um mesmo objeto, condicionada à garantia da rastreabilidade, da transparência e da adequada prestação de contas dos recursos.

No tocante à aplicação dos recursos pelas organizações da sociedade civil, destacou que as despesas devem guardar vinculação direta com o objeto da parceria, reputando indevido o custeio de despesas administrativas gerais da entidade. Em relação às despesas de publicidade, indicou serem admitidas apenas aquelas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, diretamente relacionadas ao objeto financiado e vedada a promoção pessoal de agentes públicos.

Registrou, ainda, que a indicação da emenda deve conter elementos mínimos aptos à identificação do objeto da despesa, admitindo-se o respectivo detalhamento técnico no plano de trabalho, desde que preservada a finalidade originalmente aprovada.

Ademais, concluiu pela impossibilidade de financiamento simultâneo de objeto idêntico por meio de chamamento público e de emenda parlamentar impositiva, admitindo-se a captação de recursos para objetos correlatos apenas quando inexistente sobreposição de metas, despesas ou fontes de financiamento.

Por fim, no que se refere às chamadas emendas de bancada, considerou prejudicada a análise dos quesitos em razão da controvérsia constitucional atualmente submetida ao Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7807, que trata da constitucionalidade da execução obrigatória de emendas parlamentares coletivas.

É o breve Relatório.

Conforme se extrai dos autos, a dúvida do consulente gira em torno da execução de emendas parlamentares impositivas destinadas a Organizações da Sociedade Civil.

Os questionamentos submetidos à apreciação desta Corte concentram-se, em síntese, na possibilidade de agrupamento de emendas parlamentares, na adoção de plano de trabalho e conta bancária únicos, na definição do objeto das parcerias, na destinação dos recursos transferidos e nos mecanismos de controle e prestação de contas incidentes sobre tais transferências.

Sobre o tema, pertinente esclarecer, inicialmente, que as emendas parlamentares impositivas constituem instrumento legítimo de participação do Poder Legislativo na definição das prioridades orçamentárias, conferindo aos parlamentares a prerrogativa de indicar programações específicas a serem contempladas na Lei Orçamentária Anual.

Em contrapartida, a obrigatoriedade dessas programações não possui caráter absoluto, muito pelo contrário, a execução das emendas permanece condicionada ao atendimento de requisitos constitucionais, legais e regulamentares, especialmente aqueles 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.

Esse entendimento foi reforçado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da **ADI nº 7697**, oportunidade em que se assentou que a execução das emendas parlamentares deve observar critérios técnicos relacionados à compatibilidade do objeto com a programação orçamentária, à efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, bem como ao cumprimento de exigências de transparência e rastreabilidade aptas a permitir o adequado controle social e institucional dos recursos públicos.

Posteriormente, ao apreciar a ADPF nº 854¹, reforçou a necessidade de observância de mecanismos aptos a assegurar a transparência da aplicação dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares, especialmente quando destinados a entidades privadas sem fins lucrativos.

Na ocasião, enfatizou-se a necessidade de identificação do parlamentar responsável pela indicação dos recursos, da entidade beneficiária e da efetiva destinação conferida aos valores transferidos, estabelecendo-se mecanismos voltados a assegurar a transparência integral da execução financeira e a plena rastreabilidade dos recursos públicos.

Além disso, a Corte condicionou a continuidade da execução das emendas destinadas a entidades do terceiro setor à verificação, pelo ordenador de despesas competente, da observância das exigências legais aplicáveis, inclusive quanto ao cumprimento dos deveres de transparência pelas entidades beneficiárias.

¹ [ADPF 854](#): (...)

8. No tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, a execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes;

9. Relembro decisão proferida em Audiência de Conciliação, na ADPF 854 (e-doc. 482): “15. Assim sendo, DETERMINO que: ... III) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: ... B) as ONGs e demais entidades do terceiro setor, informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos”. Destaco, também, o decidido pelo Plenário do STF, nos autos da ADI 7688 (e-doc. 49): “7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data ... b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de ‘emendas PIX’ recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos”. Reitero a determinação de cumprimento das referidas decisões, com a publicação dos valores recebidos de emendas por ONGs e demais entidades do terceiro setor, em seus sítios na internet.

Sem tal publicação devidamente atestada, a execução das emendas permanece suspensa. A CGU deverá aferir o cumprimento da decisão, com a apresentação de Relatório, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, para novas deliberações desta Relatoria, sem prejuízo da imediata retomada da execução das emendas, uma vez atendida a condição constante no item 8 do Dispositivo, constatada pelo ordenador de despesas[...];

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Esse entendimento apoia-se no regime jurídico das parcerias disciplinado pela Lei nº 13.019/2014², que estabelece regras específicas para a formalização, execução, monitoramento e prestação de contas das parcerias celebradas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Não por acaso, a referida legislação exige a definição precisa do objeto da parceria, a elaboração de plano de trabalho, a demonstração da adequada aplicação dos recursos recebidos e a observância de mecanismos de transparência aptos a permitir a fiscalização da execução dos ajustes celebrados.

De igual modo, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), reforça os deveres de transparência incidentes sobre a aplicação de recursos públicos, estendendo, no que couber, suas disposições às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos estatais para a execução de ações de interesse público, nos seguintes termos.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (g.n)

² Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável; II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Nesse contexto, a transparência e a rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos assumem papel central na execução das emendas parlamentares destinadas a Organizações da Sociedade Civil, impondo a identificação dos agentes envolvidos, da origem dos recursos, da entidade beneficiária e da respectiva destinação conferida aos valores transferidos.

Trata-se de exigência que possibilita o acompanhamento integral da execução dos recursos públicos pelos órgãos de controle e pela sociedade, assegurando a fiscalização desde a indicação parlamentar até a efetiva aplicação dos valores pela entidade beneficiária.

Assim, tem-se que os questionamentos formulados pelo consulente devem ser examinados de forma **compatível com os deveres de transparência, rastreabilidade e prestação de contas atualmente exigidos para a execução de recursos públicos destinados a Organizações da Sociedade Civil.**

À vista dessas considerações, verifica-se que as conclusões alcançadas pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar mostram-se consentâneas com as recentes diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, bem como com as disposições da Lei nº 13.019/2014 e da Instrução Normativa TCE-PR nº 200/2025.

Faz-se uma única ressalva em relação à resposta do item 3, no que tange à adoção de conta única.

Consoante já indicado, na ADPF **nº 854** se reforçou a necessidade de observância de mecanismos aptos a assegurar a transparência da aplicação dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares, especialmente quando destinados a entidades privadas sem fins lucrativos; bem como se enfatizou a necessidade de identificação do parlamentar responsável pela indicação dos recursos.

Ao se adotar uma conta única, ainda que seja possível a indicação dos diversos parlamentares e dos respectivos montantes direcionados a uma mesma entidade, em caso de irregularidade na destinação, a conta única poderá

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

eventualmente implicar em responsabilização solidária dos parlamentares, diante da impossibilidade de se destacar do todo a correlação com os respectivos desembolsos.

Em suma, não se apresente manifesta oposição à adoção de conta única, notadamente quando o opinativo da unidade técnica leva em consideração o art. 13, caput, da Resolução nº 28/2011, desta Corte; apenas se ressalva que em caso de impropriedade ou irregularidades na utilização dos recursos, poderá resultar em responsabilização solidária dos parlamentares, quando não for possível a individualização de responsabilidades.

Não se identificando razões para divergir dos demais entendimentos adotados pela unidade técnica, este Ministério Público de Contas **acolhe os fundamentos constantes da Instrução nº 558/26-CAIS, adotando-os como razões da presente manifestação**; com ligeira ressalva no que tange à resposta ao item 3, relativo à conta única, alertando-se que a adoção desta solução pode resultar em responsabilização solidária dos parlamentares, na hipótese em que, diante de irregularidades verificadas, não for possível individualizar condutas.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas