



RECOMENDAÇÃO Nº 2/2026

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por seu Promotor de Justiça signatário, no exercício da Promotoria de Justiça de Altinho-PE, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993 e artigo 5º, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 12/1994, e demais dispositivos legais pertinentes à defesa do patrimônio público;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos, na forma do art. 127, *caput*, e art. 129, inciso III, da Constituição da República;

CONSIDERANDO o art. 1º, *caput*, da Resolução n.º 164/2017 do CNMP: “A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”;

CONSIDERANDO que “A recomendação pode ser dirigida, de maneira preventiva ou corretiva, preliminar ou definitiva, a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha condições de fazer ou deixar de fazer alguma coisa para salvaguardar interesses, direitos e bens de que é incumbido o Ministério Público”, na forma do art. 55, *caput*, da Resolução CSMP-PE n.º 003/2019;

CONSIDERANDO que “A recomendação será dirigida a quem tem poder, atribuição ou competência para a adoção das medidas recomendadas, ou responsabilidade pela reparação ou prevenção do dano”, na forma do art. 55, § 1º, da Resolução CSMP-PE n.º 003/2019;

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer do Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a teor do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, de acordo com a Resolução n.º 014/2017, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de Pernambuco, são atribuições específicas das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público: I – prevenção e repressão à prática de atos de improbidade administrativa; II – Tutela da Moralidade



Administrativa e do Patrimônio Público; III – Controle da legalidade dos atos de Estado, quando praticados com violação da Proibição Administrativa; IV – promover, na forma da Lei Federal n.º 12.846/2013, a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, previstos no seu art. 5º, em especial para aplicação das sanções previstas nos arts. 6º e 19, de maneira isolada ou em conjunto com promotoria de justiça criminal;

CONSIDERANDO que as emendas parlamentares constituem instrumento legítimo de alocação de recursos orçamentários, devendo observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob pena de responsabilização por ato de improbidade administrativa;

CONSIDERANDO a promulgação das Emendas Constitucionais (ECs) n.º 86, de 17 de março de 2015, n.º 100, de 26 de junho de 2019, n.º 105, de 12 de dezembro de 2019 e n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, que introduziram o orçamento impositivo e as regras atinentes às emendas parlamentares no orçamento da União Federal;

CONSIDERANDO a publicação da Lei Complementar Federal n.º 210, de 25 de novembro de 2024, que dispõe sobre as regras gerais para a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências;

CONSIDERANDO que o art. 163-A da Constituição Federal consagra o dever de transparência e rastreabilidade na execução orçamentária por meio de comando expresso e vinculante a todos os entes federativos, ao dispor 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 as decisões do Ministro Relator Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854 e das ADIs 7688, 7695 e 7697, que buscam conferir maior transparência e rastreabilidade à execução das emendas parlamentares, no sentido de que a interpretação conferida pela Suprema Corte às normas constitucionais de reprodução obrigatória sobre o processo legislativo orçamentário projetam-se sobre os demais entes federativos, impondo-lhes o dever de adoção de medidas concretas de adequação normativa, procedimental e tecnológica, sem as quais a transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares permanecem incompletas;

CONSIDERANDO que decisões proferidas nas ações acima indicadas reforçam que as normas sobre processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais e que a execução das emendas parlamentares estaduais, distrital e



municipais devem observar os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a assegurar a transparência, a rastreabilidade e o controle social sobre a destinação e a aplicação dos recursos públicos;

CONSIDERANDO que no âmbito da ADPF n.º 854 constatou-se que não obstante os avanços concretizados na esfera federal, inúmeros Estados e Municípios ainda não observam os parâmetros fixados para a União, destacando o Ministro Relator que *“é inaceitável que, no curso de um processo de conformação à Constituição das emendas parlamentares federais, sob a condução da Suprema Corte, representantes políticos se dediquem a reproduzir práticas ímprobas em Estados e Municípios. Isso desafia a Constituição e a autoridade do STF (...)”*;

CONSIDERANDO que para garantir a eficácia da decisão o Ministro Relator Flávio Dino determinou *“à luz do art. 139, IV, do CPC, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Exmos. Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a demonstração, pelos governos estaduais, distrital e prefeituras, perante os respectivos Tribunais de Contas, de que estão cumprindo o comando constitucional expresso no art. 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo Plenário do STF quanto à transparência e rastreabilidade”*;

CONSIDERANDO que têm sido verificadas, em diversos municípios, possíveis irregularidades na destinação e execução dos recursos públicos provenientes de emendas parlamentares, especialmente na ausência de fiscalização, acompanhamento e prestação de contas por parte das entidades beneficiárias;

CONSIDERANDO que a inobservância das regras de transparência e rastreabilidade em emendas parlamentares pode ensejar responsabilidade do gestor responsável por garantir a publicidade de tais informações, conforme disciplina do art. 11, IV, da Lei nº 8.429/92, além de outras possíveis sanções em decorrência de eventual malversação dos recursos públicos;

CONSIDERANDO a necessidade de garantir transparência e controle na aplicação dos recursos públicos, de forma a assegurar a efetividade das políticas públicas e a confiança da sociedade nas instituições;

CONSIDERANDO que tramita nesta Promotoria procedimento que tem por objeto apurar possíveis irregularidades na destinação e execução das emendas parlamentares no âmbito do Município de Ibirajuba/PE;

CONSIDERANDO que, no âmbito das Câmaras Municipais, é fundamental que a Lei Orgânica esteja conforme a Constituição Federal quanto às emendas parlamentares,



bem como que o Regimento Interno seja revisado para estabelecer critérios, prazos e fluxos de tramitação claros;

CONSIDERANDO que, antes de sua aprovação, cada proposta deverá passar por análise técnica prévia que avalie sua compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os planos setoriais, conforme sua conformidade com os limites fiscais e verifique a viabilidade de execução, em consonância com políticas públicas e metas governamentais (emenda por transferência). Além disso, as emendas devem ser corretamente alinhadas aos programas e ações previstos na Lei Orçamentária Anual, respeitando a reserva mínima para a saúde e o teto máximo da Receita Corrente Líquida (emendas impositivas LOA);

CONSIDERANDO que, quanto à transparência e fiscalização, é imprescindível que as Câmaras divulguem integralmente os dados relativos às emendas aprovadas — valores, beneficiários (anexo LOA) e estágio de execução — e atuem em parceria com o Executivo para acompanhar o cumprimento das metas e a execução física e financeira das ações;

CONSIDERANDO que, no âmbito das Prefeituras, cabe assegurar o registro contábil das emendas, identificar e comunicar formalmente ao Legislativo eventuais impedimentos técnicos à execução, bem como monitorar os percentuais executados, os restos a pagar e o atingimento das metas pretendidas com a realização dessas despesas, devendo-se, igualmente, garantir a reserva constitucional dos recursos para o setor de saúde e observar rigorosamente o limite legal de RCL destinado às emendas;

RESOLVE RECOMENDAR:

Aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Ibirajuba que:

1. **diante da decisão proferida na ADPF n.º 854/DF, abstenham-se de iniciar ou prosseguir**, quanto ao exercício de 2026, a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Exmos. Deputados Estaduais ou Vereadores enquanto não for demonstrado perante o Tribunal de Contas e o MPPE o integral cumprimento do comando constitucional expresso no artigo 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo Plenário do STF quanto à transparência e rastreabilidade, sob pena de eventual responsabilização pessoal decorrente do descumprimento da decisão judicial do STF;
2. **elaborem plano de ação detalhado para cumprimento da decisão do STF**, a ser encaminhado do MPPE até o dia 31 de janeiro de 2026, contendo, no mínimo, (i) diagnóstico do portal no que se refere à transparência e rastreabilidade das emendas, (ii) cronograma de execução das medidas necessárias, (iii) identificação dos órgãos e servidores responsáveis pela execução com as medidas necessárias ao cumprimento da decisão proferida na ADPF n.º 854/DF,



especialmente no que tange à eventual reformulação do Portal da Transparência Municipal, para implementação ou aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e rastreabilidade dos recursos destinados por emendas parlamentares, inclusive estaduais e/ou municipais, abrangendo também os recursos destinados a ONGs, OSs, OSCs, OSCIPs e demais entidades do terceiro setor, nos moldes da decisão proferida na ADPF n.º 854/DF, com prazo de execução até março de 2026;

3. seja demonstrada, detalhadamente, a conformidade do processo legislativo orçamentário e da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares estaduais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, conforme definido pelo STF na ADPF n.º 854/DF, especialmente no que tange à implementação de plataforma digital unificada de transparência específica para emendas parlamentares, com indicação de:
 - a. número da emenda;
 - b. ato normativo de aprovação com data e modalidade de emenda;
 - c. parlamentar, comissão ou bancada proponente;
 - d. objeto da despesa com indicação da ação governamental, projeto ou atividade a ser executado e sua finalidade específica;
 - e. valor;
 - f. órgãos/entidade concedentes e beneficiários;
 - g. fases da despesa (em análise, impedimento técnico, parcialmente executada ou totalmente executada);
 - h. notas de empenho, notas de liquidação e ordens bancárias vinculadas à emenda, com os respectivos valores e datas de lançamento, acompanhadas das respectivas anulações;
 - i. plano de trabalho;
 - j. dados da conta bancária vinculada à emenda; e
 - k. prestação de contas da execução do objeto da emenda;

Apenas à Chefe do Poder Executivo do Município de Ibirajuba:

4. **no que tange à execução das emendas parlamentares federais, estaduais e municipais:**
 - 4.1) que seja inserido no sistema Transferegov.br, ou outro que vier a substituí-lo, ou ainda nos que forem criados para atender à decisão do STF em âmbito estadual ou municipal, previamente ao recebimento dos recursos, a **proposta ou plano de trabalho contendo o objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução, o prazo da execução, a classificação orçamentária da despesa, prestação de contas e outras informações**



pertinentes¹, sob pena de configurar impedimento de ordem técnica à execução (art. 10, X e XIII da LC n.º 210/2024);

4.2) que as propostas ou planos de trabalho relativos a emendas parlamentares relacionadas à área da saúde pública sejam previamente submetidas à aprovação das instâncias de governança do SUS;

4.3) que seja observada a **obrigatoriedade da criação de conta bancária específica para o recebimento dos recursos de emendas parlamentares**, com registro no sistema Transferegov.br ou similar, admitida a reunião de mais de uma emenda – independentemente de sua modalidade – em uma mesma conta-corrente bancária específica, na hipótese de as emendas estarem destinadas ao mesmo objeto, desde que garantida a observância dos princípios da transparência e da rastreabilidade no uso da verba². Sendo vedada a utilização de contas intermediárias ("contas de passagem"), a realização de saques na "boca do caixa" ou quaisquer mecanismos similares que impeçam a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final dos recursos;

4.4) que seja apurada e identificada a existência de eventuais impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, conforme disposto no art. 10 da Lei Complementar Federal n.º 210/2024 e no art. 10 da Lei Complementar Estadual n.º 219/2024;

4.5) que seja cumprida a comunicação exigida no artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 210/2024; e

4.6) que sejam publicadas as normas e/ou orientações acerca da aplicação e da prestação de contas referentes às emendas parlamentares.

Às entidades privadas sem fins lucrativos e beneficiárias de recursos transferidos por emendas parlamentares:

5. que seja observada a necessidade de que as entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs, OSs, OSCs, OSCIPs etc.) beneficiárias de recursos provenientes de emendas parlamentares se amoldem aos parâmetros de transparência e rastreabilidade determinados pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de prevenir o uso indevido ou desvirtuado desses recursos, inserindo em site:
 - a. número da emenda;
 - b. ato normativo de aprovação com data e modalidade de emenda;
 - c. parlamentar, comissão ou bancada proponente;

¹ [PORTARIA CONJUNTA MF/MGI N.º 15, DE 28 DE JULHO DE 2025](#)

² Baseado na interpretação da [Nota Jurídica n. 00649/2025/SGCT/AGU](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE ALTINHO

7

- d. objeto da despesa com indicação da ação governamental, projeto ou atividade a ser executado e sua finalidade específica;
- e. valor;
- f. fases da despesa (não executada, parcialmente executada ou totalmente executada);
- g. plano de trabalho;
- h. dados da conta bancária vinculada à emenda; e
- i. prestação de contas da execução do objeto da emenda.

DETERMINA-SE AINDA:

1. Que seja encaminhada cópia desta Recomendação:
 - a) À Exma. Senhora Prefeita do Município de Ibirajuba/PE, para ciência e adoção de providências cabíveis e à Presidência da Câmara Municipal de Ibirajuba/PE, para ampla divulgação a todos os Vereadores, bem como que seja respondido, no **prazo de até 20 (vinte) dias úteis**, se os notificados pretendem acatar a presente Recomendação Ministerial, caso em que se solicita o **encaminhamento do PLANO DE AÇÃO DETALHADO** mencionado no item “2)”, bem como demais documentos pertinentes à instrução do presente Procedimento Administrativo.
 - b) À Assessoria de Comunicação do Ministério Público de Pernambuco, para publicação no Diário Oficial e no portal institucional.
2. Ciência ao Centro de Apoio de Defesa do Patrimônio Público e Terceiro Setor (CAOPPTS).

Altinho/PE, 14 de janeiro de 2026.

Leôncio Tavares Dias

Promotor de Justiça