INSTRUÇÃO NORMATIVA N. TC - 40/2025

Dispõe sobre a fiscalização e o acompanhamento da execução de emendas parlamentares estaduais e municipais e estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional dessas transferências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (TCE/SC), no uso de suas atribuições, conferidas pelo art. 61 c/c art. 83 da Constituição Estadual, pelo art. 4º. da Lei Complementar (estadual) nº 202, de 15 de dezembro de 2000, bem como pelos arts. 2º, 187, inciso III, alínea "b", e 253, inciso II, do Regimento Interno, instituído pela Resolução N. TC - 6/2001;

Considerando os princípios constitucionais da publicidade e da transparência na Administração Pública (art. 37, caput, CRFB/1988), bem como o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (art. 5º., inciso XXXIII, CRFB/1988);

Considerando que o art. 163-A da Constituição Federal impõe aos entes federativos a disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em sistema integrado de acesso público, com rastreabilidade, comparabilidade e publicidade;

Considerando que a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), regulamentada no âmbito estadual e municipal, consagra a transparência (ativa e passiva) como regra geral da Administração Pública;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 854/DF, declarou inconstitucionais todas as práticas orçamentárias que viabilizavam o chamado "orçamento secreto", por violação aos princípios da transparência, publicidade e a impessoalidade;

Considerando que, nos autos da ADPF nº 854/DF, estendeu-se aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios as exigências de divulgação de informações completas e fidedignas sobre a execução de emendas parlamentares, viabilizando o efetivo controle pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade, em observância

ao princípio da simetria e ao art. 163-A da CRFB/1988;

Considerando o disposto na Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1/2025, que orienta os Tribunais de Contas a adotarem medidas voltadas à conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares ao modelo federal de controle; e

Considerando que o acesso público irrestrito às informações sobre emendas parlamentares e a rastreabilidade completa de seus recursos constituem pressupostos essenciais para o efetivo controle social e institucional, viabilizando auditorias mais eficientes por parte deste Tribunal de Contas e dos demais órgãos fiscalizadores, em atendimento ao dever constitucional de tutela do erário;

Considerando a necessidade de disciplinar os procedimentos de fiscalização e controle e acompanhamento da aplicação dos recursos oriundos de emendas parlamentares estaduais e municipais no âmbito deste Tribunal de Contas, RESOLVE:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece normas e procedimentos para a fiscalização e o acompanhamento das emendas parlamentares estaduais e municipais, inclusive das transferências voluntárias delas decorrentes, com vistas a assegurar:

I - a transparência e a rastreabilidade na execução orçamentária e financeira; e

II - a observância dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Art. 2º Compete a este Tribunal de Contas:

I - orientar e fiscalizar os gestores públicos estaduais e municipais quanto à adequada aplicação dos recursos e à conformidade dos atos administrativos relacionados às emendas parlamentares, assegurando o acompanhamento de todo ciclo orçamentário, desde a aprovação na Lei Orçamentária Anual até o beneficiário efetivo dos recursos;

II - orientar e fiscalizar os gestores públicos para que as entidades privadas

sem fins lucrativos beneficiárias de recursos provenientes de emendas parlamentares adotem os parâmetros de transparência, rastreabilidade e prestação de contas exigidos pela legislação;

III - acompanhar a implementação de mecanismos de transparência pelos jurisdicionados, inclusive mediante a integração de sistemas informatizados de gestão fiscal e orçamentária;

IV - orientar e fiscalizar os gestores públicos para prevenir e coibir práticas que comprometam a rastreabilidade e o controle do gasto público, especialmente:

a) a utilização de contas bancárias intermediárias ou "de passagem";
b) a realização de saques em espécie; e
c) quaisquer mecanismos que impeçam a identificação do beneficiário efetivo dos recursos;

V - orientar e fiscalizar os gestores quanto à necessidade de:

a) identificar, nos demonstrativos fiscais, os recursos oriundos de emendas parlamentares de forma detalhada e individualizada;
b) registrar a receita decorrente de emendas parlamentares conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal; e
c) adotar parâmetros padronizados que permitam identificar inequivocamente cada emenda parlamentar, incluindo sua origem (federal, estadual ou municipal), exercício financeiro, número sequencial e parlamentar autor ou, no caso de emendas coletivas, da bancada ou comissão autora;

VI - expedir atos complementares destinados à normatização e padronização dos procedimentos de controle e de prestação de contas pelos jurisdicionados, observando, no que couber, as diretrizes definidas pelo Supremo Tribunal Federal para as emendas parlamentares impositivas.

§ 1º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se beneficiário efetivo o destinatário final dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares, assim compreendidos:

I - fornecedores de bens e materiais;

II - prestadores de serviços;

III - organizações da sociedade civil parceiras;

§ 2º O conceito de beneficiário efetivo distingue-se do ente público executor, da unidade orçamentária gestora ou da entidade privada sem fins lucrativos, alcançando o destinatário concreto e final da despesa pública.

§ 3º O ciclo orçamentário de que trata o inciso I compreende as seguintes etapas:

I - aprovação da emenda na Lei Orçamentária Anual;

II - programação e descentralização orçamentária e financeira;

III - apresentação, análise e aprovação de plano de trabalho prévio;

IV - empenho, liquidação e pagamento da despesa;

V - execução do objeto pelo ente beneficiário ou entidade parceira; e

VI - identificação e rastreamento até o beneficiário efetivo, por meio de apresentação da respectiva prestação de contas.

CAPÍTULO II
TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE

Art. 3º Os órgãos e entidades estaduais e municipais sob a jurisdição do Tribunal de Contas deverão implementar os mecanismos de transparência e rastreabilidade exigidos pelo art. 163-A da Constituição Federal e pelas decisões do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 854.

§ 1º Os mecanismos de que trata o caput deverão assegurar, no mínimo:

I - a disponibilização de informações completas sobre as emendas parlamentares em sistema integrado de acesso público;

II - a rastreabilidade de todos os recursos desde a aprovação na Lei Orçamentária Anual até o beneficiário efetivo;

III - a identificação padronizada de cada emenda parlamentar, conforme parâmetros estabelecidos pelo art. 2º., inciso V, alínea "c", desta Instrução Normativa;

IV - a integração com os sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle interno.

§ 2º O descumprimento das obrigações previstas neste artigo ensejará a aplicação das sanções previstas na legislação, sem prejuízo da responsabilização dos agentes públicos.

Art. 4º Para atendimento do disposto no artigo anterior, o Tribunal de Contas desempenhará atuação fiscalizatória destinada a verificar a transparência e a rastreabilidade das informações referentes às emendas parlamentares constantes dos orçamentos dos entes sob sua jurisdição.

§ 1º A fiscalização mencionada no caput deste artigo incidirá tanto sobre o cumprimento das exigências relacionadas à rastreabilidade das informações quanto sobre a divulgação, em meio digital de acesso público, observando-se, no mínimo, os seguintes elementos:

I - Identificação do proponente da emenda: nome completo do deputado estadual ou vereador autor, ou, quando se tratar de emenda de bancada ou comissão, a respectiva representação parlamentar;

II - Identificação da emenda: número de referência ou código único da emenda no orçamento, vinculado ao respectivo ato normativo (Lei Orçamentária Anual ou crédito adicional) que a aprovou;

III - Identificação da área da política pública a ser incentivada, conforme definição do parlamentar;

IV - Objeto da despesa: descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, os projetos ou ações estruturantes previamente definidos para a alocação de recursos pela unidade gestora da política pública em âmbito local, quando houver sistemática de predefinição do objeto em nível macro;

V - Valor alocado: montante de recursos previsto na emenda parlamentar, com a classificação orçamentária dos recursos (despesas correntes e/ou despesas de capital);

VI - Identificação do beneficiário dos recursos, especificando se se trata de:

a) outro ente da Federação;
b) órgão ou entidade do próprio ente para execução direta; ou
c) organização da sociedade civil.

VII - Apresentação, pelo beneficiário dos recursos, de plano de trabalho ou instrumento equivalente, que deverá conter, no mínimo:

a) a descrição detalhada do objeto a ser executado, acompanhada das metas e resultados esperados;
b) a estimativa dos recursos financeiros necessários à execução, com a devida discriminação das fontes de custeio, inclusive de outras origens, quando houver;
c) a previsão do prazo para a conclusão das ações previstas.

VIII - Identificação da conta bancária específica para cada emenda, sendo vedada a transferência financeira para outras contas correntes;

IX - Apresentação de prestação de contas simplificada, que deverá conter:

a) Quando as emendas forem destinadas a outro ente da Federação, nos termos da alínea "a" do inciso VI deste artigo, no mínimo:

1. documentação comprobatória dos procedimentos administrativos relativos às contratações vinculadas ao objeto, tais como contratos administrativos, convênios, contratos de repasse, termos de fomento ou instrumentos congêneres, quando existentes, de modo a demonstrar a observância da legislação aplicável;
2. contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta específica de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, bens e serviços;
3. demais documentos que o gestor julgar necessários à comprovação do fiel cumprimento do objeto, como registros fotográficos, pareceres técnicos ou equivalentes;
4. justificativa formal nos casos de prorrogação do prazo de execução dos recursos.

b) quando as emendas forem destinadas à execução direta pelos órgãos setoriais do próprio ente, nos termos da alínea b do inciso VI deste artigo, a aplicação dos recursos e respectiva prestação de contas deverá observar as disposições da Instrução Normativa N. TC - 20/2015 deste Tribunal de Contas, ou outra que vier a substituí-la.

§ 2º O plano de trabalho, ou instrumento equivalente referido no inciso VII do §1º deste artigo, deverá ser apresentado pelo beneficiário e aprovado pelo ente concedente previamente à transferência dos recursos.

§ 3º A prestação de contas simplificada, de que trata o inciso IX do §1º deste

artigo, será objeto de apreciação pelo ente concedente, que deverá instaurar as medidas administrativas cabíveis quando verificar possíveis irregularidades, desvio ou malversação dos recursos transferidos, bem como omissão no dever de prestar contas.

§ 4º Os repasses nominalmente destinados às organizações da sociedade civil, nos termos da alínea c do inciso VI deste artigo, deverão observar as disposições do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei Federal nº 13.019/2014, ressalvadas as hipóteses de exceção previstas em seu art. 3º., sendo dispensável apenas o chamamento público prévio, conforme o art. 29 da referida lei.

§ 5º Os mecanismos de controle interno do ente concedente dos recursos deverão manter rotinas de acompanhamento e fiscalização, assegurando o monitoramento contínuo da execução e da aplicação dos recursos repassados, bem como a tempestiva adoção de medidas preventivas e corretivas quando constatadas irregularidades.

Art. 5º No âmbito das ações de fiscalização relativas às emendas parlamentares, este Tribunal de Contas avaliará, entre outros aspectos, a existência, implementação e efetividade de plataforma digital unificada de transparência específica para emendas parlamentares, a ser desenvolvida e mantida pelo Poder Executivo estadual e pelos Poderes Executivos municipais, no âmbito de suas respectivas esferas de competência (emendas parlamentares estaduais ou municipais, conforme o caso), por meio do órgão competente (Controladoria-Geral, Secretaria de Fazenda, Planejamento ou equivalente).

Parágrafo único. A plataforma digital local poderá prever mecanismos de comunicação e interoperabilidade com sistemas federais correlatos, como o Painel de Emendas do Governo Federal, de modo a possibilitar, futuramente, a construção de uma visão integrada e nacional da destinação e execução das emendas parlamentares, respeitadas as competências de cada ente da Federação e os princípios da transparência e da eficiência administrativa.

Art. 6º O Tribunal de Contas fiscalizará a rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares em todas as etapas da execução orçamentária e financeira, verificando o cumprimento dos padrões de registro e controle estabelecidos na legislação aplicável e nas normas de contabilidade aplicadas ao setor público.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas poderá expedir normativas específicas sobre os procedimentos de registro e controle relativos às emendas

parlamentares.

CAPÍTULO III
SISTEMAS E INTEGRAÇÕES TECNOLÓGICAS

Art. 7º O Tribunal de Contas poderá adotar medidas administrativas e tecnológicas necessárias ao exercício da fiscalização prevista nesta Instrução Normativa, incluindo:

I - adaptação dos sistemas eletrônicos de fiscalização, a fim de permitir o registro e o rastreamento das emendas parlamentares;

II - celebração de acordos de cooperação técnica para integração de bases de dados;

III - divulgação de informações sobre as fiscalizações realizadas.

CAPÍTULO IV
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 8º A implementação integral das medidas previstas nesta Instrução Normativa deverá ocorrer até 1º de janeiro de 2026, sem prejuízo de eventuais normas complementares que vierem a ser expedidas.

Art. 9º Os entes jurisdicionados regulamentarão, por meio de atos normativos próprios, os procedimentos de execução das emendas parlamentares, observadas as disposições desta Instrução Normativa e da legislação aplicável.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deverá disciplinar, no mínimo:

I - procedimentos e prazos para apresentação e aprovação de planos de trabalho;

II - prazos para execução dos recursos e condições para prorrogação;

III - procedimentos de acompanhamento e fiscalização;

IV - prestação de contas pelos beneficiários;

V - medidas aplicáveis em caso de irregularidades.

Art. 10. Compete a este Tribunal de Contas, conforme previsto na Resolução N. TC - 161/2020, definir as diretrizes de atuação que orientarão as ações prioritárias e os temas de maior relevância sobre as emendas parlamentares concedidas pelos entes jurisdicionados.

Art. 11. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 28 de novembro de 2025.

Herneus João De Nadal - PRESIDENTE
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior - RELATOR
José Nei Alberton Ascari
Wilson Rogério Wan-Dall
Luiz Roberto Herbst
Aderson Flores
Gerson dos Santos Sicca (art. 86, caput, da LC nº 202/2000)
FUI PRESENTE: Cibelly Farias - PROCURADORA-GERAL do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/SC

Este texto não substitui o disponibilizado no DOTC-e de 08.12.2025, decorrente do Processo @PNO 25/80035960.

Atos que alteram, regulamentam ou revogam esta Instrução Normativa:

Nenhum Ato.

Atos que são alterados, regulamentados ou revogados por esta Instrução Normativa:

Nenhum Ato.