MPMG
Ministério Público
do Estado de Minas Gerais

CONSELHEIRO LAFAIETE - 02ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA - COLPJ-02PJ

EXPEDIENTE
27/08/24

Ofício 380/2024

Ref: encaminha RECOMENDAÇÃO da Curadoria do Patrimônio Público

Conselheiro Lafaiete, 19 de agosto de 2024

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, através da 02ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA com atuação perante **SAÚDE e PATRIMÔNIO PÚBLICO (CÍVEL)** da Comarca de CONSELHEIRO LAFAIETE, nos termos do art. 129, III e VI, da Constituição Federal, art. 8º, § 1º, da Lei n.º 7.347/85, art. 26, I, da Lei n.º 8.625/93, 93 e artigo 67, inciso I, letra b, da Lei Complementar n.º 34/94, **ENCAMINHA** a V. Sa. a Recomendação que segue em anexo, para conhecimento e divulgação aos Vereadores da respectiva Casa Legislativa.

CAROLINA QUEIROZ DE CARVALHO
PROMOTORA DE JUSTIÇA

Exmo. Senhor

Washington Fernando Bandeira

Presidente da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete - MG

sei! assinatura eletrônica

Documento assinado eletronicamente por **CAROLINA QUEIROZ DE CARVALHO, PROMOTOR ENTRANCIA ESPECIAL**, em 21/08/2024, às 10:39, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica, informando o código verificador **7943293** e o código CRC **7BE311E8**.

RUA Melvin Jones, 180 - - Bairro CAMPO ALEGRE - Conselheiro Lafaiete/ MG
CEP 36400107 - www.mpmg.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

2ª Promotoria de Justiça de Conselheiro Lafaiete

Notícia de Fato - 02.16.0183.0080675/2024-55 da Curadoria do Patrimônio Público

DECISÃO

Cuida-se de Notícia de Fato instaurada a partir de representação da Prefeitura Municipal de Rio Espera aduzindo que suspendeu a execução de duas emendas parlamentares impositivas, destinadas à **Associação dos Produtores Rurais de Rio Espera**, feita pelo Vereador José Carlos de Araújo que é marido da presidente da entidade; e outra destinada à **Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Rio Melo,** feita pelo Vereador José Luiz Moreira Júnior, pois a entidade é presidia pelo seu sogro e tem entre os membros de seu conselho fiscal o tio deste mesmo Vereador. Justifica a atitude na violação do disposto no artigo 39, III da Lei 13.019/14, que veda a celebração de parcerias por entidades cujos dirigentes possuam vínculos de parentesco com membros de Poder, na mesma esfera governamental com o qual seria celebrado o termo de colaboração ou fomento.

Alega ainda que os presidentes de ambas as entidades assinaram documentos com a afirmação falsa de que não incidiriam nas referidas vedações legais, e pede a esta Promotoria de Justiça a apuração "quanto à legalidade das indicações para o referido repasse".

É o relatório do necessário.

Preliminarmente, imperioso ressaltar que é dever do Poder Executivo negar execução às emendas parlamentares ao orçamento que discrepem dos limites constitucionais e legais, posto que a função de executar o orçamento público não é típica do Poder Legislativo. Relevante mencionar trecho do voto da Ministra CÁRMEN LÚCIA, proferido no julgamento da ADI nº 4.792/ES, em que é analisada a

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

dinâmica do sistema de freios e contrapesos sob a ótica das funções típicas e atípicas de cada Poder:

> "Na dinâmica inerente ao sistema de freios e contrapesos, quando o Poder Legislativo intervém em matéria que ultrapassa suas funções ordinárias e alcança esfera alheia ao seu campo de atuação, **caberá ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário promoverem medidas de fiscalização e controle para que a situação de excepcionalidade não exorbite a tênue linha que, a um só tempo, separa e une cada uma das funções conformadoras dos poderes constituídos**. De se ver que o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, no exercício de suas funções típicas e atípicas, respondem, nos termos da Constituição da República, pela concretização dos direitos e das garantias fundamentais, assim como pelo pleno funcionamento dos órgãos que os compõem." (STF - ADI: 4792 ES 9943662-24.2012.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 12/02/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/04/2015)

Neste diapasão observo que não apenas as emendas efetuadas pelos Vereadores, acima referidos, em favor de entidades a eles vinculados merecem **decote, mas também a emenda da Vereadora Maria Irani Aparecida da Silveira em favor da mesma Associação dos Produtores Rurais de Rio Espera,** isto porque incidente nos termos do mesmo art. 39 da Lei 39, III da Lei 13.019/14, **pois na vedação importa a entidade que recebe os recursos públicos e não a pessoa de quem partiu a indicação.** A respeito do texto legal, cujo conteúdo é de clareza solar, comenta a melhor doutrina:

> **A vedação à celebração de parceria atinge a OSC que tenha como dirigente membro de Poder** ou do Ministério Público, **ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública:** para evitar favorecimentos indevidos, o dirigente da entidade não pode, a grosso modo, ser um ocupante dos "altos cargos" da administração pública indicados no dispositivo.
>
> **Da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento: a vedação é restrita à mesma esfera governamental.** Assim, uma associação de

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

idosos dirigida por um secretário de estado pode firmar parceria com a União, sem violar essa regra, por exemplo.

Estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau: aqui, veda-se o nepotismo.[1]

A respeito das emendas parlamentares impositivas, vale mencionar as decisões do Exmo. Sr. Ministro Flávio Dino, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7695, 7688 e 7697, que *mutatis mutandis* se aplicam às emendas de todos os entes da Federação, pois se baseiam na interpretação do texto constitucional.

Na ADI 7697, o Ministro ressalta que nas referidas emendas os Membros do Legislativo que fazem as indicações equiparam-se a ordenadores de despesas:

> Afinal, é uma grave anomalia que tenhamos um sistema presidencialista, oriundo do voto popular, convivendo com a figura de parlamentares que ordenam despesas discricionárias como se autoridades administrativas fossem. Em outras palavras, o equivocado desenho prático das emendas impositivas gerou a "parlamentarização" das despesas públicas sem que exista um sistema de responsabilidade política e administrativa ínsito ao parlamentarismo. **Trazendo o instituto para os trilhos da constitucionalidade, acentuo que - antes da execução das emendas impositivas -, o Executivo detém o poder-dever do exame da validade destes gastos, utilizando-se motivadamente dos critérios previstos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais que regulamentam a matéria.** Tais critérios de enquadramento da impositividade, por interpretação sistemática, estão previstos expressamente no texto constitucional. Veja-se o que reza o art. 166, § 13, da Constituição Federal, ao regulamentar critérios para execução de emendas impositivas individuais e de bancada dispostas nos parágrafos 11 e 12 do mesmo preceito constitucional: Art.

[1] Regime jurídico das parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil: Lei nº 13.019 de 2014 / Moisés de Andrade, Paulo André Freires Paiva e Paulo Gabriel Vilas Boas de Carvalho - Salvador: Juspodivm, 2016, p. 90 (Leis Especiais para Concursos, v.46 / coordenador Leonardo de Medeiros Garcia)

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

> 166 (...) § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. Cabe ao Poder Executivo, ao receber a diretriz oriunda das emendas impositivas, verificar - com enunciação da devida motivação - se há impedimentos de ordem técnica. (...)** Vale sublinhar: o "Orçamento Impositivo" não deve ser confundido com "Orçamento Arbitrário". **O espaço de discricionariedade ínsito a diversos aspectos da atuação pública não pode dar lugar à arbitrariedade, que desconsidere a disciplina constitucional e legal aplicável à matéria. As emendas parlamentares impositivas devem ser executadas nos termos e limites da ordem jurídica, não ficando ao alvedrio ou sob a liberdade absoluta do parlamentar autor da emenda.** Com efeito, é incompatível com a ordem constitucional a execução privada e secreta do orçamento público. (...) As emendas parlamentares impositivas só podem ser executadas se atendidos, de modo motivado, os requisitos técnicos. E a verificação do atendimento dos citados requisitos é uma atribuição típica do Poder Executivo, que detém o poder-dever de regulamentar o seu atendimento pelos órgãos de supervisão ministerial, bem como pelos órgãos e entes executores, abrangendo todos os ordenadores de despesa, nos termos dos arts. 71, 72, 78 e 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200/1967. **Friso: é um poder-dever fundamental e irrenunciável por parte dos agentes do Poder Executivo, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal, inclusive à vista do Código Penal:** Ordenação de despesa não autorizada Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

E prossegue o Ministro para fixar os seguintes limites, com eficácia *ex nunc*:

> 1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares;
>
> 2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;

3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, **somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos**, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:

a) **Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;**

b) **Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;**

c) **Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva**, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da **análise de mérito;**

d) **Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público**, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;

e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

Na ADI 7766, o Ministro Flávio Dino em liminar determinou as seguintes regras, também aplicáveis às emendas dos demais Entes da Federação, *mutatis muntandis*:

> Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3°, da Lei n°. 9.868/1999, DEFIRO, em parte, a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário, para DETERMINAR: **1) que, doravante, as transferências especiais ("emendas PIX") somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo (art. 84, incs. II e IV, da CF); 2) que as transferências especiais ("emendas PIX") sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU**, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição; 3) **que, doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais ("emendas PIX") insiram na plataforma Transferegov.br, PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o**

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das "emendas PIX" APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial; 4) **que, doravante, as transferências especiais ("emendas PIX") na área da SAÚDE somente sejam efetivamente executadas mediante prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS** no sentido de que há estrito cumprimento das regras técnicas que o regem, nos termos da Lei nº. 8.080/1990, especialmente de seus arts. 14-A, 35 e 36; 5) que, doravante, a destinação de transferências especiais ("emendas PIX") tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar; 6) **que a CGU realize auditoria da aplicação, economicidade e efetividade sobre as transferências especiais ("emendas PIX"), em execução em 2024**; 7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar a. a CGU realize auditoria de todos os repasses de "emendas PIX" em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, **e b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de "emendas PIX" recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos**; 8) que **seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais ("emendas PIX") em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária.**

Verifica-se assim que estão suspensas a execução de todas as emendas parlamentares impositivas, até o atendimento das regras pertinentes à transparência, economicidade, rastreabilidade e atendimento ao efetivo interesse público

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

das ações pelas organizações recebedoras, bem como prestação de contas dos valores recebidos nos anos anteriores (ADI 7766), e ficam suspensas também até que seja feita a regulamentação acerca do controle e responsabilidades dos parlamentares na qualidade de ordenadores de despesas (ADI 7697).

Na ADI 7695, o Ministro Flávio Dino melhor especifica este último ponto:

> **Ora, se é o parlamentar que IMPÕE em que o dinheiro será gasto, exige-se, caso mantido o instituto na Constituição, inovações simétricas nos sistemas de controle,** a fim de que a Constituição seja cumprida, tal como menciona a PGR na presente ADI. Se assim não ocorrer, teremos um perigoso e inconstitucional "jogo de empurra", em que, ao certo, ninguém se identifica como responsável pela aplicação de parcela relevante do dinheiro público. 13. **Nesse atípico "jogo", o parlamentar pode argumentar que apenas indica, mas não executa; o Executivo pode informar que está apenas operacionalizando uma "emenda impositiva"; e o gestor estadual ou municipal pode alegar ser mero destinatário de algo que vem "carimbado". Em casos de não aderência ao Plano Plurianual (PPA), da falta de economicidade ou de improbidade administrativa, quem responderá por isso?** Nesse contexto, **compreendo que somente o reforço da transparência e da rastreabilidade pode resolver essa problemática, inclusive à vista desse novo tipo de função parlamentar: a de "ordenador de despesas"**. (...) Logo, ainda que sejam de execução obrigatória, as emendas impositivas "devem estar compassadas pelos parâmetros inspiradores dos deveres de transparência com máxima publicidade de informações. **Essas informações devem ser, invariavelmente, completas, precisas, claras e fidedignas, para, dessa forma, viabilizar o controle social e a atuação efetiva dos órgãos de fiscalização interna e de controle externo"**, o que requer seja seguido "o entendimento do STF no julgamento conjunto das ADPF

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

n. 850, 851, 854 e 1.014/DF." (e-doc. 1, fls. 16-17). (...) Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3°, da Lei n°. 9.868/1999, ACOLHO, em parte, o pedido formulado pela PGR em sede cautelar, para reafirmar que a execução das transferências especiais ("emendas PIX") fica condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme decisão que proferi na ADI n°. 7.688 e os fundamentos constantes na petição da PGR. Excepcionalmente, ADMITO a continuidade da execução das transferências especiais ("emendas PIX") nas hipóteses de: 1) **obras já em andamento**, para pagamento de medições, observadas as seguintes condições, de forma cumulativa: a) apresentação de atestado sobre a medição, emitido por órgão a ser definido pelo Poder Executivo Federal; b) total transparência e rastreabilidade do recurso a ser transferido; c) registro do plano de trabalho na plataforma Transferegov.br, e 2) **calamidade pública** devidamente reconhecida pela Defesa Civil e publicada em Diário Oficial.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

Verifica-se que as decisões tem efeito *ex nunc*, se aplicando a partir das publicações, ocorridas em 1°, 8 e 13 de agosto de 2024, motivo pelo qual RECOMENDO ao Chefe do Poder Executivo a suspensão imediata da execução de todas as emendas, nos termos das decisões supra referidas do Supremo Tribunal Federal.

Passo a análise em concreto dos pedidos efetuadas na denúncia.

Quanto aos Vereadores **José Luiz Moreira Júnior e José Carlos de Araújo,** nos termos do disposto no artigo 11 caput da Lei de Improbidade Administrativa e das decisões do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 7156,7236 e 7237, não há que se falar em improbidade administrativa por violação aos princípios constitucionais da Administração Pública da moralidade e impessoalidade.

Quanto ao disposto no inciso VIII do mesmo art. 11: *descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de*

parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas, poderiam incidir na espécie se, de fato, as emendas não tivessem tido a sua execução prudentemente paralisadas pelo Poder Executivo, pois daí se poderia falar na lesividade exigida pelo parágrafo 3° do mesmo dispositivo.

Assim, no que diz respeito à conduta dos Vereadores mencionados, não se vislumbra, a princípio e por enquanto, hipótese de instauração de inquérito civil no âmbito desta Promotoria de Justiça. Ressalto que nos termos da Jurisprudência do STF colacionada, regulamentados os controles referentes à conduta dos parlamentares como ordenadores de despesas, situações semelhantes às aqui analisadas poderão ensejar responsabilização civil e criminal.

Isto posto, determino o arquivamento do presente, ante o indeferimento de abertura do inquérito civil. Remeta-se cópia da presente decisão na qualidade de RECOMENDAÇÃO a todos os Prefeitos Municipais da Comarca, e remeta-se cópia a todos os Presidentes das Câmaras Municipais, para que conheçam e divulguem aos Vereadores nas respectivas Casas Legislativas.

Quanto às condutas dos dirigentes das entidades, falece competência à esta PJ especializada para a análise. É caso de redistribuição a uma das Promotorias Criminais, o que desde já determino à Secretaria.

Efetuem-se os as devidas comunicações e lançamentos no SRU.

Conselheiro Lafaiete, 16 de agosto de 2024.

Carolina Queiroz de Carvalho
Promotora de Justiça

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

MANIFESTO DE ASSINATURA

ASSINADO ELETRONICAMENTE POR:

CAROLINA QUEIROZ DE CARVALHO, Promotora de Justiça, em 16/08/2024, as 16:32

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO:
B4DA5-25A4B-1127E-FD27D
Para verificar as assinaturas leia o QR code abaixo ou acesse
https //mpe mpmg.mp.br/validar