



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

DECLARAÇÃO À IMPRENSA

Sobre Gestão, Monitoramento, Avaliação e Controle de Recursos do Orçamento da União Decorrentes de Emendas Parlamentares

SUGESTÃO DE PERGUNTAS

- i. Perguntar ao MGI quais medidas o Ministério adotou - ou pretende adotar - para que os registros das dispensas eletrônicas, licitações e contratações públicas realizadas com recursos federais repassados aos entes subnacionais sob a forma de transferências especiais sejam feitos **diretamente** no **Portal Nacional de Contratações Públicas**, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, conforme estabelece o **art. 83, § 3º da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024)**, assim como informar as medidas para fins de controle nos sistemas do Governo Federal de avaliação do cumprimento das condicionantes de entrega de recursos a título de transferências especiais, em atendimento à condicionante prevista no § 4º do mesmo artigo da LDO 2024;
- ii. Verificar com o Ministério da Fazenda, via Tesouro Nacional, quais valores, por Estado, Distrito Federal e Município, foram, em 2023, **empenhados, liquidados e pagos** na **Fonte 706**, criada especificamente para rastrear a aplicação das transferências especiais, considerados os dados do SICONFI mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;
- iii. Por que razão o Ministério da Fazenda, via Tesouro Nacional, não divulga, sistematicamente, as despesas, por categoria econômica, função e subfunção, custeadas com a **Fonte 706 – “Transferência Especial da União**, criada pela Portaria STN nº 710, de 25/02/2021, e de aplicação obrigatória a partir de 2023, com a finalidade específica de possibilitar o rastreamento da aplicação das transferências especiais, considerados os dados da Matriz de Saldos Contábeis – MSC do **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional, com base no art. 48, §§ 1º, III, e 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;**



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

- iv. Verificar com o Ministério da Fazenda quais medidas foram adotadas para suspender as Transferências Especiais aos entes subnacionais que receberam, em 2023 e/ou 2024, repasse nesta modalidade **sem eventualmente observar a classificação da despesa na Fonte 706**, em descumprimento à classificação padronizada disciplinada pela Portaria STN nº 710, de 25/02/2021, o que constitui **violação do disposto no art. 163-A da Constituição Federal e do art. 48, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000**;
- v. Verificar com o Ministério da Fazenda quais iniciativas foram adotadas para cumprimento do **item 2 da Recomendação MPF nº 8, de 2023**, no sentido de apresentar, no prazo de 120 dias, *as medidas regulamentares no plano infralegal e operacionais a cargo do órgão central de contabilidade da União previsto no artigo 163-A da Constituição Federal e no artigo 48, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, com a finalidade de definir um padrão contábil, orçamentário, fiscal e tecnológico que assegure a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações referentes à aplicação de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais e sub-repassados a organizações do terceiro setor, as quais também estão sujeitas ao dever de transparência, conforme assentado na resposta à consulta com eficácia normativa apreciada pelo Acórdão TCU nº 2.179/2021-Plenário em relação aos recursos de origem federal vinculados à saúde aplicados de forma descentralizada;*

FUNDAMENTOS PARA AS DECLARAÇÕES

O texto constitucional vincula 70% das Transferências Especiais de que trata o art. 166-A à despesa de capital (investimentos)¹, vedado o pagamento de dívidas. A aplicação dos recursos em despesa de capital passa, necessariamente, por procedimento licitatório, cuja ampla transparência deve ser observada em atendimento ao que prevê o art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF).

Tais procedimentos, em se tratando de Transferência Especial de recursos que têm origem no orçamento da União, devem ser realizados, diretamente, no **Portal Nacional de Contratações Públicas-PNCP**, de forma a garantir a **publicidade, a rastreabilidade e a comparabilidade da aplicação dos recursos da União**, exigências estas de índole

¹ Art. 166-A, § 5º da CF



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

constitucional (arts. 37, *caput*, e art. 163-A). Não se trata de faculdade, mas de uma exigência expressa na LDO da União.

Para além do desafio de assegurar a rastreabilidade e a comparabilidade das informações relativas à aplicação de recursos federais no federalismo cooperativo brasileiro, os entes subnacionais sub-repassam parte dos recursos federais a organizações do terceiro setor. Este é um grande desafio para o controle social, para o monitoramento que o Poder Executivo federal deve fazer e para os órgãos de controle da União (CGU, TCU, MPF, Polícia Federal e Justiça Federal).

Segundo decisão do TCU², em 2019, havia 6.654 Organizações da Sociedade Civil - OSC na área de saúde e 39.860 na área de educação, sendo metade (19.804) nas subáreas de educação infantil (8.372), ensinos fundamental (9.505) e médio (1.951).

De acordo com dados divulgados no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU)³, os empenhos das emendas individuais com finalidade específica (RP-6) somam, até 02/12/2024, R\$ 13,7 bilhões, enquanto as emendas individuais (RP-6) repassadas na modalidade Transferência Especial totalizam R\$ 7,7 bilhões.

O volume de emendas parlamentares empenhadas na área de saúde, que já soma R\$ 21,51 bilhões em 2024, não se limita a emendas individuais, única hipótese prevista no art. 166, § 9º da Constituição Federal para compor o piso fixado para União aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde.

Os valores crescentes de emendas de bancada (RP-7) e de comissão (RP-8) em ações e serviços públicos de saúde demonstram-se preocupantes, uma vez que a destinação desses recursos não observa os **critérios objetivos** de distribuição e planejamento orçamentário da política nacional de saúde estabelecidos pelos arts. 17 e 30 da Lei Complementar nº 141, de 2012.

*“Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.***

...

² Acórdão nº 2179/2021-TCU-Plenário

³ <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/consulta?ordenarPor=autor&direcao=asc>. Consulta em 09/12/2024



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

*Art. 30. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os **planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar.*

*§ 1º O processo de planejamento e orçamento será ascendente e deverá partir das **necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico**, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos.*

§ 2º Os planos e metas regionais resultantes das pactuações intermunicipais constituirão a base para os planos e metas estaduais, que promoverão a equidade interregional.

§ 3º Os planos e metas estaduais constituirão a base para o plano e metas nacionais, que promoverão a equidade interestadual.

*§ 4º Caberá aos **Conselhos de Saúde** deliberar sobre as diretrizes para o **estabelecimento de prioridades**.*

Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:

...

*Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à **participação popular** e realização de audiências públicas, durante o **processo de elaboração e discussão do plano de saúde**.*

Os recursos de emendas parlamentares destinados ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, para repasse aos entes subnacionais, devem observar a compatibilidade com o **Plano de Saúde**, o qual deve ser elaborado, de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde - CNS, de forma ascendente e discutido com a sociedade. Essa é uma exigência dos arts. 30 e 31 da Lei Complementar nº 141, de 2012, e a recente decisão do STF é muito oportuna em fazer tais exigências.

Trata-se de critérios objetivos de distribuição dos recursos da União vinculados à saúde, estabelecidos em atendimento ao disposto no art. 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, com vistas à **progressiva redução das disparidades regionais**.

Os escândalos na área da saúde e os problemas que persistem na alocação de recursos do orçamento da União provenientes de emendas parlamentares decorrem,



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

em boa medida, da inobservância desses preceitos fundamentais fixados nessas normas gerais.

No que tange às dificuldades para rastrear os recursos da saúde, os problemas recorrentes, em especial a dificuldade com os sub-repasses às organizações do terceiro setor, se devem à **omissão do Chefe do Poder Executivo**, a quem compete fixar, em ato próprio (decreto), os critérios e os procedimentos para movimentação de recursos em contas mantidas em **bancos oficiais federais**, de modo a assegurar a identificação da destinação e, no caso de pagamento, do credor final, conforme disposto na Lei Complementar nº 141, de 2012:

Art. 13. (...)

*§ 2º Os **recursos da União** previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os **critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União**.*

...

*§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que **fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor**.*

A matéria é objeto de cobranças reiteradas do TCU e do Ministério Público Federal – MPF, cuja insistência na omissão prejudica a rastreabilidade dos recursos federais repassados aos entes subnacionais e sub-repassados a organizações do terceiro setor. Cite-se a coletânea de decisões que amparam o Acórdão nº 2179/2021-TCU-Plenário e os pareceres prévios das contas presidenciais desde 2020.

Mecanismos de Monitoramento e Controle Previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União

Além das normas gerais regentes do financiamento da saúde, as dificuldades para dar cumprimento às decisões exaradas na presente ação seriam mitigadas se o Poder Executivo tivesse atendido as exigências das Leis de Diretrizes Orçamentárias-LDO de 2023 (Lei nº 14.436, de 09/08/2022) e LDO 2024 (Lei nº 14.791, de 29/12/2023), as quais buscam reforçar o regime de transparência, rastreabilidade e comparabilidade das informações referentes à alocação dos recursos da União repassados especificamente por meio de Transferência Especial.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

De acordo com a **LDO 2023**, Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários das emendas individuais repassadas sob a forma de Transferência Especial deveriam realizar as aquisições diretamente no PNCP e declarar as informações na Plataforma +Brasil, substituída pelo Transferegov.br, nos seguintes termos:

Art. 81. *O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no [art. 166-A da Constituição](#) deverá indicar na Plataforma +Brasil, para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de **transferências especiais** de que trata o inciso I do caput do referido artigo, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica.*

§ 1º Outras regras necessárias à operacionalização da execução orçamentária referente às emendas de que trata o caput poderão ser editadas em regulamento da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 2º Serão adotados os seguintes procedimentos na execução orçamentária e financeira das transferências especiais a que se refere o [inciso I do caput do art. 166-A da Constituição](#):

...

II - o Poder Executivo do ente beneficiado deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade; e

...

*§ 3º Para fins do disposto nos [arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição](#), os entes da Federação beneficiários dos recursos previstos neste artigo **deverão utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas**, de que trata o [art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021](#), para o registro das contratações públicas realizadas.*

Para 2024, a LDO aprovada pela Lei nº 14.791, de 2023, manteve a mesma diretriz de 2023, além de avançar nos mecanismos de controle dos recursos oriundos do orçamento da União. Eis o texto:

Art. 83. *O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no [art. 166-A da Constituição](#) deverá indicar no **Transferegov.br**, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de **transferências especiais** de que trata o inciso I do caput do referido artigo:*

I - a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica; e

II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

§ 1º *Outras regras necessárias à operacionalização das emendas de que trata o caput poderão ser editadas em ato do Poder Executivo federal.*

§ 2º *O Poder Executivo do ente beneficiado das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao TCU e ao respectivo TCE ou TCM, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade.*

§ 3º *Para fins do disposto no § 16 do art. 37, no art. 163-A e no § 16 art. 165 da Constituição, os entes federativos beneficiários dos recursos previstos neste artigo deverão utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, para o registro das contratações públicas realizadas.*

§ 4º *O ente beneficiário de transferência especial deverá comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor.*

§ 5º *Para fins de controle da aplicação dos recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais, poderão ser realizados acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os respectivos TCE e TCM.*

A finalidade desse arranjo jurídico-orçamentário, conforme explicitado no § 3º do artigo reproduzido, é viabilizar o monitoramento e avaliação das políticas públicas custeadas com recursos oriundos do orçamento da União, retroalimentar o processo orçamentário federal com o resultado das avaliações e viabilizar os meios de rastreabilidade, comparabilidade e publicidade das informações, exigências de índole constitucional (arts. 163-A e 165, § 16).

Os repasses provenientes de emendas parlamentares, de qualquer espécie, constituem hipóteses de **transferência voluntária** - mesmo as **Transferências Especiais** são espécie de transferência voluntária *sui generis*, dispensada das condicionantes de entrega de recursos exigidas das demais.

Nesse sentido, é oportuno ressaltar que, de acordo com a **Instrução Normativa Seges/MGI nº 206, de 2019**, os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, devem, **obrigatoriamente**, utilizar a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

União decorrentes de **transferências voluntárias**⁴, cujos registros devem ser centralizados no PNCP para garantir a rastreabilidade e a comparabilidade.

Como se observa, a legislação federal prevê diversos mecanismos que poderiam produzir um outro resultado se os procedimentos operacionais adotados pelo Poder Executivo para monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas fossem plenamente atendidos.

Iniciativas do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas da União para Controlar os Repasses a Organizações do Terceiro Setor

Uma das exigências do STF sobre emendas parlamentares refere-se aos repasses para os entes subnacionais com sub-repasse para organizações não-governamentais (ONGs) e entidades do terceiro setor, o que compromete a rastreabilidade da sociedade e dos órgãos federais sobre recursos do orçamento da União.

As regras estabelecidas pelas LDOs da União de 2023 e 2024, que exigem o **registro centralizado** das aquisições diretamente no PNCP, estão harmônicas com as **Recomendações expedidas pelo MPF aos Ministérios da Gestão e da Inovação-MGI, da Saúde, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento no âmbito de Inquéritos Cíveis**, especialmente no que diz respeito à necessidade de realizar, em ambiente centralizado e comparável, as **licitações, dispensas e contratações** com recursos oriundos do orçamento da União.

A primeira abordagem sobre a necessidade de os entes subnacionais e organizações do terceiro setor realizarem as compras com recursos federais diretamente no PNCP se deu no âmbito do **Inquérito Civil nº 1.26.000.001112/2020-78**, que resultou na **Recomendação MPF/PRPE nº 14, de 2020**, expedida ao então Ministro da Economia⁵, nos seguintes termos:

***CONSIDERANDO**, por fim, a prerrogativa conferida ao MINISTÉRIO PÚBLICO para expedir **RECOMENDAÇÕES**, no exercício da defesa dos valores, interesses e direitos da coletividade, visando à eficiência da alocação dos recursos de natureza federal e dos serviços públicos, bem como ao respeito e aos interesses, direito à informação e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis (art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75,*

⁴ <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-206-de-18-de-outubro-de-2019>

⁵ <https://www.mpf.mp.br/pe/sala-de-imprensa/noticias-pe/transparencia-na-saude-mpf-expede-recomendacoes-para-presidencia-da-republica-secretaria-do-tesouro-nacional-e-ministerios-da-saude-e-economia>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

de 1993), **RESOLVE RECOMENDAR**, nos termos do art. 6º, inciso XX, do mesmo Diploma, ao Ministro de Estado da Economia, **PAULO ROBERTO NUNES GUEDES**, a adoção de medidas junto:

...

2. à **Secretaria de Gestão** da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Serviços Gerais – Sisg, para que o órgão, considerando o disposto nos Decretos nº 9.745 e 10.024, de 2019, na Instrução Normativa nº 206, de 2019, na Emenda Constitucional nº 106, de 2020, e na Lei Complementar nº 173, de 2020, promova, no prazo de 30 (trinta) dias, os aperfeiçoamentos nos regulamentos mencionados, no sentido de que:

2.1. os órgãos e entidades da administração pública **estadual, distrital e municipal**, direta e indireta, adotem obrigatoriamente o ComprasNet, ou outra plataforma digital centralizada que venha substituí-lo, para as **dispensas eletrônicas, pregões eletrônicos e outras modalidades de licitação nas aquisições públicas** que, no todo ou em parte, sejam custeados com recursos de natureza federal, recebidos a título de cooperação financeira, sob a forma de transferência voluntária ou transferência obrigatória, ressalvadas as transferências constitucionais que constituem **receitas próprias** dos entes subnacionais em razão do pacto federativo fiscal (arts. 153 e 159 da Constituição Federal), com vistas a promover a transparência ativa necessária ao controle social, assim como criar as condições operacionais para os órgãos e entidades federais monitorarem, avaliarem e fiscalizarem a regularidade e a **eficiência na alocação dos recursos federais** nos casos de implementação das políticas públicas e programas de forma descentralizada, em observância ao disposto nos arts. 4º, inciso I, alínea 'e' e 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 16, incisos II e III, da Lei nº 13.898, de 2019, e nos §§ 2º e 4º do art. 13 e art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012;

2.2. as **Organizações Sociais e entidades congêneres do Terceiro Setor**, quando beneficiárias de **recursos de natureza federal** mediante repasse direto ou sub-repasse realizado pelos entes subnacionais, informem à União, por meio do **ComprasNet** ou outra plataforma de registro centralizado, ainda que sob a forma de procedimento simplificado mediante registro direto na plataforma e/ou por atualização diária da base de dados por meio de processo de exportação/importação de dados, as condições em que foram realizadas as aquisições custeadas com recursos públicos de origem e natureza federais, com objetivo de promover a transparência ativa e



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

*criar as condições para os órgãos e entidades federais monitorarem, avaliarem e fiscalizarem a regularidade e a **eficiência na alocação dos recursos federais** nos casos de implementação das políticas públicas e programas de forma descentralizada, em observância ao disposto nos arts. 4º, inciso I, alínea 'e' e 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 16, incisos II e III, da Lei nº 13.898, de 2019; e nos §§ 2º e 4º do art. 13 e art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012;*

*2.3. sejam incorporadas ao ComprasNet, dentre outras, funcionalidades que possibilitem a **comparabilidade** de preços, inclusive de forma gráfica, com o objetivo de orientar os gestores e racionalizar o processo de **tomada de decisão** por parte dos responsáveis pelas compras com recursos de natureza federal, além de promover a **transparência ativa**, notadamente nas aquisições públicas para enfrentamento da Covid-19, assegurado o acesso irrestrito ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público de Contas da União e ao Ministério Público Federal, com previsão, se possível, de funcionalidades que possibilitem, a critério de cada instituição de controle e de acordo com seus regimentos e demais regulamentos internos, a expedição eletrônica de alertas, recomendações e comunicações aos gestores, administradores e fornecedores, caso seja identificado algum indício de irregularidade ou risco de ineficiência na aplicação dos recursos de natureza federal.*

A inquietação do MPF com a falta de transparência e de condições para garantir a rastreabilidade e a comparabilidade das informações decorrentes de aplicação dos recursos federais repassados aos entes subnacionais e, posteriormente, sub-repassados às organizações do terceiro setor, remonta ao ano de 2019, quando a Procuradoria-Geral da República formulou Consulta ao TCU, que respondeu nos seguintes termos do **Acórdão nº 2179/2021-TCU-Plenário**:

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 027.558/2019-3

Natureza: Consulta

Entidades: Ministério da Saúde (vinculador), Ministério da Economia, Casa Civil da Presidência da República e Procuradoria da República no Estado de Pernambuco (PRPE/MPF).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: EXPEDIENTE ENCAMINHADO PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, POR MEIO DO QUAL SÃO FORMULADOS QUESTIONAMENTOS QUANTO AO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL À TRANSPARÊNCIA DOS RECURSOS VINCULADOS A



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

UNIÃO E SUB-REPASSADOS PELOS DEMAIS ENTES ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ENTIDADES CONGÊNERES. CONHECIMENTO COMO CONSULTA. RESPOSTA AO CONSULENTE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c art. 264, VI, do Regimento;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. os órgãos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são responsáveis pela integral operacionalização e consequente divulgação, em sistema centralizado, dos dados de transparência (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres, devendo seguir as normas gerais para o registro contábil das despesas, que serão editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional;

9.2.2. sobre a forma de operacionalização de que trata o subitem anterior:

9.2.2.1. no caso de execução direta da despesa pelos órgãos ou entidades dos entes subnacionais (modalidade de aplicação '90'), é cabível a implementação de rotinas de exportação das informações do sistema de administração financeira e controle com importação no Siops, cumprindo, assim, a previsão do art. 48, § 1º, inciso III da LRF c/c art. 39, inciso II, da Lei Complementar 141/2012;

9.2.2.2. nos casos de sub-repasso de recursos federais para organizações sociais de saúde (OSS) e entidades congêneres do terceiro setor, é importante que o Governo Federal envie esforços para manter sistema eletrônico centralizado, visando ao controle da execução financeira dos recursos federais aplicados por entidades privadas, inclusive os repassados a estados, ao Distrito Federal e municípios e posteriormente destinados às entidades do terceiro setor;

9.2.3. cabe aos Ministérios da Economia e da Saúde avaliar a melhor estratégia para o recebimento das informações necessárias de forma a assegurar a identificação do credor final no caso de pagamento de ações e serviços de saúde pelas organizações da sociedade civil e



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

entidades congêneres com recursos de natureza federal recebido por intermédio dos entes subnacionais;

9.2.4. a movimentação dos recursos federais, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais, inclusive quando eventualmente sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres pelos entes subnacionais, decorre dos § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e é uma prática importante para a transparência e rastreabilidade dos valores transferidos para a execução de políticas públicas de saúde;

9.3. encaminhar cópia da deliberação, juntamente com o voto e o relatório que a subsidiam, ao consulente aos Ministérios da Saúde e da Economia e à Procuradora da República Silvia Regina Pontes Lopes, da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, devendo, neste último caso, ser remetida, ainda, cópia das instruções de mérito que fundamentaram os Acórdãos 1.376/2015-Plenário (peças 65-68 do TC 012.762/2012-1) e 1.198/2016-Plenário (peças 16-19 do TC 019.776/2015-2).

Por se tratar de resposta à Consulta formulada por autoridade legitimada, o **Acórdão nº 2.179/2021-TCU-Plenário** tem **caráter normativo**, constituindo prejulgamento da tese, conforme disposto no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443, de 1992.

A segunda iniciativa decorreu da investigação realizada no âmbito do **Inquérito Civil nº 1.26.000.002744/2023-00**, que resultou na expedição da **Recomendação MPF/PRPE nº 08/2023**, da qual sobressaem os seguintes termos:

CONSIDERANDO o teor da Recomendação objeto do item 3.3 do Parecer Prévio das contas do Presidente da República de 2021, aprovado pelo Acórdão TCU nº 1.481/2022-Plenário, para que o Ministério da Economia (transformado nos Ministérios Fazenda, do Planejamento e da Gestão e da Inovação), o Ministério da Saúde e a Casa Civil da Presidência da República “adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do **Portal Nacional de Contratações Públicas**) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde repassados, nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de **sub-repasse a**



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos **artigos 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal**, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o artigo 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os artigos 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)”;

CONSIDERANDO que o artigo 81 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei nº 14.436, de 2022) define o **Portal Nacional de Contratações Públicas-PNCP**¹² e a Plataforma +Brasil (substituída pela Plataforma Transferegov.br¹³) para realização das aquisições públicas descentralizadas e declaração das informações referentes à aplicação de recursos de natureza federal, que se sujeitam ao controle e julgamento dos órgãos federais, definidos, no § 3º do artigo mencionado, como ferramentas tecnológicas para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações, e viabilizar o monitoramento da aplicação descentralizadas de recursos de natureza federal, necessário à avaliação das políticas públicas, conforme previsto nos artigos 163-A e 165, § 16 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a **faculdade prevista no inciso II do artigo 174 da Lei 14.133/2021, quanto ao registro das informações no Portal Nacional de Contratações Públicas mantido pela União, deve se limitar aos recursos próprios dos entes subnacionais**, abrangidas as transferências da União por repartição de receita que integram o pacto federativo fiscal, conforme consignado no Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das contas do Presidente da República de 2021, apreciado pelo Acórdão TCU nº 1.481/2022-Plenário, com cujo entendimento o Ministério Público Federal está plenamente de acordo;

...

E **CONSIDERANDO**, por fim, a prerrogativa conferida ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** para expedir **RECOMENDAÇÕES**, no exercício da defesa dos valores, interesses e direitos da coletividade, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito e aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis, **RESOLVE**, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 1993, **RECOMENDAR**:



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

...

2) Ao Ministro de Estado da Fazenda, **FERNANDO HADDAD**, para que apresente, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, as medidas regulamentares no plano infralegal e operacionais a cargo do órgão central de contabilidade da União previsto no artigo 163-A da Constituição Federal e no artigo 48, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, com a finalidade de definir um padrão contábil, orçamentário, fiscal e tecnológico que assegure a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações referentes à aplicação de **recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais** e **sub-repassados a organizações do terceiro setor**, as quais também estão sujeitas ao dever de transparência, conforme assentado na resposta à consulta com eficácia normativa apreciada pelo Acórdão TCU nº 2.179/2021-Plenário em relação aos recursos de origem federal vinculados à saúde aplicados de forma descentralizada;

...

3) Às Ministras de Estado da Saúde, **NÍSIA VERÔNICA TRINDADE LIMA**, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, **ESTHER DWECK**, e do Planejamento e Orçamento, **SIMONE NASSAR TEBET**, ao Ministro de Estado da Fazenda, **FERNANDO HADDAD**, e ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, **RUI COSTA**, para que apresentem, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias**:

3.2. As medidas adotadas para assegurar a movimentação dos recursos federais vinculados a ações e serviços públicos de saúde, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais, **inclusive quando eventualmente sub-repassados, pelos entes subnacionais, a organizações sociais e entidades congêneres do terceiro setor**, conforme disposto no § 2º do artigo 13 da Lei Complementar nº 141, de 2012, e entendimento assentado no item 9.2.4 do Acórdão TCU nº 2.179/2021-Plenário referente à resposta à consulta formulada pelo Ministério Público Federal e apresentada pelo Procurador-Geral da República ao Tribunal de Contas da União, que considerou a prática importante para a transparência e rastreabilidade dos valores transferidos para a execução da política de saúde, em razão das exigências previstas nos artigos 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, assim como dos pressupostos regentes do planejamento e orçamento da política nacional de saúde estabelecidos pelo 30 da Lei Complementar mencionada;

A recente decisão do STF, com determinações ao Executivo e CGU, é prova de que o cenário poderia ser outro se as Recomendações do MPF tivessem sido cumpridas



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

pela cúpula da área econômica. A padronização de procedimentos licitatórios e de execução orçamentária e financeira é medida fundamental para a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações sobre aplicação dos recursos da União repassados aos entes subnacionais sob a forma de Transferência Especial (sem destinação definida na origem).

Rastreabilidade pela Execução das Despesas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi

Além da realização dos procedimentos licitatórios centralizados no PNCP, contribui para o cumprimento do propósito constitucional estabelecido no art. 163-A a padronização nacional da '**Fonte 706 - Transferência Especial da União**', destinada ao "Controle dos recursos transferidos pela União provenientes de emendas individuais impositivas ao orçamento da União, por meio de transferências especiais, nos termos do art. 166-A da Constituição Federal", de observância obrigatória a partir do exercício de 2023.

Essa padronização foi regulamentada pela **Portaria STN nº 710, de 25/02/2021, editada pelo órgão central de contabilidade da União (Secretaria do Tesouro Nacional⁶), em atendimento à Recomendação Conjunta MPF/MPC-TCU nº 13/2020.**

Os prazos para implementação da padronização foram estabelecidos pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23/02/2021, de observância obrigatória a partir de 2023 por todos os entes da Federação. Eis o texto:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observarão os prazos a seguir, para atendimento ao disposto nesta Portaria:

*I- de **forma obrigatória a partir do exercício de 2023**, incluindo a elaboração, em 2022, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, referentes ao exercício de 2023; e*

II- de forma facultativa na execução orçamentária referente ao exercício de 2022, sendo permitida a utilização do mecanismo de "de-para" para o envio das informações à Secretaria do Tesouro Nacional, observando o formato definido nesta Portaria.

Parágrafo único. Nos exercícios de 2020 e 2021, os entes da Federação deverão observar o disposto na Portaria STN nº 394, de 20 de agosto

⁶ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-710-de-25-de-fevereiro-de-2021-305389863>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

de 2020, sendo permitida a utilização do mecanismo de "de-para" para envio das informações ao Siconfi

Nesse sentido, revela-se oportuna a divulgação, no **Portal do Siconfi**, das informações referentes aos repasses da União aos subnacionais beneficiados por meio de Transferências Especiais, cotejando com as informações declaradas na Matriz de Saldos Contábeis – MSC sobre a execução das despesas, **na Fonte 706**, observado o detalhamento por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, função e subfunção.

A padronização da fonte contribui para a rastreabilidade das informações referentes à aplicação dos recursos, porém não é suficiente para uma análise de eficiência alocativa para os fins dos arts. 37, § 16, e 165, § 16 da Lei Fundamental.

Comparabilidade nas Aquisições com Recursos Federais Repassados por Transferências Especiais – Portal Nacional de Contratações Públicas

A **comparabilidade** dos dados, tal como disposta no art. 163-A da Carta Política, não se resume a um ato de vontade do gestor ou dos agentes de controle. A comparação quanto à eficiência alocativa das Transferências Especiais, considerados os prazos exíguos do processo legislativo orçamentário da União, só é possível com o registro centralizado das compras no PNCP, mediante o **incremento de funcionalidades do sistema que permitam a comparação dos dados armazenados, a exemplo de tabelas de preço, registros históricos que constituam referenciais para os compradores**. São medidas que, além de promoverem a transparência ativa, orientam o gestor para a realização aquisições mais eficientes e correta, ou seja, ajuda o gestor de boa-fé, que quer acertar.

Essa modelagem jurídico-constitucional tem por finalidade possibilitar o monitoramento e avaliação pelos órgãos do Poder Executivo federal (ente transferidor), assim como a fiscalização e os controles interno e externo pelos órgãos da esfera federal, sem prejuízo das ações do MPF no âmbito da Justiça Federal e de eventuais Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI pelo próprio Congresso Nacional.

Os resultados do monitoramento e a avaliação das políticas públicas nacionais, por sua vez, devem **retroalimentar o processo legislativo orçamentário** da União, conforme exigido pelos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal.

Cooperações Institucionais X Concorrência para Julgamento de Contas

Os recursos provenientes de emendas parlamentares ao orçamento da União, a teor dos arts. 70, parágrafo único, e 71, incisos II, IV e VI, da CF/88, são recursos de



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

natureza federal e se sujeitam ao controle externo da União, cabendo, exclusivamente ao TCU, o julgamento de contas em caso de irregularidade na aplicação desses recursos federais, independentemente da forma adotada para realização do repasse (se transferência voluntária clássica, com finalidade definida pela União, ou se transferência voluntária especial, sem finalidade definida na origem).

Compete ao TCU julgar as contas quanto a desvios ou irregularidades na aplicação onde quer que os recursos sejam aplicados, mesmo que por outros entes da Federação ou organizações do terceiro setor, pois não se pode suprimir da União a competência de monitorar e avaliar com que eficiência seus recursos são aplicados, se são desviados ou mal-empregados, questões que ferem tanto o patrimônio quanto o interesse jurídico da União.

Isso, de forma alguma, afasta a obrigação de cada ente subnacional de assegurar correta aplicação dos recursos federais repassados sob a forma de Transferência Especial, a exemplo da análise empreendida pela Procuradoria-Geral da República na ADI nº **5.532**, cujo Parecer enfrenta, com balizas claras, como devem ocorrer a fiscalização e o controle dos recursos federais repassados aos entes subnacionais:

*‘Cabe a estados, Distrito Federal e municípios a **obrigação direta** de assegurar correta aplicação dos recursos federais repassados ao FUNDEB a título de complementação do valor mínimo por aluno definido nacionalmente. A natureza federal dos recursos financeiros, somada ao caráter vinculado deste a despesa específica, atraem, na via judicial, competência da Justiça Federal para julgar irregularidades na aplicação desses recursos e, em controle externo, a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União (TCU).*

*Há inúmeros acórdãos de turmas e do Plenário do TCU no sentido de que ‘**complementação das verbas do FUNDEB pela União atrai competência do TCU para fiscalizar cumprimento de todo o conjunto de obrigações impostas pelas normas de regência aos entes envolvidos pelo custeio**, não se limitando o controle externo do Tribunal a aspectos financeiros da gestão. Portanto, o TCU pode fiscalizar a integralidade das despesas realizadas, **devendo, contudo, no caso de eventual condenação em débito, limitar o montante da dívida ao valor da complementação da União e dos outros repasses federais envolvidos**’. Existência de complementação da União nos repasses para o FUNDEB é condição essencial para que o objeto se insira na esfera de competência do TCU.*

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal entende competir à Justiça Federal julgar ações que tenham por objeto ilícitos na aplicação de recursos federais (CR, art. 109, I e IV), por estar o interesse da União agregado ao recurso repassado em face de sua aplicação permanecer sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União (CR, arts. 70, parágrafo único, e 71, caput, II e VI). Entende o STF que reconhecimento da competência do TCU, em relação às



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

*verbas do FUNDEF (atual FUNDEB), está configurada quando houver repasse de recursos federais aos demais entes federativos. **Não se deve deixar de lado também o fato de que essas verbas federais são transferidas a outros entes da federação para cumprir determinadas competências e finalidades da União. Se as verbas são desviadas ou mal empregadas, por exemplo, tanto o patrimônio quanto o interesse jurídico da União são feridos, o que é igualmente fator apto a caracterizar competência federal, nos termos do art. 109, IV, da CR. [...]***

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece competência penal à Justiça Federal para apurar crime envolvendo verbas do FUNDEB/FUNDEF, independentemente de complementação do valor mínimo anual por aluno. Na esfera cível, considera necessário o repasse de recursos federais para atrair a competência da Justiça Federal. Por conseguinte, compete ao TCU fiscalizar o emprego de recursos federais transferidos aos fundos de cada estado e do Distrito Federal a título de complementação do valor mínimo anual por aluno, nos termos do art. 26, III, da Lei 11.494/2007. ' (grifamos)

É pacífico que todos os entes da Federação possuem obrigação direta de assegurar correta aplicação dos recursos federais repassados para realização de políticas públicas, provenientes de emendas parlamentares ou não.

Assegurar a correta aplicação, contudo, não se confunde com competência concorrente com Estados para processar e julgar, seja na esfera de controle externo (restrita ao TCU), seja na esfera judicial (restrita ao MPF e Justiça Federal).

A natureza federal dos recursos provenientes do orçamento da União atrai as competências do TCU fixadas pelo art. 71, incisos II, IV e VI da Constituição Federal, assim como a competência da Justiça Federal de que trata o art. 109 do mesmo Diploma.

Esse foi o entendimento assentado pela Corte de Contas no Acórdão nº 4074/2020-TCU-Plenário, que discutiu a natureza dos recursos de recursos do orçamento da União transferido aos entes subnacionais, assim como a competência federal para a persecução nas esferas de controle externo, civil e criminal desses recursos.

Nesse sentido, é oportuno reiterar que a possibilidade de cooperação entre o TCU e os demais tribunais de contas locais, conforme previsto no art. 83, § 5º, da LDO 2024, não significa estabelecer qualquer tipo de concorrência para julgamento de contas entre as esferas da União e demais entes subnacionais. No mesmo sentido explicou o STF na recente decisão proferida em 02/12/2024 na ADPF 854:

*6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de “emendas PIX” - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - **é de responsabilidade do Tribunal de***



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

***Contas da União**, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas. Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às “emendas PIX” anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma Transferegov.br, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN – TCU nº 93/2024;*

Todos os órgãos de gestão, de fiscalização e controle podem fiscalizar a boa e regular aplicação de quaisquer recursos, inclusive os de natureza federal provenientes do orçamento da União, desde que respeitem as competências constitucionais exclusivas do TCU para julgar contas e da Justiça Federal para processar e julgar as causas, nas esferas civil e criminal, quando houver interesse da União.

Resolvida a padronização nacional das fontes, o que possibilita acompanhar as despesas realizadas pelas informações declaradas no sistema centralizado de que trata o art. 48, § 2º da LRF (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro-Siconfi), é essencial que as aquisições públicas com recursos das Transferências Especiais (Fonte 706) sejam realizadas no PNCP por todos os entes beneficiários, sejam as aplicações diretas, sejam as aplicações mediante sub-repasse para organizações do terceiro setor.

O cruzamento das informações declaradas e homologadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no PNCP, no Siconfi e no Transferegov.br oferece aos Ministérios, aos Parlamentares, aos cidadãos e aos órgãos de controle federais informações mínimas para comparar a alocação de recursos que possuem a mesma origem, qual seja, o orçamento da União.

Apesar dos normativos citados, os gestores dos Portais do Governo Federal ainda não deram plena exequibilidade às normas, tampouco, a nosso ver, cumpriram as Recomendações do MPF, que inclusive destacam especial preocupação com os repasses de recursos da saúde para o terceiro setor.

Como se verifica, a rastreabilidade da aplicação das emendas parlamentares por organizações do terceiro setor requer um conjunto de medidas do Poder Executivo que estão pendentes de medidas meramente operacionais.

Registre-se, para finalizar, que eventual alegação de que a regra da LDO da União poderia ferir o pacto federativo não se sustenta, porque a faculdade para os entes subnacionais realizarem licitações e dispensas em sistemas por eles desenvolvidos e



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Fundada em 09/12/2014

mantidos - ou contratados de empresas privadas, como muitos fazem - deve se limitar aos recursos próprios de cada ente.

Não se pode sujeitar os recursos de origem federal transferidos pela União a tamanha **precariedade de gestão que inviabilizam a rastreabilidade e a comparabilidade** de preços e condições nas aquisições com recursos públicos federais.

Brasília, 9/12/2024

Comunicação AudTCU

Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU