ROTEIRO DE ATUAÇÃO

EMENDAS PARLAMENTARES

Centro de Apoio Operacional
Patrimônio Público
Ordem Tributária
Terceiro Setor

MPSE
Ministério Público de Sergipe

ROTEIRO TÉCNICO DE ATUAÇÃO
EMENDAS PARLAMENTARES

Objeto: Fiscalização da Execução de **Emendas Parlamentares (Estaduais e Municipais)**

Contexto: Cumprimento da decisão na **ADPF 854 (STF)** e normas de Transparência/Rastreabilidade.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E DETERMINAÇÃO DO STF

A dinâmica de execução orçamentária no Brasil sofreu alterações profundas com a consolidação das emendas parlamentares impositivas. Contudo, a proliferação dessas transferências sem os devidos mecanismos de controle culminou na intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF).

No bojo da **ADPF 854**, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, foi proferida decisão estruturante em outubro de 2025. O STF determinou que a rede de controle externo (incluindo os Ministérios Públicos Estaduais) adote providências imediatas para assegurar que **Estados e Municípios** repliquem o modelo federal de transparência e rastreabilidade.

Marco Temporal: A plena conformidade deve ser assegurada a partir de **1º de janeiro de 2026**333. O descumprimento pode acarretar o bloqueio de novas transferências.

2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS: O REGIME DAS EMENDAS

Para a correta fiscalização, é imprescindível compreender a natureza jurídica das transferências, especialmente as previstas no art. 166-A da Constituição Federal (CF) e art. 175-A da Constituição Estadual.

2.1. Modalidades de Emendas Individuais

As chamadas “Emendas Pix” ou impositivas dividem-se legalmente em duas categorias:

a) Transferência Especial (Art. 175, I, CE):

- Repasse direto ao ente federado beneficiado, dispensando convênios.
- Os recursos passam a pertencer ao ente no momento da transferência.
- **Vinculação Finalística:** Devem ser aplicados em programações finalísticas do Executivo. **Atenção:** Pelo menos 70% do valor deve ser destinado a despesas de capital (investimento/patrimônio).

b) Transferência com Finalidade Definida (Art. 175, II, CE):

- Recurso “carimbado”: vinculado estritamente à programação indicada pelo parlamentar na origem.

3. O PROBLEMA: FOCOS DE ATENÇÃO NA FISCALIZAÇÃO

A atuação do Promotor de Justiça deve mirar os vícios que motivaram a ADPF 854. A experiência prática e os apontamentos do STF indicam três grandes riscos:

1. **Opacidade (“Orçamento Secreto”):** Falta de publicidade sobre quem indicou, para onde foi e como foi gasto o recurso.
2. **Ausência de Rastreabilidade:** Recursos que caem em contas gerais (“caixa único”), impedindo o acompanhamento do nexo causal entre a emenda e a despesa, ou saques em espécie (boca do caixa).

3. **Desvio de Finalidade:** Emendas sem plano de trabalho, desconectadas do planejamento orçamentário (PPA/LDO/LOA) ou usadas para despesas de custeio vedadas (ex: pessoal).

4. BASE NORMATIVA E ORIENTAÇÕES EM SERGIPE

Diferentemente de outros estados, Sergipe já possui diretrizes específicas que devem fundamentar os procedimentos ministeriais. Utilize os seguintes diplomas em suas peças:

a) Federal: CF, art. 166-A; Lei Complementar nº 210/24; IN TCU nº 93/2024.

b) Estadual (Sergipe):

- **Constituição Estadual:** Art. 175-A.
- **Decretos Estaduais nº 1.101/2025 e nº 1.303/2025:** Regulamentam o fluxo no âmbito do Executivo Estadual.
- **Ofícios Conjuntos DITEC/GP/MPC nº 086 e 087/2025:** Estabelecem o entendimento técnico do TCE-SE e MPC-SE sobre a matéria.

5. DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES MINISTERIAIS

A fiscalização das emendas parlamentares exige a observância das esferas de competência, conforme a origem do recurso e a natureza da irregularidade:

- **Emendas Federais:** A fiscalização do processo legislativo de elaboração e aprovação compete ao Ministério Público Federal (MPF). Da mesma forma, na fase de execução, caso ocorra malversação que implique prejuízo patrimonial direto à União, a atribuição para atuar permanece com o MPF.

- **Emendas Estaduais:** Eventuais vícios na lei orçamentária estadual ou no procedimento de aprovação das emendas são de atribuição da Procuradoria-Geral de Justiça ou das Promotorias da Capital com atribuição específica. Contudo, havendo indícios de improbidade administrativa na aplicação dos recursos pelo gestor municipal, a investigação seguirá as regras de distribuição de atribuição vigentes no MPSE.

- **Emendas Municipais:** Compete integralmente ao Promotor de Justiça local velar pela adequação normativa, pela regularidade do processo legislativo na Câmara e pelo cumprimento dos requisitos de execução pelo Executivo.

- **Regra Geral de Atuação (Transparência):** Independentemente da origem da emenda (Federal, Estadual ou Municipal), uma vez que o recurso ingressa na contabilidade local, recai sobre o Ministério Público Estadual o dever de atuar para garantir a **transparência**, a **rastreabilidade** e a **compatibilidade** da despesa com as políticas públicas e o planejamento orçamentário local.

6. ROTEIRO PRÁTICO DE ATUAÇÃO DO PROMOTOR

Diante da exigência de resultados a serem apresentados ao STF em março de 2026, sugere-se a seguinte estratégia de atuação escalonada:

ETAPA 1: Diagnóstico (Imediato)

Instaurar **Procedimento Administrativo (PA)** para mapear a situação local.

- **Ação:** Expedir ofício ao Prefeito e Presidente da Câmara.

- **Quesitos:** Há previsão de emendas na LOA municipal? Existe regulamentação local? Já existem emendas em execução?

ETAPA 2: Análise de Conformidade (*Checklist*)

De posse das informações, verificar a adequação aos 4 pilares definidos na ADPF 854 e nos Ofícios do TCE/SE:

1. **Planejamento:** Existe análise técnica prévia e Plano de Trabalho? Há compatibilidade com o PPA/LDO e políticas públicas (ex: SUS)?

2. **Transparência:** O Portal da Transparência informa autor, beneficiário, valor e estágio da execução?

3. **Rastreabilidade:** Foi aberta conta bancária específica para cada emenda? O registro contábil é individualizado?

4. **Eficiência:** Há indícios de pulverização de recursos ou desvio de finalidade (ex: pagamento de folha)?

Atenção ao Terceiro Setor: Repasses a ONGs via emendas dispensam chamamento público (Lei 13.019/14), mas exigem justificativa, transparência total e, preferencialmente, observância aos requisitos de contratação direta.

ETAPA 3: Medidas Corretivas e Saneadoras

Constatadas irregularidades, o membro deverá atuar preventivamente para garantir a adequação até janeiro de 2026.

- **Recomendação/TAC:** Propor a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta ou expedir Recomendação com prazos fatais para a implementação das medidas de transparência e abertura de contas.

- **Inquérito Civil (IC):** Caso haja indícios concretos de dano ao erário ou atos de improbidade, converter o PA em IC.

ETAPA 4: Judicialização (*Ultima Ratio*)

Havendo resistência ou inércia do gestor após as tentativas de composição:

- Ajuizar **Ação Civil Pública (ACP)** visando a suspensão da execução das emendas e imposição de obrigações de fazer (normatização e transparência).

7. FLUXO DE INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

Considerando o caráter nacional da ADPF 854, o MPSE precisa consolidar os dados de atuação.

- Todas as medidas (instauração, TAC, Recomendação, Arquivamento) devem ser comunicadas ao CAOp via sistema **GED**.

- O CAOp permanece à disposição para suporte técnico e fornecimento de modelos de peças.

Clique e baixe os "Modelos de Peças"

Etapa 01 - Portaria PA Emendas Parlamentares adpf 854 - 2025

Etapa 02 - Check list - Emendas parlamentares - 2025

Etapa 03 - Portaria de IC Emendas Parlamentares - ADPF-854

Etapa 04 - Recomendação - suspender emendas e providencias - 2025

EQUIPE:

Rômulo Lins Alves
Promotor de Justiça
Diretor do CAOp Patrimônio Público, Ordem Tributária e Terceiro Setor

Eduardo Farias Silva
Raquel Soares da Silva
Analistas do MPSE



MPSE

Ministério Público de Sergipe

mpsergipe