TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 330 - GP/TCU

Brasília, 22 de abril de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 907/2026 (acompanhado da respectiva instrução técnica) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 15/4/2026, ao apreciar o processo TC-028.599/2024-1, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Os aludidos autos tratam de monitoramento das determinações expedidas ao Ministério da Saúde por meio do Acórdão nº 1.914/2024-TCU-Plenário, no âmbito de processo de representação (TC-032.070/2023-3) que teve por objetivo apreciar a legalidade do pagamento de despesas com pessoal da saúde mediante recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionam valores ao Sistema Único de Saúde.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80175213.

ACÓRDÃO Nº 907/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de monitoramento das determinações expedidas ao Ministério da Saúde (MS) por meio do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, no âmbito de processo de representação (TC 032.070/2023-3) que teve por objetivo apreciar a legalidade do pagamento de despesas com pessoal da saúde mediante recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionam valores ao Sistema Único de Saúde (SUS);

Considerando que o item 9.2 da referida decisão determinou àquele órgão que promovesse a adequação de seus normativos de modo a tornar expressa a vedação de pagamento de despesas com pessoal da saúde com recursos oriundos de quaisquer tipos de emendas parlamentares, ante seu caráter temporário e voluntário;

Considerando, todavia, que, ao longo da instrução processual, sobreveio a publicação da Resolução 2/2025-CN, a qual alterou a Resolução 1/2006-CN e passou a prever expressamente a possibilidade de utilização de recursos de emendas parlamentares coletivas – de bancada e de comissão – para o pagamento de despesas com pessoal ativo em atividades de saúde;

Considerando que, em sede de embargos de declaração opostos pelo Congresso Nacional no referido processo de representação, este Tribunal, mediante o Acórdão 2.458/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, tendo em vista a superveniência normativa, acolheu parcialmente o recurso com efeitos infringentes para tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário;

Considerando que a referida alteração normativa e a subsequente decisão desta Corte em sede recursal exauriram a utilidade deste monitoramento, configurando a perda de seu objeto e a desnecessidade de continuidade do feito;

Considerando, por fim, que o Ministério da Saúde já foi devidamente cientificado da desconstituição da obrigação de fazer anteriormente imposta;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, e no art. 169, inciso V, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo, ante a perda de seu objeto, e encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução constante da peça 24, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Ministério da Saúde.

1. Processo TC-028.599/2024-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:
Ata n° 12/2026 – Plenário
Data: 15/4/2026 – Ordinária
Relator: Ministro BRUNO DANTAS
Presidente: Ministro VITAL DO RÊGO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80159479.

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 15 de abril de 2026.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80159479.

TC 028.599/2024-1

Tipo: Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Ministério da Saúde (MS)

Interessados ou Responsáveis: não há

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento das determinações feitas ao Ministério da Saúde (MS), proferidas no âmbito do Acórdão 1914/2024-TCU-Plenário (Ministro-Relator Vital do Rêgo), no âmbito de representação autuada apartada a partir do Acórdão 2.156/2022-TCU-Plenário (TC 021.250/2018-9), 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) para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios. A mencionada representação foi apreciada no bojo do TC 032.070/2023-3.

HISTÓRICO

2. O TC 032.070/2023-3 foi autuado a partir de proposta da unidade técnica no sentido de que fosse constituído processo apartado para apreciar especificamente a legalidade do pagamento de despesas com pessoal da saúde com recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionam valores ao SUS para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios.

3. Tal proposta teve por fundamento a análise de oitiva do Ministério da Saúde determinado no item 9.4 do Acórdão 439/2021-TCU-Plenário (peça 147 do TC 021.250/2018-9, tratando de Relatório de Auditoria, Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti), para que esse órgão se manifestasse acerca da possibilidade ou não de utilização para despesas de custeio relacionadas a pagamento de pessoal da área de saúde a aplicação das emendas parlamentares coletivas, seja de bancada ou de relator, que adicionarem recursos ao SUS para incremento do Teto de Média e Alta Complexidade (MAC) e do Piso de Atenção Básica (PAB); bem como sobre as questões suscitadas nos subitens 9.4.1 a 9.4.4 desse *decisum*.

4. Da análise promovida naquela oportunidade, concluiu-se que o Ministério da Saúde, com base em pareceres da sua consultoria jurídica, desde 2017, teria vedado a destinação de recursos de emendas parlamentares para pagamento de pessoal ou encargos sociais apenas para os casos de emendas individuais. No entanto, haveria lacuna nos normativos pertinentes ao tema, ante a ausência de norma que vedasse ou permitisse expressamente o uso de recursos oriundos dos outros tipos de emendas parlamentares para despesas com pessoal da saúde (peça 171, p. 11).

5. Diante disso, concluiu-se que a questão deveria ser apreciada no âmbito das competências do TCU em processo apartado, considerando a complexidade, relevância e sensibilidade do tema, tendo sido autuado processo específico de representação no âmbito do mencionado TC 032.070/2023-3.

6. Nesse processo, após revisar os normativos acerca do tema, a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) concluiu que: 1) por terem caráter de voluntariedade e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79163976.

temporariedade, as emendas parlamentares de bancada ou de comissão deveriam ser tratadas de forma similar às transferências voluntárias, uma vez que seriam transferências temporárias, não sendo repassadas no exercício seguinte de forma continuada; e 2) os recursos de emendas parlamentares de bancada ou de comissão, quando destinadas a ações e serviços públicos de saúde, não poderiam ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal da saúde, incluídos os encargos sociais (peça 11, p. 5).

7. A unidade técnica também propôs dar ciência ao Ministério da Saúde sobre a necessidade de adequar a redação das futuras portarias a respeito da regulamentação da aplicação das emendas parlamentares que adicionaram recursos ao SUS, para que ficasse expresso que a vedação da utilização de recursos para pagamento de despesas com pessoal da saúde não fosse apenas em relação a emendas parlamentares individuais (peça 11, p. 6).

8. Por meio do Acórdão 1914/2024-TCU-Plenário (Ministro-Relator Vital do Rêgo), foi conhecida a mencionada representação e, no mérito, julgada procedente. Por meio desse Acordão, foi, ainda, proferida a seguinte determinação ao Ministério da Saúde:

> 9.2. determinar ao Ministério da Saúde que, em 60 dias, promova a adequação da redação de seus normativos que regulamentam a aplicação das emendas parlamentares que adicionam recursos ao SUS, de forma que fique expressa a vedação de pagamento de despesas com pessoal da saúde, incluindo encargos sociais, mediante a utilização de recursos oriundos de quaisquer tipos de emendas parlamentares, diante do seu caráter de voluntariedade e temporariedade, devendo ser tratadas de forma similar às transferências voluntárias, uma vez que são transferências temporárias, não sendo repassadas no exercício seguinte de forma continuada;

9. Em 30/4/2025, o Congresso Nacional, por meio da Advocacia da Câmara dos Deputados e da Advocacia do Senado Federal, impetrou embargos de declaração contra o referido julgado (peça 21 – TC 032.070/2023-3).

10. Por meio desse recurso, os embargantes alegaram 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 antecedera a deliberação.

11. 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 (conforme despacho do Relator à peça 24 – TC 032.070/2023-3).

12. Adicionalmente, 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 do 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.

13. 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 seria taxativa e restrita às emendas individuais, e que a inclusão dessa regra na Constituição demonstraria a opção consciente do constituinte derivado por conferir tratamento diferenciado às demais modalidades (peça 41, p. 1-3).

14. Defenderam, ainda, que os recursos provenientes de emendas, uma vez transferidos na modalidade fundo a fundo, passariam 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, os embargantes defenderam que não se aplicaria a vedação do art. 167, inciso X, da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79163976.

Constituição.

15. Por fim, ressaltaram que, desde a edição da Portaria-GM/MS 2.257/2017, o Ministério da Saúde restringiria 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 os embargantes, reforçaria a interpretação sistemática do arcabouço normativo vigente.

16. 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, reconheceria que as emendas parlamentares, ainda que de execução obrigatória, possuiriam natureza discricionária e transitória, por estarem sujeitas a contingenciamento, alteração de beneficiários e condicionantes técnicos; (ii) essa provisoriedade dos repasses os tornaria 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, inexistiria "silêncio eloquente", pois o gestor só poderia 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 (peça 41, p. 5-10).

17. 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-TCUPlenário, por perda de objeto.

18. A fim de preservar a segurança jurídica e a coerência das deliberações desta Corte, bem como adequar esta decisão à conjuntura normativa vigente, o Ministro-Relator Bruno Dantas acolheu 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.

19. Tal decisão foi prolatada por meio do Acórdão 2458/2025-TCU-Plenário (Ministro-Relator Bruno Dantas), com o seguinte teor:

> 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.

20. Foram, então, encaminhados os Ofícios 45715/2025-TCU/Seproc (peça 47 – TC 032.070/2023-3) e 45715/2025-TCU/Seproc (peça 53 – TC 032.070/2023-3), respectivamente, à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde e à Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA. Foram, ainda, encaminhados os Avisos 1120 – GP/TCU (peça 49 – TC 032.070/2023-3), 1121 – GP/TCU (peça 50 – TC 032.070/2023-3), 1122 – GP/TCU (peça 51 – TC 032.070/2023-3) e 1123/2025-GABPRES (peça 52 – TC 032.070/2023-3), respectivamente, aos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Ministro do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79163976.

Supremo Tribunal Federal (STF) Flávio Dino. Os destinatários tomaram ciência das comunicações (conforme peças 48. 54 e 55 – TC 032.070/2023-3).

EXAME TÉCNICO

21. Anteriormente à apreciação do citado recurso, foi dado início ao monitoramento do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário no âmbito destes autos. Consoante exposto nos despachos às peças 16 e 20 dos presentes autos, foram apresentados pedido de prorrogação de prazo para apresentação de respostas por parte do Ministério da Saúde, apreciados pelo Ministro-Relator Vital do Rêgo e Bruno Dantas, respectivamente, em 13/12/2024 e 1/4/2/2025.

22. Em 1/4/2025, foi negada pelo Ministro-Relator Bruno Dantas a prorrogação por mais noventa dias para apresentação de respostas por parte do MS, concedendo-se trinta dias ao Ministério, contados a partir do término do prazo da prorrogação anterior (peça 20 e 21). Foi, assim, encaminhado o Ofício 44356/2024-TCU/Seproc ao Ministério da Saúde (peça 21), tendo os destinatários tomado conhecimento das comunicações (peça 22).

23. Em 11/4/2025, foi encaminhado ao TCU cópia de Despacho da Coordenação de Acompanhamento e Análises Normativas de Financiamento em Saúde (COANF) do Ministério da Saúde (peça 23), contendo sua manifestação quanto à decisão prolatada pelo TCU no Acórdão 1.914/2024-TCUPlenário.

24. Em sua resposta, o Ministério da Saúde informou ter sido elaborada a minuta de Portaria que alteraria o § 2º e incluiria o § 6º no art. 3º-A da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017. A medida teria por finalidade atender às determinações estabelecidas no subitem 9.1 do Acórdão 1416/2024-TCU-Plenário, referente ao TC 006.428/2023-1, bem como ao item 9.2 do Acórdão 1914/2024-TCU-Plenário, visando aprimorar a regulamentação vigente e assegurar maior clareza, transparência e controle na movimentação dos recursos transferidos aos entes federativos (peça 23, p. 6).

25. De acordo com o MS, a proposta teria como objetivo corrigir falhas e ambiguidades presentes na redação vigente do § 2º do art. 3º-A, conferindo maior clareza às regras que regem a movimentação dos recursos transferidos aos entes federativos. A alteração do § 2º buscar-se-ia reforçar que tais recursos, uma vez depositados na conta-corrente bancária do ente, fossem movimentados exclusivamente por meio de instituições financeiras oficiais federais, a fim de fortalecer a transparência, a rastreabilidade e o controle na execução orçamentária e financeira.

26. O MS também informou proposta de inclusão do § 6º ao art. 3º-A, em atendimento ao disposto no item 9.2 do Acórdão 1914/2024-TCU-Plenário, com o objetivo de vedar expressamente a utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares para o custeio de despesas com pessoal da saúde, incluindo os encargos sociais correspondentes. A minuta da Portaria mencionada teria sido encaminhada à Secretaria Executiva para apreciação pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (Conjur/MS). Caso houvesse manifestação favorável, o texto seria submetido à publicação no Diário Oficial da União (DOU) (peça 23, p. 6-7).

27. Apesar das manifestações do MS, entende-se que o presente monitoramento encontra-se **prejudicado**, em virtude da **perda de seu objeto,** considerando que: a) posteriormente à apresentação da mencionada resposta por parte do MS, houve a publicação 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; b) com o julgamento pela procedência dos embargos no âmbito do Acórdão 2458/2025-TCU-Plenário, que tornou insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1914/2024-TCU-Plenário, por perda de objeto; e c) que foi dada a devida ciência da decisão relacionada ao embargo interposto aos destinatários (tal qual mencionado no item 20 da presente instrução).

28. Propõe-se, portanto, o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79163976.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, **arquivar os presentes autos**, considerando terem sido conhecidos e julgados procedentes os embargos de declaração que tornaram insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário (objeto deste monitoramento), 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;

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

AudSaúde, em 2 de fevereiro de 2025.

(Assinado eletronicamente)

Patrícia Azevedo Leite Rodrigues

AUFC – Mat. 40309-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79163976.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80204322.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.330/2026-GABPRES

Processo: 028.599/2024-1

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: 24/04/2026

(Assinado eletronicamente)
CLEITON ALVES CAMARGO
Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.