



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA PDDC Nº 03/2026

Procedimento Administrativo nº 08192.171364/2025-31

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão – PDDC, da 1ª, da 2ª, da 4ª, da 5ª e da 6ª Promotorias de Justiça Cível e de Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude do Distrito Federal e da 3ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde, no uso das atribuições conferidas pelos artigos 127 c/c 129, incisos II, III, VI e IX, da Constituição Federal, c/c os artigos 5º, inciso I, “h”; inciso II, “b”; inciso III, “b” e “e”; inciso V, “a” e “b”; 6º, inciso VII, “b” e “d”; inciso XIV, “a” e “f”; e inciso XX; 7º, inciso I; 11, 14 e artigo 151 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993;¹

Considerando que ao Ministério Público incumbe promover as medidas necessárias à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, zelando pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição;²

Considerando que a administração pública direta e indireta deve obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), reiterados, no âmbito distrital, pelo art. 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal;³

¹ Constituição Federal, arts. 127, caput, e 129, incisos II, III, VI e IX; Lei Complementar nº 75/1993, arts. 5º, 6º, 7º, 11, 14 e 151.

² Constituição Federal, arts. 127, caput, e 129, inciso II.

³ Constituição Federal, art. 37, caput; Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 19, caput.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Considerando que o art. 227, caput, da Constituição Federal atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade e proteção integral, os direitos da criança e do adolescente, prioridade que alcança a formulação e a execução das políticas públicas e exige tratamento preferencial na alocação e no dispêndio dos recursos correspondentes;⁴

Considerando que o art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) concretiza essa prioridade ao assegurar precedência no atendimento pelos serviços públicos ou de relevância pública, preferência na formulação e na execução das políticas sociais e destinação privilegiada de recursos públicos à infância e à juventude;⁵

Considerando que os serviços de acolhimento institucional e familiar são medidas de proteção continuada destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco e que sua continuidade depende do planejamento e da adoção tempestiva das providências orçamentárias e financeiras necessárias, inclusive do repasse tempestivo às entidades parceiras;

Considerando que a Lei nº 13.019/2014 exige planejamento prévio, viabilidade financeira e disponibilidade orçamentária compatível com as obrigações assumidas nas parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil;⁶

Considerando que o Decreto Distrital nº 37.843/2016, ao regulamentar a Lei nº 13.019/2014 no Distrito Federal, exige indicação de dotação orçamentária na celebração das parcerias (art. 29, inciso II), prevê como cláusulas essenciais o valor

⁴ Constituição Federal, art. 227, caput.

⁵ Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), art. 4º, parágrafo único.

⁶ Lei nº 13.019/2014, arts. 22, 24 e 35.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

do repasse, o cronograma de desembolso e a classificação orçamentária da despesa, com indicação dos créditos de exercícios futuros por apostilamento (art. 30, incisos III e IV, c/c art. 44, § 3º, inciso I), e determina que os repasses observem o cronograma e sejam liberados antes da data prevista para a realização da despesa (art. 33, caput e § 1º);⁷

Considerando que, nos termos dos arts. 165 e 174 da Constituição Federal, o planejamento é determinante para o setor público e se concretiza, entre outros instrumentos, no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, de modo que a proposta orçamentária deve refletir, em cada exercício, as despesas previamente conhecidas e juridicamente exigíveis, inclusive as parcelas de termos de colaboração vigentes cujo desembolso esteja previsto para o período;⁸

Considerando que o princípio da universalidade orçamentária (arts. 2º e 4º da Lei nº 4.320/1964) exige que a lei orçamentária compreenda todas as despesas do ente e, embora não impeça ajustes por créditos adicionais, reforça, em conjunto com os deveres de planejamento e transparência, a necessidade de que a proposta orçamentária represente de forma consistente as obrigações previsíveis do exercício;⁹

Considerando que os créditos adicionais são instrumentos legítimos para custear despesas não computadas ou insuficientemente dotadas, cabendo aos créditos suplementares reforçar dotação existente (arts. 40 e 41, inciso I, da Lei

⁷ Decreto Distrital nº 37.843/2016, arts. 29, inciso II; 30, incisos III e IV; 33, caput e § 1º; 43; e 44, § 3º, inciso I.

⁸ Constituição Federal, arts. 165 e 174.

⁹ Lei nº 4.320/1964, arts. 2º e 4º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

nº 4.320/1964); porém, seu uso reiterado para cobrir despesas já conhecidas ou objetivamente estimáveis na elaboração da proposta orçamentária evidencia falha de programação e planejamento quando a dotação inicial é fixada abaixo das obrigações com desembolso previsto no exercício;¹⁰

Considerando que o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 exige ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios, o que impõe estimativas orçamentárias realistas, consistentes e aderentes às obrigações conhecidas e às projeções tecnicamente fundamentadas;¹¹

Considerando que, nessas parcerias, a necessidade orçamentária anual deve ser estimada a partir dos termos de colaboração vigentes, dos planos de trabalho e dos cronogramas de desembolso, assegurando recursos compatíveis com as obrigações financeiras previstas para o exercício e prevenindo descontinuidades no atendimento;

Considerando que cabe à SEDES-DF identificar, consolidar e projetar as necessidades físico-financeiras da política e das parcerias sob sua gestão, e à SEEC-DF, como órgão central de planejamento e orçamento, coordenar e compatibilizar essas projeções com a elaboração e a execução dos instrumentos orçamentários, sem prejuízo das competências próprias de cada órgão;

Considerando que, por decorrerem de termos de colaboração vigentes e de cronogramas previamente estabelecidos, as despesas necessárias a esses serviços são, em sua parcela essencial, conhecidas ou objetivamente estimáveis antes do

¹⁰ Lei nº 4.320/1964, arts. 40 e 41, inciso I.

¹¹ Lei Complementar nº 101/2000, art. 1º, § 1º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

início do exercício, devendo eventual diferença relevante entre a necessidade projetada e a dotação proposta ser tecnicamente justificada;

Considerando que compete à Secretaria de Estado de Economia, como órgão central de planejamento, orçamento e gestão fiscal, promover a coordenação sistêmica da política orçamentária distrital, nos termos dos arts. 15, 61 e 89 de seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 544, de 11 de julho de 2025, cabendo-lhe atuar preventivamente para evitar descontinuidade das dotações destinadas à criança e ao adolescente por falhas de planejamento;¹²

Considerando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 (Lei Distrital nº 7.735/2025) determina que as programações orçamentárias assegurem os recursos necessários à execução das políticas destinadas à proteção da criança, do adolescente, da pessoa com deficiência e do idoso (art. 4º, inciso X); que as unidades orçamentárias voltadas a esse atendimento priorizem a alocação de recursos na elaboração de suas propostas (art. 36); e que é vedada a limitação de empenho e a movimentação financeira das dotações e dos créditos adicionais destinados ao atendimento da criança e do adolescente (art. 55, § 6º, inciso II, alínea "a");¹³

Considerando que a Nota Técnica nº 7/2026, de 18/03/2026, do Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento da PDDC, analisou o Programa de Trabalho nº 08.245.6228.9071.0003 e constatou que: i) em 2025, o orçamento autorizado somou R\$ 32.436.711,00; ii) para 2026, foram fixados inicialmente R\$

¹² Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, aprovado pela Portaria nº 544, de 11 de julho de 2025, arts. 15, 61 e 89; Lei Complementar nº 75/1993, art. 6º, inciso XX.

¹³ Lei Distrital nº 7.735/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026), arts. 4º, inciso X; 36; e 55, § 6º, inciso II, alínea "a".



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

18.785.640,00, sem previsão de reforço; e iii) em março de 2026, 51,3% desse valor já estavam comprometidos. A Nota projetou o esgotamento dos recursos por volta de maio e recomendou acréscimo mínimo de 73% (R\$ 13.651.071,00), apenas para igualar o montante autorizado em 2025;¹⁴

Considerando que o montante autorizado em 2025 constitui referência indicativa da magnitude do subdimensionamento observado em 2026, mas a necessidade efetiva do exercício deve ser apurada com base no levantamento físico-financeiro atualizado das parcerias vigentes, nos respectivos cronogramas de desembolso, nas alterações formalmente aprovadas e nas demais necessidades oficialmente projetadas;

Considerando que a Nota Técnica nº 18/2026, de 15/07/2026, confirmou o prognóstico: para evitar a interrupção dos serviços, o orçamento de 2026 foi reforçado em R\$ 4.257.576,00, alcançando R\$ 23.043.216,00, ainda R\$ 9.393.495,00 (28,96%) abaixo do total de 2025; em julho, 66% desse montante (R\$ 15.302.193,88) já estavam comprometidos, restando R\$ 7.741.022,12;¹⁵

Considerando que a Nota Técnica nº 7/2024, de 07/03/2024, já havia identificado padrão semelhante no orçamento de 2023 para transferências do Orçamento da Criança e do Adolescente destinadas à proteção social básica e especial: as dotações iniciais de R\$ 14.644.295,00 e R\$ 10.500.000,00 foram posteriormente suplementadas para R\$ 22.507.583,00 e R\$ 18.113.615,00, respectivamente, tendo a Nota concluído que “o orçamento planejado não refletiu a necessidade da área de assistência social”;¹⁶

¹⁴ Nota Técnica nº 7/2026 – NUO/PDDC, de 18/03/2026 (ID 21072798).

¹⁵ Nota Técnica nº 18/2026 – NUO/PDDC, de 15/07/2026 (ID 22321282).

¹⁶ Nota Técnica nº 7/2024 – NUO/PDDC, de 07/03/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Considerando que esses dados evidenciam, ao menos entre 2023 e 2026, padrão reiterado de subdimensionamento da dotação inicial, seguido de esgotamento do saldo no curso do exercício e recomposição por créditos adicionais; e que, quando essa insuficiência decorre da não incorporação de obrigações previamente conhecidas ou objetivamente estimáveis e não se apoia em justificativa técnica idônea, o padrão contraria os deveres de planejamento, programação, transparência e realismo orçamentário, além de comprometer a universalidade orçamentária e a prioridade absoluta da criança e do adolescente;

Considerando que os elementos reunidos também apontam falhas de gestão da informação e de coordenação institucional, especialmente na consolidação tempestiva das obrigações das parcerias vigentes, na incorporação dessas informações à proposta orçamentária e na articulação entre o órgão executor da política pública e o órgão central de planejamento e orçamento;

Considerando que, antes da expedição desta Recomendação, foram requisitadas informações aos órgãos destinatários por meio dos Ofícios nº 410/2025, nº 542/2025, nº 129/2026, nº 248/2026, nº 249/2026, nº 250/2026, nº 257/2026, nº 286/2026, nº 281/2026, nº 356/2026, nº 374/2026 e nº 375/2026, todos da PDDC/MPDFT, e realizadas reuniões institucionais com a SEDES-DF e a SEEC-DF em 29/04/2026 e 19/05/2026, nos termos do art. 3º, § 1º, da Resolução CNMP nº 164/2017. Os Ofícios nº 374/2026 e nº 375/2026 indicaram, por lapso material, número de procedimento diverso, mas foram expedidos e respondidos no âmbito destes autos;¹⁷

¹⁷ Resolução CNMP nº 164/2017, art. 3º, § 1º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Considerando que a própria SEDES-DF, por sua Diretoria de Serviços de Acolhimento, informou que diversas unidades da rede de acolhimento institucional já operam acima da meta pactuada, sem vagas disponíveis, e que eventual rescisão de termos de colaboração por inadimplemento exigiria remanejamento emergencial de crianças e adolescentes, com ruptura de vínculos, prejuízo aos Planos Individuais de Atendimento e comprometimento do acompanhamento escolar, de saúde e psicossocial;¹⁸

Considerando que a própria programação financeira de 2026 reconheceu proteção reforçada a essas dotações: o Decreto Distrital nº 48.172/2026 as excluiu dos desdobramentos mensais e da limitação de empenho e determinou prioridade aos empenhos de obrigações contratuais e despesas obrigatórias continuadas; e o Decreto Distrital nº 48.509/2026 resguardou a revisão e renegociação os instrumentos essenciais à continuidade dos serviços de assistência social. Posteriormente, o Decreto Distrital nº 48.549/2026 suspendeu os limites mensais de empenho e condicionou sua liberação à realização da receita, à disponibilidade financeira do Tesouro, às metas fiscais e à deliberação do Comitê Gestor do Gasto Público Distrital, sem reproduzir a ressalva expressa em favor das dotações destinadas à criança e ao adolescente; a aplicação desse regime a tais dotações é incompatível com o art. 55, § 6º, inciso II, alínea "a", da LDO 2026;¹⁹

¹⁸ Memorando nº 276 - Diretoria de Serviços de Acolhimento/SUBSAS/SEDES-DF, de 24/07/2026 (ID 22587611).

¹⁹ Decreto Distrital nº 48.172, de 20 de janeiro de 2026, art. 1º, § 1º, inciso I, e § 2º; art. 2º, parágrafo único, inciso VIII (DODF nº 3-A, Edição Extra, de 20/01/2026); Decreto Distrital nº 48.509, de 24 de abril de 2026, art. 1º, § 4º (DODF nº 39-A, Edição Extra, de 24/04/2026), com as alterações dos Decretos Distritais nº 48.976/2026 e nº 49.027/2026, que não alcançam a matéria; Decreto Distrital nº 48.549, de 6 de maio de 2026, arts. 1º, 3º e 5º (DODF nº 82, de 07/05/2026), em vigor sem alteração até a presente data; Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 269-A (pesquisa externa aos autos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Considerando, por fim, a necessidade de regularizar a execução orçamentária dos recursos destinados à proteção infantojuvenil e o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, que autoriza o Ministério Público a expedir recomendações para a melhoria dos serviços de relevância pública, com prazo razoável para adoção das providências cabíveis, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO, nos seguintes termos:²⁰

R E C O M E N D A R

1) Aos Excelentíssimos Senhores Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal e Secretário de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal que:

a) adotem, no âmbito de suas competências, providências imediatas para suplementar a dotação do Programa de Trabalho destinado aos termos de colaboração das Organizações da Sociedade Civil (OSC) que executam serviços de centros de convivência e de acolhimento de crianças e adolescentes, dimensionando o reforço com base no levantamento físico-financeiro das parcerias, nas parcelas ainda devidas até 31 de dezembro de 2026 e nos saldos orçamentários efetivamente disponíveis, de modo a assegurar o cumprimento integral das obrigações com desembolso previsto no exercício e a continuidade dos serviços;

b) assegurem que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2027 contemple dotação inicial suficiente para as obrigações financeiras com desembolso previsto em 2027 decorrentes dos termos de colaboração vigentes, conforme

²⁰ Lei Complementar nº 75/1993, art. 6º, inciso XX.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

levantamento físico-financeiro atualizado, consideradas as alterações formalmente aprovadas e as necessidades oficialmente projetadas, observados os princípios da prioridade absoluta, da proteção integral e da destinação privilegiada de recursos públicos à infância e à juventude;

c) não promovam limitação de empenho nem movimentação financeira (contingenciamento) das dotações e dos créditos adicionais destinados ao atendimento da criança e do adolescente, em observância ao art. 55, § 6º, inciso II, alínea "a", da LDO 2026;

d) a SEDES-DF formalize e mantenha atualizado o levantamento físico-financeiro das parcerias vigentes, com projeção das obrigações financeiras com desembolso previsto em cada exercício, e o encaminhe tempestivamente à SEEC-DF para subsidiar o dimensionamento da dotação inicial na respectiva Proposta de Lei Orçamentária Anual;

e) nos exercícios subsequentes, não consignem, no programa de trabalho destinado às parcerias de centros de convivência e acolhimento de crianças e adolescentes, dotação inicial inferior às obrigações financeiras com desembolso previsto no exercício e às necessidades oficialmente projetadas, salvo circunstância excepcional devidamente identificada e tecnicamente motivada, com indicação das medidas destinadas a assegurar a continuidade dos serviços e o repasse tempestivo dos recursos;

f) instituem e formalizem fluxo permanente de articulação entre a SEDES-DF e a SEEC-DF para subsidiar a elaboração das propostas orçamentárias anuais dessas parcerias, com



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

definição, no mínimo, de: etapas e unidades responsáveis; informações a serem produzidas; prazos para consolidação e encaminhamento das projeções físico-financeiras; procedimento de compatibilização entre as necessidades identificadas e a programação orçamentária; e mecanismo de registro e tratamento de divergências; e

g) estabeleçam mecanismos de monitoramento da suficiência e da regularidade da programação orçamentária dessas parcerias, com indicadores que permitam acompanhar, no mínimo: i) a relação entre a dotação inicial e a necessidade financeira projetada; ii) o percentual das parcelas repassadas nos prazos dos cronogramas de desembolso; iii) o montante e a proporção dos créditos adicionais destinados a obrigações já previstas ou objetivamente estimáveis na elaboração da proposta orçamentária; e iv) a ocorrência de atrasos, insuficiências ou riscos de descontinuidade relacionados à disponibilidade orçamentária e financeira.

O prazo para cumprimento da alínea "a" do item 1 é de **30 (trinta) dias**, contados do recebimento desta Recomendação. Para as demais alíneas, deverão ser observados os prazos próprios do processo legislativo orçamentário e da implantação administrativa das medidas (Resolução CNMP nº 164/2017, art. 8º).

O Ministério Público **requisita**, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso VI, da Constituição Federal e no artigo 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/1993, que os órgãos destinatários informem, no prazo de **20 (vinte) dias**, contado do recebimento desta Recomendação, as providências adotadas para: i) suplementar os recursos do exercício vigente; ii)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

assegurar dotação suficiente na proposta orçamentária de 2027; e iii) cumprir a vedação de limitação de empenho e movimentação financeira dessas dotações.

A resposta deverá ser acompanhada de memória de cálculo que discrimine, por parceria: instrumento e vigência; valor global; valores previstos para desembolso em 2026 e 2027; dotação inicial; créditos adicionais; valores empenhados, liquidados e pagos; saldo necessário ao cumprimento das obrigações do exercício; e fonte de recursos. Deverão também ser apresentados os documentos que demonstrem o fluxo de consolidação e encaminhamento das necessidades físico-financeiras, as unidades responsáveis, as datas de encaminhamento das informações utilizadas na elaboração da proposta orçamentária de 2027 e, se houver diferença entre a necessidade projetada e o montante incluído no Projeto de Lei Orçamentária Anual, a respectiva justificativa técnica.

Na hipótese de desatendimento, ausência de resposta ou resposta inconsistente, o Ministério Público adotará as medidas cabíveis à obtenção do resultado pretendido, nos termos do art. 11 da Resolução CNMP nº 164/2017. Entre essas medidas poderão ser adotados, em tese, o ajuizamento de ação civil pública para assegurar a prioridade absoluta da criança e do adolescente na alocação orçamentária e a comunicação dos fatos ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, sem prejuízo da apuração das responsabilidades pertinentes.

Brasília, 14 de agosto de 2026.

José Eduardo Sabo Paes

Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão – PDDC



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Bernardo Matos

Promotor de Justiça auxiliar da Procuradoria Distrital dos
Direitos do Cidadão

Leslie Marques de Carvalho

Promotora de Justiça da 1ª Promotoria de Justiça Cível e de
Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da
Infância e da Juventude

Liz-Elainne de Silvério e Oliveira Mendes

Promotora de Justiça da 2ª Promotoria de Justiça Cível e de
Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da
Infância e da Juventude

Luisa de Marillac Xavier dos Passos

Promotora de Justiça da 4ª Promotoria de Justiça Cível e de
Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da
Infância e da Juventude

Renato Bianchini

Promotor de Justiça da 5ª Promotoria de Justiça Cível e de
Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da
Infância e da Juventude

Daniela Albuquerque Marques

Promotora de Justiça da 6ª Promotoria de Justiça Cível e de
Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da
Infância e da Juventude

Hiza Maria Silva Carpina Lima

Promotora de Justiça da 3ª Promotoria de Justiça de Defesa da
Saúde