

Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas nº.

31.16.0016.0333519.2026-96

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº. 3, DE 07 DE ABRIL DE 2026

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, por seu Promotor de Justiça que ao final subscreve, no uso de suas atribuições, com fundamento no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, e art. 27, parágrafo único, Inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625 de 12/02/93;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e da legalidade administrativa, além dos demais interesses difusos da sociedade, nos termos dos arts. 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, em 23 de outubro de 2025, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 854 (ADPF 854/DF), foi proferida decisão monocrática que ampliou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios determinações relativas à transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares federais, determinando 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*";

CONSIDERANDO, ainda, que se consignou expressamente que *"também os processos legislativos orçamentários estaduais, distrital e municipais — bem como a execução das respectivas emendas parlamentares — devem ser conformados aos parâmetros desta Corte para assegurar transparência e rastreabilidade"*, sob pena de configuração de "paradoxo" constitucional em que *"o orçamento federal passaria a observar padrões adequados de publicidade e controle, enquanto os orçamentos subnacionais permaneceriam à margem das mesmas salvaguardas constitucionais"*;

CONSIDERANDO que o artigo 163-A da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória aplicável a todos os entes federativos, estabelece que *"a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público"*;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) editou também a Instrução Normativa n.º 05/2025, que *"estabelece normas com vistas a assegurar a transparência e a rastreabilidade na execução orçamentária e financeira, bem como a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas emendas parlamentares estaduais e municipais"* (art. 1º);

CONSIDERANDO que o Município de Alfenas pode receber recursos oriundos de emendas federais ou estaduais, bem como instituir emendas parlamentares impositivas ao orçamento municipal, circunstância que demanda verificação quanto à adequação da legislação local e dos procedimentos adotados aos parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais vigentes;

CONSIDERANDO que a prevalência do modelo federal impõe ao Ministério Público Estadual a adoção de soluções progressivas, dialogadas e orientadas à transformação das causas sistêmicas dos problemas relacionados à opacidade e à ausência de rastreabilidade das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais;

CONSIDERANDO que, entre as funções institucionais do Ministério Público, está a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social;

CONSIDERANDO que as emendas parlamentares ao orçamento, conquanto representem legítimo instrumento de participação dos membros do Poder Legislativo na alocação de recursos públicos, não podem se converter em mecanismo de apropriação política do erário, tampouco podem servir de instrumento para a prática de condutas que caracterizem desvio de finalidade, favorecimento pessoal ou uso eleitoreiro da máquina pública;

CONSIDERANDO que o Município de Alfenas recebeu, entre os anos de 2020 e 2025 recursos de emendas parlamentares do tipo transferências especiais federais e estaduais;

CONSIDERANDO que a Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3, de 20 de agosto de 2009, dispõe, em seu artigo 22, que o Ministério Público “poderá expedir recomendações devidamente fundamentadas, visando à melhoria dos serviços públicos e dos serviços de relevância pública, bem como à proteção dos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover”.

RESOLVE RECOMENDAR ao Exmo. Sr. Prefeito do Município de Alfenas que cumpra o quanto segue:

I. NORMATIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA EXECUÇÃO:

Elaborar e publicar, no prazo de 30 (trinta) dias, instrumento normativo (decreto, portaria, resolução, etc.) que discipline de forma completa e detalhada o processo de análise técnica, aprovação e execução das emendas parlamentares ao orçamento municipal, observando obrigatoriamente os seguintes requisitos:

- a. Procedimento de análise técnica prévia;
- b. Elaboração de plano de trabalho;
- c. Restrições e vedações legais;
- d. Prazos e fluxos de execução;
- e. Identificação e comunicação de impedimentos técnicos;
- f. Priorização de obras inacabadas, nos termos do art. 7º da Lei Complementar n.º 210, de 25 de novembro de 2025.

II. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE:

II.1 Criar e manter atualizada, EM TEMPO REAL, no prazo de 30 (trinta) dias seção específica no Portal da Transparência do Município dedicada exclusivamente às emendas propostas pelos Vereadores ao orçamento municipal e às emendas parlamentares federais e estaduais recebidas pelo Município, contendo, obrigatória e cumulativamente, no mínimo:

- I) Identificação do parlamentar proponente: nome completo do Deputado Estadual ou Vereador, comissão, bancada ou outro autor da emenda, com indicação de partido e unidade 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) Objeto da despesa e indicação se destinada a custeio ou investimento: descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, projeto ou atividade a ser executado e sua finalidade específica, assim como se destinada a custeio ou investimento;

- IV) Valor alocado: montante de recursos previsto na emenda parlamentar;
- V) Órgão ou entidade executora: identificação do órgão/entidade público responsável pela execução da despesa ou, se for o caso, beneficiário final dos recursos (quando se tratar de transferência a Município, organização da sociedade civil ou outra entidade destinatária dos recursos);
- VI) Localidade beneficiada: indicação do Município ou entidade de onde os recursos da emenda serão aplicados ou que será beneficiado pelo projeto/ação financiado;
- VII) Cronograma de execução: prazo previsto para implementação do objeto da emenda, com datas estimadas de início e término, incluindo fases ou etapas intermediárias quando pactuadas em instrumentos como convênios ou planos de trabalho;
- VIII) Instrumentos vinculados: referência a eventuais instrumentos jurídicos celebrados para a execução da emenda, tais como números de convênios, contratos de repasse, termos de fomento ou similares, se existentes, bem como o número do processo administrativo correspondente;
- IX) Plano de Trabalho elaborado pelo beneficiário da emenda contendo: a descrição do objeto a ser executado, finalidade e metas a serem alcançadas; a estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto, discriminando os valores provenientes de transferências especiais e os oriundos de outras fontes de recursos, se for o caso; classificação orçamentária da despesa, informando o valor aplicado em despesas correntes e em despesas de capital; e previsão de prazo para a conclusão do objeto a ser executado e cronograma de execução;
- X) Relatório de gestão dos recursos contendo: detalhamento do objeto; 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 relação dos procedimentos licitatórios e contratos celebrados;

- XI) Recebedor e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ): Administração Pública, entidade sem fins lucrativos ou do terceiro setor, consórcio público, pessoa jurídica de direito privado e outros;
- XII) Município/Estado e CNPJ: recebedor dos recursos;
- XIII) Data de disponibilização do recurso;
- XIV) Gestor responsável: nome completo do gestor responsável pela execução dos recursos;
- XV) Grupo de Natureza de Despesa (GND);
- XVI) Banco e conta corrente: nome da instituição bancária e número da conta corrente de movimentação dos recursos;
- XVII) Anuência prévia do Sistema Único de Saúde (SUS): assinalar se houve ou não anuência prévia do gestor do SUS, se for o caso.

II.2 Assegurar que a seção de informações sobre emendas seja de fácil acesso no portal da transparência, atualizada em tempo real e disponibilizada a funcionalidade de *download* de arquivos, conforme disciplina da Lei n.º 12.527/2011.

III. RASTREABILIDADE E CONTROLE FINANCEIRO:

Adotar providências administrativas para garantir que cada emenda parlamentar possua conta bancária específica, sendo vedada a utilização de “contas de passagens”, saques na “boca do caixa” ou mecanismos congêneres.

IV. CONTROLE INTERNO E FISCALIZAÇÃO:

Adotar providências para garantir que a Unidade Central de Controle Interno do Município estabeleça e implemente, no prazo de 30 (trinta) dias, metodologia formal de fiscalização contínua ou periódica da execução das emendas parlamentares pelo Poder Executivo, contemplando:

- a) A análise da regularidade formal do processo de recebimento e aprovação para execução;
- b) Verificação da existência de plano de trabalho;
- c) Conferência da observância dos limites e vedações legais;
- d) Análise da compatibilidade com instrumentos de planejamento;
- e) Acompanhamento da execução;
- f) Controle de transparência;
- g) Obrigatoriedade de comunicação ao TCEMG acerca de eventuais atos irregulares verificados no processo de indicação e execução das emendas;
- h) Observar, sempre que possível, o dever de segregação de funções dentre os servidores responsáveis pelo trabalho de controle, fiscalização e execução das emendas parlamentares.

V. EMENDAS DESTINADAS AO TERCEIRO SETOR:

V.1 Adotar providências para assegurar que a destinação de recursos oriundos de emendas a entidades privadas sem fins lucrativos, nos termos da Lei n.º 13.019/2014, obedeça aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, preferencialmente a partir da instituição de regramento interno próprio que estabeleça critérios objetivos de escolha de entidades e/ou que a opção por determinada entidade seja devidamente justificada pela administração municipal.

V.2 Prever obrigatoriamente em todos os instrumentos jurídicos celebrados com entidades privadas (termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação, convênios, contratos, etc.) com recursos de emendas parlamentares, cláusulas específicas e expressas que assegurem:

- a) transparência integral, por meio da divulgação em sítio eletrônico da entidade da aplicação dos recursos;
- b) rastreabilidade ponta a ponta de todas as despesas realizadas;
- c) possibilidade ampla e irrestrita de fiscalização pelo Poder Público municipal e pelos órgãos de controle;

- d) obrigação de devolução imediata e integral de recursos em caso de irregularidade, desvio ou não comprovação;
- e) responsabilização civil, administrativa e criminal solidária dos dirigentes da entidade em caso de malversação, desvio ou apropriação indevida;
- f) rescisão unilateral imediata pelo Município em caso de descumprimento de qualquer cláusula, sem direito a indenização;
- g) vedação expressa de alteração do objeto sem prévia e motivada autorização;
- h) vedação a repasses, subcontratações ou "terceirizações" sem autorização prévia;
- i) reversão de bens adquiridos ao patrimônio público municipal em caso de extinção da entidade ou descumprimento;
- j) inexistência de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor parlamentar a ele vinculado, nos quadros diretivos e administrativos;
- k) inexistência de destinação de recursos para entidades do terceiro setor que mantenham em seus quadros diretivos ou administrativos vínculo familiar com os parlamentares responsáveis pela indicação de recursos e/ou quando houver prestação de serviço ou fornecimento de bens por meio da contratação ou subcontratação de parentes.

V.3 Adotar providências para garantir que seja disponibilizado no Portal da Transparência do Município, em tempo real, em seção específica e de fácil localização, relação completa e atualizada de todas as entidades privadas sem fins lucrativos que receberam ou receberão recursos de emendas parlamentares.

VI. EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ANO DE 2026:

Diante da decisão proferida na ADPF n.º 854/DF, no exercício de 2026, **ABSTENHA-SE DE INICIAR OU PROSEGUIR** a execução orçamentária e financeira das emendas

parlamentares enquanto não for houver integral cumprimento do comando constitucional expresso no artigo 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo STF quanto à normatização, transparência e rastreabilidade (itens I, II, III e V da presente recomendação), sob pena de eventual responsabilização pessoal decorrente do descumprimento da decisão judicial do STF.

VII) RECOMENDAÇÕES GERAIS:

VII.1 Adotar medidas para assegurar o necessário intercâmbio de informações com o Poder Executivo sobre a proposição e a execução de emendas ao orçamento municipal, visando, principalmente, a garantia de transparência e rastreabilidade das emendas, nos termos que o art. 163-A, da Constituição Federal e a Lei Complementar n.º 210/2024, estabelecem.

VII.2 Por se tratar de boa prática administrativa e de gestão, adotar medidas para a instauração e formalização do processo legislativo de alteração/adequação dos instrumentos de planejamento municipal (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) aos parâmetros constitucionais e à jurisprudência do STF sobre emendas parlamentares, assegurando: a. Previsão expressa dos requisitos de transparência e rastreabilidade (art. 163-A, CF) nas leis orçamentárias; b. Inclusão de diretrizes específicas sobre emendas parlamentares na LDO; c. Classificação orçamentária adequada na LOA, com identificadores específicos para emendas.

VII.3 Assegure que o processo legislativo orçamentário e a aprovação de emendas parlamentares observem integralmente todos os requisitos estabelecidos nesta Recomendação, sob pena de caracterização de irregularidade no processo legislativo e eventual questionamento da validade das emendas aprovadas.

A presente Recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas.

Solicita-se, ainda, que no prazo de 15 (quinze) dias sejam prestadas informações sobre o acatamento da presente recomendação, com apresentação de plano de trabalho, ou sobre eventual recusa.

O não atendimento da presente Recomendação poderá ensejar a responsabilização civil, criminal e administrativa pessoal dos gestores que não observarem as diretrizes legislativas e jurisprudenciais na criação e execução das emendas parlamentares, sem prejuízo da suspensão de novas emendas ou repasses até que sanada a ilegalidade, conforme já previsto na ADPF 854/DF.

Alfenas, 07 de abril de 2026.

GISELE STELA MARTINS ARAÚJO

Promotora de Justiça



ASSINADO ELETRONICAMENTE POR:

GISELE STELA MARTINS ARAUJO, Promotora de Justiça, em 13/04/2026, às
17:45

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO:
4D440-12E74-32372-12DBA

Para verificar as assinaturas leia o QR code ao
lado ou acesse
<https://mpe.mpmg.mp.br/validar>

