

RECOMENDAÇÃO AMPCON nº 01, de 06 de novembro de 2025.

Recomendação aos membros associados do Ministério Público de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, para a implementação de medidas visando à conformidade, transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares ao orçamento público dos Estados e Municípios, em simetria ao modelo federal determinado na ADPF nº 854 MC/DF.

O PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS — AMPCON, por meio do seu Presidente, em atenção ao art. 1º, V, c/com art. 15, I e III do Estatuto da Ampcon, no uso de suas atribuições estatutárias:

CONSIDERANDO o disposto no art. 129, inciso VI, c/com art. 130, ambos da Constituição da República, c/com art. 27, inciso IV, da Lei federal nº 8.625/1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências, e no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar federal nº 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, aplicáveis ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal, Estados e Municípios;

CONSIDERANDO a competência do Ministério Público de Contas para fiscalizar os atos dos gestores públicos quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade;

CONSIDERANDO que a Ampcon possui, entre suas finalidades estatutárias, promover todos os meios tendentes a facilitar o desempenho dos associados no exercício de suas funções e seu presidente possui, entre outras, competência para representar a Associação e superintender todos os serviços da entidade, expedindo instruções nesse sentido;

CONSIDERANDO o art. 163-A da Constituição da República de 1988, segundo o qual o Distrito Federal, os Estados 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, em dezembro de 2022, ao julgar o mérito da ADPF nº 854, o STF declarou inconstitucionais todas as práticas orçamentárias que viabilizavam o chamado “orçamento secreto”;

CONSIDERANDO que a decisão proferida na ADPF nº 854 reforça que as normas sobre processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais;

CONSIDERANDO a decisão monocrática de 27/10/2025, proferida na ADPF nº 854, para que a Ampcon providencie a cientificação de todos os Ministérios Públicos de Contas acerca da decisão de 24/10/2025 proferida nos autos em epígrafe;

CONSIDERANDO que a decisão proferida, em 24/10/2025, determinou que os Tribunais de Contas dos Estados, em atenção a suas respectivas competências constitucionais e legais, adotem as providências necessárias à fiscalização e promoção da adequada conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026;

CONSIDERANDO o teor do Ofício Circular nº 46/2025, oriundo do Supremo Tribunal Federal, expedido em virtude das decisões proferidas na ADPF nº 854/DF, endereçado, entre outros destinatários, aos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos de Contas, com vistas a que estes adotem providências no sentido de levar aos respectivos efeitos da decisão de 24/10/2025;

CONSIDERANDO os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade, que regem a Administração Pública, nos termos do art. 37 da Constituição da República;

CONSIDERANDO as normas gerais de finanças públicas estabelecidas pela Lei Complementar nº 210, de 2024, que disciplinam a execução orçamentária, a transparência fiscal e a responsabilização dos agentes públicos;

CONSIDERANDO a necessidade de que sejam estabelecidas diretrizes no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo distrital, estadual e municipais, para assegurar a transparência, rastreabilidade e prestação de contas das emendas parlamentares incluídas nas leis orçamentárias a partir do exercício de 2026;

CONSIDERANDO que, em março de 2026, será realizada audiência no STF, com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, dos Ministérios Públicos de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, a fim de que sejam apresentados os primeiros resultados das medidas de conformidade das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais — quando existentes — ao modelo federal de transparência e rastreabilidade derivado da Constituição da República e das decisões do Plenário daquela Corte;

RESOLVE expedir **RECOMENDAÇÃO**, em caráter orientativo, nos seguintes termos:

Art. 1º Orientar os membros do Ministério Público de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, para a implementação de medidas visando à conformidade, transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares ao orçamento público dos Estados e Municípios, em simetria ao modelo federal determinado na ADPF nº 854 MC/DF.

Art. 2º Sem prejuízo de outras medidas de caráter regional ou local, observadas as normas locais de divisão de competências e atribuições funcionais de cada Ministério Público de Contas, os seus membros poderão implementar as seguintes medidas para garantir a conformidade das emendas parlamentares do Distrito Federal, Estados e Municípios, visando a sua rastreabilidade e transparência:

I – provocar o Tribunal de Contas no qual oficia, em termos gerais, dentro dos estritos limites de sua competência e atribuição funcional, para que adote as providências necessárias à fiscalização e promoção da adequada conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua plena observância a partir de 1º/1/2026;

II – provocar o Tribunal de Contas no qual oficia, em termos específicos, dentro dos estritos limites de sua competência e atribuição funcional, para que edite o normativo adequado para a transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares e o envie ao STF até 31/12/2025, considerando, notadamente, os avanços relativos à transparência das emendas parlamentares federais listadas na decisão da ADPF nº 854, de 24/10/2025;

III – provocar o Tribunal de Contas no qual atua, em termos específicos, dentro dos estritos limites de sua competência e atribuição funcional, para que instaure procedimentos de auditoria e produza relatórios de conhecimento para o acompanhamento contínuo das emendas parlamentares, a partir da norma editada por aquele órgão;

IV – expedir recomendação em prevenção, dentro dos estritos limites de sua competência e atribuição funcional, aos Governadores dos Estados, Distrito Federal, Presidentes das Assembleias Legislativas estaduais e Câmara Legislativa do Distrito Federal, Prefeitos e Presidentes das Câmaras dos Municípios para implementação de medidas visando à conformidade, transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares ao orçamento público respectivo, em simetria ao modelo federal determinado na ADPF nº 854 MC/DF e na Lei complementar federal nº 210/2024 e para que façam observar as seguintes orientações:

a) concentração das informações relativas à aprovação e à execução de emendas parlamentares em Portal da Transparência, plataforma ou sistema equivalente;

b) disponibilização das informações acerca das transferências “fundo a fundo” para sistema correlato à Plataforma do Governo Federal denominada “Transferegov.br”;

c) observância das regras da Lei Complementar federal nº 210/2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências;

d) regulamentação da Lei Complementar federal nº 210/2024 e das decisões proferidas na ADPF nº 854 MC/DF;

e) exigência de apresentação prévia de Plano de Trabalho que observe os critérios gerais da Lei Complementar nº 210/2024, com detalhamento do objeto, finalidade, estimativa de recursos, cronograma de execução, sem prejuízo do estabelecimento de exigências específicas e garantidas a sua transparência e divulgação;

f) aperfeiçoamento da transparência pública referente ao recebimento de recursos de emendas parlamentares por ONGs e demais entidades do terceiro setor, tal como determinam os arts. 10 a 12 da Lei nº 13.019/2014 e legislação correlata;

g) determinação para abertura de contas específicas, por emenda, para o recebimento de recursos oriundos de transferências especiais via emendas de transferência especial (emendas “PIX”) e de emendas coletivas (comissão e bancada), bem como a vedação de utilização de “contas de passagem” usadas para transferências de recursos fundo a fundo, saques na “boca do caixa” e mecanismos congêneres que impeçam a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final ou a identificação do destino das verbas;

h) determinação de adoção da Ordem de Pagamento da Parceria (OPP) para as emendas de transferências especiais, com integração à plataforma ou sistema equivalente ao Transfere.gov até março de 2026;

i) realização de auditorias pelo Sistema de Controle Interno do Distrito Federal, Estado e Município com a apresentação de relatórios e notas técnicas que demonstrem a adoção de medidas de aprimoramento da transparência e da rastreabilidade de todos os recursos oriundos de emendas parlamentares;

j) instituir ou aprimorar os sistemas orçamentários e financeiros para que incorporem os identificadores contábeis específicos para as emendas parlamentares por meio da adoção de codificação padronizada no Plano de Contas (fontes de recurso, códigos ou identificadores únicos de emenda) que permitam que cada despesa executada seja associada às respectivas emendas que lhe deram origem;

k) registrar a receita decorrente de emendas parlamentares conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, atentando-se para os novos códigos-fonte definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional a partir do exercício financeiro de 2025, como estabelece a Portaria STN/MF nº 1.307, de 19 de agosto de 2024.

l) orientar que as emendas parlamentares destinadas à saúde deverão ser aprovadas pelas instâncias de governança do SUS;

m) recomendar que os chefes do Poder Executivo deverão definir, em normativo próprio, o ciclo de fiscalização e aprovação das contas derivadas de emendas parlamentares.

V – coletar informações do Poder Executivo e Legislativo acerca da implementação das medidas recomendadas, fixando prazo para tanto.

VI – apresentar, na audiência pública a ser realizada em março de 2026, no STF, conforme determinado na ADPF nº 854, os primeiros resultados das medidas de conformidade das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais — quando existentes — ao modelo federal de transparência e rastreabilidade derivado da Constituição da República e das decisões do Plenário desta Corte.

VII – alertar que a ausência de implantação das medidas recomendadas deverá implicar a expedição de ato administrativo pelos chefes do Poder Executivo e Legislativo para suspender a execução de emendas parlamentares, de qualquer espécie, até que seja possível sua rastreabilidade e transparência pelos órgãos de controle externo e pela sociedade;

VIII – instaurar procedimento investigativo por infração à ordem orçamentária e financeira, nos estritos limites de sua competência e atribuição funcional, caso não sejam observados os termos da recomendação encaminhada ou não sejam enviadas as informações requeridas no prazo estabelecido com comunicado de descumprimento de ordem judicial emanada pelo STF nos autos da ADPF 854 / DF;

IX – ao fim do procedimento investigativo, representar irregularidades apuradas e não oportunamente saneadas ao Tribunal de Contas em que oficia, sem prejuízo de comunicação ao Ministério Público competente, para eventuais providências no âmbito da respectiva esfera de atuação.

Art. 3º Os membros associados do Ministério Público de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão informar ao Presidente da Ampcon as medidas implementadas de caráter local e regional ou complementares a esta Recomendação em caráter orientativo, até a data limite de 1º/02/2026, para que possam ser divulgadas aos demais membros da Associação em sede de boas práticas de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares ao orçamento público dos órgãos ministeriais, e com elaboração e apresentação de relatório circunstanciado perante o Supremo Tribunal Federal.

Art. 4º Os membros associados do Ministérios Públicos de Contas buscarão – tanto quanto - ações concertadas perante os Ministérios Públicos de Contas e Tribunais de Contas que oficiam, visando a otimização das ações e eficácia dos resultados pretendido, em especial diante da exiguidade da prestação de informações ao Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF n. 854/DF.



Art. 5º Esta Recomendação em caráter orientativo entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 06 de novembro de 2025.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas
(documento assinado digitalmente)