

Aviso nº 1121 - GP/TCU

Brasília, 31 de outubro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 2458/2025, prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 22/10/2025 ao apreciar, nos autos do TC-032.070/2023-3, Embargos de Declaração relatado pelo Ministro Bruno Dantas e interposto contra o Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, ao apreciar representação acerca da legalidade do pagamento de despesas de pessoal com recursos de emendas parlamentares, determinou ao Ministério da Saúde que revisasse seus normativos de modo a explicitar a vedação ao uso de quaisquer emendas parlamentares para custeio de despesas com pessoal da saúde, incluindo encargos sociais.

Esclareço que o mencionado processo trata de representação autuada a partir do Acórdão 2.156/2022-TCU-Plenário, com o objetivo de apreciar a legalidade do pagamento de despesas com pessoal da saúde mediante a utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionam valores ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Por oportuno, informo que o inteiro teor da deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador DAVI ALCOLUMBRE  
Presidente do Senado Federal  
Brasília – DF

## GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 032.070/2023-3 [Apenso: TC 017.409/2025-0].

Natureza: Embargos de declaração (Representação).

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Interessados: Câmara dos Deputados (00.530.352/0001-59); Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12); Senado Federal.

Representação legal: Gabrielle Tatith Pereira (30252/OAB-DF), Mateus Fernandes Vilela Lima (36455/OAB-DF) e outros, representando Senado Federal; Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva (47467/OAB-DF), representando Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO AUTUADA A PARTIR DO ACÓRDÃO 2.156/2022-TCU-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES DE BANCADA OU DE COMISSÃO, QUANDO DESTINADAS A AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, NÃO PODEM SER UTILIZADOS PARA PAGAMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL DA SAÚDE, INCLUÍDOS OS ENCARGOS SOCIAIS. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA ADEQUAÇÃO DE SEUS NORMATIVOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. RECONHECIMENTO DO INTERESSE PROCESSUAL DO CONGRESSO NACIONAL. OITIVAS. SUPERVENIÊNCIA DE FATO NOVO QUE ALTEROU O CONTEXTO NORMATIVO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. EFEITOS INFRINGENTES PARA TORNAR INSUBSISTENTE SUBITEM DO ACÓRDÃO 1.914-TCU-PLENÁRIO.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria responsável pela análise da demanda (peça 41), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 42):

## “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes, interpostos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, por meio de suas respectivas Advocacias, contra o Acórdão 1.914/2024-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo) (peça 21). O *decisum* impugnado determinara ao Ministério da Saúde (MS) a adequação dos normativos regulamentadores da aplicação dos recursos de emendas parlamentares de bancada e de comissão direcionados ao SUS, de forma a explicitar a vedação de pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais da saúde, tendo em vista a natureza temporária e voluntária de tais repasses.

## HISTÓRICO

2. Os embargantes defenderam que estender às emendas de bancada e de comissão a vedação expressa constitucionalmente apenas para as emendas individuais produziria efeitos restritivos sobre competências parlamentares sem que houvesse a devida ciência e oitiva prévias das Casas

Legislativas, o que comprometera o contraditório institucional e a legitimidade do debate técnico-jurídico que antecederia a deliberação (peça 21).

3. Assim, mesmo que impetrados intempestivamente, os embargos foram conhecidos pelo Relator, em respeito ao princípio do formalismo moderado e em reconhecimento à singular complexidade, relevância jurídica e ao impacto social do tema (despacho do Relator à peça 24).

4. Ainda, foram atribuídos os requisitados efeitos infringentes para suspender os efeitos do item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-Plenário até decisão final sobre o mérito deste recurso e determinada a oitiva dos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como do Ministério da Saúde, oportunizando sua manifestação sobre a matéria (peça 24, p. 2).

### EXAME TÉCNICO

5. Realizadas as comunicações (peças 25-31, 36 e 39), Ministério da Saúde, Câmara dos Deputados e Senado Federal apresentaram suas manifestações (respectivamente, às peças 32, 35 e 37 - duplicada à peça 38), cujo teor passa-se a resumir e analisar.

#### Ministério da Saúde (peça 32)

6. Por meio do Ofício 514/2025/CGDOC/AECI/MS, de 19/5/2025 (peça 32, p. 24-25), o MS encaminhou a Nota Técnica 48/2025 COANF/CGNOEX/FNS/SE/MS da Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (peça 32, p. 18-21), acompanhada do Parecer 00718/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU emitido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (peça 32, p. 1-17). A Nota se limita a registrar o histórico dos autos e referenciar o Parecer, em que consta o cerne da argumentação do Ministério.

7. O referido Parecer é datado de 22/8/2017, e fora emitido em resposta a consulta, formulada pela Secretaria de Atenção à Saúde, sobre a possibilidade jurídica de utilização de emendas parlamentares para pagamento de pessoal e seus encargos (peça 32, p. 1).

8. A questão consultada fora, para as demais modalidades de emendas parlamentares que não a individual, (ou seja, de bancada, comissão ou relatoria), a questão residira em saber se a transferência desses recursos teria natureza obrigatória ou voluntária, uma vez que o art. 167, inciso X, da Constituição proíbe o uso de recursos de transferências voluntárias para o pagamento de pessoal (peça 32, p. 2-3).

9. A peça traz a classificação das transferências de recursos da União em constitucionais, legais e voluntárias, explicando que as transferências fundo a fundo, no âmbito do SUS são categorizadas como transferências legais, caracterizadas pelo repasse direto de recursos entre fundo. Em contraste, as transferências voluntárias são aquelas que ocorrem por cooperação ou auxílio financeiro, geralmente formalizadas por convênios (peça 32, p. 4). A CONJUR-MS reconheceu que o Tribunal de Contas da União já havia se manifestado no sentido de que as emendas parlamentares, em geral, seriam, em regra, classificadas como transferências voluntárias, por meio do Acórdão 287/2016-TCU-Plenário (Relator: Ministro José Múcio). mas considerara que tal entendimento não teria aprofundado as especificidades da legislação aplicável à área da saúde, em razão da legislação própria que lhes seria aplicável (peça 32, p. 5).

10. Citando a Lei 8.142/1990 a Lei Complementar 141/2012, a peça defendera que os recursos federais para o SUS seriam repassados aos demais entes diretamente aos respectivos fundos de saúde, o que configura a modalidade fundo a fundo (peça 32, p. 5-6). Considerara que a LC 141/2012, ao prever as transferências voluntárias (via convênio) como uma exceção para situações específicas, permitiria concluir, *a contrario sensu*, que a regra geral para as transferências fundo a fundo seria a de transferências obrigatórias (peça 32, p. 6).

11. Complementara que o entendimento seria reforçado pelo art. 22 da mesma LC 141/2012, que classifica expressamente esses repasses como transferências obrigatórias, sobre as quais não incidiriam as vedações do art. 167, X, da Constituição (peça 32, p. 7). Adicionalmente, o parecer citara o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, ao conceituar transferência voluntária, exclui textualmente os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde, o que, em seu entender, corroboraria a tese de que todos os repasses para o SUS possuiriam natureza obrigatória (peça 32,

p. 8).

12. Aduzira que o fato de o Ministério da Saúde editar portarias que estabeleceriam condições para os repasses não descaracterizaria a natureza obrigatória das transferências, uma vez que apenas detalhariam ou pormenorizam os critérios de rateio já previstos em lei, como a necessidade de saúde da população e a capacidade de oferta de serviços (peça 32, p. 9-11). Aplicara, assim, o mesmo raciocínio às emendas parlamentares, citando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Portaria GM/MS 788/2017 com o fim de exemplificar que os recursos de emendas destinados ao SUS seriam executados da mesma forma que os outros recursos do SUS: como acréscimo aos repasses regulares e automáticos na modalidade fundo a fundo (peça 32, p. 11-12). Em seu entender, portanto, a origem do recurso (emenda parlamentar) não alteraria a natureza da transferência, que permaneceria sendo obrigatória (peça 32, p. 12).

13. No que toca à permissão para pagamento de pessoal, a peça defende que, dentro dos blocos de financiamento do SUS, seria permitido o pagamento de pessoal com recursos repassados fundo a fundo (peça 32, p. 13), com base na Portaria 204/GM/MS/2007 e na LC 141, art. 3º e 4º (peça 32, p. 13). A condição para tal uso seria a de que o pessoal seja vinculado às atividades-fim do respectivo bloco de financiamento (peça 32, p. 14).

14. Por fim, o Parecer defendera que a vedação do art. 167, X, da Constituição de 1988 não seria aplicável às emendas parlamentares, por considerar tratar-se de transferências obrigatórias (peça 32, p. 14). Argumentara que Constituição Federal, em seu art. 166, § 10, imporia uma vedação explícita e específica apenas para as emendas individuais, considerando que a ausência de proibição similar para as demais emendas significaria que, para elas, seria aplicável a regra geral, ou seja, a permissão para a sua utilização com pagamento de despesas com pessoal ativo da saúde e seus encargos (peça 32, p. 15-16).

#### Câmara dos Deputados (peça 35)

15. A Câmara dos Deputados, representada por sua Advocacia e após síntese dos autos (peça 35, p. 1-3), inicia sua argumentação afirmando que a Constituição Federal, nos artigos 166, § 10, e 166-A, § 1º, inciso I, estabelece vedação clara e específica quanto aos recursos de emendas parlamentares individuais destinados à saúde não poderem ser aplicados no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, alegando não existir no texto constitucional qualquer dispositivo que autorize estender tal proibição, por analogia ou interpretação extensiva, às emendas de bancada ou de comissão. A peça argumenta que a decisão do TCU, ao fazer essa extensão, extrapolaria sua função de controle e violaria o princípio da legalidade estrita, a segurança jurídica e a separação de poderes (peça 35, p. 3-4).

16. Aduz que este Tribunal, na formação do entendimento exarado no *decisum* ora recorrido, aplicara a técnica interpretativa da analogia por entender que haveria uma lacuna normativa sobre o uso das emendas de bancada e de comissão. Entretanto, sustenta que o caso não trata de lacuna a ser preenchida, defendendo que no direito financeiro vigoraria o princípio da legalidade estrita, impedindo a criação de restrições a direitos orçamentários sem a existência de uma norma explícita para tanto. Cita, neste sentido, a doutrina de Carlos Maximiliano, acerca da vedação do emprego do processo de interpretação analógico para normas de finanças ou para dispositivos que restrinjam direitos (peça 35, p. 4-6).

17. A Câmara argumenta que a interpretação do TCU ignorara a unidade e a lógica do sistema constitucional e afirma que a ausência de vedação para emendas coletivas não seria um silêncio ou uma lacuna, mas sim uma opção política consciente do legislador. Menciona entendimento doutrinário de Paulo Gustavo Gonet Branco acerca da impossibilidade de se compreender a Constituição de forma isolada, e considera que, se a proibição geral do art. 167, X, da CF, introduzido em 1998, já se aplicasse a todos os tipos de emendas parlamentares, seria desnecessário que emendas constitucionais posteriores (promulgadas nos anos de 2015 e 2019) tivessem incluído, de forma expressa e específica, a mesma vedação. Em seu entender a técnica legislativa adotada pelo constituinte demonstraria que a intenção fora a de restringir a proibição de gastos com pessoal apenas às emendas individuais (peça 35, p. 6-7).

18. Diferencia, na sequência, a natureza das modalidades de emenda, relatando que as de bancada e de comissão possuiriam caráter coletivo e seriam destinadas a ações estruturantes de interesse estadual, regional ou nacional. Em oposição, as emendas individuais teriam natureza personalíssima, vinculada ao mandato de cada parlamentar, e serviriam a demandas pontuais e locais. Considera que tais diferenças funcionais e materiais seriam a base para o tratamento jurídico distinto entre elas e impediria a transposição automática da vedação da segunda às primeiras. Critica, assim, a decisão do TCU por interferir no federalismo cooperativo e na autonomia dos entes subnacionais para gerir a saúde, o que, em seu entender, comprometeria a governança local, especialmente em municípios que dependem desses recursos para suplementação de pessoal (peça 35, p. 8-9).

19. Argumenta que a eficácia das políticas de saúde dependeria não apenas de investimentos em infraestrutura, como hospitais e equipamentos, mas também de recursos para seu custeio e operação continuada, sob risco da disfunção de se construir unidades de saúde que ficam ociosas por falta de verba para contratar profissionais. Complementa que, em tal cenário, as emendas de bancada e de comissão seriam apresentadas como um instrumento essencial para preencher essa lacuna, de forma a permitir a manutenção dos serviços. Sustenta que proibir o uso das emendas coletivas para despesas com pessoal seria financiar a criação do serviço, mas impedir seu funcionamento, gerando desperdício de recursos públicos e contrariando os objetivos do SUS (peça 35, p. 10-12).

20. Por fim, a Câmara defende que as emendas parlamentares destinadas ao SUS possuiriam natureza de transferências obrigatórias, considerando que tal obrigatoriedade decorreria da própria Constituição, seja pela impositividade de execução (para emendas individuais e de bancada), seja pela vinculação da despesa aos gastos mínimos com saúde (para emendas de comissão). A peça cita o art. 166, § 16, do texto constitucional, que se refere textualmente a esses repasses como transferência obrigatória da União. Em seu entender, tal tese seria reforçada por jurisprudência do TRF-5 e pela legislação infraconstitucional, como a LRF, que exclui o SUS do conceito de transferências voluntárias; a LC 141/2012, que define o pagamento de pessoal ativo como despesa de saúde; e a LDO, que autoriza que as dotações orçamentárias destinadas à saúde, inclusive as provenientes de emendas parlamentares, sejam executadas mediante transferências automáticas e regulares da União aos fundos estaduais, distrital e municipais (peça 35, p. 12-16).

#### Senado Federal (peça 37 - duplicada à peça 38)

21. Por meio de sua Advocacia, o Senado Federal apresentou suas manifestações. Após a síntese do processo (peça 37, p. 1-4), inicia com o argumento de que o direito financeiro seria regido pelo princípio da legalidade estrita, ou seja, exigiria lei formal para a criação de normas e restrições de direito em matéria orçamentárias, sendo vedado o uso de métodos de integração legislativa, como a analogia, para criar limitações que não estejam expressamente previstas na Constituição ou na lei, sob pena de usurpação de competência do Poder Legislativo. Menciona jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da rigidez do princípio da legalidade e aponta que a Constituição seria clara ao restringir a vedação de custeio de pessoal apenas às emendas individuais, considerando que a ausência de menção às demais modalidades de emendas parlamentares representaria um 'silêncio eloquente' do legislador, e não uma lacuna normativa a ser preenchida (peça 37, p. 4-7).

22. Tal como a manifestação da Câmara dos Deputados, aduz que a vedação ao pagamento de pessoal da saúde com recursos de emendas seria taxativa na Constituição de 1988 apenas para as emendas individuais, defendendo que, se a vedação geral do art. 167, X, da CF de 1998 já se aplicasse a todas as emendas, teria sido desnecessário que emendas constitucionais posteriores (dos anos de 2015 e 2019) adicionassem a mesma proibição de forma específica e exclusiva para as emendas individuais (peça 37, p. 7-9).

23. A peça invoca a doutrina de Carlos Maximiliano para sustentar que as leis de finanças e as normas de ordem pública, por serem restritivas, exigiriam interpretação estrita e não admitiriam o uso de analogia, sendo que a diferenciação de tratamento seria justificada pela natureza distinta das emendas: as individuais seriam personalíssimas, enquanto as coletivas (bancada e comissão) seriam institucionais e programáticas (peça 37, p. 10-12).



24. Sustenta que a equiparação feita pelo TCU no arrazoado que levou ao Acórdão 1.917/2024-TCU-Plenário conteria um erro hermenêutico, pois, em seu entender, as transferências para o SUS, mesmo originadas de emendas, seriam de natureza obrigatória, e não voluntária, como entende esta Corte de Contas. Complementa que a Constituição estabeleceria a obrigatoriedade de financiamento da saúde, com percentuais mínimos de aplicação pela União, e que a Lei Complementar 141/2012, que regulamenta o tema, definiria a remuneração do pessoal ativo da área de saúde como uma despesa legítima a ser computada para o atingimento desses mínimos obrigatórios (peça 37, p. 13-14).

25. Em complemento, considera que, sendo o pagamento de pessoal uma despesa de saúde obrigatória, e se as emendas para a saúde ajudariam a cumprir essa obrigação, seria contraditório proibir o uso dessas emendas para tal fim. Aponta que a LC 141/2012 distinguira as transferências fundo a fundo (obrigatórias) das transferências por convênio (voluntárias), e conclui que, sendo obrigatórias, as transferências de emendas para a saúde não se submeteriam à vedação do art. 167, X, da CF, que se aplica apenas às transferências voluntárias (peça 37, p. 13-15).

26. Defende que o acórdão embargado violaria os artigos 20-23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o que considerou como ‘inovação hermenêutica gravosa’, pois entende que a mudança abrupta de entendimento quebraria a confiança dos gestores e desestabiliza o financiamento do SUS (p. 18-20).

27. Explana que, enquanto as emendas individuais geralmente financiariam investimentos, as de bancada e comissão seriam voltadas ao custeio, principalmente o pagamento de pessoal, para garantir o funcionamento dos serviços. Apresenta dados da Confederação Nacional de Municípios e de estudos acadêmicos acerca da alta dependência dos municípios, especialmente os das regiões Norte e Nordeste, desses recursos. Considera que a proibição geraria um grave risco de colapso nos sistemas locais de saúde, configurando uma violação à vedação ao retrocesso social e ao direito fundamental à saúde (p. 21-24).

#### Análise

28. Observa-se convergência no posicionamento apresentado pelos três manifestantes ouvidos, de forma que se passa a analisar conjuntamente a argumentação apresentada.

29. No que toca à **natureza das transferências oriundas de emendas parlamentares**, os embargantes apresentam entendimento de que seriam de natureza obrigatória. Para o Senado Federal, a obrigatoriedade advém do fato de as emendas coletivas integrarem os percentuais constitucionais mínimos de saúde, pois considera que a classificação não vem da origem do recurso, e sim de sua finalidade e vinculação legal (peça 37, p. 13 e 15). A Câmara dos Deputados apresenta argumento na mesma toada, considerando que as emendas destinadas ao SUS seriam de natureza obrigatória, seja pela impositividade constitucional, seja pela vinculação da despesa aos gastos mínimos com saúde (peça 35, p. 12-14). Já o Ministério da Saúde considera que a natureza obrigatória das transferências de recursos de emendas parlamentares estaria apoiada no art. 18 da LC 141/2012, por estar dispensada a celebração de convênio ou instrumento congênere, e também do art. 25 da LRF, ao excluir o SUS do conceito de transferência voluntária (peça 32, p. 6-8).

30. Com todas as vênias ao entendimento esposado pelas Casas Legislativas e pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, a categorização das transferências provenientes de recursos de emendas parlamentares coletivas precisa considerar outros elementos. Há que se levar em conta os critérios de temporalidade e regularidade, de forma que o ente subnacional tenha uma previsibilidade do recebimento dos recursos e possa contar com eles - o que se torna especialmente relevante quando se trata de despesas de custeio, como é o caso do pagamento de pessoal e seus encargos. Essa regularidade e previsibilidade quanto à transferência dos recursos da saúde consta, de forma expressa, de normas basilares do Sistema Único de Saúde, as quais disciplinam que os recursos destinados às ações e aos serviços públicos de saúde devem ser transferidos ‘de forma regular e automática’ (Lei 8142/1990, art. 3º; Lei Complementar 141/2012, art. 18).

31. O Ministério Público junto ao TCU já enfrentara essa questão anteriormente. No TC 021.250/2018-9, em cujos autos fora determinada a instauração do presente processo, o *Parquet* de

Contas assim se manifestara (peça 170 do TC 021.250/2018-9):

‘35. Portanto, os pareceres enquadram as emendas parlamentares como recursos de transferência obrigatória. Essa tese é usada para concluir que elas não teriam as características de transferências voluntárias, somado ao fato de os repasses estarem amparados por norma constitucional.

36. Apesar de todo arrazoado apresentado pelos pareceres (peças 162 e 164), não é possível desconsiderar o fato que esses são recursos temporários, que podem ser contingenciados (diferentemente do FPM e do FPE), bem como devem atender a determinados critérios técnicos para que se ultime a transferência, como bem asseverou o Acórdão 287/2016-Plenário:

*‘112. Embora num primeiro momento possa parecer que as emendas individuais à LOA se constituam despesas obrigatórias, uma análise mais detalhada leva à percepção que, na verdade, trata-se de despesas discricionárias. Isso porque as emendas individuais:*

*a) submetem-se a contingenciamento;*

*b) sujeitam-se a troca de beneficiários e remanejamento de dotações;*

*c) deixam de ser de execução obrigatória nos casos de impedimentos técnicos e de atingimento do mínimo de 1,2% da RCL realizada no exercício anterior;*

*d) não são singularmente de execução obrigatória, pois a obrigatoriedade de execução se refere a um montante global de recursos; e*

*e) demandam previsão constitucional/legal para afastar a aplicabilidade, mesmo que parcial, das exigências e sanções da LRF para realização de transferências voluntárias.’*

37. As características elencadas pela decisão acima também se amoldam às emendas parlamentares coletivas, de bancada ou de relator.

38. O histórico de disputas entre o Executivo e o Legislativo a respeito da execução das emendas propostas levou à alteração da Constituição e fixação da obrigatoriedade de o Executivo liberar essas emendas, oportunidade em que se ampliou o volume destacado para essa forma de repasse de recursos orçamentários, tornando-se atualmente uma das rubricas mais relevantes do orçamento federal.

39. De qualquer forma, para que os recursos sejam transferidos, não podem existir restrições orçamentárias (contingenciamento, principalmente), ou técnicas para efetivar as transferências. Esse tipo de restrição não ocorre no caso das transferências tipicamente obrigatórias, poderíamos dizer.

40. Além disso, como já ressaltado no tópico anterior, tais repasses são temporários, não recorrentes, ou seja, possuem características típicas de transferências voluntárias.

41. Por fim, há outro dado que torna esses repasses ‘atípicos’, e que também não poderiam ser classificados nem como transferências voluntárias e nem obrigatórias. Isso se deve ao fato de que a aplicação/destinação dos recursos dispensa, na maior parte das vezes, de qualquer avaliação prévia das efetivas necessidades do ente beneficiado e dos resultados que busca alcançar.

42. Nesse quadro, quando os repasses são utilizados para pagar pessoal, essa prática, no meu entender, abre a possibilidade para que os recursos substituam gastos já previstos no orçamento municipal ou estadual. Isso viabilizaria a liberação de verbas para fazer caixa ou para aplicação em outras áreas, não necessariamente ligadas à saúde.

43. Nessa situação, o recurso transmuda-se num socorro financeiro temporário ao Município ou Estado, bastando que o ente federado consiga o apoio de parlamentares para suas necessidades. Tal apoio se daria à revelia, como já disse, de qualquer programa público previamente existente. 44. Isso se dá apesar da regulação da matéria realizada pela LDO de 2017 (Lei 13.408/2016):

*‘Art. 40. O Orçamento da Seguridade Social compreenderá as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, obedecerá ao disposto no inciso XI do caput do art. 167 e nos arts. 194, 195, 196, 199, 200, 201, 203, 204 e 212, § 4º, da Constituição Federal e contará, entre outros, com recursos provenientes:*

*(...).*

*§ 6º Independentemente da opção de custeio ou investimento, as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federado serão executadas, segundo normativo a ser publicado respectivamente pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Saúde, como acréscimo ao valor financeiro:*

*I - per capita destinado à Rede do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, constituindo valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas por integrantes da Rede; ou*

*II - dos tetos transferidos à Rede SUS, constituindo valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas contratualizadas por integrantes da Rede.’ (Grifo no original.)*

45. Embora a Lei tenha transferido aos Ministérios a responsabilidade pela regulação de como os recursos deveriam ser aplicados, a LDO não autorizou de forma objetiva a destinação para pagamento de pessoal.

46. Em princípio, os valores repassados deveriam acrescer o orçamento municipal da saúde, mas essa finalidade não se encontra demonstrada nos autos pelos responsáveis, nem pelo ente municipal e nem pelo Ministério da Saúde.

47. Portanto, as Portarias regulamentadoras não poderiam criar regras gerais, ou trazer uma novidade própria restrita a uma regra jurídica previamente existente. Ou seja, não poderiam inovar, autorizando a aplicação dos recursos para suprir despesas de pessoal, competência que está limitada a normas primárias.

48. Como frisado por Celso Bandeira de Melo (Curso de Direito Administrativo, 17ª edição, p. 337):

*‘Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias ou resoluções. Se o chefe do Poder Executivo não pode assenhorear-se de funções legislativas nem recebê-las para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta.’*

49. Nesse cenário, a regulação editada pelo MS, salvo melhor juízo, não observou princípios orçamentários e constitucionais, já que, como dito no parecer de peça 145, não há autorização constitucional para o uso dos recursos nessa finalidade.’

32. Na oportunidade da apreciação do TC 021.250/2018-9, o Plenário não se pronunciara sobre a questão, tendo em vista que aqueles autos tratavam de caso concreto da aplicação de recursos pela Prefeitura do Município de Pinheiro/MA, tendo determinado a instauração destes autos para mais profunda análise do caso. Entretanto, como visto, o MPTCU já emitira seu posicionamento contrário ao entendimento de que os recursos de emendas parlamentares coletivas apresentam natureza de transferências obrigatórias.

33. Por consequência, no que toca à **vedação constitucional expressa no art. 167, inciso X**, não se pode dizer que restaria afastada dos recursos oriundos de emendas parlamentares coletivas, como querem os manifestantes (peça 32, p. 14, peça 35, p. 6 e peça 37, p. 18), uma vez que não se pode caracterizá-las como transferências obrigatórias.

34. Por sua vez, quanto à argumentação no sentido da **ausência de lacuna legislativa** defendida pelos manifestantes (peça 32, p. 15, peça 35, p. 6-7 e peça 37, p. 8-11), o ponto já havia sido analisado por este Tribunal no âmbito do TC 021.250/2018-9, em que, novamente, o MPTCU se manifestara (peça 145 do TC 021.250/2018-9):

‘52. Quanto à determinação contida no acórdão recorrido para que o município recompusesse o Fundo Municipal de Saúde dos valores aplicados com desvio de objeto, a unidade entende, na mesma linha defendida em relação aos gestores, que a Portaria-MS 2.257/2017 deu margem à interpretação equivocada, o que justificaria o afastamento da obrigatoriedade da devolução dos recursos pelo município.

53. Considerando que, no caso das emendas do relator geral, o equívoco decorreu de mudança normativa no âmbito do MS, a SecexSaúde entende que o município deve ser dispensado de recompor o seu Fundo Municipal de Saúde.

(...)

56. Classifico a aplicação de recursos para pagamento de pessoal da saúde, neste caso, como desvio de objeto, pelo fato de não haver uma vedação explícita, e terem sido gastos com pessoal da saúde. No primeiro caso, como há uma vedação constitucional explícita, a situação deve ser enquadrada como desvio de finalidade.

57. Houve uma interpretação equivocada do normativo do MS e dos dispositivos constitucionais.



58. No Direito Administrativo, como já comentado, não é possível aplicar o postulado de que é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Na verdade, na Administração Pública não há liberdade para isso, pois só é permitido ao administrador público fazer o que a lei autoriza, de forma prévia e expressa.

59. Mesmo se a norma ministerial autorizasse de forma expressa o uso dos recursos das emendas de relator para pagamento de pessoal (ou as de bancada), a norma estaria em dissonância com a Constituição Federal que não dá essa autorização de forma expressa.'

35. Como bem apontado pelo *Parquet*, não há que se falar em 'silêncio eloquente' quando o assunto trata de matéria da Administração Pública, pois o princípio basilar da legalidade administrativa postula que ao gestor público é lícito agir apenas nos limites do que é permitido por lei. O argumento da ausência de proibição expressa como justificativa e fundamento para a possibilidade de aplicação dos recursos de emendas parlamentares que não as individuais em pagamento de pessoal e encargos, desta forma, não prospera.

36. Quanto ao ponto de **diferenciação entre emendas individuais e coletivas sob aspecto institucional**, alegando-se que as emendas de bancada e comissão teriam caráter coletivo, estruturante e programático, ao passo em que as individuais seriam personalíssimas - e isso justificaria o tratamento constitucional diferenciado (peça 35, p. 8-9 e peça 37, p. 10-12), tal argumento não invalida ou altera as características das transferências originadas dos recursos de emendas coletivas. Novamente valemo-nos do entendimento do MPTCU anteriormente reproduzido (item 31), quando aponta as características que permitem inferir sua discricionariedade, como a possibilidade de contingenciamento; a troca de beneficiários e remanejamento de dotações; a não obrigatoriedade em caso de não atingimento do mínimo de 2% da RCL realizada no exercício anterior e à demanda de previsão legal para afastar a aplicabilidade das exigências e sanções da LRF para sua realização.

37. Por fim, quanto aos **impactos práticos** e à suposta **infração à LINDB** por parte desta Corte de Contas em seu entendimento esposado no Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo) - ou seja, de que o TCU não estaria considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (peça 35, p. 9-10 e peça 37, p. 19-24), os manifestantes defendem que a posição do TCU quanto à impossibilidade de aplicação dos recursos provenientes de emendas de bancada e de comissão no pagamento de pessoal comprometeria a governança local da saúde e traria risco de colapso na prestação de serviços dependentes de tais recursos.

38. Entretanto, os manifestantes não consideraram o efeito adverso que tal cenário pode causar aos entes subnacionais. Valemo-nos novamente da exposição do *Parquet* de Contas, que já se antecipara a este cenário (item 31), alertando para o fato de que a prática de utilizar esses recursos para pagamento de pessoal abriria a possibilidade de que tais recursos substituam gastos já previstos no orçamento local, o que viabilizaria a liberação de verbas para fazer caixa ou para aplicação em áreas não ligadas à saúde. O MPTCU vai além e explana que, nessa situação, o recurso de emenda faria as vezes de um socorro financeiro temporário ao ente subnacional, bastando que o ente consiga apoio de parlamentares, à revelia de programas públicos previamente existentes.

39. Ou seja, se por um lado, os manifestantes defendem que há risco de colapso dos serviços de saúde por ausência de continuidade, por outro, não se pode contar com recursos de natureza eventual, temporária e contingenciáveis para despesas de custeio, que demandam perenidade.

#### Inovação legislativa

40. O Congresso Nacional promulgou, em 23/6/2025, a Resolução 2/2025-CN, que altera disposições da Resolução 1/2006-CN quanto ao rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias. Desta forma, a nova redação da Resolução 1/2006 assim dispõe:

‘Art. 44 As emendas de Comissão deverão:

(...)

§ 8º Os recursos alocados para complementação de transferências automáticas e regulares da União para

os fundos de saúde dos demais entes, destinadas ao custeio da atenção primária da saúde e da média e alta complexidade, poderão ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal ativo, desde que sejam referentes aos profissionais da área da saúde que atuem diretamente na prestação de serviços dessa natureza, **devendo o ente beneficiário administrar as respectivas despesas a cada exercício financeiro de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços ofertados à população.** (Incluído pela Resolução 2, de 2025) (grifamos)

(...)

Art. 47 As emendas de Bancada Estadual:

(...)

§ 8º Os recursos alocados para complementação de transferências automáticas e regulares da União para os fundos de saúde dos demais entes, destinadas ao custeio da atenção primária da saúde e da média e alta complexidade, poderão ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal ativo, desde que sejam referentes aos profissionais da área da saúde que atuem diretamente na prestação de serviços dessa natureza, **devendo o ente beneficiário administrar as respectivas despesas a cada exercício financeiro de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços ofertados à população.** (Incluído pela Resolução 2, de 2025) (grifamos).

41. Desta forma, em que pese sustentar-se o entendimento deste TCU quanto às argumentações apresentadas pelos embargantes, tal discussão ocorrera antes do advento da nova resolução, que traz normatização diversa para o caso, incluindo a expressa possibilidade legal de que os recursos de emendas de comissão e de bancada possam ser utilizados para pagamento de despesa com pessoal ativo e atuante diretamente na área da saúde.

42. Diante deste novo regramento, pode-se considerar que o dispositivo embargado, item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-Plenário, tenha perdido seu objeto, uma vez que o conteúdo normativo veio suprir a interpretação deste TCU.

43. Assim sendo, propõe-se o julgamento de mérito pela procedência dos embargos apresentados, assim como tornar insubsistente o item do referido *decisum*, dando-se ciência aos embargantes - Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como ao Ministério da Saúde.

## CONCLUSÃO

44. Trata-se de embargos de declaração interpostos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal contra o Acórdão 1.914/2024-Plenário, item 9.2, que fixara entendimento acerca da impossibilidade de aplicação dos recursos oriundos de emendas parlamentares coletivas para fins de pagamento de pessoal ativo e seus encargos, na área da saúde. Mesmo que intempestivo, o recurso foi acatado, tendo em vista não terem sido ouvidas as Casas Legislativas quando da decisão original (itens 1-4).

45. Ouvidas as manifestações do Ministério da Saúde e de ambos os embargantes, considerou-se que, à luz do arcabouço normativo vigente à época, manteve-se inalterado o posicionamento esposado por este TCU quanto à impossibilidade de pagamento de pessoal com transferências advindas de emendas coletivas (itens 5-39).

46. Entretanto, à luz de nova norma legislativa, qual seja, a Resolução 2/2025-CN, que alterou a Resolução 1/2006-CN, foi expressamente prevista a possibilidade de utilização dos recursos de emendas parlamentares coletivas no pagamento de pessoal ativo em atividade de saúde (itens 40-41).

47. Desta forma, caberá propor que os embargos sejam julgados procedentes e que se torne insubsistente o dispositivo ora impugnado, por perda de seu objeto (itens 42-43).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Com fundamento no RITCU, art. 287, conhecer dos presentes embargos de declaração e, no mérito, julgá-los procedentes;

b) tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, proferido nestes autos, em

sessão ordinária de 18/9/2024, tendo em vista o advento de norma legislativa (Resolução 2/2025-CN) que passou a prever, de forma expressa, a possibilidade de utilização de recursos decorrentes de emendas parlamentares de comissão e de bancada para o pagamento de despesas com pessoal ativo que atue diretamente na área da saúde;

c) dar ciência à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Ministério da Saúde acerca da decisão que vier a ser adotada;

d) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, V.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em face do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, ao apreciar representação acerca da legalidade do pagamento de despesas de pessoal com recursos de emendas parlamentares, determinou ao Ministério da Saúde que revisasse seus normativos de modo a explicitar a vedação ao uso de quaisquer emendas parlamentares para custeio de despesas com pessoal da saúde, incluindo encargos sociais.

2. Conforme constou do relatório precedente, os embargantes sustentam, em síntese, a ocorrência de omissão e contradição no acórdão recorrido. Preliminarmente, apontam omissão sob o argumento de que o entendimento firmado pelo TCU, ao estender às emendas de bancada e de comissão a vedação expressa no texto constitucional apenas para as emendas individuais, teria produzido efeitos restritivos sobre competências parlamentares sem a devida ciência e oitiva prévia das Casas Legislativas, comprometendo o contraditório institucional e a legitimidade do debate técnico-jurídico que antecedeu a deliberação.

3. Alegam, ainda, que a decisão embargada incorreria em contradição ao violar o princípio da legalidade estrita e aplicar, por analogia, a vedação constitucional de custeio de pessoal – restrita às emendas individuais – às demais modalidades de emenda. Ademais, sustentam a inconsistência da deliberação frente à interpretação sistemática e harmônica da Constituição, à distinção material entre as diferentes espécies de emenda, ao federalismo cooperativo e à natureza obrigatória das transferências de recursos de emendas para o Sistema Único de Saúde (SUS), o que afastaria a vedação prevista no art. 167, inciso X, da Carta Magna.

4. Por meio de despacho (peça 24), conheci dos embargos de declaração, tendo em vista que o acórdão embargado, ao tratar de prerrogativas do Poder Legislativo, produziu gravame direto às Casas do Congresso Nacional sem prévia ciência ou manifestação, o que comprometeu o contraditório institucional. Na mesma decisão, deferi pedido de efeitos infringentes para suspender o item 9.2 do acórdão recorrido e determinei a oitiva do Ministério da Saúde e dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sobre a matéria.

5. Em resposta às oitivas, o Ministério da Saúde e as Casas Legislativas sustentaram, em essência, a inaplicabilidade da vedação prevista no art. 167, inciso X, da Constituição às emendas de bancada e de comissão. Argumentaram que a proibição expressa do art. 166, § 10, é taxativa e restrita às emendas individuais, e que a inclusão dessa regra na Constituição demonstra a opção consciente do constituinte derivado por conferir tratamento diferenciado às demais modalidades.

6. Defenderam, ainda, que os recursos provenientes de emendas, uma vez transferidos na modalidade fundo a fundo, passam a integrar o bloco de custeio geral do SUS, inclusive por sua vinculação ao percentual mínimo a ser aplicado na saúde, conforme definido no art. 198, da Constituição e na Lei Complementar 141/2012. Nessa condição, e considerando a execução impositiva dessas transferências, não se aplicaria a vedação do art. 167, inciso X, da Constituição.

7. Por fim, ressaltaram que, desde a edição da Portaria-GM/MS 2.257/2017, o Ministério da Saúde restringe expressamente a proibição de pagamento de pessoal apenas às emendas individuais, admitindo implicitamente o uso dos recursos de emendas coletivas para esse fim, prática que, segundo defendem, reforça a interpretação sistemática do arcabouço normativo vigente.

8. A Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), ao reexaminar a matéria, reafirmou o entendimento firmado no Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário e concluiu que: (i) a jurisprudência desta Corte, desde o Acórdão 287/2016-TCU-Plenário, reconhece que as emendas parlamentares, ainda que de execução obrigatória, possuem natureza discricionária e transitória, por

estarem sujeitas a contingenciamento, alteração de beneficiários e condicionantes técnicos; (ii) essa provisoriedade dos repasses os torna incompatíveis com o financiamento de despesas de pessoal, de caráter permanente e continuado, o que acarretaria risco de substituição indevida de gastos permanentes por recursos eventuais e potencial desequilíbrio fiscal; (iii) no âmbito do Direito Administrativo e Financeiro, inexistente “silêncio eloquente”, pois o gestor só pode agir nos limites da lei, não sendo a ausência de vedação expressa suficiente para legitimar o uso dos recursos em finalidade diversa; e (iv) o fato de portarias ministeriais restringirem a proibição apenas às emendas individuais não afastaria o entendimento do Tribunal, por se tratar de ato infralegal em desconformidade com o texto constitucional e os princípios orçamentários aplicáveis.

9. Entretanto, à luz da superveniência da Resolução 2/2025-CN, que alterou a Resolução 1/2006-CN para autorizar expressamente a utilização de recursos de emendas coletivas no pagamento de pessoal ativo em atividade de saúde, a unidade propôs o julgamento de procedência dos embargos, com a consequente declaração de insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, por perda de objeto.

10. Feito este breve histórico dos fatos, passo a decidir.

11. Ratifico o despacho exarado à peça 24 e conheço dos embargos de declaração.

12. No mérito, acolho, em essência, a análise procedida pela unidade instrutora, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

13. Quanto à omissão suscitada, reconheço a falha processual, consistente na ausência de oitiva prévia das Casas Legislativas. Ainda que, em regra, a via dos embargos não seria o instrumento processual adequado para sanar tal vício, entendo que, neste caso excepcional, este Colegiado pode e deve fazê-lo, em homenagem aos princípios do formalismo moderado e da celeridade processual.

14. Com efeito, não seria razoável exigir das partes a interposição de outro recurso quando o próprio órgão julgador reconheceu a falha e, mais importante, já a sanou no curso destes embargos. O despacho proferido à peça 24, ao suspender os efeitos do acórdão e determinar a realização das oitivas, restabeleceu o contraditório e garantiu o exercício pleno do direito de manifestação. Assim, à luz do princípio *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo), e tendo sido afastado qualquer dano processual às partes, considero a questão processual superada.

15. No tocante às alegações de contradição e demais pontos suscitados nos embargos, verifico que, em essência, buscam rediscutir o mérito da decisão, o que extrapola o escopo desta via recursal.

16. O argumento de que o acórdão recorrido teria violado o princípio da legalidade estrita e aplicado analogia de forma indevida, ao estender às emendas de bancada e de comissão a vedação prevista no art. 166, § 10, da Constituição Federal, não se sustenta como vício de contradição. Como registrado no voto condutor, aquela decisão se baseou na aplicação direta do art. 167, inciso X, da Constituição, em consonância com a jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdãos 12.767/2011 e 287/2016, ambos do Plenário).

17. Cumpre destacar que a análise do Tribunal não se pautou por um formalismo textual, mas por uma abordagem principiológica e finalística, ancorada no princípio da responsabilidade fiscal, segundo a qual a natureza econômica do recurso (temporário) deve ser compatível com a natureza econômica da despesa (permanente).

18. Nesse sentido, o entendimento firmado é que as emendas parlamentares, independentemente de sua modalidade, configuram transferências voluntárias, em razão de sua natureza transitória e eventual, ainda que submetidas ao regime do orçamento impositivo. O voto foi explícito ao afirmar que “repasses temporários (...) não podem ser utilizados para pagamento de pessoal”.



19. Verifica-se, portanto, que a decisão manteve coerência interna e aderência à jurisprudência desta Corte.
20. No mesmo sentido, a tese segundo a qual a interpretação conferida por este Tribunal geraria incoerência no texto constitucional — por tornar redundante a previsão do art. 166, § 10 — tampouco procede. A coexistência dos arts. 166 e 167 da Constituição não configura redundância normativa, mas complementaridade de comandos constitucionais: o primeiro estabelece restrição específica às emendas individuais, enquanto o segundo impõe vedação geral de uso de transferências voluntárias para pagamento de pessoal, alcançando todas as modalidades de repasse que conservem essa natureza. Assim, o fato de o constituinte derivado ter explicitado uma hipótese particular de vedação não exclui a incidência da norma geral, que mantém plena eficácia.
21. Quanto à alegação de que não se considerou a distinção material entre as emendas individuais e as coletivas, entendo que a questão já foi implicitamente enfrentada. O acórdão embargado assenta-se na premissa de que todas as modalidades de emendas, por não assegurarem continuidade de repasses, possuem caráter eventual e, portanto, incompatível com o custeio de despesas permanentes. Sob essa ótica, a diferença de propósitos — seja o atendimento direto a demandas pontuais ou a destinação a políticas estruturantes — não afasta a conclusão de que os recursos, em ambos os casos, têm natureza transitória.
22. Os embargantes também sustentam que a interpretação adotada comprometeria o federalismo cooperativo, por supostamente afetar a continuidade dos serviços públicos de saúde. Trata-se de preocupação legítima expressamente ponderada no voto condutor, que admitiu a possibilidade de uso desses recursos em “situação excepcionalíssima”, o que demonstra que o aspecto pragmático da execução orçamentária foi ponderado, ainda que a decisão tenha privilegiado a observância estrita dos limites constitucionais.
23. Por fim, a tese de incompatibilidade entre o acórdão e as Leis Complementares 141/2012 e a 100/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também não se sustenta. O entendimento firmado foi o de que apenas as transferências regulares e automáticas podem ser qualificadas como obrigatórias, o que não se aplica às emendas parlamentares, cuja execução depende de condições estabelecidas a cada exercício.
24. É importante, neste ponto, aprofundar a distinção ali exposta entre a obrigatoriedade de execução orçamentária — um dever do Poder Executivo perante o Legislativo no ciclo orçamentário anual — e a natureza de transferência legal obrigatória, que se refere a um fluxo de recursos regular, automático e perene da União para os entes subnacionais. Sob essa ótica, a impositividade orçamentária não alteraria a natureza jurídica eventual e não recorrente do repasse na perspectiva do ente recebedor, que é o que atrai a incidência do art. 167, X, da CF.
25. Em suma, constata-se que as alegações apresentadas, embora relevantes sob o ponto de vista do debate constitucional e orçamentário, não evidenciam vícios no julgado recorrido.
26. No que tange às alegações apresentadas em sede de oitiva, acompanho a unidade instrutora ao concluir que os argumentos então expostos não afastam os fundamentos do acórdão embargado, os quais permanecem alinhados à jurisprudência desta Corte. Conforme entendimento reiterado, a natureza transitória, a não recorrência e a sujeição a condicionantes técnicas aproximam as emendas parlamentares das transferências voluntárias, o que atrai, por consequência, a vedação constitucional ao custeio de despesas de pessoal.
27. Contudo, reconheço que a superveniência da Resolução 2/2025-CN, que alterou a Resolução 1/2006-CN para, expressamente, autorizar a utilização dos recursos de emendas de comissão e de bancada destinadas à saúde para pagamento de despesas com pessoal ativo, constitui fato superveniente que altera o contexto factual e normativo que serviu de fundamento à decisão proferida anteriormente por esta Corte.

28. A concessão de efeitos infringentes (ou modificativos) aos embargos, em decorrência de tal fato, encontra amparo na jurisprudência dos tribunais superiores e deste próprio Tribunal. A doutrina e a jurisprudência admitem, excepcionalmente, a atribuição desses efeitos aos embargos de declaração quando fundados em fato superveniente que tenha o condão de alterar o resultado do julgamento.

29. O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que “o fato novo, que pode influenciar no resultado da lide, pode ser alegado ainda em sede de Embargos de Declaração” (AgRg nos EDcl no REsp 1.326.180/RS), e o Supremo Tribunal Federal já admitiu o cabimento de embargos com efeitos infringentes para adequar o julgado a uma nova realidade jurídica (Rcl 15.724 AgR-ED/STF).

30. Esta Corte também já adotou encaminhamento semelhante em face de alteração legislativa superveniente, a exemplo do Acórdão 1.205/2024-TCU-Primeira Câmara. A utilização do fato novo como único fundamento para a modificação do julgado preserva a integridade da tese jurídica original desta Corte, ao mesmo tempo em que demonstra respeito ao processo legislativo e adaptação à nova ordem jurídica.

31. Neste contexto, acompanho a unidade instrutora quanto à necessidade de rever a determinação original em face da nova realidade normativa. A superveniência da Resolução 2/2025-CN alterou o substrato jurídico que fundamentou a deliberação recorrida, tornando o comando expedido no item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário insubsistente. A manutenção de uma determinação que se contrapõe a um ato normativo primário posterior, emanado do Congresso Nacional, seria inócua e geraria insegurança jurídica ao gestor.

32. Assim, a fim de preservar a segurança jurídica e a coerência das deliberações desta Corte, bem como adequar esta decisão à conjuntura normativa vigente, acolho parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para tornar insubsistente a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, que impunha ao Ministério da Saúde a revisão de seus normativos.

33. Cumpre ainda notar que, em decisão de 24/8/2025 no âmbito da ADPF 854, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino solicitou a este Tribunal informações sobre o andamento destes embargos, consignando que a análise por parte daquela Suprema Corte sucederia à deliberação do TCU nestes autos. Em resposta, por meio de despacho proferido no TC 017.409/2025-0 (peça 7 daqueles autos, apenso), informei àquele Relator que, tão logo o exame deste processo fosse concluído, a decisão seria comunicada à Suprema Corte.

34. Desse modo, concluída a apreciação da matéria, proponho o encaminhamento de cópia desta deliberação ao Excelentíssimo Senhor Ministro Flávio Dino, em atendimento ao Ofício eletrônico 16177/2025-STF.

35. Por fim, registro e agradeço as valiosas contribuições trazidas aos autos pelo Eminentíssimo Ministro Antonio Anastasia, cujas pertinentes ponderações foram integralmente acolhidas com vistas ao aprimoramento desta deliberação.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2458/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.070/2023-3.
- 1.1. Apenso: 017.409/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Embargantes: Senado Federal; Câmara dos Deputados (00.530.352/0001-59).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Gabrielle Tatith Pereira (30252/OAB-DF), Mateus Fernandes Vilela Lima (36455/OAB-DF) e outros, representando Senado Federal; Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva (47467/OAB-DF), representando Câmara dos Deputados.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em face do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, ao apreciar representação acerca da legalidade do pagamento de despesas de pessoal com recursos de emendas parlamentares, determinou ao Ministério da Saúde que revisasse seus normativos de modo a explicitar a vedação ao uso de quaisquer emendas parlamentares para custeio de despesas com pessoal da saúde, incluindo encargos sociais.

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

  - 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, dando-lhes efeitos infringentes para tornar insubsistente o subitem 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário;
  - 9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino, em atendimento ao Ofício eletrônico 16177/2025-STF;
  - 9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Município de Pinheiro/MA e aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;
  - 9.4. arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 42/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2458-42/25-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Revisor) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.121/2025-GABPRES

Processo: 032.070/2023-3

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA  
LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 25/11/2025

*(Assinado eletronicamente)*

CLEITON ALVES CAMARGO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.