

PORTARIA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ACOMPANHAMENTO Nº /2026

INTERESSADOS: Câmara Municipal de Votuporanga e Município de Votuporanga

ASSUNTO: Análise da existência de emendas parlamentares orçamentárias no município de Votuporanga e acompanhamento do respectivo procedimento, inclusive no que tange à conformidade com as leis orçamentárias, transparência e rastreabilidade

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio da Promotora de Justiça Substituta que a presente subscreve, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pelos artigos 129, incisos III e VI, da Constituição Federal; artigos 91 e 97 da Constituição Estadual; artigos 25, inciso IV e 26, inciso I, ambos da Lei nº 8.625/93; art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85; art. 8º da Resolução CNMP nº 174 e pelo art. 4º da Resolução nº 934/2015-PGJ-CPJ-CGMP;

CONSIDERANDO que o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que o artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal confere ao Ministério Público a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e a Resolução nº 934/2015-PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015, disciplinam a instauração e tramitação do Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) no âmbito do Ministério Público;

CONSIDERANDO que, em **23 de outubro de 2025**, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 (ADPF 854/DF), foi proferida decisão monocrática que estendeu aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios determinações relativas à transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares federais**, impondo 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, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, as normas do processo legislativo orçamentário federal são de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, aplicando-se o princípio da simetria (ADI 6.308, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 5.274, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 7.060, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 2.680, Rel. Min. Gilmar Mendes);

CONSIDERANDO que, na ADI 5.646 (Rel. Min. Luiz Fux), o Supremo Tribunal Federal assentou que "*as normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas*

em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local";

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por intermédio do Comunicado SDG nº 28/2025, alertou expressamente as Prefeituras e Câmaras Municipais paulistas que instituíram emendas parlamentares impositivas aos seus orçamentos acerca dos cuidados a serem observados nos processos de planejamento, indicação, execução e monitoramento;

CONSIDERANDO que o referido Comunicado recomendou que "*Prefeituras e Câmaras promovam ajustes legais, normativos e operacionais necessários para fortalecer o controle, a rastreabilidade e a eficácia da execução das emendas parlamentares, em conformidade com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as boas práticas de governança pública*";

CONSIDERANDO que o Município de Votuporanga pode receber recursos oriundos de emendas federais ou estaduais bem como pode ter instituído 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 insuficiência dos mecanismos de transparência e rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares aos orçamentos estaduais, distrital e municipais dificulta o controle social e favorece desvios e outras práticas inconstitucionais, conforme noticiado por organizações da sociedade civil em petição apresentada nos autos da ADPF 854/DF;

CONSIDERANDO que, segundo estudos técnicos mencionados na ADPF 854/DF, apenas 3 (três) dos 27 (vinte e sete) Estados brasileiros divulgam informações completas sobre as emendas parlamentares, enquanto 23 (vinte e três) Estados divulgam apenas informações incompletas, e uma parte significativa dos Municípios (37%, ou 122 municípios em amostra de 329 entes avaliados) não divulga quaisquer informações sobre emendas parlamentares recebidas;

CONSIDERANDO que a reprodução de práticas ilícitas em Estados e Municípios, no curso de processo de conformação das emendas parlamentares federais à Constituição, sob a condução do Supremo Tribunal Federal, desafia a Carta Maior e a autoridade da Suprema

Corte, além de demonstrar desprezo pelos cidadãos carentes de acesso a serviços públicos, em meio a notórias dificuldades fiscais;

CONSIDERANDO que a limitação dos parâmetros de transparência e rastreabilidade apenas ao plano federal acarretaria prejuízo ao planejamento e à execução de políticas públicas, que não se desenvolvem em compartimentos estanques, mas em fluxos financeiros e administrativos integrados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

CONSIDERANDO que grande parte das políticas públicas — como na área da saúde, da educação, da assistência social e da infraestrutura — depende da arquitetura cooperativa do federalismo brasileiro e de recursos oriundos de diferentes fontes, sendo imperioso que todos os níveis federativos operem com padrões elevados de transparência e rastreabilidade;

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 a instauração de Procedimento Administrativo de Acompanhamento constitui medida preventiva e orientadora destinada a assegurar a plena conformidade dos procedimentos municipais aos parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais vigentes, em consonância com o princípio da colaboração entre os órgãos públicos e com o dever de tutela do patrimônio público e da probidade administrativa;

CONSIDERANDO que a atuação do Ministério Público deve pautar-se pela prevenção de ilegalidades e pela orientação aos gestores públicos, buscando-se a solução extrajudicial dos conflitos sempre que possível, nos termos do disposto na Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014;

RESOLVE instaurar o presente **PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ACOMPANHAMENTO - PAA**, com o objetivo de:

- a) Apurar a existência e a adequação de normas municipais (Lei Orgânica Municipal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, decretos, portarias, instruções normativas, manuais orientativos etc.) que disciplinem o recebimento, a aprovação, a execução e o controle de emendas parlamentares;

- b) Verificar a observância, pelo Município indicado na fl. 1, do comando constitucional expresso no artigo 163-A da Constituição Federal, nos termos fixados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quanto à transparência e rastreabilidade de emendas parlamentares, incluindo as de origem estadual e federal;
- c) Avaliar a existência e a adequação de mecanismos de transparência ativa e de rastreabilidade "ponta a ponta" quanto à origem (parlamentar proponente), à destinação (beneficiário final) e à execução (física e financeira) dos recursos oriundos de emendas parlamentares;
- d) Acompanhar a observância das recomendações constantes do Comunicado SDG nº 28/2025 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ou outro que venha a substituí-lo ou complementá-lo;
- e) Orientar e colaborar com os órgãos municipais para a adequação da legislação e dos procedimentos aos parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais vigentes, em prazo compatível com estipulado pelo Supremo Tribunal Federal de que a execução das emendas parlamentares no exercício de 2026 somente poderá iniciar após a demonstração do cumprimento do artigo 163-A da Constituição Federal;
- f) Prevenir a ocorrência de irregularidades e de práticas lesivas ao patrimônio público decorrentes da criação ou da execução das emendas parlamentares.

E, para os fins acima propostos, **determina-se**:

- 1) Registre-se o presente procedimento no SIS-MP Digital, nos termos do art. 5º, §1º, da Resolução nº 934/15 – PGJ – CGMP;
- 2) **Expeça-se ofício à Presidência da Câmara Municipal**, instruído com cópia da Portaria, para ciência e adoção das providências cabíveis, bem como para que, no prazo de vinte dias úteis, informe:
 - a) Se há emendas parlamentares municipais e qual a base normativa da instituição das emendas parlamentares municipais (dispositivos da Lei Orgânica Municipal, normas regimentais da Câmara Municipal etc.);
 - b) Se há procedimento regimental adotado pela Câmara Municipal para apresentação, tramitação e aprovação das emendas parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual;

-
- c) Quais os critérios estabelecidos no Regimento Interno ou outro instrumento para admissibilidade das emendas parlamentares (limites de valor por vereador, áreas de aplicação permitidas, vedações, compatibilidade com planos e diretrizes);
- d) Quais os prazos regimentais ou normativos para apresentação de emendas parlamentares pelos vereadores;
- e) Se há previsão de análise técnica prévia das emendas apresentadas quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os limites fiscais;
- f) Se há exigência de apresentação de justificativa e plano de trabalho pelos vereadores proponentes;
- g) Qual o valor global destinado às emendas parlamentares no orçamento municipal dos exercícios de 2024, 2025 e 2026, e qual o percentual em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do Município;
- h) Quais os mecanismos de transparência ativa adotados pela Câmara Municipal quanto à apresentação, tramitação, aprovação e execução das emendas parlamentares municipais;
- i) Se há divulgação, em portal específico ou no Portal da Transparência da Câmara Municipal, das informações completas sobre as emendas parlamentares apresentadas e aprovadas, incluindo: identificação do vereador proponente, valor, finalidade, beneficiário e justificativa;
- j) Quais os mecanismos de acompanhamento e fiscalização, pela Câmara Municipal, da execução das emendas parlamentares pelo Poder Executivo Municipal;
- k) Se há realização de audiências públicas ou sessões específicas com participação da sociedade para debates das emendas parlamentares;
- l) Se a Câmara Municipal solicita periodicamente ao Poder Executivo Municipal informações sobre o estágio de execução das emendas parlamentares aprovadas;
- m) Encaminhe-se, ainda, cópia dos seguintes documentos, se existentes:
- Dispositivos da Lei Orgânica Municipal que tratam de emendas parlamentares ao orçamento;

- Disposições do Regimento Interno da Câmara Municipal que disciplinam o processo de apresentação, tramitação e aprovação de emendas parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual;
 - Normas complementares, deliberações, atos da Mesa Diretora ou manuais orientativos que regulamentem o processo de emendas parlamentares;
 - Roteiro ou fluxograma do processo de emendas parlamentares adotado pela Câmara Municipal;
 - Relação de emendas parlamentares apresentadas e aprovadas nos exercícios de 2024 e 2025, com identificação do vereador autor, valor, finalidade e beneficiário proposto;
 - Atas de sessões ou de reuniões de comissões que trataram da análise e votação de emendas parlamentares nos exercícios de 2024 a 2026;
 - Ofícios ou requerimentos encaminhados ao Poder Executivo Municipal solicitando informações sobre a execução de emendas parlamentares;
 - Relatórios de fiscalização ou acompanhamento produzidos pela Câmara Municipal quanto à execução das emendas parlamentares;
 - Demonstrativo de acesso ao Portal da Transparência da Câmara Municipal com indicação específica da seção dedicada às emendas parlamentares.
- 3) **Expeça-se ofício à Prefeitura Municipal, com cópia desta Portaria**, para ciência e adoção das providências cabíveis bem como para que, no prazo de vinte dias úteis, informe:
- a) Se recebeu ou encontra-se previsto para receber recursos oriundos de emendas parlamentares orçamentárias, inclusive de origem federal ou estadual, nos termos do artigo 166-A da Constituição Federal;
 - b) Quais os valores efetivamente recebidos nos exercícios de 2024 a 2026 (até a data da resposta);
 - c) Quais os valores previstos para recebimento no exercício de 2026;

- d) Quais as finalidades, destinações específicas e programas orçamentários correspondentes aos recursos recebidos e previstos;
- e) Identificação completa dos parlamentares proponentes e dos beneficiários finais (órgãos, entidades, comunidades, projetos específicos);
- f) Quais os procedimentos administrativos adotados pela Prefeitura Municipal para recebimento, registro, controle e execução dos recursos de emendas;
- g) Se há elaboração de plano de trabalho prévio à execução dos recursos, especificando-se o conteúdo mínimo exigido;
- h) Se há análise técnica prévia, pela Prefeitura Municipal, da viabilidade de execução e da compatibilidade dos recursos com os planos municipais;
- i) Se há abertura de contas bancárias específicas para administração dos valores recebidos, discriminadas por emenda;
- j) Se há vedação à utilização de "contas de passagem", saques na "boca do caixa" ou mecanismos congêneres;
- k) Se há registro contábil específico dos recursos de emendas individuais impositivas no sistema AUDESP do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com a codificação exigida para identificação da origem e destinação dos recursos;
- l) Quais os mecanismos de transparência ativa implementados pela Prefeitura Municipal quanto ao recebimento, destinação e execução dos recursos de emendas;
- m) Se há divulgação, em portal específico ou no Portal da Transparência Municipal, das informações completas sobre as emendas, incluindo: identificação do parlamentar proponente, valor recebido, finalidade, beneficiário final, objeto, cronograma de execução, estágio da execução orçamentária e financeira (empenhado, liquidado, pago), metas físicas previstas e respectivo atingimento;
- n) Quais os mecanismos de rastreabilidade implementados para garantir a identificação "ponta a ponta" da origem (parlamentar proponente), da destinação (beneficiário final) e da execução (física e financeira) dos recursos;

-
- o) Se houve identificação de restrições à execução dos recursos de emendas, como o art. 166-A, §1º da CF, que proíbe pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas ou encargos referentes ao serviço da dívida ou o art. 166-A, §5º, que exige destinação de ao menos 70% das “emendas pix” em despesas de capital e, em caso positivo, se houve comunicação formal ao Poder Legislativo, com indicação dos casos concretos e das providências adotadas;
- p) Qual o percentual de execução dos recursos de emendas nos exercícios de 2024 e 2025, informando-se os valores empenhados, liquidados e pagos, bem como o montante inscrito em restos a pagar;
- q) Qual o percentual de execução dos recursos de emendas no exercício de 2026 (até a data da resposta), informando-se os valores empenhados, liquidados e pagos;
- r) Qual o grau de atingimento das metas físicas previstas para os recursos de emendas nos exercícios de 2024 a 2025;
- s) Se há prestação de contas específica ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto à execução dos recursos de emendas estaduais e municipais, com indicação dos procedimentos adotados.
- t) Encaminhar, por fim, cópia dos seguintes documentos, quando existentes:
- Decretos, portarias, instruções normativas ou manuais orientativos editados pela Prefeitura Municipal para regulamentar o recebimento, a análise, a aprovação, a execução e o controle dos recursos de emendas parlamentares recebidas;
 - Roteiro ou fluxograma do processo de recebimento e execução de emendas adotado pela Prefeitura Municipal;
 - Modelo de plano de trabalho exigido para as emendas individuais impositivas;
 - Pareceres técnicos de análise de viabilidade e compatibilidade dos recursos de emendas ao orçamento emitidos nos exercícios de 2024 a 2026;
 - Ofícios de comunicação aos Poderes Legislativos sobre impedimentos técnicos à execução nos exercícios de 2024 a 2026;
-

- Relação completa das emendas parlamentares recebidas nos exercícios de 2024 a 2026, com identificação do parlamentar proponente, valor, finalidade, beneficiário final, data de recebimento, programa e ação orçamentária correspondentes;
 - Relatórios de execução orçamentária e financeira das emendas dos exercícios de 2024 a 2026, com detalhamento por emenda do estágio de execução (empenhado, liquidado, pago) e do atingimento das metas físicas;
 - Relação de contas bancárias específicas para administração dos recursos de emendas;
 - Comprovantes de registro contábil no sistema AUDESP com a codificação específica para emendas parlamentares;
 - Demonstrativo de acesso ao Portal da Transparência Municipal com indicação específica da seção dedicada às emendas parlamentares, contendo todas as informações exigidas quanto à origem, destinação e execução dos recursos.
- 4) Comunique-se ao Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público e Social (CAOPP) acerca da instauração do presente Procedimento Administrativo de Acompanhamento, para conhecimento, encaminhando cópia da Portaria;
 - 5) Após o recebimento das informações e documentos requisitados, será avaliada a necessidade de realização de reunião com representantes da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal para orientações e ajustes necessários;
 - 6) Juntem, oportunamente, a publicação da presente Portaria no Diário Oficial do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

Votuporanga, 10 de fevereiro de 2026.

MARIANA LAYRA
BRAGA:395599008
70

Assinado de forma digital por
MARIANA LAYRA
BRAGA:39559900870
Dados: 2026.02.10 10:15:21
-03'00'

Mariana Layra Braga

Promotora de Justiça Substituta