TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 432 - GP/TCU

Brasília, 14 de maio de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1122/2026 (acompanhado dos respetivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 6/5/2026, ao apreciar o TC-010.856/2025-0, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

O mencionado processo trata de auditoria de conformidade com aspectos operacionais, realizada nos municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO, para avaliar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos repassados por transferências especiais (emendas pix).

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 80328064.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 010.856/2025-0
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos, Município de Aquiraz/CE e Município de Paraíso do Tocantins/TO.
Responsáveis: Município de Aquiraz/CE (07.911.696/0001-57) e Município de Paraíso do Tocantins/TO (00.299.180/0001-54).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. EMENDAS PIX. REDE INTEGRAR. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. FISCALIZAÇÃO COORDENADA. IN-TCU 93/2024. ALTERAÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM RAZÃO DE DECISÕES DO STF. NECESSIDADE DE AJUSTES. ACHADOS DE AUDITORIA INDICANDO FALHAS RECORRENTES. DEFICIÊNCIAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA. BAIXA RASTREABILIDADE. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. PULVERIZAÇÃO. INEFICIÊNCIAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela AudGestãoInovação, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes:

I – INTRODUÇÃO

1. As emendas parlamentares individuais impositivas do tipo transferências especiais foram criadas pela Emenda Constitucional 105/2019, que acrescentou o art. ad166-A, inciso I, à Constituição Federal.

2. Desde a sua criação, as transferências têm padecido de baixo grau de transparência e de rastreabilidade dos recursos repassados, não sendo possível, em regra, identificar o objeto executado e seu destinatário final. Dessa forma, apesar da agilidade na transferência desses recursos aos cofres estaduais, municipais e do Distrito Federal, há dificuldades para avaliar se, quando ou qual bem ou serviço é entregue à população.

3. Os recursos dessa modalidade saltaram de R$ 621 milhões, em 2020, para aproximadamente 7,3 bilhões em 2025, somando, até o momento, ***R$ 26,5 bilhões****. Atualmente, as transferências especiais constituem uma das principais fontes utilizadas pelo Poder Legislativo federal para a transferência de recursos a estados e municípios. Representam uma parcela significativa do orçamento da União, totalizando aproximadamente R$ 7,09 bilhões em 2023, R$ 7,68 bilhões em 2024 e uma previsão de R$ 7,3 bilhões para 2025, de acordo com a Lei 15.080/2024 (LDO 2025), o que corresponde a quase 20% das dotações autorizadas para todas as emendas (fonte: Painel de Emendas Siga Brasil).*

4. O TCU já apontou fragmentação e dissociação dos gastos provenientes de emendas parlamentares em relação ao planejamento setorial das políticas públicas (ex.: Acórdão 544/2016-TCU-Plenário). Além disso, as transferências especiais apresentam riscos inerentes, pois os recursos são repassados diretamente aos entes beneficiários, sem necessidade de celebração de convênio ou outro instrumento semelhante.

5. A auditoria, de conformidade com aspectos operacionais, teve como escopo avaliar um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

conjunto previamente selecionado de transferências especiais destinadas a estados, municípios e ao Distrito Federal, com o objetivo de verificar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos relativos.

6. A fiscalização, de âmbito nacional, foi realizada em 21 estados, no DF, e em 42 municípios. A equipe de auditoria do TCU fiscalizou diretamente as prefeituras municipais em Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO. Os órgãos e entidades que foram fiscalizados estão indicados na Apêndice D. Este relatório apresenta a consolidação dos resultados das auditorias.

7. Destaca-se que esta fiscalização faz parte de ***ação conjunta dos Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito da Rede Integrar (Ação 48 do Plano de Trabalho de 2025)****, sob a coordenação-geral do TCU, juntamente com representantes indicados pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), contando, assim, com auditores dos Tribunais de Contas dos estados da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.*

8. A Rede Integrar consiste em uma rede colaborativa formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), o TCU e os Tribunais de Contas (TCs) aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aprimoramento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no país.

9. No âmbito do TCU, o trabalho foi autorizado pelo Despacho de 2/6/2025 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 008.676/2025-9). Cada Tribunal de Contas local, por sua vez, expediu o respectivo instrumento autorizativo para a realização da fiscalização em sua jurisdição.

10. A auditoria ocorreu no período de 2/6/2025 a 31/10/2025, com a participação de 161 auditores de controle externo (6 do TCU e 155 dos TCs participantes), conforme Apêndice E. Participaram da fiscalização vinte e nove Tribunais de Contas, conforme listado no quadro a seguir:

Quadro 1- Tribunais de Contas que participaram da Ação 48/2025 da Rede Integrar

União	*Estados e DF*	*Municípios*
Tribunal de Contas da União-TCU	*Distrito Federal – TCDF* *Acre – TCE-AC* *Alagoas – TCE-AL* *Amazonas – TCE-AM* *Amapá – TCE-AP* *Bahia – TCE-BA* *Ceará – TCE-CE* *Goiás – TCE-GO* *Maranhão – TCE-MA* *Minas Gerais – TCE-MG* *Mato Grosso do Sul– TCE-MS* *Mato Grosso – TCE-MT* *Pará – TCE-PA* *Paraíba – TCE-PB* *Pernambuco – TCE-PE* *Piauí – TCE-PI*	*Municípios do Estado da Bahia – TCM-BA* *Municípios do Estado de Goiás – TCM-GO* *Municípios do Estado do Pará – TCM-PA* *Município do Rio de Janeiro – TCM-RJ*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

	Paraná – TCE-PR *Rio Grande do Norte – TCE-RN* *Rondônia – TCE-RO* *Roraima – TCE-RR* *Rio Grande do Sul – TCE-RS* *Santa Catarina – TCE-SC* *Sergipe – TCE-SE* *São Paulo – TCE-SP*	

11. A matriz de planejamento foi dividida em três partes, com as seguintes questões de auditoria:

Quadro 2 – Organização da Fiscalização e Questões de Auditoria

Parte I – Falhas ou Impropriedades no Planejamento, na Governança e nos Controles Internos
1. O ente beneficiário demonstrou capacidade mínima de planejamento e governança para a aplicação dos recursos da transferência especial, e a finalidade do gasto está alinhada a uma política pública estruturada?
Parte II – Transparência e Rastreabilidade
1. As informações sobre transferências especiais (recebimento, planejamento e a execução) estão publicadas de forma clara, completa, tempestiva e acessível nos portais de transparência?
2. As informações sobre transferências especiais (recebimento, planejamento e a execução) estão publicadas de forma clara, completa, tempestiva e acessível no Transferegov.br?
3. A partir de 2023, os entes federativos (estados e municípios com população superior a 20 mil habitantes) registraram no PNCP os avisos, julgamentos, resultados de licitações e extratos de contratações diretas?
4. Os processos de planejamento, execução e prestação de contas evidenciam a rastreabilidade da movimentação financeira dos recursos, assim como a correta escrituração contábil, desde o crédito na conta até o pagamento final?
Parte III – Regularidade na execução dos recursos
1. O planejamento da contratação foi adequado, com base em estudos técnicos e especificações que garantissem a viabilidade e a correta definição do objeto?
2. A modalidade e o tipo de licitação foram corretamente definidos e o caráter competitivo do certame foi preservado?
3. Há indícios de fraude, conluio, simulação ou direcionamento no certame?
4. A execução financeira e orçamentária observou as normas de finanças públicas?
5. A utilização dos recursos está em conformidade com a vedação contida nos incisos I e II do §1º do art. 166-A da CF?
6. A execução física do objeto corresponde ao que foi contratado e pago, e a fiscalização pelo ente foi efetiva?
7. Houve sobrepreço ou superfaturamento na execução dos recursos?

12. Para responder às questões acima, foram selecionadas transferências especiais executadas por estados e/ou municípios sob a jurisdição de todos os tribunais de contas participantes (Apêndice D), segundo os critérios de seleção indicados no capítulo "IV – METODOLOGIA".

13. O ***volume de recursos efetivamente fiscalizados*** *foi de* ***R$ 497.590.094,00,***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

correspondente ao somatório dos valores de todas as transferências especiais auditadas por todos os tribunais de contas participantes da Ação 48.

14. O trabalho é complexo, considerando que uma emenda pode beneficiar mais de um ente federado, e resultar em mais de uma transferência especial (que pode ter natureza de custeio e/ou de investimento. Por outro lado, um objeto (contratação) pode ter, como fonte de recursos, integral ou parcialmente, uma ou mais transferências especiais, por exemplo. Ademais, problemas como o baixo nível de implantação dos Siafic (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle) pelos entes federativos e as deficiências nos respectivos portais de transparência (como será visto adiante), dificultam, de pronto, a iniciativa fiscalizatória.

*15. A presente fiscalização observou as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 4000 e, no que coube, ISSAI 3000), as Normas Gerais de Auditoria do Tribunal de Contas da União/NAT (Portaria-TCU 280/2010), e os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex/TCU 26/2009). Neste relatório o termo "**peça**" se refere ao processo autuado no TCU para a auditoria (**TC 010.856/2025-0**), exceto quando se tratar de transcrições.*

II –ESCLARECIMENTO

16. Uma das premissas acordadas na estratégia global de fiscalização para a Ação 48 da Rede Integrar foi a de que cada um dos tribunais de contas participantes realizaria o ciclo completo da ação de controle, ou seja, a fiscalização em si (planejamento, execução e elaboração do relatório) e o respectivo julgamento (incluindo eventuais responsáveis).

*17. Cada um dos TCs participantes encaminhou ao TCU um documento, padronizado pela coordenação-geral da Ação, em formato de relatório resumido, para consolidação. A **análise consolidada** desses relatos consta no capítulo VI deste Relatório de Auditoria. Pelo exposto no parágrafo anterior, a consolidação objetiva identificar problemas crônicos e/ou sistêmicos relacionados à execução das transferências especiais pelos entes federados. Assim, não serão feitas neste relatório propostas de encaminhamento específicas para os achados relatados pelos TCs locais. As propostas do TCU, nesse contexto, serão direcionadas para cientificar o quadro de irregularidades às instâncias federais que possam atuar de forma estrutural – Senado Federal, Câmara dos Deputados, Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos – bem como para informar o Supremo Tribunal Federal (Relator da ADPF 854/DF), à Atricon e à Confederação Nacional dos Municípios, para eventuais providências de suas respectivas áreas de atuação.*

18. O TCU, como os demais tribunais de contas, auditou a execução de recursos de transferências especiais em dois municípios, com equipe própria (AudGestãoInovação). De forma similar ao procedimento seguido pelos demais participantes, a equipe elaborou documentos padronizados para registrar os achados (v. peças 86 e 121 do processo autuado para tal finalidade, TC 010.856/2025-0). Considerando que, nesse caso, há propostas específicas a serem submetidas ao Relator do processo no TCU, os achados são tratados de forma destacada, no Capítulo V, de modo a não se confundir com a análise consolidada mencionada no parágrafo anterior.

III – VISÃO GERAL DO OBJETO

19. As emendas parlamentares representam um instrumento relevante no processo de alocação de recursos orçamentários no Brasil, permitindo que parlamentares influenciem a destinação de verbas públicas para atender demandas locais, regionais ou setoriais. Com a Lei 12.919/2013, que instituiu a segregação orçamentária das emendas parlamentares, e as alterações constitucionais promovidas pelas Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, o volume e a relevância dessas emendas têm crescido significativamente.

*20. Em **2025**, o montante destinado a **emendas parlamentares** foi de **R$ 50,38***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

***bilhões**, ensejando necessidade de maior controle sobre sua execução, especialmente no que tange à transparência, rastreabilidade e regularidade na aplicação dos recursos.*

21. A impositividade de execução das emendas individuais (Resultado Primário 6 – RP6) foi instituída pela EC 86/2015, com um percentual inicial de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, elevado para 2% pela EC 126/2022. Já as emendas de bancada (Resultado Primário 7 – RP7) tornaram-se impositivas com a EC 100/2019. Por outro lado, as Emendas do Relator-Geral (Resultado Primário 9 – RP9) foram objeto de questionamento judicial. Em dezembro de 2022, o STF, no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014, declarou inconstitucional a inclusão de novas despesas por meio de RP9, limitando seu uso à correção de erros e omissões.

22. O crescimento exponencial dos recursos destinados às emendas parlamentares, que em 2024 representaram R$ 49,17 bilhões e em 2025 chagarão ao patamar de R$ 50,38 bilhões, acarreta desafios relacionados à eficiência e eficácia do planejamento orçamentário. Além disso, a pulverização de recursos, que muitas vezes são alocados em projetos de menor relevância estratégica, pode comprometer o financiamento de programas estruturantes e de longo prazo, além de limitar o espaço fiscal para despesas discricionárias.

III.1 – Transferências Especiais – art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal

23. As emendas individuais impositivas do tipo transferência especial, criadas pela Emenda Constitucional 105/2019 (CF, art. 166-A, inciso I), permitem, desde 2020, a transferência direta de recursos da União para estados, municípios e o Distrito Federal.

24. A criação dessa modalidade de transferência objetivou flexibilizar a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares, permitindo que estados e municípios definissem prioridades locais sem a obrigatoriedade de vinculação a programas específicos do Governo Federal.

25. De fato, essas transferências não dependem da regularidade fiscal do ente federativo destinatário, ou seja, não há exigência de verificação da situação cadastral (Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC e Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN).

26. Para efetivar as transferências especiais, não é necessário celebrar convênios ou outros instrumentos prévios entre a União e os entes federados beneficiários, que são exclusivamente estados, DF e municípios.

27. Os procedimentos operacionais das transferências especiais são realizados nos sistemas Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) e Transferegov.br. Em 2023, o Transferegov.br, evolução da Plataforma +Brasil, passou a ser a ferramenta centralizada para operacionalizar esses repasses, conforme instituído pelo Decreto 11.271/2022. A plataforma integra dados abertos, permitindo o acompanhamento de quem envia e recebe os recursos, bem como a prestação de contas, promovendo maior transparência e controle social.

28. Nos termos do inciso II do §2º do art. 166-A da Constituição Federal, incluído pela EC 105/2019, os recursos provenientes das transferências especiais passam a pertencer ao ente beneficiário no momento da efetivação do repasse. Contudo, a própria Emenda Constitucional fixa restrições e diretrizes para sua aplicação.

29. De acordo com o inciso II do §1º, o inciso III do §2º e o §5º do art. 166-A, tais recursos devem ser destinados a programações finalísticas relacionadas às áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiário, observando-se que, no mínimo, 70% devem ser aplicados em despesas de capital de natureza não financeira, enquanto até 30% podem ser destinados a despesas de custeio.

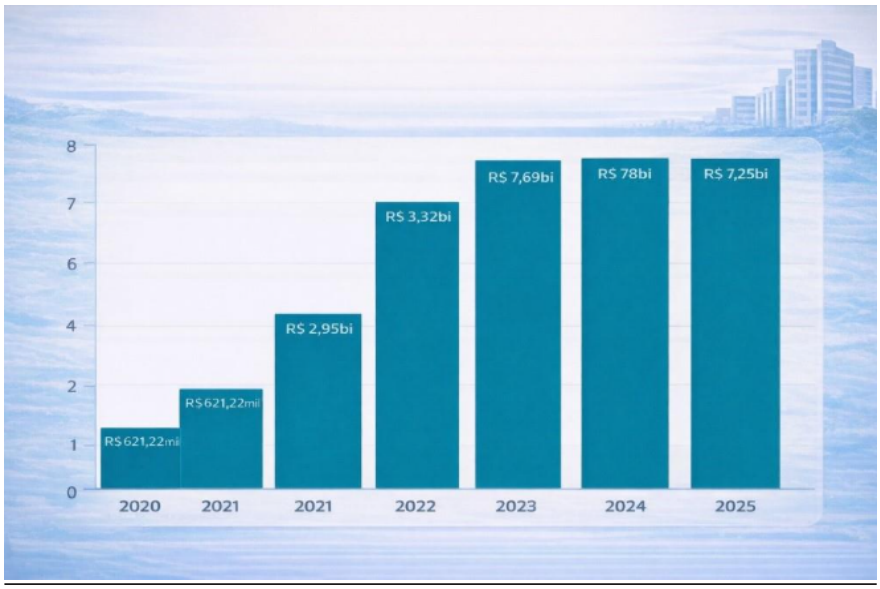
30. Em termos práticos, isso implica que, no mínimo, 70% dos valores devem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

financiar investimentos, sendo expressamente vedada sua utilização para despesas com pessoal, ativo ou inativo, bem como para encargos relativos ao serviço da dívida.

31. De 2020 a 2025, por indicação dos parlamentares, a transferência direta de recursos da União para estados, municípios e DF, por meio de transferências especiais, somaram R$ 26,3 bilhões, conforme histórico a seguir:

Gráfico 1 - Recursos de transferências especiais enviados, por ano, a estados, DF e municípios.



***Fonte**: Siga Brasil, consultado em 14/11/2025*

32. Como se observa, as transferências especiais constituem uma importante fonte utilizada pelo Poder Legislativo federal para transferir recursos a estados, municípios e Distrito Federal. Esses recursos transferidos representam parcela significativa do orçamento da União, perfazendo quase 15% das dotações autorizadas para todas as emendas parlamentares.

*33. Esse instrumento tem sido alvo de críticas por parte de diversos segmentos. Os questionamentos se intensificaram a partir de 2022, por ocasião do incremento significativo dos montantes envolvidos. Em 2024, por exemplo, houve um salto expressivo de 123,66% no volume de recursos repassados, comparativamente ao ano de 2020, quando foi iniciado esse tipo de transferência. Os valores autorizados para 2025 (R$ 7,3 bilhões) permaneceram estáveis em relação a 2024 (R$ 7,6 bilhões). Até 2025, foram liberados **R$ 6.896.254.216,50** em recursos de transferências especiais.*

*34. Estudo realizado em junho/2024 pela entidade Transparência Brasil revelou que, naquela ocasião, "menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos". Deve-se esclarecer que "**Emenda pix"** é o termo pelo qual **os repasses das emendas parlamentares,** classificados em transferências especiais, passaram a ser conhecidas, devido a agilidade na liberação dos recursos, que prescinde da assinatura de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere. Referido estudo verificou o nível de rastreabilidade das emendas em sua origem, chegando a constatação de que, dos R$ 7,68 bilhões das 941 emendas de transferência especial de 2024, 70% haviam sido direcionados sem qualquer informação sobre destinatário, área ou finalidade.*

*35. Como se observa, a falta de transparência ativa na execução desses repasses pode dificultar o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle, aumentando o risco de irregularidades. Assim, a equipe de auditoria identificou os seguintes **riscos** relacionados ao tema, os quais já haviam sido mapeados em trabalhos anteriores do TCU, a exemplo da auditoria realizada no*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

âmbito do TC 024.628/2024-7 (Acórdão 1271/2025-TCU-Plenário):

- ***falta de transparência ativa**: a ausência de divulgação proativa de informações pode dificultar o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle;*

- ***baixa rastreabilidade**: a falta de sistemas integrados para monitoramento dos recursos pode comprometer a identificação do fluxo financeiro e a comprovação de sua aplicação;*

- ***irregularidades na aplicação**: a flexibilidade das Transferências Especiais aumenta o risco de uso indevido ou desvios, especialmente em entes beneficiários com baixa capacidade de gestão;*

- ***impacto fiscal**: o crescimento do volume de emendas parlamentares pode limitar o espaço fiscal para despesas discricionárias e programas estruturantes; e*

- ***pulverização de recursos**: a alocação em projetos de baixa relevância estratégica pode reduzir o impacto dos investimentos públicos e comprometer o desenvolvimento sustentável.*

36. Esses riscos decorreram do fato de que, a partir da promulgação da EC 105/2019, houve um vácuo legislativo referente à forma de execução dos recursos oriundo de transferências especiais. Nenhuma das normas editadas depois da criação das emendas especiais exigia explicitamente a prestação de contas sobre a execução dos recursos, nem determinava quem seria responsável para fiscalizar a aplicação. Tais normas estabeleceram, entre outras diretrizes, que a plataforma +Brasil, posteriormente substituída pela Transferegov.br, seria o sistema utilizado para operacionalizar essas transferências (Portaria Interministerial 252/2020, de 19/6/2020, e Portaria Interministerial ME/SEGOV 6411, de 15/6/2021).

*37. Diante da ausência de regulamentação específica e das controvérsias daí decorrentes, o Plenário do TCU proferiu o **Acórdão 518/2023-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Vital do Rego, que estabeleceu diretrizes para a fiscalização das transferências especiais e para a comprovação do cumprimento das vedações e condicionantes constitucionais aplicáveis desde o início dos repasses, em 2020. Por meio da referida decisão, firmaram-se os seguintes entendimentos:*

a) os recursos das transferências especiais, em conformidade com o disposto no art. 166-A, § 2º, inciso II, da CF, pertencerão ao ente federado no momento da efetiva transferência financeira;

b) a fiscalização da regularidade das despesas realizadas na aplicação dos recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas;

c) a fiscalização do cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, estabelecidas nos artigos 166-A, §1º, incisos I e II, §2º, inciso III, e §5º, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União;

d) a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será realizada pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), conforme disciplinado em instrução normativa a ser emitida pelo TCU, dispensando-se a prestação de contas para este fim específico, resguardadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização da aplicação dos recursos;

e) o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, enseja que o TCU instaure processo de tomada de contas especial para responsabilização do ente federado pelo débito decorrente de desvio para finalidade irregular ou pela não comprovação da regularidade, com o recolhimento aos cofres da União e aplicação de sanções ao gestor responsável pelo ato

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

infringente, seja comissivo ou omissivo.

38. O Acórdão 518/2023-TCU-Plenário ainda determinou a elaboração de uma Instrução Normativa para regulamentar, entre outros aspectos, os elementos e informações que deveriam ser inseridos na plataforma Transferegov.br, bem como os respectivos prazos a serem observados pelos entes federados beneficiários das transferências especiais, a fim de que o TCU pudesse fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º do art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal.

*39. Assim, foi publicada a **Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024 (IN-TCU 93/2024)**, a qual pode ser considerada o primeiro regramento que, efetivamente, buscou trazer transparência e estabeleceu prazo para a execução de recursos das transferências especiais, além de regulamentar a forma de prestação de contas dos recursos. Entre as regras previstas na IN-TCU 93/2024, podem ser citadas:*

*a) **obrigatoriedade de apresentação de plano de trabalho** (planejamento da ação a ser realizada): que, em até sessenta dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiado faça a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, contendo informações sobre: i) descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas; ii) estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto; iii) classificação orçamentária da despesa; e iv) previsão de prazo para conclusão do objeto (art. 2º, § 6º);*

*b) **prestação de contas: a obrigação de que seja elaborado relatório de gestão dos recursos**, que deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento da transferência especial (art. 3º, § 1º). O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto executado (art. 3º, caput e § 2º), assim como da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, e será acompanhado de documentação que possibilite a verificação. Além disso, deverá ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando deverá ser apresentado relatório de gestão final;*

*c) **prazo para execução dos recursos**: foram estabelecidos três: 36, 48 e 60 meses, de acordo com o volume de recursos recebidos pelo ente federado, atendendo aos critérios da proporcionalidade e razoabilidade (art. 4º, incisos I a III). Para transferências até R$ 2,5 milhões, estabeleceu-se o prazo de 36 meses. Para transferências acima de R$ 2,5 milhões até R$ 5 milhões, prazo de 48 meses, que corresponde ao período de um plano plurianual (quatro anos). Finalmente, para valores acima de R$ 5 milhões, considerou-se adequado fixar o prazo de 60 meses, que compreende o período de cinco anos. Esses prazos terão início no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao recebimento dos recursos; e*

*d) **exigência de conta corrente específica** para movimentação dos recursos (art. 2º, § 5º).*

40. A obrigatoriedade de apresentação de plano de trabalho (art. 2º, § 6º), relatórios de gestão (art. 3º, caput e §§ 1º e 2º), a fixação de prazo de execução dos recursos (art. 4º, incisos I a III), e a exigência de conta corrente específica para movimentar os recursos (art. 2º, § 5º), previstos na IN-TCU 93/2024, com inserção dessas informações e documentos na plataforma Transferegov.br, representaram avanço significativo em termos de transparência e rastreabilidade dos recursos de transferências especiais, pois permitiu identificar o planejamento da ação a ser realizada, a comunicação ao controle social e, especialmente, a visualização completa de como e o que foi executado com os recursos.

41. Saliente-se que foi necessário realizar uma série de alterações na plataforma Transferegov.br, gerenciada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público, para que o sistema se adequasse às exigências contidas na norma editada pelo TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

42. Depois da publicação da IN-TCU 93/2024, outros normativos foram publicados e outras medidas se seguiram buscando trazer maior transparência e possibilitar rastreabilidade às transferências especiais. Em julho/2024, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7688, pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, que tem como Relator o Ministro Flávio Dino.

43. Posteriormente foram apensadas a esta ação, por conexão de objetos, as ADI 7695, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, e 7697, de autoria do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), nas quais foram arguidos, em linhas gerais:

a) a absoluta ausência de esclarecimentos detalhados sobre a origem e a destinação das emendas, impedindo a rastreabilidade dos gastos;

b) que esse contexto de falta de transparência traz enormes dificuldades à fiscalização, abrindo brechas para a má utilização dos recursos públicos;

c) a indicação de recursos não pode se transformar em "arbitrariedade", ao arrepio dos princípios constitucionais que regem a administração pública;

d) não há qualquer avaliação quanto à eficiência alocativa dos repasses federais e dos recursos próprios dos entes federados; e

e) resulta na gestão injusta e ineficiente dos recursos públicos.

44. Ao apreciar os processos em 1º/8/2024, o Ministro Flávio Dino proferiu decisão monocrática liminar, no âmbito da ADI 7688, posteriormente referendada pelo Plenário do STF em sessão virtual extraordinária de 16/8/2024, deferindo parcialmente os pedidos para estabelecer novos parâmetros à execução das transferências especiais ("emendas PIX"). Determinou-se que tais transferências deveriam observar os requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade (art. 163-A da CRFB), bem como que deveriam ser submetidas à fiscalização nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, mediante atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto aos repasses realizados anteriormente à decisão, fixando-se, assim, a competência federal para sua fiscalização. Estabeleceu-se, ainda, que os entes beneficiários devem inserir previamente, na plataforma Transferegov.br, informações como plano de trabalho, objeto, finalidade, estimativa de custos, prazo de execução e classificação orçamentária, condicionando-se a liberação dos recursos ao cumprimento dessa exigência.

45. A decisão também determinou que as transferências na área da saúde dependem de prévio parecer das instâncias de governança do SUS, nos termos da Lei 8.080/1990; que deve haver vinculação federativa na indicação das emendas, ressalvados projetos de âmbito nacional; que fossem abertas contas bancárias específicas para movimentação dos recursos; e que a CGU realizasse auditorias sobre a aplicação, economicidade e efetividade das transferências em execução em 2024, bem como, sobre os repasses destinados a ONGs e entidades do terceiro setor entre 2020 e 2024.

46. Nesse contexto, destaca-se outra ação interposta no STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, também sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, proposta em 7/6/2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com pedido de medida cautelar para declarar a inconstitucionalidade da execução das emendas do relator (RP9) e das emendas impositivas (RP6 e RP8).

47. Na ADPF 854/DF, foram proferidas decisões que impactaram diretamente o regime das emendas impositivas, inclusive das transferências especiais, dentre elas cabe destacar a determinação ao MGI para que apresentasse, em trinta dias, plano de ação a ser executado em até 180 dias para assegurar transparência e rastreabilidade; a obrigatoriedade de contas bancárias específicas e individualizadas por emenda e por transferência especial, com efeitos ex nunc; e, no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

caso de organizações da sociedade civil, a realização de contratações exclusivamente por sistemas integrados ao Transferegov.br ou por cotações eletrônicas na própria plataforma.

48. Posteriormente, em decisão monocrática de 2/12/2024, referendada pelo Plenário do STF, o Ministro Dino reiterou a exigência de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho, inserido no Transferegov.br, como condição para liberação de novas "emendas PIX", fixando prazo de sessenta dias para regularização dos planos relativos a exercícios anteriores, sob pena de suspensão e apuração de responsabilidades. Ele estabeleceu, ainda, que o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas das transferências especiais compete ao TCU, sem prejuízo da atuação colaborativa dos tribunais de contas locais, cabendo à CGU a fiscalização e à Polícia Federal a investigação. Também foi fixado prazo para que o TCU verificasse o registro dos planos de trabalho na plataforma, conforme a IN-TCU 93/2024.

49. Quanto às emendas destinadas à saúde, determinou-se que sua liberação deveria ser condicionada ao prévio atendimento de critérios técnicos definidos pelo gestor federal do SUS e pelas Comissões Intergestores, devendo constar da Programação Anual de Saúde e ser objeto de prestação de contas no Relatório Anual de Gestão, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução.

50. No exercício de 2025, no âmbito da ADPF 854/DF, o Ministro Flávio Dino deu continuidade à linha decisória inaugurada em 2024, com foco na consolidação das exigências de transparência, rastreabilidade e controle das emendas parlamentares — inclusive das transferências especiais ("emendas PIX").

51. As decisões proferidas ao longo de 2025 concentraram-se na verificação do cumprimento das determinações anteriormente impostas, especialmente quanto: (i) à obrigatoriedade de prévia apresentação e aprovação dos planos de trabalho no Transferegov.br como condição para liberação de recursos; (ii) à utilização de contas bancárias específicas e individualizadas por emenda; (iii) à padronização da identificação orçamentária das emendas; e (iv) ao atendimento dos critérios técnicos setoriais, notadamente na área da saúde. O Ministro também reforçou a caracterização de impedimento de ordem técnica diante do descumprimento dessas exigências, bem como a possibilidade de suspensão de repasses e de apuração de responsabilidades nas esferas cível, administrativa e penal.

52. Além disso, as decisões de 2025 enfatizaram a atuação coordenada entre o TCU, a CGU e os demais órgãos competentes, reafirmando a competência do controle federal quanto à verificação das condicionantes constitucionais das transferências especiais, sempre com o apoio dos tribunais de contas locais, e determinando o acompanhamento contínuo da implementação das medidas estruturais voltadas à transparência e à integridade do gasto público.

53. Destaque-se que, nesse contexto de aumentar a fiscalização sobre a aplicação dos recursos decorrentes de transferências especiais, em 2024, foi realizada, no âmbito da Rede Integrar, a Ação 30, voltada à fiscalização das transferências especiais, sob coordenação do TCU e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), com a participação de diversos tribunais de contas estaduais e municipais.

54. A iniciativa teve por objetivos uniformizar entendimentos sobre competências fiscalizatórias, padronizar informações relativas à aplicação dos recursos, promover capacitação, realizar auditoria piloto e conduzir auditoria coordenada sobre as transferências previstas no art. 166-A da Constituição Federal, além de propor modelo de fiscalização contínua. O Relatório de Consolidação da Ação, de 1º/11/2024, apresentou os resultados dos trabalhos, desenvolvidos com base em dados reais extraídos de plataformas federais e sistemas próprios das cortes de contas.

55. Os trabalhos evidenciaram limitações relevantes, como a inexistência de registro sistemático das receitas oriundas de emendas, ausência de identificação das despesas por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

fonte específica, restrições nos sistemas contábeis, falta de mecanismos de consulta e de rastreabilidade das transferências, bem como dificuldades de acompanhamento remoto da efetiva aplicação dos recursos.

56. Também se constatou escassez de informações nos bancos de dados federais, situação já apontada em avaliações anteriores da CGU, que identificaram irregularidades como pagamento de pessoal com recursos vedados, direcionamento a organizações da sociedade civil sem chamamento público, falhas de transparência e problemas em contratações. Em 2024, a CGU ainda solicitou informações detalhadas aos duzentos entes que mais receberam transferências especiais entre 2020 e 2024. O conjunto desses achados, posteriormente consolidado no Acórdão 1.271/2025-Plenário, constituiu importante subsídio para a realização da presente fiscalização.

III.2 – Destinação Regionalizada das Transferências Especiais

57. As informações sobre recursos transferidos pela União a estados e municípios podem ser acessadas por meio do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, tendo como escopo os repasses efetuados mediante transferências especiais. No caso destes autos, foram pesquisadas informações sobre os recursos repassados nos anos de 2020 e 2024, e 2025, até o mês de outubro.

*58. Por sua vez, os vinte e nove Tribunais de Contas participantes dessa fiscalização selecionaram, com base em critérios de materialidade, relevância, e risco, quais emendas seriam objetos de auditoria. Dessa forma, foram selecionadas **cento e vinte e cinco emendas** pelas equipes dos Tribunais de Contas, as quais totalizam um montante de **R$ 497.590.094,00**, conforme demonstrado abaixo.*

Figura 1– Montante de recursos objeto da auditoria – por região



Fonte: *equipe de fiscalização*

III.2.1 Transferências especiais destinadas à Região Norte

59. Conforme informações do Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União, foram repassados R$ 4.689.912.277,24 à Região Norte entre 2020 e outubro de 2025, mediante transferências especiais, sendo identificados 448 entes recebedores de recursos provenientes desse tipo de transferência naquele período.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

60. A partir da análise dos dados disponibilizados no Portal de Transparência, verifica-se que o ente que mais recebeu recursos no período foi o município de Macapá/AP, no total de R$ 195.819.484,15, de 2020 até outubro de 2025. Por sua vez, o município de São Valério/TO recebeu o menor valor no período, correspondente a R$ 200.000,00.

61. No intuito de verificar a gestão e a execução desses recursos, a auditoria avaliou amostra de repasses efetuados aos sete estados da Região Norte, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Norte)

Estado (UF)	*Volume de recursos fiscalizados (R$)*
Acre (AC)	*R$ 2.004.683,00*
Amapá (AP)	*R$ 33.035.441,00*
Amazonas (AM)	*R$ 52.603.754,00*
Pará (PA)	*R$ 39.534.824,00*
Rondônia (RO)	*R$ 4.050.000,00*
Roraima (RR)	*R$ 5.819.682,00*
Tocantins (TO)	*R$ 13.317.425,00*
Total da Região Norte	*R$ 150.365.809,00*

Fonte: *equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência*

*62. Destaca-se que todos os tribunais de contas dos estados da região, **com exceção do TCE-TO**, participaram dessa fiscalização. Para suprir a lacuna, o TCU realizou auditoria in loco na cidade de Paraíso do Tocantins/TO.*

III.2.2 Transferências especiais destinadas à Região Nordeste

63. Segundo dados do Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União, foram repassados R$ 8.579.707.876,92 à Região Nordeste entre 2020 e outubro de 2025 mediante transferências especiais, sendo identificados 1.749 entes recebedores de recursos. O Estado da Bahia foi o maior contemplado com transferências especiais, no montante de R$ 381.689.775,49. Por sua vez, foram identificados também diversos repasses de baixa materialidade, como os direcionados aos municípios de Brejolândia/BA e Guamaré/RN, que receberam R$ 100.000,00 cada um.

64. A fim de verificar a gestão e a execução desses recursos, a auditoria avaliou amostra de repasses efetuados aos nove estados da Região Nordeste, conforme tabela a seguir.

Tabela 2 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Nordeste)

Estado (UF)	*Volume de recursos fiscalizados (R$)*
Alagoas (AL)	*R$ 16.392.205,00*
Bahia (BA)	*R$ 30.426.789,00*
Ceará (CE)	*R$ 12.100.000,00*
Maranhão (MA)	*R$ 44.054.316,00*
Paraíba (PB)	*R$ 6.974.209,00*
Pernambuco (PE)	*R$ 3.700.000,00*
Piauí (PI)	*R$ 20.191.425,00*
Rio Grande do Norte (RN)	*R$ 5.930.022,00*
Sergipe (SE)	*R$ 30.577.430,00*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Total da Região Nordeste	*R$ 170.346.396,00*

Fonte: *equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência*

65. No caso do estado do Ceará, houve trabalhos de campo realizados por equipe do TCU, no município de Aquiraz, cujas emendas selecionadas alcançaram o montante de R$ 5.000.000,00.

III.2.3 Transferências especiais destinadas à Região Centro Oeste

66. Conforme o Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União, foram repassados R$ 1.861.911.777,95 à Região Centro-Oeste entre 2020 e outubro de 2025 mediante transferências especiais, sendo identificados 465 entes recebedores de recursos.

67. A fim de verificar a gestão e execução desses recursos, a auditoria avaliou repasses efetuados aos quatro estados da Região Centro-Oeste, conforme tabela a seguir:

Tabela 3– Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Centro-Oeste)

Estado (UF)	*Volume de recursos fiscalizados (R$)*
Mato Grosso do Sul (MS)	*R$ 0,00 (*)*
Distrito Federal (DF)	*R$ 37.312.964,00*
Mato Grosso (MT)	*R$ 33.257.558,00*
Goiás (GO)	*R$ 11.225.000,00*
Total da Região Centro-Oeste	*R$ 81.795.522,00*

Fonte: *equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência*

III.2.4 Transferências especiais destinadas à Região Sudeste

68. Entre janeiro de 2020 e outubro de 2025, foram repassados R$ 5.568.254.846,66 mediante transferências especiais à região, conforme dados do Portal de Transparência da CGU. Ainda segundo informações daquele Portal, esses repasses alcançaram 1.626 entes.

69. A fim de verificar a gestão e execução dos recursos provenientes de transferências especiais, a auditoria avaliou repasses efetuados a três estados da Região Sudeste (exceto ES), conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Sudeste)

Estado (UF)	*Volume de recursos fiscalizados (R$)*
São Paulo (SP)	*R$ 31.267.902,00*
Rio de Janeiro (RJ)	*R$ 12.147.655,00*
Minas Gerais (MG)	*R$ 4.014.604,00*
Total da Região Sudeste	*R$ 47.430.161,00*

Fonte: *equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência*

*70. Não houve adesão do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (**TCE-ES**) à fiscalização, nem do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (**TCE-RJ**). O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (**TCM-RJ**) participou da presente auditoria, fiscalizando emendas cujo montante alcançaram R$ 12.147.655,00, conforme tabela acima.*

III.2.5 Transferências especiais destinadas à Região Sul

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

71. Segundo informações do Portal da Transparência da CGU, foram transferidos R$ 3.795.854.638,77 a 1.190 entes da região entre janeiro de 2020 e outubro de 2025 na modalidade de transferências especiais.

72. A fim de verificar a gestão e execução desses recursos, a auditoria avaliou repasses efetuados a todos os três estados da Região Sul, conforme tabela a seguir.

Tabela 5 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Sul)

Estado (UF)	*Volume de recurso fiscalizados (R$)*
Santa Catarina (SC)	*R$ 22.289.878,00*
Rio Grande do Sul (RS)	*R$ 18.989.838,00*
Paraná (PR)	*R$ 6.372.490,00*
Total da Região Sul	*R$ 47.652.206,00*

***Fonte:** equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência*

III.3 Objetivo da Auditoria

73. A presente auditoria teve como objetivo principal avaliar a execução de um conjunto previamente selecionado de Transferências Especiais, utilizando uma estratégia piloto baseada em bases informatizadas de dados. O foco foi identificar falhas ou impropriedades sistêmicas ou crônicas na gestão e execução desses recursos, com atenção especial aos seguintes aspectos:

*a) **Transparência ativa**: verificar se os órgãos e entidades responsáveis pela execução das transferências especiais disponibilizam informações completas, acessíveis e tempestivas, sem a necessidade de solicitação por parte de cidadãos ou órgãos de controle.*

*b) **Rastreabilidade**: analisar a rastreabilidade dos recursos desde sua origem no orçamento federal até sua aplicação final pelos entes beneficiários, garantindo que os repasses sejam devidamente documentados e monitorados.*

*c) **Regularidade**: avaliar se a aplicação dos recursos está em conformidade com a legislação vigente, incluindo a Constituição Federal, as emendas constitucionais aplicáveis e as normas orçamentárias e financeiras.*

74. Ainda se buscou avaliar a capacidade de planejamento dos entes beneficiários para execução dos recursos recebidos, assim como seus mecanismos de governança e controles internos.

III.4 Relevância do Trabalho

75. A crescente destinação de recursos por meio de emendas parlamentares, especialmente transferências especiais, tem gerado preocupações sobre a eficiência do gasto público e a capacidade de planejamento do governo federal. A pulverização da aplicação desses valores, aliada à flexibilidade na sua aplicação, aumenta o risco de alocações ineficientes ou desvios, o que reforça a necessidade de controles robustos. A relevância do trabalho está centrada em princípios de gestão pública, como a promoção da transparência, a rastreabilidade e a regularidade dos recursos públicos.

*76. A **transparência** ativa é um elemento central para o controle social e a accountability na gestão pública. A disponibilização proativa de informações sobre a execução das transferências especiais permite que cidadãos, organizações da sociedade civil e órgãos de controle acompanhem a aplicação dos recursos, reduzindo o risco de irregularidades e aumentando a confiança na administração pública.*

*77. A **rastreabilidade** dos recursos é essencial para garantir que os repasses*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

cheguem aos seus destinos e sejam utilizados de acordo com os objetivos estabelecidos. A ausência de mecanismos eficazes de rastreamento pode resultar em perdas financeiras, má gestão ou até mesmo corrupção.

*78. A **regularidade** na aplicação dos recursos é um requisito fundamental para assegurar a conformidade com o arcabouço legal e normativo. A auditoria buscou identificar se os entes beneficiários estão cumprindo as exigências legais e se os órgãos responsáveis pela transferência estão exercendo a fiscalização adequada*

III.5 Expectativas de Resultados

79. Com foco em regularidade, rastreabilidade e transparência, o trabalho deve identificar falhas crônicas ou sistêmicas na execução das transferências especiais.

80. A estratégia piloto, calcada amplamente em bases informatizadas de dados, com participação conjunta do TCU e de vinte e oito tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal, deve permitir uma análise com potencial para gerar impactos positivos na administração pública federal e dos entes federados.

81. Considerando-se o grande número de municípios abrangidos na fiscalização como um todo, nas cinco regiões do país, a grande quantidade de transferências especiais auditadas e o respectivo volume de recursos, há expectativa de que o resultado global do trabalho permita fornecer um quadro amplo e detalhado da execução desse tipo de repasse na atualidade. A partir dessa verificação, pretende-se apresentar propostas para aprimorar a governança e a gestão das transferências especiais de forma a contribuir para o fortalecimento do controle social e dos controles internos e externos sobre as emendas parlamentares, e fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficientes e transparentes na alocação desses recursos orçamentários.

82. A participação efetiva de quase todos os tribunais de contas dos estados e dos municípios na Ação em um tema atualmente bastante relevante, deve reforçar a rede de controle, a elevação da imagem institucional, o aprimoramento de técnicas e procedimentos e a visão abrangente sobre a atual situação da execução das Transferências Especiais pelos entes federados.

IV – METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DE AUDITORIA

83. Considerando a natureza de trabalho coordenado entre os tribunais de contas participantes, a metodologia proposta para esta auditoria teve como objetivo garantir uma análise robusta, sistêmica e estratégica, que combinasse análise documental, inspeções físicas, entrevistas e cruzamento de dados.

84. Foram observadas a jurisprudência (STF e TCU), normas atualizadas e trabalhos recentes do TCU sobre a temática.

85. A fiscalização foi orientada por três eixos de avaliação, quais sejam: transparência, rastreabilidade e identificação de irregularidades e inconformidades em elementos de governança ou de gestão, tanto na alocação quanto na execução dos recursos.

86. Na fase inicial, a definição da amostra de objetos para fiscalização foi apoiada por especialista em dados do TCU.

87. Para garantir eficiência e eficácia, papéis de trabalho foram padronizados e disponibilizados para todos os participantes da Ação – como a Matriz de Planejamento, a Matriz de Procedimentos, modelo de Ofício de Requisição, Relatório Resumido e outros.

88. Em todos os casos, as fiscalizações foram realizadas in loco pelas equipes dos tribunais de contas.

89. Foram realizadas diversas reuniões (remotas) com todos os auditores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

participantes, para orientar, dirimir dúvidas e trocar experiências no decorrer dos trabalhos. Ainda na parte de comunicação, devido ao grande número de equipes de fiscalização, foram utilizadas ferramentas eletrônicas de comunicação e compartilhamento de arquivos (Whatsapp® e MS Teams®).

90. Também foi padronizado o indicador para avaliação da transparência ativa nos sites dos entes beneficiários, como será descrito mais adiante.

IV.1 Seleção de objetos da auditoria e período abrangido pela fiscalização

91. Foi utilizada uma combinação de aspectos quantitativos e indicadores qualitativos de risco, a fim de permitir direcionar a atuação para os entes com maior risco ou relevância, em consonância com as boas práticas de auditoria. A fiscalização abrangeu ***as transferências especiais realizadas*** *no* ***período de 2022 a 2024****. Selecionou-se esse período para abranger transferências realizadas antes e a partir de 2024, ano no qual foi publicada a IN-TCU 93/2024, primeiro normativo que trouxe regulamentação para a execução das transferências especiais. Foi também no ano de 2024 que foram emitidas as decisões do STF que trouxeram inovações quanto à indicação das emendas pelos parlamentares, como a necessidade de apresentação prévia do plano de trabalho indicando onde os recursos serão aplicados.*

IV.2 Metodologia da seleção dos entes objeto da fiscalização

92. Foram utilizados critérios de materialidade (valor dos repasses), risco (municípios com histórico de irregularidades) e representatividade geográfica para selecionar as transferências a serem auditadas, conforme indicado nas etapas a seguir (para mais detalhes, ver Apêndice A).

a) Primeira etapa – seleção inicial dos entes federados a serem auditados: materialidade e representatividade geográfica

93. Para assegurar representatividade e abrangência nacional, foram selecionados dezesseis entes beneficiários por Unidade da Federação (UF), compreendendo o estado (UF) e os quinze municípios daquele estado que mais receberam recursos no período examinado.

b) Segunda etapa – priorização da seleção inicial: avaliação de risco

94. Após a escolha dos dezesseis entes federados por UF (estado e quinze municípios do estado que mais receberam recursos no período), a hierarquização dos municípios selecionados foi realizada com base em indicadores de risco. Para isso, foi aplicado um ***índice de priorização*** *(variando de 0 a 1), composto a partir dos seguintes quatro indicadores: (i) valor transferido per capita; (ii) Indicador de Desempenho de Recebedores de Recursos em Transferências Legais da União (IDTRU-DL); (iii) quantidade de planos de trabalho inseridos na plataforma Transferegov.br pelo ente para as transferências especiais recebidas; e (iv) quantidade de relatórios de gestão inseridos na plataforma Transferegov.br pelo ente relativamente às transferências especiais recebidas.*

95. Ao final dessa segunda etapa, foram elaboradas planilhas segregadas para cada estado da federação, contendo diversos dados relativos às emendas priorizadas, respectivas transferências e entes beneficiários (estados e respectivos municípios).

c) Terceira etapa – Diretrizes finais para a escolha das transferências a serem auditadas

96. Após a aplicação dos critérios de seleção e das ferramentas de priorização constantes nas planilhas, a definição das transferências especiais que seriam efetivamente auditadas por cada um dos Tribunais de Contas observou as seguintes diretrizes mínimas, garantindo diversidade e representatividade da amostra: (i) fiscalizar ao menos três transferências especiais; (ii) incluir ao menos uma transferência realizada em 2024; (iii) ao menos uma transferência para custeio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

e outra para investimento; (iv) ao menos uma das transferências que tenha sido destinada ao ente estadual e uma destinada a entes municipais; (v) ao menos uma transferência em execução (que os recursos não estejam sem movimentação, nas contas bancárias).

c) Quarta etapa – seleção final das transferências a serem auditadas

97. A seleção final das transferências a serem auditadas foi realizada por cada Tribunal de Contas, a partir das diretrizes indicadas na terceira etapa. Sobre os objetos a serem auditados em cada transferência, considerando que se trata de um trabalho de conformidade, deveriam ser verificadas todas as contratações realizadas com recursos das transferências selecionadas.

IV.3 Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP)

*98. Parte da presente fiscalização teve como objetivo averiguar a transparência e a rastreabilidade da execução das transferências especiais, com vistas a propor melhorias nos mecanismos de divulgação e gestão desses recursos. Especificamente com relação à transparência, a auditoria utilizou como parâmetro o **Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP)**, que classifica o nível de transparência dos entes em uma escala que varia de "Insuficiente" (0 a 20%) a "Alta" (81% a 100%), com foco no ponto de vista do cidadão (e não da função de Controle Interno ou Externo)*

99. Desenvolvido no âmbito de Auditoria Operacional realizada pelo TCU sobre os mecanismos de promoção da transparência no repasse de recursos por meio de emendas parlamentares (TC 000.687/2025-1, Acórdão 2845/2025-TCU-Plenário), o TAEP consiste na coleta e análise de dados dos portais oficiais de entes selecionados, avaliando aspectos como a divulgação, detalhamento, acessibilidade e atualização das informações. Dessa forma, buscam-se identificar possíveis deficiências e propor melhorias que assegurem a transparência e rastreabilidade dos recursos públicos. Mais detalhes podem ser vistos no Apêndice H.

IV.4 Limitações de auditoria

100. Dentre as limitações observadas nas fases de planejamento e execução do trabalho podem ser destacadas as seguintes:

a) tratar-se de uma auditoria piloto, cuja metodologia seria testada;

b) não estar o trabalho previsto, inicialmente, no planejamento anual de todos os tribunais de contas participantes, sendo necessária a realização de ajustes que adequasse a fiscalização ao planejamento dos órgãos de controle. Esse fato impactou a conclusão dos trabalhos por alguns tribunais. O TCE-RR auditou apenas uma das duas transferências especiais que havia previsto fiscalizar, enquanto o TCE-MS não conseguiu finalizar o trabalho no prazo estabelecido;

c) ser exíguo o prazo para a conclusão e a entrega dos resultados, dada a amplitude do trabalho;

d) não atendimento ou atendimento intempestivo de ofícios de requisição por alguns entes beneficiários, impossibilitando o pleno esclarecimento e análise dos fatos pelos tribunais de contas no prazo de envio dos resultados para consolidação;

e) inviabilidade do julgamento dos relatórios produzidos pelas equipes dos diversos tribunais de contas participantes da Ação antes da consolidação do trabalho pelo TCU, considerando-se, nesse contexto, a decisão do Min. Flávio Dino, na ADPF 854/DF, para apresentação dos resultados ainda no ano de 2025.

V – ACHADOS: FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELA UNIDADE TÉCNICA DO TCU

101. Este capítulo é destinado a apresentar um resumo dos achados da fiscalização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

diretamente realizada pela equipe de auditoria designada pela Unidade de Auditoria Especializa em Gestão do Estado e Inovação / AudGestãoInovação, do TCU. Mais detalhes podem ser vistos nas peças 86 e 121 do TC 010.856/2025-0.

102. Considerando-se que o TCE-TO não pôde participar da execução na Ação, decidiu-se que a Unidade Técnica do TCU fiscalizaria a execução de algumas transferências especiais naquele estado. Por oportuno, considerando a disponibilidade e a facilidade logística, incluiu-se, também, a previsão de fiscalização em um município do estado do Ceará.

103. Assim, houve fiscalização das seguintes transferências, nos municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO:

Tabela 6 - Fiscalização realizada pelo TCU

Paraíso do Tocantins/TO		
Emenda (n°/ano)	*Nat. Despesa*	*Valor (R$)*
38820001-2023	*Investimento*	*10.000.000,00*
37750011-2022	*Investimento*	*1.900.000,00*
41860019-2024	*Custeio*	*1.417.425,00*
Aquiraz/CE		
Emenda (n°/ano)	*Nat. Despesa*	*Valor (R$)*
26760008-2024	*Investimento*	*4.000.000,00*
40280004-2024	*Custeio*	*1.000.000,00*
	Total	*18.317.425,00*

***Fonte**: equipe de fiscalização*

Município de Paraíso de Tocantins / TO

V.1 Falta de Planejamento adequado para a aplicação dos recursos

Natureza: Planejamento, Governança e Controles Internos

V.1.1 Situação encontrada

104. A Prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO contratou serviços cujas fontes de recursos seriam transferências especiais (TE). Contudo, observaram-se casos em que tais recursos foram insuficientes para custear as respectivas contratações, tendo sido utilizados recursos provenientes de TEs destinadas a outros objetos, conforme os respectivos planos de trabalho. Os problemas foram identificados na execução dos recursos recebidos por meio da transferência especial 2023.38820001 e da TE 2023.30880003 (não fazia parte do objeto da auditoria). Situação similar foi verificada na execução das TEs 2024.41860019 e 2022.37750011.

Transferências especiais 2023.38820001 e 2023.30880003

105. A prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO celebrou o Contrato 43/2023 cujo objeto é a "ampliação da rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública". A contratação teria, como fonte de recursos, repasses oriundos da Transferência Especial 2023.30680003

106. Essa Transferência Especial foi depositada na conta corrente 59.990-5, agência 0804-4, Banco do Brasil (BB). Contudo, constatou-se que tais recursos foram depositados conjuntamente com os recursos de outras transferências especiais, como demonstrado na Tabela 7 a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Tabela 7 – Transferências Especiais Depositadas na c/c 59.990-5, ag. 0804-4, Banco do Brasil

Código TE	*Valor (R$)*	*Data*	*Plano de trabalho (Transferegov.br)*
2023.38820001	*10.000.000,00*	*31/8/23*	*Implantação de data center, vídeo monitoramento e inclusão social com rede Wi-Fi e infraestrutura de rede óptica.*
2023.30680003 (*)	*1.000.000,00*	*31/8/23*	*Ampliar rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública com utilização de pontos de luminárias de LED de 100w e 150w em bairros, praças e logradouros públicos incluindo mão de obra de retirada das luminárias antigas e a instalação de novas.*
2023.40960005 (*)	*2.500.000,00*	*3/10/23*	*- Pavimentação asfáltica, calçada, sinalização horizontal, vertical e drenagem pluvial e recapeamento em CBUQ; e* *- Construção de um parque ecológico urbano no setor interlagos.*
2023.39730011 (*)	*575.000,00*	*2/12/23*	*Contratação de pessoa jurídica de direito privado, por meio do sistema de credenciamento, para prestação de serviços na área da saúde, na realização de Cirurgias eletivas.*
TOTAL	*14. 075.000,00*		*(*) Transferências que não faziam parte do escopo da auditoria*

***Fonte**: equipe de fiscalização*

107. É bom esclarecer que, conforme consta no tópico Perguntas Frequentes - FAQ Sobre Transferência Especial do Transferegov.br, no período de 2020 a 2023, caso o beneficiário recebesse mais de uma transferência especial no ano, os normativos do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) facultavam ao ente beneficiário optar por "escolher até duas instituições financeiras para que fossem abertas duas contas correntes" para recebimento de transferências especiais, ou, alternativamente, centralizar esses repasses em uma única conta corrente. Por essa razão, várias transferências eram depositadas em uma mesma conta corrente, o que pode prejudicar a rastreabilidade dos recursos.

108. A partir de 2024, por força do disposto no § 5º, do art. 2º, da IN-TCU 93/2024, as transferências especiais passaram a ser depositadas em contas correntes específicas para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, sendo vedada a transferência financeira para outras contas correntes.

109. No caso em exame, a situação de compartilhamento de recursos de diferentes transferências na mesma conta corrente, indicada na tabela 7, prejudicou o controle por parte do beneficiário e ensejou o desembolso financeiro para aquisição de bens e execução de serviços não previstos inicialmente nos planos de trabalho de algumas daquelas transferências.

110. Para demonstrar essa constatação, observe-se que, até 15/8/2025, o saldo da conta corrente em que os recursos das quatro transferências foram depositados era de R$ 1.938.934,43, sendo que já tinham sido realizados os seguintes desembolsos (não foram incluídos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

pagamentos relativos à transferência 2023.39730011):

Tabela 8 – Resumo dos Valores Pagos, até 15/8/2025, com recursos depositados na conta corrente 59.990-5, agência 0804-4, do Banco do Brasil

Destinação dos recursos	*Valor Pago (R$)*
Infraestrutura de rede óptica	*979.440,00*
Cidade Inteligente (diversos, menos "infraestrutura de rede lógica")	*5.093.480,28*
Pavimentação asfáltica	*1.274,370,04*
Iluminação de LED	*5.919.396,99*
Total (R$)	*13.266.687,31*

***Fonte**: elaboração própria*

111. Como se observa, foi despendido o montante de R$ 5.919.396,99 para os serviços de "ampliação da rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública". No entanto, das transferências especiais depositadas na conta corrente 59.990-5 (BB), apenas a TE 2023.30680003, de R$ 1.000.000,00, tinha como objeto a execução desses serviços.

112. Infere-se, pois, que foram usados recursos de outras transferências para suportar despesas com os serviços de iluminação pública em LED, contrariando o que estava previsto nos planos de trabalho das transferências.

113. De fato, durante a visita ao município de Paraíso do Tocantins/TO, a equipe de auditoria do TCU verificou a documentação (requisição de pagamentos, documentos de liquidação e pagamentos) alusiva à execução dos recursos da Transferência Especial 2023.38820001, constatando que houve pagamento de serviços do Contrato 43/2023 com valores dessa transferência, ainda que não houvesse previsão do referido objeto no seu plano de trabalho.

114. A constatação demonstra falta de planejamento da Prefeitura de Paraíso do Tocantins na execução dos recursos das transferências especiais recebidas no ano de 2023 e depositadas na conta corrente 59.990-5, agência 0804-4, do Banco do Brasil (BB), com a utilização de recursos, inicialmente previstos para um objeto, em outros.

115. Esse fato traz prejuízo à transparência e à rastreabilidade, pois dificulta a vinculação da fonte dos recursos aos serviços executados com cada uma das transferências especiais depositadas na conta corrente 59.990-5 (BB). Também indica que a fonte de recursos inicialmente prevista não seria capaz de custear a totalidade das despesas da contratação.

116. Cabe esclarecer que, apesar desse déficit de planejamento observado, verificou-se que os recursos foram aplicados nos objetos indicados nos processos licitatórios analisados. Ainda foi possível evidenciar o nexo causal entre as despesas pagas e os serviços executados, o que possibilitou a rastreabilidade da execução da despesa, ainda que com certa dificuldade.

117. A prestação de contas final dos recursos – assim como as prestações parciais – deve demonstrar de maneira clara e pormenorizada os objetos nos quais os recursos foram aplicados, evidenciando as alterações realizadas na execução, em confronto com o que estava inicialmente previsto e cadastrado no plano de trabalho inserido no Transferegov.br.

Transferências especiais 2024.41860019 e 2022.37750011

118. A transferência especial 2024.41860019 foi destinada especificamente para ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial, conforme plano de trabalho 09032024-064774/2024,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

registrado na plataforma Transeferegov.br. A execução desta emenda compreende o período entre 1/1/2025 e 1/1/2028.

119. Por sua vez, o processo 932/2023 foi autuado pela prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO em 15/5/2023, para Adesão ao Registro de Preços 33/2023, oriundo do Pregão Presencial 4/2022 (Lajeado/TO). O objeto do contrato envolve serviços de manutenção predial nas instalações administrativas e operacionais da Prefeitura de Paraíso do Tocantins (Prédio de Recursos Humanos, Conselho Tutelar e Almoxarifado).

120. O contrato 29/2023 foi então firmado com a empresa EVR Construtora LTDA (CNPJ 24.687.961/0001-84), com valor inicial de R$ 391.880,81, sendo posteriormente realizados dois termos aditivos e um apostilamento. Após tais alterações, o contrato passou a contemplar outros prédios com serviços de reforma e manutenção, bem como adicionada parte do recurso da transferência especial 2024.41860019 como fonte de custeio.

121. Desta forma, além dos recursos próprios inicialmente previstos, foi identificado gasto de R$ 171.533,43 provenientes dessa última transferência especial (Nota de Reserva 001647, presente à fl, 500, p. 103 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf).

122. O referido processo apresenta relatórios técnicos e fotográficos acerca de serviços comuns de engenharia no âmbito da Unidade Básica de Saúde Beatriz Medeiros (fl 531, p. 154 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf), bem como Nota Fiscal 58/2024, de 24/7/2024, no valor R$ 118.500,45 relacionada a tais serviços (fl. 575, p. 198 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf).

123. Em seguida, foi realizado o lançamento da Nota de Liquidação 001/2024, também no valor R$ 118.500,45, apontando a utilização de recursos provenientes de "Transferência Especial da União", com saldo remanescente de R$ 53.033,01 (fl. 579, p. 203 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf).

124. Da análise documental, denota-se que parte dos recursos da transferência especial 2024.41860019 foram utilizados para complementar outras contratações no município, servindo como reforço de caixa a despesas que, inicialmente, não estavam relacionadas com a finalidade do repasse, vale dizer, com ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial.

125. Ademais, convém chamar atenção ao fato de que a transferência especial 2024.41860019 serviu, também, para custear o credenciamento de serviços de saúde ao município de Paraíso do Tocantins/TO. Nesse sentido, no Processo 29355/2025, o ente municipal publicou o Edital de Chamada Pública para Credenciamento 001/2025, em 27/2/2025, com valor total de R$ 6.055.830,00, cujo objeto era a contratação de forma complementar de pessoa jurídica de direito privado por meio de credenciamento de serviços de saúde, gerencial e assistencial com prestação de atendimento de urgência/emergência em UPA Integral (24h/dia) com estrutura física e recursos humanos adequados.

126. Percebe-se que o valor total da transferência especial 2024.41860019 é inferior ao necessário para custear o contrato anual (R$ 1.417.425,00, frente aos R$ 6.055.830,00 necessários para fazer face ao contrato). Assim, resta evidenciado que o município precisará utilizar recursos próprios para complementar o montante.

127. Essa mistura de recursos sem uma segregação clara pode gerar desafios relacionados à transparência na execução das transferências especiais.

128. Situação similar ocorreu com a transferência especial 2022.37750011, cujo valor total é de R$ 1.900.000,00. Este recurso vem sendo utilizado para a construção de Ginásio Poliesportivo no Setor Jardim Paulista do município. No entanto, a conta bancária relacionada a essa Emenda chegou a apresentar saldo de R$ 2.200.000,00, conforme consta no extrato da conta corrente da emenda (arquivo 56856-2 TRANSF ESPECIAIS-1716109). Esse acréscimo de R$ 300.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

demonstra confusão entre recursos da emenda com outros do município, situação que mitiga a rastreabilidade e fragiliza o controle acerca desses repasses de transferências especiais.

129. Tem-se, portanto, um cenário no qual o município de Paraíso do Tocantins/TO utiliza as chamadas transferências especiais como reforço de caixa a despesas que entende prioritários, dinâmica que por vezes pode gerar confusão dos recursos e mitigar o controle – interno, externo ou social.

V.1.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno sobre transferências especiais.

c. Inobservância do previsto no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) e no art. 16, II e §4º, I, da LC 101/2000 (LRF), ensejando contratações financiadas por repasses provenientes de transferências especiais, sem recursos suficientes para a sua conclusão.

V.1.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO em 2023, dificultando o controle institucional e o social.

b. Utilização de recursos de transferências especiais com finalidades não relacionadas ao objeto da contratação, diante da insuficiência de recursos das transferências especiais às quais tais objetos estariam vinculados (fonte de recursos).

V.1.4 Critérios

a. Art. 163-A, CF.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

c. Lei 14.436/2022 (LDO 2023), art. 72, V

d. Lei 14.791/2023 (LDO/2024), art. 74, V e 83, § 2º

e. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 16, II e §4º, I

V.1.5 Evidências

a. Informações sobre as transferências auditadas no portal Transferegov.br: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36690/plano-trabalho/executor/detalhamento/4898.

b. Contrato nº 39/2023, firmado entre a Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins e a empresa Tecno – IT Tecnologia, Serviços e Comunicação S.A (CNPJ 19.354.200/0001-70) (peça 122)

c. Contrato nº 033/2024, decorrente do Pregão Eletrônico (SRP) nº 3/2024, foi firmado entre a Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins e a empresa CRP Comércio de Equipamentos e Suprimentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.998.285/0001-09) (peça 122)

d. Contrato nº 043/2023, firmado entre a Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins e a empresa MC Serviços e Manutenções Elétricas Ltda. (CNPJ 42.145.021/0001-45) (peça 122)

e. Extrato bancário da conta corrente em que os recursos da transferência especial 202338820001 foram depositados: Banco do Brasil, Ag. 0804-4, conta corrente: 59.990-5;

f. Ficha de rastreabilidade de pagamentos.

g. Nota de Reserva 001647, que aponta a utilização de R$ 171.533,43 provenientes da transferência especial 202441860019 como fonte de custeio. Nota Fiscal 58/2024, de 24/7/2024, no valor de R$ 118.500,45, referente aos serviços realizados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

V.1.6 Proposta de Encaminhamento

130. Embora o achado persista, considera-se desnecessária a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação verificada, o que pode ser feito quando do registro do relatório de gestão no sistema Transferegov.br.

131. Isso posto, propõe-se:

a) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ***dar ciência*** *à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que a utilização de recursos da transferência especial 2023.388200001 para pagamentos no Contrato 43/2023, e de recursos da transferência especial 2024.41860019 para pagamentos no contrato 29/2023, cujos objetos contratuais não se relacionam com as finalidades declaradas nos respectivos planos de trabalho das transferências, no sistema Transferegov.br, violaram os princípios da legalidade e da transparência, previstos no art. 37, caput e 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e não observaram o disposto no art. 16, II e §4º, I da Lei Complementar 101/2000, no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), no inciso II do art. 83, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e no §6º do art. 2º e §§ 1º e 2º do art. 3º, da IN-TCU 93/2024. (Achado 1)*

V.2 Precariedade das informações registradas na plataforma Transferegov.br acerca das transferências recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO

Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.2.1 Situação encontrada

132. Foi identificada transferência especial, no valor de R$ 10 milhões, com uma única meta genérica declarada. Por outro lado, verificou-se que a prefeitura do município não apresentou os relatórios de gestão parciais para quatro transferências especiais fiscalizadas, as quais envolvem recursos da ordem de R$ 14,5 milhões

Plano de Trabalho com informações genéricas, que não permitem o adequado controle de finalidade da transferência especial e compromete a transparência

133. O plano de trabalho da transferência especial 2023.38820001, com o valor de R$ 10 milhões, possui apenas uma meta declarada, cuja descrição é idêntica à descrição do próprio plano de trabalho.

134. No plano de trabalho da transferência cadastrado no Transferegov.br, consta que o objeto a ser executado é a "implantação de data center, vídeo monitoramento e inclusão social com rede Wi-Fi e infraestrutura de rede óptica". Contudo, há uma única meta registrada para atingimento do objeto da TE:

Figura 2 – Meta cadastrada para a Transferência Especial 2023.388200001

Lista de Metas

	Meta	Descrição	Unidade	Quantidade	Meses Previstos	Ações
^	Meta 1	IMPLANTAÇÃO DE DATA CENTER, VIDEO MONITORAMENTO E INCLUSÃO SOCIAL COM REDE WI-FI E INFRAESTRUTURA DE REDE OPTICA	UN	1	60	

Fonte*: Transferegov.br*

135. Na visita feita pela equipe de auditoria ao município de Paraíso do Tocantins/TO, averiguou-se que o objeto em que estão sendo aplicados os recursos pode ser dividido cinco metas distintas, quais sejam: i) implantação de data center; ii) aquisição e instalação de gerador de energia 25KVA; iii) aquisição e instalação de sistema de vídeo monitoramento; iv) inclusão social com rede Wi-Fi; e v) infraestrutura de rede óptica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

136. Além disso, há outro objeto sendo executado com os recursos da transferência 2023.38820001 – "serviços de adequação e substituição de iluminação pública com utilização de pontos de luminária em LED 100W e 150W"), o qual também pode ser desdobrado em metas.

137. Assim, resta evidenciado que o plano de trabalho cadastrado no sistema Transferegov.br é genérico e não permite o controle da finalidade da transferência especial 202338820001. A ausência de informações detalhadas sobre todos os objetos nos quais os recursos estão sendo aplicados fere o princípio da transparência pública e às boas práticas de gestão.

138. Segundo a Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025, art. 6º, a reprovação do plano de trabalho referente a uma transferência especial pode ensejar a suspensão do recebimento de novas transferência especiais ao ente federado, diante da caracterização de impedimento de ordem técnica.

139. No entanto, cumpre registrar que, em decisão proferida em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854/DF, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino dispensou os órgãos setoriais da análise e aprovação dos planos de trabalho referentes às transferências especiais relativas ao período de 2020 a 2024. Na mesma decisão, manteve-se, contudo, a obrigatoriedade de exame, pelos órgãos setoriais, das correspondentes prestações de contas (relatórios de gestão).

140. Deve-se esclarecer, ademais, que a ausência de informações detalhadas nos planos de trabalho pode gerar dificuldades aos órgãos setoriais no momento da análise dos respectivos relatórios de gestão, uma vez que tais planos deveriam conter os elementos necessários à adequada identificação do objeto sobre o qual se presta contas. Assim, a inexistência ou a incompletude das informações constantes dos planos de trabalho compromete a adequada prestação de contas dos recursos repassados por meio das transferências especiais ora analisadas.

Não apresentação de Relatórios de Gestão parciais

141. Verificou-se que a Prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO não inseriu, na plataforma Transferegov.br, relatórios parciais para as transferências especiais 2022.37750011 (R$ 575.000,00), 2023.38820001 (R$ 10.000.000,00), 2023.40960005 (R$ 2.500.000,00) e 2024.41860019 (R$ 1.417.425,00), informando em que fase estava a execução dos recursos recebidos, na forma prescrita no §1º do art. 3º da IN-TCU 93/2024 e art. 4º da Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025.

142. A prefeitura informou, por meio do Ofício 093/2025 – GPMC, de 9/8/2025, que os trinta relatórios de gestão não foram inseridos no Transfergov.br porque os planos de trabalho das transferências ainda estavam em análise, sendo que o sistema só aceita a inserção de relatórios de gestão para transferências cujo plano de trabalho tenha sido aprovado.

143. De fato, devido a uma regra operacional, o sistema Transfergov.br, até o final de 2025, possuía uma trava que impedia a inserção de relatórios de gestão para as transferências cujo plano de trabalho não houvesse sido previamente aprovado pelas instâncias dos ministérios.

*144. Porém, essa situação foi superada após a já citada decisão de **24/8/2025** na **ADPF 854/DF**, quando o relator do feito, o Ministro Flávio Dino, acolheu manifestação do TCU no sentido de dispensar a análise dos planos de trabalho das transferências especiais de 2020 a 2024 por parte dos ministérios setoriais, sem, contudo, eximir os gestores de inseri-los no Transferegov.br, bem como dos respectivos relatórios de gestão (parciais e final). As medidas necessárias para o cumprimento da decisão mencionada foram implementadas pelo MGI dias após, eliminando a trava do sistema que impedia a inserção dos relatórios de gestão para os planos de trabalho ainda não aprovados.*

145. Ademais, o óbice do Transferegov.br não impediria que o ente beneficiário elaborasse os relatórios de gestão e disponibilizasse os documentos e informações em seu próprio portal de transparência, de modo a prestar contas e dar transparência sobre o andamento das obras/serviços executados com os recursos recebidos por meio das transferências especiais, o que não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

foi verificado.

V.2.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno sobre os recursos de transferências especiais.

b. Inobservância de disposições legais sobre gestão responsável e transparência no trato do gasto público e das orientações de registros de informação na plataforma Transferegov.br.

c. Inobservância ao §1º do art. 3º da IN-TCU 93/2024 e art. 4º da Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025

V.2.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO em 2023

b. Dificuldade para o controle institucional e o social da execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO.

c. Ausência de transparência na aplicação dos recursos relativos às Transferências Especiais 2022.37750011, 2023.38820001, 2023.40960005e 2024.41860019.

V.2.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

*c. Lei 14.436/2022 (LDO 2023), art. 81, § 2º, II, **in fine**,*

d. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 48, § 1º, II

e. IN-TCU 93/2024, art. 3º, § 1º

f. Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025, art. 4º

g. Decisão de 24/8/2025 na ADPF 854/DF

V.2.5 Evidências

a. Informações sobre as transferências auditadas no portal Transferegov.br:

https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36690/plano-trabalho/executor/detalhamento/4898

https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36690/relatorio-gestao

https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/32564/relatorio-gestao

https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/38271/relatorio-gestao

https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/64774/relatorio-gestao

b. Ofício 093/2025-GPMC, de 9/8/2025 – Prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO

V.2.6 Proposta de Encaminhamento

146. Considera-se desnecessária, nesta fiscalização, a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista existir a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação verificada, o que pode ser feito quando do registro do relatório de gestão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

no sistema Transferegov.br. Deve ser considerado que à época dos eventos, a IN-TCU 93/2024 não estava vigente, tampouco haviam sido exaradas as decisões na ADPF 854/DF que tratam das exigências acerca dos planos de trabalho, incluindo a que permitiu que os planos de trabalho das transferências especiais de 2020 a 2024 sejam analisadas quando do exame dos relatórios de gestão.

147. Isso posto, propõe-se:

*b) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que a ausência de registro de informações detalhadas no plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001 na plataforma Transferegov.br viola o princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A), não observou o disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000, e no art. 81, § 2º, II, **in fine**, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), e que a não inserção de relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br viola o disposto no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024 e descumpre a decisão exarada em 24/8/2025 na ADPF 854/DF. (Achado 2)*

V.3 Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no portal de transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO

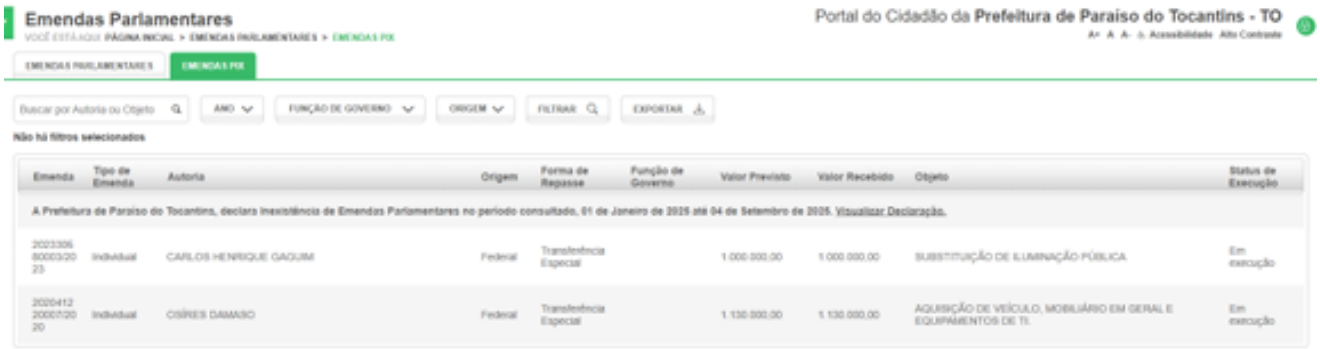
Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.3.1 Situação encontrada

148. O portal de transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO apresentou informações desatualizadas sobre as transferências especiais recebidas. Utilizando-se o indicador TAEP, a avaliação realizada na fiscalização resultou em um índice de 43,33%, o que aponta para a necessidade de aprimorar a gestão de informação de forma a assegurar a transparência necessária.

149. A equipe de auditoria identificou que o município possui uma seção específica para as transferências especiais no portal. No entanto, a listagem estava desatualizada, com apenas duas transferências, conforme Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Imagem do Portal de Transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO.



***Fonte**: Portal de Transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO*

150. Ademais, foram detectadas outras deficiências nos mecanismos de transparência ativa, como informações genéricas sobre o plano de trabalho das emendas e ausência de cronograma de execução, resultando no "score" de apenas 43,33% (indicador TAEP), considerado como "regular".

151. Esse problema é agravado quando se considera que o município também tem demonstrado ineficácia no registro de informações na plataforma Transferegov.br, como apontado no anterior (Achado V.2).

152. A transparência ativa promovida pelo ente federado é útil não apenas para subsidiar o controle social na etapa de execução das transferências especiais, mas também na de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

prestação de contas (ver IN-TCU 93/2024 e Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025), uma vez que pode auxiliar na compreensão da execução do objeto cujos recursos foram aplicados.

153. Na reunião de encerramento dos trabalhos de campo da equipe, os gestores do município reconheceram as fragilidades encontradas, bem como informaram que estavam reformulando o Portal de Transparência do ente, a fim de atualizar as informações e proporcionar maior transparência da aplicação dos recursos transferidos para o município.

V.3.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno.

b. Ausência de rotina sistematizada de atualização e de detalhamento das informações no portal de transparência do município.

c. Inobservância de disposições legais sobre gestão responsável e transparência no trato do gasto público.

V.3.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO

b. Dificuldade de controle institucional e o social sobre a execução das transferências especiais feita pelo município.

V.3.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

*c. Lei 15.080/2024 (LDO 2025), art. 82, § 1º, **in fine**,*

d. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 48, § 1º, II

e. Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024

f. Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP).

V.3.5 Evidências

a. Observações diretas no Portal de Transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO (https://paraiso.to.gov.br/transparencia), realizadas entre os dias 11/8/2025 e 15/8/2025.

b. Índice obtido pela aplicação do Indicador TAEP

V.3.6 Proposta de Encaminhamento

154. Considera-se desnecessária, neste momento a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação apontada, e a possibilidade futura de verificação de melhorias pela gestão municipal, por exemplo, por meio do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).

155. Isso posto, propõe-se:

*a) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência viola o princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e não observa o disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 3)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Município de Aquiraz/CE

V.4 Cláusulas restritivas no edital do Pregão Eletrônico 01.002/2022PE

Natureza: Regularidade na Execução dos Recursos

V.4.1 Situação encontrada

156. No Pregão Eletrônico 01.002/2022PE, promovido pela Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE, cujo objeto foi a contratação de serviços de videomonitoramento e vigilância monitorada para vias públicas e unidades municipais, com valor inicial de R$ 3.360.000,00, financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 202440280004 (num total de R$ 622.719,99), foram identificadas cláusulas restritivas inseridas no edital e no Termo de Referência, sem justificativas técnicas adequadas, a saber (v. peça 92, p. 238, 257, 246, 252, 258, 237 e 256):

- *Exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação (itens 6.6.6 do edital e 4.1.8 do TR), em desacordo com o rol taxativo previsto na Lei 8.666/1993, vigente à época, e, atualmente, na Lei 14.133/2021 e, ainda, em desacordo com jurisprudência consolidada do TCU.*

- *Estipulação de prazo exíguo para execução dos serviços — até cinco dias para início e quinze dias para conclusão, sem possibilidade de prorrogação (itens 10.2 do edital e 12 do TR) — considerado tecnicamente inviável, especialmente diante da necessidade de autorizações externas, como o compartilhamento de postes por concessionárias, cujo prazo regulamentar pode chegar a noventa dias.*

- *Exigência de profissional de nível superior (engenharia da computação ou elétrica) no quadro permanente da empresa na data de publicação do edital, com atestado de responsabilidade técnica (itens 6.5.3.1 do edital e 4.1.1 do TR), em afronta aos princípios da razoabilidade e à jurisprudência do TCU, que admite comprovação posterior à contratação.*

157. Adicionalmente, verificou-se que:

- *A pregoeira omitiu-se em relação à impugnação específica da empresa Grupo Smartseg sobre a exigência do contrato com a Enel, embora tenha respondido às demais impugnações, violando os princípios da publicidade e da transparência (peça 92, p. 356-363, 378-380);*

- *A assessora jurídica emitiu parecer favorável à minuta do edital sem questionar as cláusulas restritivas, contribuindo para a manutenção das irregularidades (peça 92, p. 227-228);*

- *A assessora jurídica emitiu parecer favorável à homologação sem analisar ou questionar a ausência de resposta à impugnação ao certame (peça 92, p. 588-590).*

158. A jurisprudência do TCU também é clara no sentido de que exigências relacionadas a autorizações ou licenças de terceiros – no caso, a existência prévia de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel – devem ser direcionadas exclusivamente ao vencedor do certame, como condição para a assinatura do contrato, e não como requisito de habilitação (Acórdão 1094/2004-TCU-Plenário, 6.306/2021-TCU-2ª Câmara, 1.463/2024-TCU-Plenário, entre outros).

159. Nesse contexto, evidencia-se erro grosseiro da Assessora Jurídica responsável pela análise das minutas do edital, quando emitiu parecer favorável à regularidade do edital e aos anexos sem ressalvar a exigência indevida de documentos não previstos no rol taxativo de habilitação disposto nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 (peça 92, p. 227-228).

160. Evidencia-se, também, erro grosseiro da Pregoeira, que deixou de responder a impugnação da empresa do Grupo Smartseg referente à exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura (peça 92, p. 351), o que constitui uma falha grave no cumprimento de seu dever de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

conduzir o certame, incluindo a obrigação de revisar cláusulas potencialmente restritivas à competitividade (art. 3º, §1º, I, Lei 8.666/1993; art. 5º, I, Lei 14.133/2021).

161. Em relação à referida exigência, a Enel Brasil, instada a se manifestar pela equipe de auditoria, esclareceu que qualquer empresa interessada pode solicitar autorização para compartilhamento de infraestrutura, desde que apresente os documentos exigidos pelo art. 8º da Resolução Aneel 1.044/2022. Ressaltou que as solicitações são analisadas em ordem cronológica, com prioridade para prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, e a resposta deve ser fornecida em até noventa dias, conforme o art. 11, § 1º, da Resolução Conjunta 001/1999 (peça 100).

162. Nesse contexto, observa-se que o serviço de videomonitoramento urbano licitado, por ser voltado à segurança pública municipal e com acesso às imagens restrito a autoridades autorizadas, não se enquadraria, conforme norma da Anatel, contida na Resolução 73/1998, como serviço de interesse coletivo, não recebendo, portanto, prioridade na análise.

Regulamento dos Serviços de Telecomunicações

Art. 17. Serviço de telecomunicações de interesse coletivo é aquele cuja prestação deve ser proporcionada pela prestadora a qualquer interessado na sua fruição, em condições não discriminatórias, observados os requisitos da regulamentação.

***Fonte**: Resolução Anatel 73/1998*

163. A situação é agravada quando se considera que os licitantes tinham apenas treze dias corridos para obtenção da autorização para compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará, visto que o aviso de licitação foi publicado em 2/2/2022, com prazo para recebimento de propostas até as 9h de 15/2/2022.

164. Essa restrição favoreceu diretamente a empresa Infolink Telecom Ltda., vencedora do certame, que já operava no município de Aquiraz desde 2015 e possuía as autorizações necessárias (v. peça 92, p. 497-516, 519-540). Tal condição conferiu à empresa uma vantagem substancial sobre os demais concorrentes que não dispunham de tempo hábil para obter autorizações equivalentes dentro do prazo estabelecido.

165. O Projeto Básico (peça 92, p. 6-7) e o Termo de Referência (peça 92, p. 9-15) não trazem justificativas técnicas para o prazo, configurando falha na fase preparatória da licitação (Acórdão 2158/2015-TCU-Plenário). O edital estabeleceu prazos rígidos para execução dos serviços: cinco dias para iniciar e quinze dias para concluir, vedando prorrogações (cláusulas 10.1, 10.2 e 10.2.6 do edital) (peça 92, p. 246).

166. A empresa MOB Serviços de Telecomunicações S.A. impugnou tais prazos, alegando inviabilidade técnica diante de fatores externos, como atrasos na entrega de equipamentos por fornecedores e a exigência mínima de trinta dias pelas companhias de energia elétrica para autorização de compartilhamento de postes (peça 92, p. 366-375).

167. Em resposta, a Pregoeira limitou-se a reproduzir manifestação do Secretário de Educação, que, sem apresentar justificativa técnica, considerou o prazo razoável, pois totalizaria vinte dias para realização dos serviços a contar da emissão da ordem de serviço (peça 92, p. 382-384, 387).

168. Outro ponto crítico refere-se à exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional, que impunha a presença de profissional no quadro permanente da empresa já contratado na data de publicação do edital (cláusulas 6.5.3 do edital – peça 2, p. 237, e 4.1 do Termo de Referência – peça 2, p. 256). Tais condições restringem indevidamente a competitividade do certame, conforme jurisprudência do TCU (ex.: Acórdão 3043/2009-TCU-Plenário), que admite comprovação por meio de contrato de prestação de serviços sem vínculo trabalhista.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

169. Registra-se que, em resposta a pedido de esclarecimento (peça 92, p. 349-350), foi admitindo vínculo por CTPS ou contrato reconhecido, contudo, a exigência de contratação prévia ao edital permaneceu, desconsiderando a dinâmica mercadológica e limitando a participação de empresas (peça 92, p. 362-363).

170. Por fim, a Assessora Jurídica emitiu parecer favorável à homologação do processo licitatório, sem analisar ou questionar a ausência de resposta à impugnação sobre o contrato de compartilhamento com a Enel Distribuição Ceará, contribuindo para a manutenção de cláusulas restritivas que comprometeram a competitividade e geraram indícios de direcionamento em favor de empresas com infraestrutura local prévia, que se sagrou vencedora do certame (peça 92, 588-590).

171. No mais, no que tange à pesquisa de preços, constatou-se uma variação de 33% entre as propostas, sem que fosse verificada a exequibilidade da menor oferta. Quanto aos preços em si, a ausência de referenciais públicos aplicáveis impossibilitou uma análise conclusiva sobre eventuais irregularidades; contudo, frise-se que houve grande disparidade no valor das propostas (de R$ 3.360.000,00 a R$ 30.000.000,00).

172. Além disso, não foram identificados elementos suficientes para avaliar a efetividade da fiscalização contratual. No entanto, foi realizada inspeção in loco que confirmou o funcionamento do objeto licitado

173. Em remate, os recursos foram aplicados conforme a finalidade da emenda parlamentar, sem irregularidades na classificação contábil ou na destinação, e o saldo remanescente gerenciado por meio de aplicação financeira, com resgates progressivos para pagamento dos serviços contratados.

174. Mais detalhes constam na peça 121 do TC 010.856/2025-0.

Figura 4 – Câmeras IP em vias públicas



Fonte: *equipe de auditoria*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Figura 5 – Central de Controle e Operações (CCO)





Fonte: equipe de auditoria

V.4.2 Causa(s)

a. Inobservância dos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade, além da legislação e da jurisprudência do TCU sobre licitações e contratos.

b. Fragilidade dos Controles Internos.

V.4.3 Efeitos

a. Comprometimento da competitividade e da isonomia no Pregão Eletrônico 01.002/2022PE, considerando que apenas três empresas participaram do certame, com ampla disparidade no valor das ofertas.

b. Evidência de direcionamento à empresa vencedora da referida licitação.

V.4.4 Critérios

a. Art. 37, caput, CFRB.

b. Art. 3º, caput e § 1º, I e II, arts. 27 a 33, art. 41, §1º, da Lei 8.666/1993.

c. Art. 5º, e art. 67, I, da Lei 14.133/2021.

d. Art. 3º, II, Lei 10.520/2002

e. Jurisprudência do TCU – Acórdãos: 1094/2004, 2197/2007, 237/2009, 3193/2014, 1656/2015, 2158/2015, 702/2016, 529/2018, 1463/2024, 1622/2025 (todos do Plenário); 7289/2022 (1ª Câmara); 6306/2021 e 5827/2011 (2ª Câmara)

V.4.5 Evidências

a. Processo administrativo do pregão eletrônico 01.002/2022PE (peça 91);

b. Resposta à requisição enviada pela equipe de auditoria (peça 100);

c. Ficha de Análise – Parte III da Matriz de Planejamento "Parte III – Regularidade na execução dos recursos" (peça 89, p. 21-40).

V.4.6 Proposta de Encaminhamento

*175. Diante das irregularidades identificadas, propõe-se que seja autorizada a constituição de **processos apartados** com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a fim de que, com base no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, sejam promovidas as **audiências** dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização (Apêndice K), num prazo de 15 dias, para que apresentem razões de justificativa com vistas à obtenção de esclarecimentos quanto às condutas adotadas e à apuração de eventual responsabilidade individual, em suma (Quadro 4):*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Quadro 4 – Informações para audiência dos responsáveis por indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico 01.002/202PE, realizado pela prefeitura do município de Aquiraz/CE

Responsável	*Cargo*	*Conduta / Irregularidade*
Jaime Cavalcante de Albuquerque Filho (CPF 190.759.523-68)	*Secretário de Educação*	*Aprovar o edital do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, contendo as seguintes cláusulas restritivas à competitividade, sem a devida justificativa técnica:* *a) Exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação, prevista nos itens 6.6.6 do edital e 4.1.8 do Termo de Referência, em desacordo com os arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 (vigente à época), e com jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.094/2004, 2.197/2007, 6.306/2021, 1.463/2024, 1.622/2025, entre outros), o que favoreceu empresas locais, como a vencedora do certame Infolink Telecom Ltda., que já possuía contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará;* *b) Estipulação de prazo exíguo para execução dos serviços, de até 5 dias para início e 15 dias para conclusão, sem possibilidade de prorrogação (itens 10.1, 10.2 e 10.2.6 do edital e item 12 do Termo de Referência), e sem justificativa técnica adequada. A exigência ignora a necessidade de autorizações externas, como o compartilhamento de postes, cujo prazo regulamentar pode alcançar até 90 (noventa) dias, criando desvantagem competitiva e expondo licitantes a sanções administrativas por fatores alheios ao seu controle, o que afronta os princípios da legalidade, isonomia e competitividade (art. 37, caput, da Constituição Federal; Art. 3º, caput e § 1º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002; e art. 5º, I, da Lei nº 14.133/2021) e cria vantagem competitiva indevida a empresas locais já integradas à infraestrutura do município, como a vencedora do certame, Infolink Telecom Ltda.;*
Éverton Acácio Morais (CPF 878.008.963-15)	*antigo Diretor e atual Secretário de Trânsito e Transporte*	
José Eloy da Costa Neto (CPF 008.903.233-05)	*Secretário de Cultura*	
Jonas Assunção de Aquino Neto (CPF 008.621.533-79)	*Secretário de Turismo*	
Antônio Napoleão Leite Figueira (CPF 241.757.653-87)	*Secretário de Infraestrutura/Obras*	
David Faustino de Lima (CPF 010.076.713-35)	*Secretário de Saúde*	
Loilde Bertouso do Vale (CPF 802.582.393-87)	*Secretária do Trabalho e Assistência Social*	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

		c) Exigência de profissional de nível superior na área de engenharia da computação ou elétrica, já contratado na data da publicação do edital, com atestado de responsabilidade técnica (itens 6.5.3.1 do edital e 4.1.1 do Termo de Referência), em afronta ao aos princípios da razoabilidade, isonomia e competitividade (art. 37, caput, da Constituição Federal; Art. 3º, caput e § 1º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, art. 3º, II, da Lei 10.520/2002; art. 5º, I, da Lei 14.133/2021) e à jurisprudência do TCU, que admite a comprovação posterior à publicação do edital.
Maria Francisca Sousa Gentil (CPF 203.008.673-87)	*Assessora Jurídica*	*a) Emitir de parecer favorável à regularidade da minuta do edital e anexos, sem ressalvar as irregularidades relativas às exigências de habilitação, e parecer favorável à homologação do processo licitatório, sem se manifestar sobre a ausência de resposta à impugnação da empresa Grupo Smartseg referente à exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação. Tal conduta configura erro grosseiro (art. 28, Decreto-Lei 4.657/1942) e concorre para a convalidação de cláusulas ilegais e restritivas à competitividade, em afronta aos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 e aos princípios da legalidade e isonomia (art. 37, caput, Constituição Federal).*
Maria Brena Alves dos Santos (CPF 057.568.283-39)	*Pregoeira*	*a) Omitir resposta à impugnação apresentada pela empresa do Grupo Smartseg, que questionou a exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura, argumentando que tal autorização é emitida exclusivamente para contratos ativos, tornando sua obtenção inviável para licitantes sem presença local no Ceará (Processo do Pregão Eletrônico 01.002/2022PE, peça 92, p. 351), descumprindo, com essa omissão, o art. 41, § 1º, da Lei 8.666/1993, e contribuiu para a manutenção de cláusula restritiva e anticompetitiva no edital*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

***Fonte**: Equipe de Fiscalização*

V.5 Cláusulas restritivas no edital do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE
Natureza: Regularidade na Execução dos Recursos

V.5.1 Situação encontrada

176. No Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, de valor R$ 1.992.360,00, destinado à modernização e implantação do projeto Aquiraz Cidade Inteligente, o qual foi financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 202440280004 (num total de R$ 319.740,00), foram identificadas evidências de direcionamento da licitação para beneficiar um licitante específico.

177. Os indícios que, em conjunto, configuram o direcionamento estão detalhados em documento específico do processo e resumidos a seguir (v. peça 104):

- ***Aglutinação indevida do objeto** – A unificação de quatro serviços distintos em um único lote, sem justificativa no processo, restringiu o universo de competidores, em afronta à Súmula-TCU 247.*

- ***Vedação à participação de consórcios** – Ao aglutinar o objeto em lote único e, ao mesmo tempo, vedar a participação de consórcios, dificultou-se a entrada de potenciais interessados em duas frentes: ao criar um objeto multifacetado que limitou a participação de empresas especializadas em apenas um dos segmentos; ao impedir que essas mesmas empresas pudessem se unir para apresentar uma proposta conjunta.*

- ***Barreira indevida de habilitação** – A exigência de contrato prévio com a concessionária de energia local como requisito de habilitação, e não como obrigação contratual, funcionou como uma barreira para empresas de outras localidades.*

- ***Especificações técnicas restritivas** – A descrição de componentes internos do Servidor Cloud Core Router, em vez de requisitos de desempenho, remete a fabricante específico e indica soluções e equipamentos que uma empresa já detinha previamente à contratação.*

- ***Fragilidade na análise jurídica do edital** – A assessoria jurídica da Prefeitura emitiu parecer favorável à minuta do edital sem questionar as cláusulas restritivas, contribuindo para a manutenção das irregularidades.*

- ***Inexistência fática de competitividade / licitante único** – Como consequência direta dos atos anteriores, o certame contou com a participação de um único licitante, a empresa que se sagrou vencedora, eliminando a disputa por lances, que é a essência da modalidade pregão.*

- ***Análise flexibilizada de habilitação** – A aceitação de qualificação técnica manifestamente frágil para parcela complexa do objeto – desenvolvimento de software inovador – sugere um nível de tolerância que dificilmente seria aplicado em um ambiente de ampla competição.*

- ***Empresa com relacionamento anterior com o Município** – A empresa vencedora da licitação, Infolink Telecom, já operava no Município de Aquiraz/CE desde 2015 e possuía as autorizações necessárias da concessionária de energia local, que constava como exigência para a etapa de habilitação do certame.*

178. Esse conjunto de fatos mencionados e evidenciados resultou na frustração dos princípios da isonomia, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, culminando em um procedimento licitatório meramente homologatório.

*179. Como agravante, o risco de falha na entrega do item de maior complexidade e inovação do projeto, o software mobile "Aquiraz Cidade Inteligente", **concretizou-se**, pois, até o momento da execução da auditoria (setembro de 2025), o aplicativo não foi disponibilizado à população, frustrando o interesse público que motivou a contratação.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

180. Os elementos apresentados como comprovação de sua implementação são insuficientes para atestar a entrega de um aplicativo funcional com os requisitos de alta complexidade exigidos no edital, como realidade aumentada e integração com tecnologia Bluetooth Low Energy. A não disponibilização do aplicativo representa uma falha grave de planejamento e gestão contratual, comprometendo o propósito da contratação do projeto como um todo.

181. Considerando que os gestores municipais afirmaram que não houve qualquer pagamento referente ao aplicativo (peça 103, p. 26), bem como o fato de o seu preço corresponder a apenas 3,8% do valor global do contrato (R$ 76.164,00 de R$ 1.992.360,00), não serão adotadas medidas adicionais para apuração de débitos.

V.5.2 Causa(s)

a. Inadequações no planejamento da contratação, que resultaram na aglutinação indevida do objeto, à imposição de barreiras injustificadas de habilitação e especificações técnicas direcionadas.

b. Flexibilização no processo de habilitação da empresa vencedora do certame.

c. Irregularidades na análise jurídica do processo de contratação realizada pela Procuradoria do município

d. Fragilidade dos Controles Internos.

V.5.3 Efeitos

a. Comprometimento da competitividade e da isonomia no Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, considerando que apenas uma empresa apresentou proposta no certame licitatório.

b. Evidência de direcionamento à empresa vencedora da referida licitação.

V.5.4 Critérios

a. Art. 37, caput e XXI, CFRB.

b. Art. 3º, caput e § 1º, I, arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993.

c.Art. 3º, II, Lei 10.520/2002

e. Jurisprudência do TCU – Acórdãos: 1094/2004, 2197/2007, 237/2009, 2158/2015, 529/2018, 1463/2024 e 1622/2025 (todos do Plenário); 6306/2021 (2ª Câmara)

V.5.5 Evidências

a. Processo administrativo do pregão eletrônico 01.010/2022PE (peça 92);

b. Resposta à requisição enviada pela equipe de auditoria (peça 103);

c. Ficha de Análise do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE (peça 104).

V.5.6 Proposta de Encaminhamento

*182. Diante das irregularidades identificadas, propõe-se que seja autorizada a constituição de **processo apartado** com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a fim de que, com base no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, sejam promovidas as **audiências** dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização (Apêndice K), para que apresentem razões de justificativa com vistas à obtenção de esclarecimentos quanto às condutas adotadas e à apuração de eventual responsabilidade individual, em suma (Quadro 5):*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Quadro 5– Informações para audiência dos responsáveis por indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico 01.010/202PE, realizado pela prefeitura do município de Aquiraz/CE

Responsável	*Cargo*	*Conduta*
Jaime Cavalcante de Albuquerque Filho (CPF 190.759.523-68)	*Secretário de Educação*	*Aprovação do edital do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, contendo as seguintes cláusulas restritivas à competitividade, sem a devida justificativa técnica:* *a) Aglutinação indevida do objeto da contratação, sem justificativa técnica, prevista nos itens 1.1 e 7.11 do Edital, em desacordo com o art. 23, §1º, da Lei 8.666/93 (vigente à época) e com a Súmula-TCU 247, o que dificultou a participação de empresas especializadas que poderiam ter apresentado propostas mais vantajosas para parcelas específicas do objeto;* *b) Exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação, prevista nos itens 6.6.6 do Edital e 4.1.8 do Termo de Referência, em desacordo com os arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 (vigente à época), e com jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.094/2004, 2.197/2007, 6.306/2021, 1.463/2024, 1.622/2025, entre outros), o que favoreceu empresas locais, como a vencedora do certame Infolink Telecom Ltda., que já possuía contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará; e* *c) Especificações técnicas restritivas para o Servidor Cloud Core Router, sem justificativa técnica, que apontavam para produto de fabricante específico, previstas no item 3.15 do Termo de Referência, em afronta aos princípios da isonomia, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, constantes do art. 3º da Lei 8.666/93 (vigente à época), bem como em desacordo com a jurisprudência consolidade do TCU, refletida na Súmula-TCU 270 e nos precedentes firmados pelos Acórdãos 728/2024-TCU-Plenário, 559/2017-TCU-*
Éverton Acácio Morais (CPF 878.008.963-15)	*antigo Diretor e atual Secretário de Trânsito e Transporte*	
José Eloy da Costa Neto (CPF 008.903.233-05)	*Secretário de Cultura*	
Jonas Assunção de Aquino Neto (CPF 008.621.533-79)	*Secretário de Turismo*	
Antônio Napoleão Leite Figueira (CPF 241.757.653-87)	*Secretário de Infraestrutura/Obras*	
David Faustino de Lima (CPF 010.076.713-35)	*Secretário de Saúde*	
Loilde Bertouso do Vale (CPF 802.582.393-87)	*Secretária do Trabalho e Assistência Social*	
Joaquim Helano Paiva (CPF 777.267.663-87)	*Secretário de Esporte, Juventude e Lazer*	
Gustavo Rômulo Façanha da Mata (CPF 757.511.943-49)	*Procurador-Geral do Município*	
Allex Fabianno Pinheiro Brilhante (CPF 469.398.223-72)	*Secretário de Finanças*	
Vinícius Silva Guimarães (CPF 034.723.175-66)	*Secretário de Administração e Planejamento*	
José Humberto Bezerra Lima Filho (CPF 621.607.383-	*Secretário de Meio Ambiente, Urbanismo, Desenvolvimento Agrário e*	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

15)	*Recursos Hídricos*	*Plenário e 214/2020-TCU-Plenário, o que favoreceu empresas que já trabalhavam com o equipamento do fabricante correspondente.*
Antônio Evaldo Frota Filho (CPF 170.568.103-49)	*Chefe de Gabinete do Prefeito*	
Maria Francisca Sousa Gentil (CPF 203.008.673-87)	*Assessora Jurídica*	*a) emissão de parecer favorável à regularidade da minuta do edital e anexos, sem apontar a existência de cláusulas manifestamente restritivas no certame, contrárias à legislação e à jurisprudência consolidada do TCU, especificamente o aglutinamento do objeto da contratação sem justificativa técnica e a exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação. Tal conduta configura erro grosseiro (art. 28, Decreto-Lei 4.657/1942) e concorre para a convalidação de cláusulas ilegais e restritivas à competitividade, em afronta aos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 e aos princípios da legalidade e isonomia (art. 37, caput, Constituição Federal).*
Maria Brena Alves dos Santos, (CPF 057.568.283-39)	*Pregoeira*	*a) aceitação indevida da documentação de habilitação da empresa Infolink Telecom Ltda., especificamente no que tange à comprovação de capacidade para o desenvolvimento do aplicativo mobile Aquiraz Cidade Inteligente, decidindo por conta própria, sem envolver o setor de tecnologia da Prefeitura, que a licitante estava apta a desenvolver um projeto de software com a envergadura requerida no edital com base em atestados técnicos que não comprovavam experiência prévia da empresa no desenvolvimento de aplicativos similares e em certificados de cursos de curta duração emitidos a poucos dias da data da licitação em nome somente do sócio-proprietário da empresa e não do quadro técnico de funcionários que efetivamente seriam os responsáveis pela implementação do aplicativo, o que representou violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no art. 3º, caput da Lei 8.666/93*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

***Fonte**: Equipe de Fiscalização*

183. Considerando que o contrato se encontra em fase final de execução, diante do princípio da proporcionalidade e o disposto no art. 20, caput e parágrafo único, da Lei de Introdução do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei 4657/1942), não se proporá a anulação da licitação ou do contrato dela decorrente.

V.6 Precariedade das informações registradas na plataforma Transferegov.br acerca das transferências recebidas pelo município

Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.6.1 Situação encontrada

184. As informações cadastradas no sistema Transferegov.br, para as duas transferências especiais fiscalizadas, executadas pela prefeitura de Aquiraz/CE, são precárias e comprometem a transparência e o controle institucional e social da execução dos recursos.

Emenda Parlamentar 2024.26760008

185. Para a referida transferência, foram identificadas as seguintes inconformidades:

*a) **Descrição genérica do objeto** (aquisição de material e execução de obra com infraestruturas): era esperado que o objeto mencionasse de forma mais específica que os recursos da emenda seriam utilizados para o recapeamento asfáltico e para pavimentação em pedra tosca.*

*b) **Descrição genérica da única meta cadastrada, com mera repetição da descrição do objeto** (aquisição de material e execução de obra com infraestruturas): era esperado que o objeto fosse desdobrado em metas específicas, que poderiam detalhar as ruas que seriam recapeadas ou pavimentadas, além do material a ser comprado para a execução das obras.*

*c) **Ausência de informação sobre a utilização de recursos próprios**: a Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE utilizou, além do recurso da transferência especial, recursos próprios para o pagamento dos materiais adquiridos e das obras de pavimentação executadas, os quais não foram devidamente registrados.*

*d) **Ausência de informação sobre o rendimento de aplicações**: não houve registro do rendimento das aplicações financeiras realizadas na Caixa Econômica Federal.*

*e) **Ausência do Relatório de Gestão**: até a presente data, não há registro de prestação de contas, tanto parcial quanto final, embora o objeto já esteja concluído.*

186. Segundo informações obtidas por meio do Transferegov.br, o crédito na conta corrente dos recursos decorrentes da emenda parlamentar 2024.40280004, repassados ao município de Aquiraz/CE, ocorreram em 4/7/2024 e 13/12/2024, datas posteriores à edição da IN-TCU 93/2024 (18/1/2024) e da Portaria-Conjunta MF/MPOMGI/SRI-PR 1/2024 (1º/4/2024) – a qual trata de "procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional e superação de impedimentos de ordem técnica". Seria esperado, dos gestores, conhecimento mínimo acerca do trato das transferências especiais, ainda mais se considerado o valor não desprezível, no caso (R$ 4.000.000,00).

Emenda Parlamentar 2024.40280004

187. Para a referida transferência, foram identificadas as seguintes inconformidades:

*a) **Descrição genérica do objeto** (locação de equipamentos e monitoramento): era esperado que o objeto mencionasse de forma mais específica que os recursos da emenda seriam*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

utilizados para implementar sistema de videomonitoramento no Município e para execução do projeto Aquiraz Cidade Inteligente.

b) ***Descrição genérica da única meta cadastrada, com mera repetição da descrição do objeto*** *(locação de equipamentos e monitoramento): era esperado que o objeto fosse desdobrado em metas específicas, que poderiam detalhar os equipamentos, sistemas e serviços a serem adquiridos.*

c) ***Ausência de informação sobre a utilização de recursos próprios****: a Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE utilizou, além do recurso da transferência especial, recursos próprios para o pagamento do sistema de videomonitoramento e do projeto Aquiraz Cidade Inteligente, os quais não foram devidamente registrados.*

d) ***Plano de trabalho encaminhado fora do prazo previsto na Instrução Normativa-TCU 93/2024****: para as transferências especiais realizadas a partir de 2024, os entes beneficiários devem inserir o plano de trabalho no Transferegov.br em até sessenta dias após o recebimento dos recursos; no caso, os valores foram creditados na conta específica da emenda em 2/7/2024, conforme Ordem Bancária 2024OB002688, mas as informações requeridas somente foram cadastradas na plataforma em 16/12/2024, com 104 dias de atraso.*

e) ***Ausência de informação sobre o rendimento de aplicações****: não houve registro do rendimento das aplicações financeiras realizadas na Caixa Econômica Federal.*

f) ***Ausência do Relatório de Gestão****: até data da execução da fiscalização (setembro de 2025), não havia registro de prestação de contas, tanto parcial quanto final, embora o objeto já esteja concluído.*

188. Segundo informações obtidas por meio do Transferegov.br, o crédito na conta corrente dos recursos decorrentes da emenda parlamentar 2024.40280004, repassados ao município de Aquiraz/CE, ocorreram em 4/7/2024, data posterior à edição da IN-TCU 93/2024 (18/1/2024) e da Portaria-Conjunta MF/MPOMGI/SRI-PR 1/2024 (1º/4/2024) – a qual trata de "procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional e superação de impedimentos de ordem técnica". Seria esperado, dos gestores, conhecimento mínimo acerca do trato das transferências especiais, ainda mais se considerado o valor não desprezível, no caso (R$ 1.000.000,00).

V.6.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno.

b. Inobservância de normas sobre gestão responsável e transparência no trato do gasto público e das orientações de registros de informação na plataforma Transferegov.br.

V.6.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Aquiraz/CE.

b. Dificuldade para o controle institucional e o social da execução das transferências especiais recebidas pelo município de Aquiraz/CE.

V.6.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

c. Art. 83, § 1º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024)

d. Art. 2º, § 6º, incisos I a V; e art. 3º, §1º, §2º, incisos I a V da IN-TCU 93/2024

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

e. Portaria-Conjunta MF/MPOMGI/SRI-PR 1/2024

V.6.5 Evidências

a. Planos de Ação e Planos de Trabalho das Emendas 202426760008 e 202440280004 (peça 100, p. 3-16):

b. Processos de contratação cujos recursos das emendas parlamentares foram utilizados para pagamento das obrigações (peças 91-98);

c. Extratos bancários das contas específicas das emendas parlamentares (peça 88).

V.6.6 Proposta de Encaminhamento

189. Considera-se desnecessária a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação verificada, o que pode ser feito quando do registro do relatório de gestão no sistema Transferegov.br.

190. Isso posto, propõe-se:

a) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ***dar ciência*** *à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que o registro intempestivo do Plano de Trabalho das transferências especiais recebidas a partir de 2024 na plataforma Transferegov.br, realizado após sessenta dias do recebimento dos recursos (emenda 2024.40280004), representa violação ao art. 2º, § 6º da Instrução Normativa TCU 93/2024 e o princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A); e que a ausência de detalhamento do registro das informações de transferências especiais no Plano de Trabalho referentes ao objeto específico a ser executado, às metas quantitativas e qualitativas envolvidas, aos valores de recursos próprios previstos e à destinação da totalidade dos recursos das emendas (2024.40280004 e 2024.40280004) constitui ofensa ao art. 2º, § 6º, I a III, da Instrução Normativa TCU 93/2024. (Achado 6)*

V.7 Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no portal de transparência do município

Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.7.1 Situação encontrada

191. O portal de transparência do município de Aquiraz/CE apresentou diversas deficiências no tratamento das informações relativas às emendas parlamentares, em especial na modalidade transferência especial, com destaque para:

- *Inconsistências e omissões: ausência de registro de determinadas emendas registradas no Transferegov.br, como a emenda 202139360006/2021 (R$ 321.996,00) e a 202540810002/2025 (R$ 990.000,00);*

- *Baixo nível de detalhamento: informações limitam-se a valores globais e finalidades genéricas (Saúde, Educação, Infraestrutura), sem identificação partidária dos parlamentares, cronograma de execução ou status atualizado das ações;*

- *Deficiência na atualização: existência de defasagem em relação aos registros da União no sistema Transferegov.br.*

192. Na análise do nível de transparência com a metodologia TAEP, o resultado do indicador foi de 49,17%, classificado como "regular".

V.7.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno.

b. Ausência de rotina sistematizada de atualização e de detalhamento das informações no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

portal de transparência do município.

c. Inobservância de disposições legais sobre gestão responsável e transparência no trato do gasto público.

V.7.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Aquiraz/CE

b. Dificuldade de controle institucional e o social sobre a execução das transferências especiais feita pelo município.

V.7.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

*c. Lei 15.080/2024 (LDO 2025), art. 82, § 1º, **in fine**,*

d. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 48, § 1º, II

e. Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024

f. Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP).

V.7.5 Evidências

a. Observações diretas no Portal de Transparência do município de Aquiraz/CE (https://www.aquiraz.ce.gov.br/acessoainformacao.php), realizadas em agosto de 2025.

b. Ficha de Análise – Parte II da Matriz de Planejamento (peça 89, p. 17-20)

c. Formulário de coleta de dados – Ação 48 "Aquiraz/CE" (Apêndice – A, peça 121).

V.7.6 Proposta de Encaminhamento

193. Considera-se desnecessária a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação apontada, e a possibilidade futura de verificação de melhorias pela gestão municipal, por exemplo, por meio do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).

194. Isso posto, propõe-se:

*b) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência, a exemplo daquelas decorrentes das emendas parlamentares 202139360006/2021 e 202540810002/2025, viola o princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e não observa o disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 7)*

VI – ANÁLISE CONSOLIDADA DO CONJUNTO TOTAL DE ACHADOS RELATADOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARTICIPANTES DA AÇÃO

195. Este capítulo destina-se a apresentar síntese e análise consolidada dos resultados das fiscalizações realizadas por todos os Tribunais de Contas que participaram da ação.

196. Com esse propósito, a distribuição dos achados está ordenada por partes, de acordo com ordem das questões de auditoria dispostas na matriz de planejamento.

197. Devido à grande quantidade de achados e/ou constatações relatadas, os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

*achados semelhantes, que tratam de situações equivalentes ou possuem as mesmas causas e/ou consequências foram tratados **aqui** como "situações encontradas", reunidas e detalhadas em um **achado principal agrupador**.*

*198. Embora o trabalho tenha abrangido todas as regiões do país, seus resultados não podem ser generalizados para a totalidade dos estados e municípios, em razão de três fatores: (i) a amostra fiscalizada, de **125** transferências é bastante limitada; (ii) não foram empregados critérios estatísticos na seleção final, cada tribunal de contas participante definiu as transferências a serem fiscalizadas conforme os critérios estabelecidos na metodologia e a sua própria capacidade operacional; (iii) a experiência e a maturidade de cada equipe impacta os resultados, a despeito da padronização utilizada nesta Ação.*

199. Desse modo, os resultados consolidados das fiscalizações, quanto à quantidade e à gravidade dos achados por ente beneficiário e/ou por região não reflete, necessariamente, um padrão nacional, regional ou por ente. Não obstante essa ressalva, os achados constituem referência relevante para futuros trabalhos de auditoria, na medida em que revelam indícios de entes beneficiários e de tipos de ocorrências repetitivas, que merecem análise mais aprofundada.

200. A análise global dos achados permite identificar padrões de problemas que podem ser tratados, de algum modo, tanto pelo sistema de controle quanto pelo MGI, por exemplo.

VI.1 Esforço efetivo da fiscalização

201. Inicialmente, havia uma expectativa de uma amostra maior de emendas e transferências a serem fiscalizadas. Contudo, fatores internos a cada tribunal de contas participante acabaram por impactar o esforço efetivo de fiscalização, embora os números citados no parágrafo anterior ainda sejam significativos, considerando a relação benefício-custo, o porte e a complexidade da Ação.

202. Não participaram de participar da Ação 48 o Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo (TCE-ES), o Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), o Tribunal de Contas do estado do estado de Tocantins (TCE-TO) e o Tribunal de Contas do estado do município de São Paulo (TCM-SP). O Tribunal de Contas do estado do estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) não encaminhou ao TCU, até a finalização da Ação, o relatório resumido com os resultados de sua fiscalização. O Tribunal de Contas do estado do estado da Paraíba (TCE-PB) fiscalizou apenas transferências especiais destinadas a municípios, não incluindo alguma destinada ao estado da Paraíba. O Tribunal de Contas do estado de Roraima TCE-RR fiscalizou transferências repassadas ao estado, não reportando nenhuma fiscalização de transferência especial destinada a município. A figura 7 resume as principais informações quantitativas da fiscalização realizada:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Figura 6 – Resumo do esforço de fiscalização conjunta



Fonte: equipe de fiscalização

VI.2 Achados das Fiscalizações e resultado global da Ação

*203. Impende ressaltar que o presente capítulo foi elaborado com base em **achados preliminares**, haja vista que, até a conclusão desta fiscalização, **nenhum dos tribunais de contas participantes havia deliberado sobre as suas respectivas fiscalizações**, ou seja, **não houve julgamento de nenhum desses casos**.*

204. Em razão da expressiva quantidade das transferências fiscalizadas, e do elevado número de auditores envolvidos, ainda que tenham sido adotados modelos padronizados de papéis de trabalho e de relatórios, verificou-se elevado número de ocorrências, que levou à heterogeneidade na descrição das situações encontradas e dos achados.

*205. Com o propósito de uniformizar a análise e facilitar a compreensão dessas ocorrências identificadas durante os trabalhos de campo na fase de execução desta fiscalização — cujos relatórios foram encaminhados ao TCU e se encontram apensadas às peças 78 a 83, foram definidos **dezesseis achados consolidadores (ou agrupadores)**, aos quais se vincularam as respectivas situações encontradas (ver Apêndice B).*

206. Para ilustrar essa escolha, observe-se o achado "Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes", aqui classificado no grupo "Planejamento, Governança e Controles Internos". Esse achado agrupa onze situações diferentes relatadas pelas equipes de fiscalização. Caso não houvesse o agrupamento, poderiam ser onze achados diferentes, apenas nesse caso. Se cada situação fosse considerada como um achado próprio, este relatório indicaria 71 achados, o que poderia comprometer a compreensão dos resultados do trabalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Quadro 6 – Situações relatadas e agrupadas no Achado "Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes"

Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes	
1.	ausência de organograma atualizado, que permita identificar as unidades administrativas responsáveis pelas etapas de planejamento, contratação, execução e fiscalização dos contratos vinculados à emenda parlamen;
2.	inexistência de normativos internos especificos para emendas parlamentares, que estabeleçam de forma clara e formal o fluxo dos processos no âmbito da administração municipal, desde o planejamento da contratação pública atê o recebimento definitivo dos objetos contratados;
3.	controle interno inoperante com respeito à execuação da despesa de transferências especiais;
4.	falhas/inexistência de segregação de funções;
5.	inexistência de Unidade de Controle Interno ou Controladoria no ꝏ municipio;
6.	Unidade de Controle Interno formada exclusivamente por servidores comissionados ou por terceirizados;
7.	falta de estrutura de pessoal para a Unidade de Controle Interno
8.	atividade de controle interno exercida de forma precária, sem a produção de relatórios regulares de auditoria
9.	inexistência de normativos internos, fluxogramas e manuais que padronizem e descrevam as rotinas de controle;
10.	falta de atos formais de designação dos fiscais de contrato e das comissões responsáveis pelo recebimento dos bens ou serviços adquiridos com os recursos da emenda parlamentar, comprometendo a rastreabilidade e a responsabili-zação dos agentes públicos envolvidos
11.	acúmulo indevido de funções pela controladoria geral do municipio (ordenador de despesas e auditor interno)

Fonte: *equipe de fiscalização*

207. O quadro geral de resultados da Ação revela uma situação que merece atenção, devido à parcela relevante de achados, tanto na amostra de transferências especiais fiscalizadas, quanto na amostra de entes em que houve fiscalização, como demonstram as Figuras 7 e 8 a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Figura 7– Quantitativo de entes e de transferências especiais em que foram evidenciados achados de auditoria



***Fonte**: equipe de fiscalização*

Figura 8 – Ocorrência dos achados de auditoria por região do país, com referência à amostra de transferências especiais fiscalizadas



***Fonte**: equipe de fiscalização*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Figura 9– Resumo dos Achados Agrupadores, por natureza, conforme as questões de auditoria



***Fonte**: equipe de fiscalização*

*208. A seguir, apresenta-se a lista dos **achados agrupadores**, separados por grupo de análise, e das respectivas situações relatadas e evidenciadas pelas equipes de fiscalização, como explicado anteriormente. Esses grupos retratam o planejamento da Ação, e as respectivas questões de auditoria (cf. Matriz de Planejamento).*

Grupo I – Planejamento, Governança e Controles Internos

***Achado 1:** Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes (11 tipos de situações relatadas)*

***Achado 2:** Falta Planejamento adequado para a aplicação dos recursos (4 tipos de situações relatadas)*

Grupo II – Transparência e Rastreabilidade

***Achado 3:** Não utilização de conta corrente específica e uso de conta como "conta de passagem" (3 tipos de situações relatadas)*

***Achado 4:** Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no sistema Transferegov.br (3 tipos de situações relatadas)*

***Achado 5:** Ausência ou insuficiência de informação sobre as transferências especiais no portal de transparência do ente beneficiário (amostra em 27 estados e 30 prefeituras) (3 tipos de situações relatadas)*

***Achado 6:** Classificação / contabilização incorreta da receita e da despesa para as transferências especiais (4 tipos de situações relatadas)*

***Achado 7:** Falta de vinculação clara entre recursos e despesas (1 tipo de situação relatada)*

Grupo III – Regularidade na Aplicação dos Recursos

***Achado 8:** Irregularidades graves com prejuízo ao erário (8 tipos de situações relatadas)*

***Achado 9:** Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas constitucionais, legais ou infralegais (3 tipos de situações relatadas)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Achado 10: *Desapropriação / Aquisição irregular de imóvel pela Administração Pública (3 tipos de situações relatadas)*

Achado 11: *Indícios de fraude à licitação por simulação / conluio (3 tipos de situações relatadas)*

Achado 12: *Direcionamento indevido do objeto da licitação por especificação excessivamente restritiva, sem justificativa técnica adequada (1 tipo de situação relatada)*

Achado 13: *Inexistência ou deficiência grave do ETP/TR/PB (Estudo Técnicos Preliminares/Termo de Referência/Projeto Básico) (1 tipo de situação relatada)*

Achado 14: *Diversas irregularidades no procedimento licitatório (10 tipos de situações relatadas)*

Achado 15: *Diversas irregularidades na execução do contrato (11 tipos de situações relatadas)*

Achado 16: *A16: Desvio de finalidade na execução da política (2 tipos de situações relatadas)*

VI.3 Boas Práticas

209. Deve-se destacar que as equipes de fiscalização que foram a campo também encontraram exemplos de boas práticas na execução dos recursos repassados por meio de transferências especiais, evidenciando situações em que a boa aplicação dos recursos gerou resultados positivos para a população local.

210. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) informou duas ocorrências. A primeira refere-se à Transferência Especial 28850001.2024, no valor de R$ 1.500.000,00, destinada ao município de Serra Talhada, cujos recursos foram aplicados na implantação do Centro de Parto Normal Ilo Pereira de A. Melo, conforme verificado pela equipe de fiscalização.

211. A segunda diz respeito à Transferência Especial 202439310001, no montante de R$ 1.000.000,00, destinada ao Estado de Pernambuco e executada pela Universidade de Pernambuco (UPE), que viabilizou a aquisição de equipamentos odontológicos para o Campus Arcoverde (Figura 10), tais como cadeiras odontológicas, fotopolimerizadores, ultrassons com jato e bombas de vácuo, contribuindo para a melhoria do atendimento odontológico prestado à população local.

Figura 10 – Equipamentos odontológicos para a UPE



Fonte: *equipe de fiscalização do TCE-PE*

212. O Tribunal de Contas do estado do Paraná (TCE-PR), relatou fiscalização na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

aplicação dos recursos destinada ao estado do Paraná pela TE 30410008.2022, da qual R$ 1.500.000,00 foram transferidos ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional – Fundepar, que, por sua vez, repassou o recurso para 57 escolas estaduais por meio do Fundo Rotativo para aquisição de material permanente, o que beneficiou muitos estudantes.

Figura 11 – Equipamentos e mobiliário para escolas no estado do Paraná



Ar-condicionado – Escola estadual Princesa Isabel (Mun. Cerro Azul/PR)

Lavadora – Escola estadual Nicolau Copérnico (Mun. Mallet/PR)

Microscópio – Escola estadual Cecília Meireles (Mun. Antônio Olinto/PR)

Coifa – Escola Estadual José Elias da Rocha (Mun. Ponta Grossa/PR)

Projetor – Escola estadual de Vila Velha (Mun. Ponta Grossa/PR)

Mesa de som – Colégio estadual Zacarias C. de Cristo (Mun. Rio Branco do Sul/PR)

Fonte: *Equipe de Fiscalização do TCE-PR*

VI.4 Análise Consolidada dos Resultados da Ação

*213. A partir da consolidação dos achados levantados pelos **29** tribunais de contas participantes da Ação, verifica-se um quadro amplo e multifacetado de fragilidades na execução das transferências especiais, abrangendo desde falhas estruturais de governança e planejamento até irregularidades graves na aplicação dos recursos.*

214. As situações encontradas revelam que parte significativa dos entes beneficiários ainda não dispõe de arranjos institucionais minimamente adequados para garantir o uso regular, transparente e eficiente das transferências especiais, comprometendo a rastreabilidade das execuções das despesas, a confiabilidade das informações prestadas e, em última instância, a própria efetividade das políticas públicas financiadas por esses recursos

215. Os achados também demonstram que problemas de natureza sistêmica – como a inexistência de controles internos, a fragilidade no planejamento das contratações e a baixa qualidade das informações inseridas na plataforma Transferegov.br e nos portais de transparência dos entes federados fiscalizados – se articulam com irregularidades na execução, incluindo superfaturamentos, pagamentos indevidos, simulação de competição em licitações e desvios de finalidade.

216. Esses elementos indicam que, embora as transferências especiais tenham sido concebidas para conferir maior agilidade nos repasses e autonomia aos entes federativos, seus

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

mecanismos de implementação ainda carecem de salvaguardas suficientes para prevenir riscos de má gestão e de danos ao erário.

217. Registre-se que a presente fiscalização permitiu, também, confirmar a ocorrência concreta da materialização de riscos na execução dos recursos provenientes de transferências especiais já identificados em fiscalizações recentes realizadas pelo TCU, a exemplo do Acórdãos 1271/2025 (relator: Ministro Antônio Anastasia) e 2845/2025 (relator: Ministro Jorge Oliveira), ambos prolatados pelo Plenário da Corte de Contas:

*c) **deficiências de transparência ativa**: ausência de divulgação proativa de informações, com prejuízo para o controle social e para a fiscalização pelos órgãos de controle (Achados 4 e 5);*

*d) **baixa rastreabilidade**: classificação contábil incorreta da receita/despesa, falta de vinculação clara entre recursos e despesas e ausência de sistemas integrados para monitoramento dos recursos pelos entes beneficiários, com comprometimento para a identificação do fluxo financeiro e da comprovação de sua aplicação (Achados 2, 3, 6 e 7);*

*e) **irregularidades na aplicação**: a flexibilidade das transferências especiais, aliada à pulverização dos recursos em diversas transferências e à deficiência na fiscalização da execução pelos entes beneficiários, aumentam o risco de uso indevido ou desvios, especialmente em entes beneficiários com baixa capacidade de gestão (Achados 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15);*

*f) **pulverização de recursos**: a alocação em milhares de projetos, muitos de baixa relevância estratégica, além de reduzir o impacto dos investimentos públicos e comprometer o desenvolvimento sustentável, reduz a capacidade de monitoramento, avaliação e controle da aplicação dos recursos [conjunto de achados de auditoria, conjugado com a quantidade de indicações de transferências (48.229 de 2020 a 2025, tendo sido efetivamente liberados R$ 27,31 bilhões no período, segundo dados do painel Transferegov.br).*

218. Essas constatações evidenciam fragilidades e irregularidades na gestão das transferências especiais da União destinadas aos entes federados, as quais afrontam normas legais e princípios regentes da Administração Pública, agrupadas com base nos grupos já citados:

a) falhas e/ou impropriedades sistêmicas vinculadas ao planejamento, governança e controles internos – Achados A1 e A2;

b) impropriedades e/ou irregularidades que impactam negativamente a transparência e a rastreabilidade dos recursos recebidos por meio de transferências especiais da União, podendo dar causa a irregularidades mais graves – Achados A3, A4, A5, A6 e A7; e

c) irregularidades graves que impactam negativamente a execução dos recursos, com prejuízos para a entrega das políticas públicas à população e até com prejuízo (dano) ao erário – Achados A8, A9, A10, A11, A12, A13, A14, A15 e A16.

219. As situações mais graves verificadas fazem parte do Achado 8 – Irregularidades graves com prejuízo ao erário", que consolidou diversas constatações que trouxeram prejuízo ao erário. O montante total do dano apurado nesse achado foi de R$ 16.361.242,79, dividido nas seguintes irregularidades:

Tabela 9 – Montante do superfaturamento total verificado.

Irregularidade	*Valor*
Superfaturamento e sobrepreço	*R$ 6.008.581,45*
Pagamento por química	*R$ 1.125.230,78*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Inexecução total ou parcial do objeto com pagamento integral	*R$ 2.822.731,53*
Pagamento indevido por serviços não executados e/ou inconsistência entre medições e o realizado	*R$ 1.048.354,10*
Pagamentos por serviços executados antes do recebimento dos recursos	*R$ 5.6671.118,00*
Pagamento sem comprovação fiscal idônea	*R$ 666.400,51*
Pagamento antecipado irregular	*R$ 67.180,52*
TOTAL	*R$ 16.361.242,79*

***Fonte**: Equipe de Fiscalização*

220. Dessas irregularidades, chamam atenção os casos do município de Macapá-AP e do estado do Amapá. No caso de Macapá-AP, foram identificadas três irregularidades com débito, no montante total de R$ 4.676.883,58, na execução dos recursos da TE 40790002.2024, conforme segue:

Tabela 10 – Montante do superfaturamento verificado no município de Macapá-AP.

Irregularidade	*Valor*
Superfaturamento e sobrepreço	*R$ 479.818,67*
Pagamento por "química"	*R$ 1.125.230,78*
Inexecução total ou parcial do objeto com pagamento integral	*R$ 3.071.834,13*
TOTAL	*R$ 4.676.883,58*

***Fonte**: Equipe de Fiscalização*

221. Quanto ao estado do Amapá, constatou-se que a Secretaria de Estado de Transporte (SETRAP), na execução dos recursos da TE 39100008.2023, realizou pagamentos no montante de R$ 5.671.118,00 por serviços "referentes à medição 20 do Contrato. 033/2021 – SETRAP, cujos serviços foram executados durante o mês de julho/2023, e ao reajustamento das medições 4 e 5 do contrato 06/2022 – SETRAP, relativos aos serviços executados no período de junho a julho de 2023". Assim, no momento do recebimento dos recursos da TE 39100008.2023, "as despesas dos Contratos n. 033/2021 e 006/2022 – SETRAP já se encontravam na fase de liquidação, não devendo haver inversão das fases macros da execução das despesas, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento".

222. As irregularidades podem ser graves, especialmente no caso de Macapá-AP, em que foram constados três achados com débito, que podem configurar fraude na execução contratual. Conforme entendimento firmado no Acórdão 2.140/2021-TCU-Plenário, o pagamento "por química" (pagamento de item não contratado, utilizando-se um item do contrato) é considerado irregularidade grave, porquanto consubstancia afastamento indevido da licitação (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal), crime de falsidade ideológica (art. 299 do Decreto-Lei 2.848/1940), crime de fraude (art. 96 da Lei 8.666/1993), e pagamento de serviços não executados e não liquidados, em afronta à Lei 4.320/1964.

*223. Quanto à regularidade na aplicação dos recursos, também merece destaque o Achado "A9 – **Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

constitucionais, legais ou infralegais*", que agrupou constatações de afronta ao texto constitucional ou a normas legais sobre a execução de transferências especiais, quais sejam:*

a) a "utilização de recursos recebidos em finalidade de aplicação diversa da especificada (utilizou-se recursos de investimento em despesa de custeio e vice-versa)", particularmente no caso de se utilizar receita destinada a investimento em despesa de custeio, considerando que o MGI já faz a distribuição do percentual de 70% de despesa de despesa de capital, conforme previsto no §5º do art. 166-A da Constituição;

b) desvio de objeto e/ou desvio de finalidade, com aplicação dos recursos em objetos diversos dos cadastrados nos planos de trabalho inseridos no Transferegov.br, o que configura afronta ao disposto no inciso II do art. 83 da Lei 14.791/20123 (LDO-2024), assim como ao §1º do art. 82 da Lei 15.080/2024 (LDO-2025), ao inciso I a V, do §6º, do art. 2º, IN-TCU 93/2024, ao art. 7º da LC 210/2024 e ao que decidiu o STF no âmbito da ADPF 854, a partir de exercício de 2024; e

*c) utilização dos recursos em despesas vedadas (**despesas de pessoal**), o que contraria o disposto no inciso I do § 2º, art. 166-A da Constituição Federal.*

224. Ainda sobre a regularidade, o Achado 15 reúne constatações que são decorrentes da "ausência/deficiência de fiscalização do contrato". A fiscalização do contrato pela administração é uma obrigação legal de alta relevância instituída pelos arts. 104, III, 117, 140, I, "a" e II, "a", da Lei 14.133/2021 (arts. 58, III, 67, 73, I, "a", da Lei 8.666/93). O achado possui gravidade elevada, pois indica certo grau de negligência da administração dos entes beneficiários na execução dos recursos de transferências especiais. Em alguns casos, como no município de Miranda do Norte/MA, "sequer foram identificados os documentos inerentes à designação dos fiscais das obras (portarias e comprovativos do legal exercício da função) à época da execução".

225. Enfatize-se que a ausência/deficiência de fiscalização dos contratos constitui um risco relevante para a ocorrência de diversas irregularidades, entre as quais a não entrega de bens e/ou não prestação de serviços, serviços realizados com baixa qualidade e pagamento por serviços não executados. Deve-se considerar, ainda, que a negligência na fiscalização dos contratos pode se manifestar em ato deliberado da administração, com a intenção de cometer irregularidades mais graves.

226. De outro lado, não se pode olvidar que vários achados sobre irregularidades graves na aplicação dos recursos estão ligados e são decorrência da ausência de um modelo de governança e de fragilidades no sistema de controle interno, aliado à deficiência no planejamento dos entes beneficiários (achados A1 e A2). Essas vulnerabilidades indicam baixa capacidade administrativa dos beneficiários na execução dos recursos recebidos, além de potencializar o risco da ocorrência de irregularidades graves, inclusive com potencial de prejuízo ao erário, o que de fato se concretizou (achado A8).

227. Com relação à deficiência no planejamento, destaca-se a "paralisação de recursos em conta corrente e sem utilização (execução) por longo período". A constatação foi verificada em cinco entes beneficiários, a saber: i) município de Nhamundá/AM; ii) município do Rio de Janeiro/RJ; iii) estado do Paraná – Universidade Estadual de Ponta Grossa; iv) estado do Maranhão; e v) estado do Rio Grande do Norte. Esses beneficiários receberam parcelas significativas de recursos e não lhes deram a destinação adequada, deixando os recursos parados em conta corrente por longo período, sem utilização.

228. A situação mais grave foi observada no estado do Maranhão, que possui o montante de R$ 86.402.548,99, correspondente a quinze transferências especiais recebidas nos anos de 2023 e 2024, que estão paradas na conta sem que o estado tenha a indicação de onde os recursos serão aplicados. De acordo com o relatório de auditoria do TCE-MA (p. 21), onze dessas transferências especiais sequer tiveram o plano de trabalho cadastrado no Transferegov.br.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

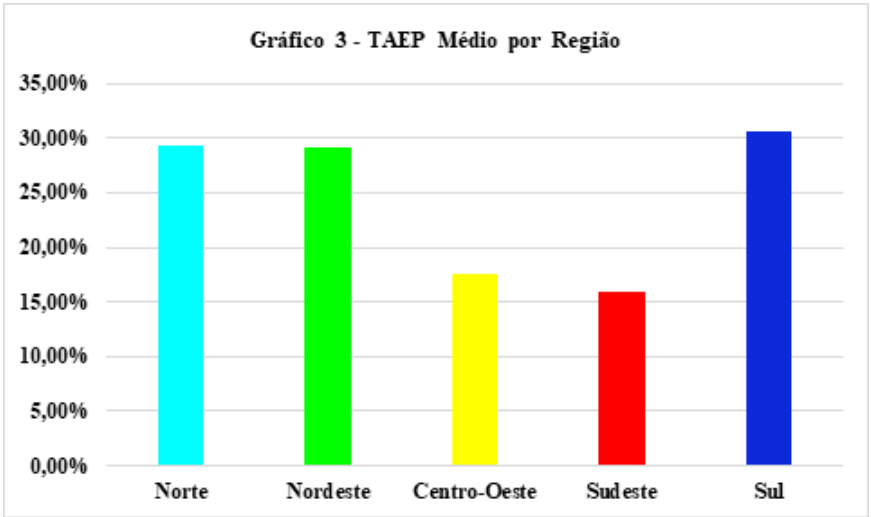
229. Com efeito, o represamento de recursos, deixando-os parados e sem utilização por longo período, vai de encontro ao princípio da eficiência (art. 37, caput, CF) e contrapõe uma das justificativas para a criação de emendas do tipo transferência especial, que seria dar agilidade à liberação de recursos aos entes federados, a fim de que estes pudessem executá-los também com maior rapidez. Essa prática prejudica a execução de políticas públicas, em prejuízo da população, pois parcela significativa de recursos deixam de ser aplicados por ineficiência administrativa.

230. Problemas relacionados com a transparência também foram constatados em grande quantidade e em vários entes beneficiários. A inserção de informações no Transferegov.br é precária, com "ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais" (achado A4). De outro lado, os entes federados não alimentam seus portais de transparência com informações sobre a execução dos recursos (achado A5).

231. Da análise dos resultados obtidos mediante a metodologia TAEP, constatou-se, de maneira geral, uma insuficiência de informações nos portais de transparências dos entes avaliados quanto ao recebimento e utilização de recursos provenientes de transferências especiais. Essa insuficiência viola tanto a Constituição Federal (arts. 5º, XIV; 37, caput e 70, parágrafo único) quanto compromete o dever de divulgação proativa estabelecido na Lei 12.527/2011 (arts. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º).

232. Sobre o tema, verificou-se que, no âmbito dos governos estaduais, apenas três estados apresentaram resultados considerados satisfatórios, quais sejam: a) Bahia – alta, com índice geral de 81,83% de transparência; b) Pernambuco – adequada, com índice de 72,33% de transparência; e c) Goiás – adequada, com índice de 70,16% de transparência. Por sua vez, 15 estados apresentaram índice insuficiente, enquanto 7 alcançaram índice regular e 2 conseguiram índice baixo (Apêndice H). De forma regionalizada, os resultados são mostrados na Figura 13:

Gráfico 2 – Transparência Ativa: Indicador TAEP médio por região do país



***Fonte**: elaboração própria*

233. Desta forma, a aplicação da metodologia TAEP nas auditorias confirmou que o baixo grau de transparência que caracterizava as transferências especiais persiste, apesar do volume expressivo de recursos repassados. O fato de muitos portais simplesmente redirecionarem o usuário para o portal federal, ou de não publicarem a lista completa e atualizada das emendas, invalida a premissa de transparência ativa e impede o acompanhamento detalhado em tempo real da execução orçamentária e financeira por parte do cidadão e do controle externo.

234. Também foram identificadas situações que vulnerabilizam a rastreabilidade dos recursos, como a "não utilização de conta corrente específica e uso de conta como conta de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

passagem" (Achado 3), assim como "classificação/contabilização incorrera da receita/despesa de transferências especiais" (Achado 6) e "falta de vinculação clara entre recursos e despesas" (Achado 7). Ao não utilizarem conta corrente específica para movimentação dos recursos e depositarem os valores em suas contas gerais de impostos (FPM e FPE, principalmente), os entes federados deixam de ter mecanismos mínimos para assegurar que as transferências especiais serão empregadas nos objetos a que se destinam.

235. De outro lado, tanto a classificação de recursos e rendimentos de transferências especiais quanto a vinculação das receitas e despesas geradas com aplicação desses recursos estão devidamente regulamentadas pela STN. O Anexo II da Portaria-STN 642/2019, c/c o disposto nas Portarias STN 923/2021 e 1.128/2021, estabelece que as receitas de decorrentes de transferência especiais devem ser classificadas com o código 1.7.1.9.57.0.0 – Transferência especial da União – transferência corrente, e código 2.4.1.9.51.0.0 – Transferência especial da União – transferência de capital. Contudo, vários entes beneficiários registraram os recursos oriundos de transferências especiais em categorias diversas (Apêndice J).

236. Por sua vez, o acompanhamento das receitas por Fonte ou Destinação de Recursos (FR), obrigação decorrente dos arts. 8º, parágrafo único, e 50, I, da LRF, foi regulamentado pela Portaria-STN 710/2021, que definiu a classificação por fontes ou destinações de recursos a ser observada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Com relação às transferências especiais decorrentes de emendas individuais impositivas ao orçamento da União, previstas no art. 166-A da Constituição Federal, a Portaria-STN 710/2021 determinou a obrigatoriedade de registro na Fonte de Recursos 706 – Transferência Especial da União, assegurando a rastreabilidade e o controle da aplicação dos recursos recebidos. No entanto, verificou-se que vários entes não estão realizando a vinculação adequada entre receitas provenientes desses recursos e as despesas respectivas (achado 6).

237. Nesse contexto, os resultados dessa atuação conjunta oferecem insumos relevantes para o aperfeiçoamento do modelo de transferências especiais, orientando a atuação futura do controle externo brasileiro. Os padrões observados permitem identificar áreas críticas que demandam aprofundamento, como a governança das emendas parlamentares, a qualidade das contratações públicas e a transparência na execução financeira. Ao mesmo tempo, evidenciam a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais dos entes beneficiários, de modo a assegurar que os recursos federais transferidos cumpram seu propósito constitucional e contribuam efetivamente para a prestação de serviços públicos de qualidade à população.

VI.5 Resultado da fiscalização e perspectivas para os Tribunais de Contas

238. Considerando a grande adesão à fiscalização – 29 dos 33 tribunais de contas do país – e os resultados apresentados nos tópicos anteriores, é possível afirmar que a ação foi exitosa, sob o prisma do controle externo. Naturalmente, foram verificadas oportunidades de melhoria, que deverão ser avaliadas para a realização de futuros trabalho sobre esse tema.

239. O trabalho também foi importante para confirmar o acerto das iniciativas e soluções que já estavam sendo construídas, no âmbito da ADPF 854/DF (pelo TCU, MGI, CGU e AGU) ou pelos próprios tribunais de contas. Essa constatação, juntamente com o fato de que cada tribunal de contas julgará a sua respectiva fiscalização, enseja a desnecessidade de propor, no momento, que o TCU delibere outras propostas estruturantes.

*240. A despeito disso, a experiência dessa fiscalização conjunta e o atual contexto sobre as transferências especiais apontam **oportunidades para aprimorar o trato estatal para esse tipo de recurso**, para as quais os tribunais de contas, poderão contribuir quanto à necessidade de:*

a) agilizar a implementação efetiva dos Sistemas Únicos e Integrados de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic) por todos os entes federados, como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

exigido pela Lei Complementar 101/2000 e no Decreto Presidencial 10.540/2020, de modo a aprimorar a rastreabilidade na execução da despesa. Nesse sentido, há previsão de uma ação no Plano de Trabalho (PAT) da Rede Integrar para 2026, na iminência de ser divulgado;

b) agilizar a implementação de soluções e ferramentas específicas e especializadas para a gestão financeira dos recursos, como aquelas que estão sendo desenvolvidas pelos bancos oficiais para tal finalidade (Banco do Brasil, Caixa Econômica e Banco do Nordeste), bem como a operacionalização da solução Ordens de Pagamento de Parceria (OPP) para Transferências Especiais no sistema Transferegov.br/MGI (iniciativa já tratada na ADPF 854/DF);

c) garantir que os entes federados estabeleçam, de fato, uma padronização contábil de modo a observar as normas e diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional/STN para as transferências especiais (v. ação do PAT 2026 da Rede Integrar, citado anteriormente);

d) utilizarem-se, de forma cada vez mais intensiva, de soluções tecnológicas para a consecução das necessidades da Administração Pública, a exemplo do Sistema de Compras Expressas/Sicx (Lei 15.266/2025), do Portal Nacional de Compras Pública/PNCP, do Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br, que pode ser utilizado por qualquer ente da federação), de ferramentas de Inteligência Artificial, de georreferenciamento, de geração/registro de imagens etc.

e) considerar, de forma conjunta, o máximo possível dos indicadores de avaliação da gestão pública, como o PNPC/Rede de Controle – Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, o PNTP/STN – Programa Nacional de Transparência Pública, o Ranking Siconfi (Qualidade da Informação Contábil e Fiscal), o IMIL/Rede Integrar (Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações / Governança nas Contratações Públicas), o IDTRU-DL/MGI (desempenho dos recebedores de recursos em transferências discricionárias e legais da União no Transferegov.br) e outros

f) ampliar ou reforçar as formas de capacitação dos gestores, servidores e colaboradores nos entes federados, quanto às transferências intergovernamentais;

g) ampliar as parcerias entre o estado e agentes da sociedade civil para a melhoria da gestão e do controle, a exemplo de possíveis parcerias com as redes de Conselhos de Fiscalização Profissional (em especial dos sistemas CFC/CRCs (contabilidade) e Confea/Creas (engenharia/agronomia)), Observatórios Temáticos e mesmo o cidadão ou MEI (microempreendedores individuais), de modo a ampliar capacidades, controle social e capilaridade do controle (social e institucional).

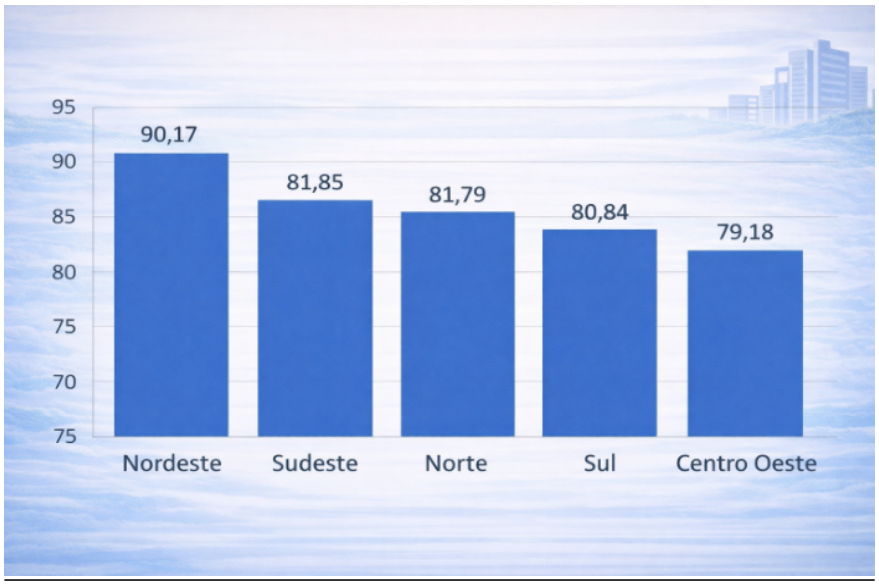
h) aprimorar a transparência ativa na alocação e execução dos recursos, de modo a permitir efetivo controle social e institucional.

i) utilizar, ao máximo possível, informações decorrentes de Inteligência do Controle nesse tipo de fiscalização.

*241. As oportunidades mencionadas ganham mais importância diante da relevância crescente das transferências especiais nas dinâmicas socioeconômicas do país, como mencionado no Capítulo 2 deste relatório (Visão Geral do Objeto), quadro que dificilmente será alterado no curto ou no médio prazo. Apenas para **ilustrar**, um estudo elaborado pelos pesquisadores Flávio Ataliba Barreto e Rafael Barros Barbosa, e disponibilizado no portal do Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE), em 2024, intitulado "A Dependência dos Municípios do Nordeste das Transferências Intergovernamentais", com base em dados da STN (segundo os autores), apontou que há uma enorme dependência dos municípios de todo o país com relação aos recursos das transferências intergovernamentais em geral (transferências constitucionais, legais ou voluntárias), como mostra a Figura 14:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

Gráfico 3 – Transferências intergovernamentais sobre a receita corrente dos municípios brasileiros em 2023 (%)



***Fonte**: estudo disponível no portal FGV/IBRE*

242. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ipea também começou, no segundo semestre de 2025, a publicar uma série de estudos sobre o impacto das emendas parlamentares nas políticas e no orçamento federal, em áreas como saúde, educação, emprego e assistência social, destacando suas implicações para o financiamento das políticas públicas. Ainda faltam estudos sobre os impactos nos entes federados.

243. Outro aspecto relevante refere-se à dimensão territorial do país, que possui 5.570 municípios, circunstância que torna inviável a fiscalização presencial da aplicação desses recursos exclusivamente pelos tribunais de contas, como foi constatado na presente fiscalização. Nesse cenário, impõe-se implementar mecanismos e estratégias complementares de controle, como citado no segundo parágrafo deste tópico.

VI.6 Proposta de encaminhamento para os problemas estruturais identificados

244. As situações identificadas e registradas nos relatórios dos tribunais de contas participantes desta ação de controle estão sendo tratadas em processos próprios, cabendo a cada Corte o julgamento dos objetos por ela fiscalizados. Desse modo, não haverá deliberação do TCU quanto aos achados relativos aos objetos de controle examinados pelos demais tribunais de contas.

245. Não obstante, compete ao TCU deliberar sobre os objetos por ele diretamente fiscalizados e encaminhar do presente relatório (acórdão, relatório e voto) aos principais atores institucionais envolvidos, quais sejam: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO), Casa Civil da Presidência da República, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a fim de avaliarem a adoção de providências no âmbito de suas respectivas competências.

246. Em especial, o acórdão, relatório e voto condutor devem ser encaminhados ao STF para subsidiar a instrução da ADPF 854/DF, de relatoria do Ministro Flávio Dino, por força de decisão exarada em 18/2/2025 (item v da decisão).

247. O relatório, o voto condutor e o acórdão também devem ser disponibilizados a todos os tribunais de contas dos estados e dos municípios – ainda que por meio da Atricon / Rede Integrar, que participaram ou não da fiscalização conjunta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

248. Adicionalmente, deve-se encaminhar o acórdão, relatório e voto condutor ao MGI, a fim de que utilize as informações como subsídios para orientar os órgãos federais responsáveis pela análise dos planos de trabalho e das prestações de contas (relatórios de gestão) das transferências especiais no sistema Transferegov.br, bem como para que acompanhem o desfecho dos julgamentos das situações examinadas pelos tribunais de contas estaduais e municipais participantes da ação conjunta, de modo a qualificar suas análises.

249. Por fim, considerando o disposto no art. 1º da IN-TCU 93/2024, propõe-se ***determinar*** *à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que avalie a constatação de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI.*

250. Há que se considerar que, a despeito de iniciativa tomada na fase de planejamento da fiscalização, de compartilhamento de informações sobre trabalhos recentes da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), ocorreu de ser fiscalizada a transferência especial 4111000-2024, destinada ao município de Miranda do Norte/MA, que já havia sido objeto de auditoria realizada pelo TCU (processo TC), que resultou no Acórdão 1271/2025-TCU-Plenário. Assim, o TCE-MA deverá ser contactado, para que seja evitada duplicidade de ações.

VII – CONCLUSÃO

251. A presente auditoria teve por escopo analisar um conjunto previamente selecionado de transferências especiais da União destinadas a estados, municípios e ao Distrito Federal, com o objetivo de verificar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos. Ainda se buscou avaliar a capacidade de planejamento dos entes beneficiários para execução dos recursos recebidos, assim como seus mecanismos de governança e controles internos.

252. A fiscalização fez parte de ação conjunta dos Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito da Rede Integrar (Ação 48 do Plano de Trabalho de 2025), sob a coordenação-geral do Tribunal de Contas da União, juntamente com representantes dos Tribunais de Contas dos Estados da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

253. A fiscalização ocorreu em âmbito nacional, no período de 2/6/2025 a 31/10/2025, realizada em órgãos e entidades vinculados aos beneficiários das transferências especiais nos municípios, estados e DF.

254. Além do TCU, participaram do trabalho outros ***28*** *Tribunais de Contas (TCDF, TCE-AC, TCE-AL, TCE-AM, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MG, TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-RS, TCE-SC, TCE-SE, TCE-SP, TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA, TCM-RJ).*

255. O trabalho foi executado por ***161*** *auditores de controle externo (conforme Apêndice E), em* ***21*** *estados, no* ***DF*** *e em* ***42*** *municípios, e resultou na fiscalização de* ***125*** *transferências especiais, no montante de recursos de* ***R$ 497.590.094,00****.*

256. Considerando o planejamento e as questões de auditoria, as situações (achados) similares ou de mesma natureza, relatadas pelos tribunais de contas, foram reunidas em "achados agrupadores". O resultado geral da fiscalização foi dividido em três grupos: (a) Planejamento, Governança e Controles Internos: dois achados, agrupando quinze tipos de situações identificadas; (b) Transparência e Rastreabilidade: cinco achados, agrupando catorze tipos de situações identificadas; e (c) Regularidade na Aplicação dos Recursos: nove achados, agrupando quarenta e dois tipos de situações identificadas

257. Os achados evidenciam fragilidades e irregularidades na gestão das transferências especiais da União destinadas aos entes federados, as quais afrontam normas legais e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

princípios regentes da Administração Pública. As vulnerabilidades na capacidade administrativa dos beneficiários das transferências especiais e os problemas na transparência e na rastreabilidade acabam por ensejar as irregularidades na execução. Considerando as informações do parágrafo anterior, observou-se que 59% dos tipos de situações identificadas nas fiscalizações são irregularidades na aplicação dos recursos.

*258. Cabe destacar o nível de transparência e de rastreabilidade verificado nas fiscalizações, uma vez que problemas nessas áreas inibem ou comprometem o controle social – e mesmo o institucional. Utilizando um indicador elaborado pelo próprio TCU – Indicador de Transparência Ativa das Transferências Especiais/TAEP (v. Acórdão 2845/2025-TCU-Plenário), a média verificada foi de **26,7** pontos, de um máximo possível de 100 pontos, para a amostra avaliada de 57 portais de transparência dos entes federados avaliados, sendo 27 de Unidades da Federação e 30 de municípios, resultado na classificação "baixa" (na escala insuficiente / baixa / regular / adequada / alta). Quanto ao aspecto da rastreabilidade, chamou a atenção a não observância das normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional por parte dos entes beneficiários (Portarias-STN 642/2019, 923/2021, 1.128/2021 e 710/2021).*

*259. No quadro geral da fiscalização, chama a atenção o fato de terem sido identificados achados de auditoria em 60 dos 67 entes nos quais houve fiscalização, ou seja, em **89,6**% deles. Quanto às transferências especiais fiscalizadas, foram identificados achados de auditoria em 115, ou seja, em **92,6**% da amostra fiscalizada, de 125 transferências.*

*260. De uma forma regionalizada, na Região Norte foram identificados achados em 27 das 29 transferências especiais fiscalizadas (**93,1%**); na Região Nordeste, em 47 das 49 da amostra (**95,9%**); na Região Centro-Oeste, em 19 das 20 da amostra (**95,0%**); na Região Sudeste, em 10 das 10 da amostra (**100%**); e, na Região Sul, em 12 da amostra de 17 transferências especiais fiscalizadas (7**0,6%**).*

261. Diante de todas essas constatações, os tribunais de contas participantes da fiscalização adotaram os encaminhamentos necessários para as irregularidades verificadas em cada uma das fiscalizações por eles realizadas, de acordo com a competência de cada Corte de Contas, conforme o entendimento estabelecido na decisão de 26/9/2025, no âmbito da ADPF 854/DF:

*4. Em face disso, cumpre esclarecer que a **competência exclusiva do TCU se refere ao julgamento das prestações de contas ("relatórios de gestão") decorrentes das "emendas individuais" (RP 6).***

*Portanto, resta preservada a atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para processar e julgar as fiscalizações, denúncias e representações instauradas em suas respectivas jurisdições. Consigno, assim, a conformidade do procedimento apresentado pelo TCU no e-doc. 2.711 (Id. 2b62252e) com a determinação fixada na decisão de **17 de setembro de 2025**.*

(Destaques constam do original).

262. Sendo assim, não cabe propor, nesta fiscalização, a adoção de encaminhamento para averiguar as situações específicas para as quais os tribunais participantes já se incumbiram de apurar.

*263. Por outro lado, convém **encaminhar** o acórdão, o relatório e o voto condutor ao MGI para que, na condição de gestor da plataforma Transferegov.br, oriente os órgãos federais responsáveis pela análise dos planos de trabalho e dos relatórios de gestão (e documentos comprobatórios) de transferências especiais sobre os achados verificados nestes autos e da iminência de julgamento pelos tribunais de contas dos estados e dos municípios.*

264. Ademais, considerando que este trabalho tem como um de seus objetivos informar o STF sobre a situação atual da execução as transferências especiais, em face das tratativas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

firmadas entre esta Corte de Contas e o relator da ADPF 854/DF, propõe-se o ***envio do acórdão que for preferido nos autos, assim como do relatório e voto*** *que o fundamentarem, ao relator da aludida ação, para conhecimento das irregularidades verificadas.*

265. Devido à importância e às responsabilidades no ciclo orçamentário federal e na atuação junto aos entes beneficiários de transferências especiais, o acórdão que vier a ser preferido nos autos, juntamente com o relatório e voto que o fundamentarem, deverão ser encaminhados ao conhecimento das presidência do Senado Federal (SF), da Câmara dos Deputados (CD) e da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, do Congresso Nacional (CMO); da Secretaria-Geral da Casa Civil da Presidência da República (CCPR), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), para que possam avaliar providências que possam ser tomadas em suas respectivas áreas de atuação.

266. Em relação aos municípios de Paraíso do Tocantins/TO e Aquiraz/CE, que foram auditados diretamente pela área técnica do TCU, propõe-se que sejam emitidas ***ciências*** *das irregularidades identificadas às respectivas prefeituras e, em relação às constatações que prescindem de* ***audiência*** *dos responsáveis – achados relativamente ao município de Aquiraz-CE, autuar* ***processo apartado*** *para tal fim, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014.*

267. Com referência à constatação relatada pelas equipes de fiscalização do TCE-MA, do TCE-MG e do TCE-PI, de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas constitucionalmente vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI, propõe-se ***determinar*** *à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, diante da competência prescrita na IN-TCU 93/2024, art. 1º, que avalie tais situações em procedimento específico.*

268. Por fim, relevante registrar que essa fiscalização conjunta confirmou o acerto de iniciativas que já haviam sido desenvolvidas pelo TCU e demais Tribunais de Contas, o que enseja a desnecessidade, neste momento, de endereçar propostas de recomendações ou de determinações estruturantes para órgãos da Administração Pública Federal.

269. Como exemplos, na ADPF 854/DF, em parceria com o MGI, a CGU e até com a AGU, os seguintes avanços foram confirmados, referentes às transferências especiais: (a) definição, ainda que em decisão monocrática do relator da Ação, da competência do TCU e dos demais Tribunais de Contas relativamente à fiscalização e prestação de contas; (b) aprimoramento das soluções dos bancos oficiais (BB, CEF e BNB) para a gestão financeira dos repasses; (c) implementação das Ordens de Pagamento de Parcerias (OPP), no sistema Transferegov.br; (d) solução para a análise dos planos de trabalho das transferências especiais de 2020 a 2024, diante da ausência de norma específica e vigente, à época, para disciplinar a sua elaboração.

270. Além dessas, outros avanços também podem ser destacados, como a edição da Lei Complementar 210/2024 e da IN-TCU 93/2024; as ações da Rede Integrar em 2025 e 2026 (previstas) para aprimorar ou fiscalizar as transferências especiais, para consolidar a padronização contábil e a implementação do Siafic (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle) pelos entes federados; as iniciativas de capacitação de gestores (como os eventos da Rede Parceria do MGI, ou os Diálogos Públicos, patrocinados pelo TCU).

VIII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

271. Diante do exposto no presente relatório, submete-se a seguinte proposta de encaminhamento:

a. ***autorizar,*** *com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a constituição de* ***processo apartado****, a fim de que, com base no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, sejam realizadas as* ***audiências*** *dos responsáveis indicados nos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

*itens **175** e **182** do relatório de auditoria (Achados 4 e 5)*

*b. **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes irregularidades*

***b.1** A utilização de recursos da transferência especial 2023.388200001 para pagamentos no âmbito do Contrato 43/2023, e de recursos da transferência especial 2024.41860019 para pagamentos no âmbito do contrato 29/2023, cujos objetos contratuais não se relacionam com as finalidades declaradas nos respectivos planos de trabalho das transferências, registrados no sistema Transferegov.br, representa violação aos princípios da legalidade e da transparência, previstos no art. 37, caput e 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, além de inobservância do disposto no art. 16, II e §4º, I da Lei Complementar 101/2000, no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), no inciso II do art. 83, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e no §6º do art. 2º e §§ 1º e 2º do art. 3º, da IN-TCU 93/2024. (Achado 1).*

***b.2** A ausência de registro de informações detalhadas no plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001, no sistema Transferegov.br, representa violação ao princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A), além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000, e no art. 81, § 2º, II, **in fine**, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), e que a não inserção de relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br viola o disposto no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024 e descumpre a decisão exarada em 24/8/2025 na ADPF 854/DF. (Achado 2);*

***b.3** Que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 3);*

***b.4** O registro intempestivo do Plano de Trabalho das transferências especiais recebidas a partir de 2024 na plataforma Transferegov.br, realizado após 60 (sessenta) dias do recebimento dos recursos (emenda 2024.40280004), representa violação ao art. 2º, § 6º da Instrução Normativa TCU 93/2024 e o princípio da publicidade preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e que a ausência de detalhamento do registro das informações de transferências especiais nos Planos de Trabalho referentes ao objeto específico a ser executado, às metas quantitativas e qualitativas envolvidas, aos valores de recursos próprios previstos e à destinação da totalidade dos recursos das emendas (2024.40280004 e 2024.40280004) constitui ofensa ao art. 2º, § 6º, incisos I a III da Instrução Normativa TCU 93/2024. (Achado 6);*

*c. **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência, a exemplo daquelas decorrentes das emendas parlamentares 202139360006/2021 e 202540810002/2025, representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 7);*

*d. **encaminhar** o acórdão, o relatório e o voto que o fundamentarem ao Supremo Tribunal Federal, para subsidiar a instrução da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, relatada pelo Ministro Flávio Dino.*

*e. **encaminhar** o acórdão, o relatório e o voto que o fundamentarem à presidência do Senado Federal, à presidência da Câmara dos Deputados, à presidência do Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização – do Congresso Nacional, à Secretaria-Geral da Casa Civil da Presidência da República, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e à Confederação Nacional dos Municípios, para as providências que julgarem pertinentes;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

*f. **encaminhar** o acórdão, o relatório e o voto que o fundamentarem ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), de forma a subsidiar sua eventual orientação aos órgãos federais responsáveis pela análise dos planos de trabalho e das prestações de contas (relatórios de gestão) das transferências especiais no sistema Transferegov.br para que acompanhem o deslinde dos julgamentos das situações fiscalizadas pelos tribunais de contas dos estados e dos municípios, de modo a obter mais subsídios para suas análises;*

*g. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que averigue as constatações relatadas pelo TCE-MA, pelo TCE-MG e pelo TCE-PI de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI, respectivamente, diante da previsão do art. 1º da IN-TCU 93/2024;*

*h. autorizar o **arquivamento** do processo nos termos do art. 169, inciso II, do RITCU.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978004.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, proposta pela AudGestãoInovação, autorizada no processo TC-008.676/2025-9, para analisar conjunto previamente selecionado de transferências especiais (emendas pix), buscando identificar falhas e impropriedades na execução dos recursos e na gestão dessas operações, com atenção aos aspectos de transparência, rastreabilidade e regularidade na aplicação dos repasses.

A fiscalização se desenvolveu como ação conjunta dos Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito da Rede Integrar (Ação 48 do Plano de Trabalho de 2025), sob a coordenação-geral do Tribunal de Contas da União, juntamente com representantes dos Tribunais de Contas dos Estados da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Além do TCU, participaram do trabalho outros **28** Tribunais de Contas (TCDF, TCE-AC, TCE-AL, TCE-AM, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MG, TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-RS, TCE-SC, TCE-SE, TCE-SP, TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA, TCM-RJ), reunindo 161 auditores de controle externo (6 do TCU e 155 dos demais Tribunais de Contas), no período de junho a outubro de 2025, analisando 3 aspectos na aplicação dos recursos de transferências especiais: a) falhas ou impropriedades no planejamento, na governança e nos controles internos; b) transparência e rastreabilidade; c) regularidade na execução dos recursos.

Foram erigidos critérios de materialidade (valor dos repasses), risco (municípios com histórico de irregularidades) e representatividade geográfica para a escolha das transferências auditadas, quantificando o nível de transparência dos entes fiscalizados, segundo o indicador apreciado por ocasião da prolação do Acórdão 2.845/2025-TCU-Plenário (Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares - TAEP).

Para melhor compreensão dos achados de auditoria, a equipe apresentou-os divididos por dezesseis achados consolidadores (ou agrupadores), conforme tabelas transcritas a seguir:

Grupo I – Planejamento, Governança e Controles Internos

Achado 1: Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes (11 tipos de situações relatadas).

Achado 2: Falta de planejamento adequado para a aplicação dos recursos (4 tipos de situações relatadas).

Grupo II – Transparência e Rastreabilidade

Achado 3: Não utilização de conta corrente específica e uso de conta como "conta de passagem" (3 tipos de situações relatadas).

Achado 4: Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no sistema Transferegov.br (3 tipos de situações relatadas).

Achado 5: Ausência ou insuficiência de informação sobre as transferências especiais no portal de transparência do ente beneficiário (amostra em 27 estados e 30 prefeituras) (3 tipos de situações relatadas).

Achado 6: Classificação/contabilização incorreta da receita e da despesa para as transferências especiais (4 tipos de situações relatadas).

Achado 7: Falta de vinculação clara entre recursos e despesas (1 tipo de situação relatada).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

Grupo III – Regularidade na Aplicação dos Recursos

Achado 8: Irregularidades graves com prejuízo ao Erário (8 tipos de situações relatadas).

Achado 9: Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas constitucionais, legais ou infralegais (3 tipos de situações relatadas).

Achado 10: Desapropriação/Aquisição irregular de imóvel pela Administração Pública (3 tipos de situações relatadas).

Achado 11: Indícios de fraude à licitação por simulação/conluio (3 tipos de situações relatadas).

Achado 12: Direcionamento do objeto da licitação por especificação excessivamente restritiva, sem justificativa técnica adequada (1 tipo de situação relatada).

Achado 13: Inexistência ou deficiência grave do ETP/TR/PB (Estudo Técnicos Preliminares/Termo de Referência/Projeto Básico) (1 tipo de situação relatada).

Achado 14: Diversas irregularidades no procedimento licitatório (10 tipos de situações relatadas).

Achado 15: Diversas irregularidades na execução do contrato (11 tipos de situações relatadas).

Achado 16: Desvio de finalidade na execução da política (2 tipos de situações relatadas).

Destaco a gravidade das irregularidades que fazem parte do "Achado 8 – Irregularidades graves com prejuízo ao erário", que consolidou diversas situações que retratam prejuízo ao Erário. O montante total do dano apurado seria de R$ 16.361.242,79, dividido nas seguintes irregularidades:

Irregularidade	Valor
Superfaturamento e sobrepreço	R$ 6.008.581,45
Pagamento por química	R$ 1.125.230,78
Inexecução total ou parcial do objeto com pagamento integral	R$ 2.822.731,53
Pagamento indevido por serviços não executados e/ou inconsistência entre medições e o realizado	R$ 1.048.354,10
Pagamentos por serviços executados antes do recebimento dos recursos	R$ 5.6671.118,00
Pagamento sem comprovação fiscal idônea	R$ 666.400,51
Pagamento antecipado irregular	R$ 67.180,52
TOTAL	**R$ 16.361.242,79**

Também merece destaque o Achado "A9 – Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas constitucionais, legais ou infralegais", que agrupou situações de **afronta ao texto constitucional ou a normas legais** sobre a execução de transferências especiais, quais sejam:

a) utilização de recursos em finalidade diversa da especificada, como a utilização de recursos destinados a investimentos em despesas de custeio;

b) desvio de objeto e/ou desvio de finalidade, com aplicação dos recursos em objetos diversos dos cadastrados nos planos de trabalho inseridos no Transferegov.br, em afronta ao disposto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

no inciso II do art. 83 da Lei 14.791/20123 (LDO-2024), assim como ao §1º do art. 82 da Lei 15.080/2024 (LDO-2025), ao inciso I a V, do §6º, do art. 2º, IN-TCU 93/2024, ao art. 7º da LC 210/2024 e ao que decidiu o STF no âmbito da ADPF 854, a partir de exercício de 2024; e

c) utilização dos recursos em despesas vedadas (**despesas de pessoal**), o que contraria o disposto no inciso I do § 2º, art. 166-A da Constituição Federal.

A equipe de auditoria ressalva, porém, que essas análises foram elaboradas com base em achados preliminares, haja vista que, até a conclusão desta fiscalização, "*nenhum dos tribunais de contas participantes havia **deliberado** sobre as suas respectivas fiscalizações*".

Ressalto, desde já, que a possibilidade de que Tribunais de Contas Estaduais e Municipais venham a julgar a aplicação de recursos federais recebidos via emendas pix é matéria controversa a ser tratada em tópico específico.

Retornando aos achados de auditoria, apresento, a seguir, síntese do que foi consolidado pela equipe de fiscalização:

a) 59% dos tipos de situações identificadas nas fiscalizações são irregularidades na aplicação dos recursos;

b) a amostra de 57 portais de transparência apontou para o Indicador de Transparência Ativa das Transferências Especiais/TA médio de apenas **26,7** pontos, considerado "baixo", dentro do máximo de 100 ponto;

c) no quadro geral de fiscalização, foram identificados achados de auditoria em 60 dos 67 entes nos quais houve fiscalização (89,6%);

d) nas transferências especiais, foram identificados achados de auditoria em 115 transferências de um conjunto amostral de 125 (**92,6**%); e

e) na Região Norte, foram identificados achados em 27 das 29 transferências especiais fiscalizadas (**93,1%**); na Região Nordeste, em 47 das 49 da amostra (**95,9%**); na Região Centro-Oeste, em 19 das 20 da amostra (**95,0%**); na Região Sudeste, em 10 das 10 da amostra (**100%**); e, na Região Sul, em 12 da amostra de 17 transferências especiais fiscalizadas (**70,6%**).

Esses elementos evidenciam que os mecanismos de implementação das transferências especiais ainda carecem de salvaguardas suficientes para prevenir riscos de má gestão e de danos ao Erário. Como bem apontou a equipe de auditoria, as falhas encontradas revelam a materialização de riscos já identificados em fiscalizações recentes realizadas pelo TCU, a exemplo do Acórdãos 1.271/2025 (relator: E. Ministro Antonio Anastasia) e 2.845/2025 (relator: E. Ministro Jorge Oliveira), ambos prolatados pelo Plenário da Corte de Contas:

a) **deficiências de transparência ativa**: ausência de divulgação proativa de informações, com prejuízo para o controle social e para a fiscalização pelos órgãos de controle (Achados 4 e 5);

b) **baixa rastreabilidade**: classificação contábil incorreta da receita/despesa, falta de vinculação clara entre recursos e despesas e ausência de sistemas integrados para monitoramento dos recursos pelos entes beneficiários, com comprometimento para a identificação do fluxo financeiro e da comprovação de sua aplicação (Achados 2, 3, 6 e 7);

c) **irregularidades na aplicação**: a flexibilidade das transferências especiais, aliada à pulverização dos recursos em diversas transferências e à deficiência na fiscalização da execução pelos entes beneficiários, aumentam o risco de uso indevido ou desvios, especialmente em entes beneficiários com baixa capacidade de gestão (Achados 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15);

d) **pulverização de recursos**: a alocação em milhares de projetos, muitos de baixa relevância estratégica, além de reduzir o impacto dos investimentos públicos e comprometer o desenvolvimento sustentável, reduz a capacidade de monitoramento, avaliação e controle da aplicação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

dessas verbas.

Os vários achados sobre irregularidades graves na aplicação dos recursos estão interligados e são decorrência da ausência de modelo de governança efetivo, bem como em razão de fragilidades no sistema de controle interno e da deficiência não só no planejamento dos entes beneficiários como também de sua efetiva falta de capacidade administrativa.

Exemplo marcante dessa situação foi observado no estado do Maranhão, que possui o montante de **R$ 86.402.548,99**, decorrente de quinze transferências especiais, **parado em conta sem que se saiba onde os recursos serão aplicados**. De acordo com o relatório de auditoria do TCE-MA, onze dessas transferências sequer tiveram o plano de trabalho cadastrado no Transferegov.br.

Conclui-se, assim, que o esforço conjunto de fiscalização evidenciou a existência de todo tipo de fragilidade e/ou irregularidade na gestão desses recursos, sejam elas vinculadas ao planejamento, governança e controles internos, sejam relacionadas à transparência e à rastreabilidade dos recursos ou, ainda, relacionadas à execução dos gastos, com efetivo prejuízos para a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

A presente deliberação servirá como valioso subsídio ao julgamento da ADPF 854/DF, atendendo à determinação de 18/2/2025, para que a Corte de Contas apresentasse "números, por Estado, referentes ao planejamento ou aos resultados do trabalho realizado pelo TCU e pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, por meio da Rede Integrar", devendo ser comunicada as demais autoridades envolvidas no ciclo de aplicação das transferências especiais.

II

Na divisão de trabalho no âmbito da Ação 48 da Rede Integrar, coube à equipe de auditoria do TCU fiscalizar os municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO, tendo sido selecionadas as seguintes transferências especiais, após a aplicação de critérios de relevância e materialidade:

Paraíso do Tocantins/TO		
Emenda (nº/ano)	Nat. Despesa	Valor (R$)
38820001-2023	Investimento	10.000.000,00
37750011-2022	Investimento	1.900.000,00
41860019-2024	Custeio	1.417.425,00
Aquiraz/CE		
Emenda (nº/ano)	Nat. Despesa	Valor (R$)
26760008-2024	Investimento	4.000.000,00
40280004-2024	Custeio	1.000.000,00

Em relação ao município de Aquiraz/CE, a auditoria identificou cláusulas restritivas no Pregão Eletrônico 01.002/2022-PE, para contratação de serviços de videomonitoramento e vigilância monitorada, com valor inicial de R$ 3.360.000,00, financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 2024.40280004, tais como: exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação; estipulação de prazo exíguo para execução dos serviços; exigência de profissional de nível superior na data de publicação do edital; e omissão da pregoeira em relação à impugnação específica sobre a exigência do contrato com a Enel e a expedição de parecer favorável à minuta do edital, à despeito das cláusulas restritivas.

No Pregão Eletrônico 01.010/2022-PE, de valor R$ 1.992.360,00, cujo objeto é a modernização e implantação do projeto Aquiraz Cidade Inteligente, financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 202440280004, também foi identificado possível direcionamento da licitação, em razão da aglutinação indevida do objeto, vedação à participação de consórcios, barreira indevida de habilitação, especificações técnicas restritivas, fragilidade na análise jurídica do edital,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

inexistência fática de competitividade com a consequente presença de licitante único, análise flexibilizada de habilitação e a existência de relacionamento anterior da licitada com o município.

Em relação a essas duas irregularidades, determino a **constituição de processos apartados**, para que se promova a audiência das autoridades responsáveis, segundo a Matriz de Responsabilidade (Apêndice K; peça 124, p. 164-185), em razão dos indícios de restrição ao caráter competitivo e direcionamento das contratações decorrentes dos Pregões 01.002/2022-PE e 01.010/2022-PE, conduzidos pelo município de Aquiraz/CE.

Ainda na situação do município de Aquiraz, foram apontadas irregularidades passíveis de expedição de **ciência**, nos termos do art. 9º, da Resolução-TCU 315/2020, tais como: registro intempestivo de planos de trabalho na plataforma transferegov.br (104 dias de atraso), além da escassez, da baixa qualidade e da inconsistência das informações sobre as transferências especiais no portal de transparência próprio do município, dificultando o controle social da aplicação dos recursos.

Na análise *in loco* realizada pelo TCU, no município de Paraíso do Tocantins/TO, foram selecionadas 3 emendas para avaliação: 38820001-2023, 37750011-2022 e 41860019-2024. As irregularidades identificadas não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análoga, cabível, assim, a expedição de ciência.

O primeiro ponto é a falta de segregação bancária dos recursos recebidos. Realizando depósitos em conta única da Fazenda local, permitiu-se a execução do Contrato 43/2023, no valor total de R$ 5.919.396,99, para serviços de ampliação da rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública, embora os recursos de transferência especial totalizassem apenas R$ 1.000.000,00.

Além da execução de despesas com recursos de outras fontes vinculadas, bem como a insuficiência da previsão de recursos iniciais para custear a totalidade do serviço de iluminação pública, é evidente que a condução do processo de execução da despesa pública é contrária aos princípios da transparência e rastreabilidade, dificultando estabelecer relação entre fonte de recursos e serviços executados.

Outra conduta reprovável é a inserção de informações genéricas no plano de trabalho divulgado, bem como a ausência de relatório de gestão, tomando-se, como exemplo, a transferência especial 2023.38820001, no valor de R$ 10 milhões, cuja meta registrada nos sistemas informatizados era a mera reprodução textual do próprio plano de trabalho, sem critérios quantificáveis para avaliar as metas executadas.

Na obrigação de inserção dos relatórios de gestão parcial, ainda que houvesse empecilhos para inserção das informações no portal transferegov.br, não existem limitações para que o ente municipal torne públicos os relatórios de gestão em seu portal de transparência, como consectário direto dos princípios de transparência e controle social, permitindo o acompanhamento eficaz das obras e serviços executados.

Em relação à fiscalização executada pelos auditores do TCU, acompanho integralmente o encaminhamento proposto.

III

Em relação ao trabalho conjunto de fiscalização, a equipe deste Tribunal informa, em seu relatório final de auditoria, que teria sido acordado, na fiscalização coordenada com os diversos Tribunais de Contas, que cada órgão fiscalizador seria responsável pelo ciclo completo de controle, qual seja, as ações de fiscalização (planejamento, execução e elaboração do relatório) e julgamento de eventuais responsáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

Ocorre que jamais foi submetido à deliberação deste Relator, nem foi por mim autorizado, o arranjo definido pela equipe de auditoria, em relatório final, no sentido de que caberia ao TCU apreciar tão somente as transferências que auditou diretamente, além da consolidação dos achados dos diversos Tribunais.

Para melhor compreensão dos fatos, convém rememorar que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Vital do Rego, acolheu a tese de que a fiscalização da regularidade das despesas realizadas com recursos de transferências especiais (emendas pix) seria de competência do sistema de controle local, cabendo ao TCU tão somente o papel de fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

A partir da tese sufragada por essa deliberação, foi editada a IN-TCU 93/2024, que estabeleceu normas para a "*fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, das emendas individuais impositivas alocadas por meio das transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal,* ***para fins de verificação do atendimento das condicionantes*** *impostas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A do mencionado dispositivo constitucional*".

Conforme assentado no §2º, do art. 1º dessa IN, caberia ao sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos, com a devida instauração do processo de tomada de contas especial.

O Capítulo II dessa norma, intitulado "Da Transparência e Verificação do Atendimento das Condicionantes Constitucionais", cuida do ponto central da Instrução Normativa, qual seja, a maneira como os entes federados, beneficiados com as transferências especiais, devem dar transparência à execução dos recursos, para fins de verificação do atendimento das condicionantes constitucionais.

Ocorre que, em 1º/8/2024, no âmbito da ADI 7.688/DF, que trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra o contra o art. 166-A da Constituição Federal, foi expedida decisão liminar, posteriormente referendada pelo Plenário do STF, que dentre outras deliberações definiu que a fiscalização das transferências especiais caberia tão somente ao TCU e CGU:

> 2) que as transferências especiais (`emendas PIX´) **sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal,** consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). **Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU**, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição;

Na sequência, em 08/08/2024, no âmbito da ADI 7.695/DF, que trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela PGR contra o contra o citado art. 166-A da Constituição, o E. Ministro Flávio Dino entendeu "*cabível o deferimento, em parte, da tutela requerida, inclusive para o fim de prevenir a responsabilidade penal e civil de agentes públicos*". Na ocasião, o relator consignou que "*os demais pedidos, inclusive a declaração de inconstitucionalidade definitiva dos dispositivos impugnados, os quais instituem as transferências especiais ("emendas PIX")", seriam apreciados por ocasião da apreciação da decisão de mérito*".

Em 2/12/2024, no âmbito da ADPF 854/DF, o E. Ministro Flávio Dino teceu as seguintes considerações a respeito da competência do TCU e a fiscalização das emendas pix:

> 76. Relativamente ao caput do art. 7º da LC nº. 210/2024, enfatizo a determinação de destinação preferencial das "emendas PIX" a obras inacabadas, independentemente de quem seja o autor da emenda. Quanto ao parágrafo único, ressalto que a adequada interpretação do dispositivo em face do decidido por este STF, bem como da meta constante no item 17, i, desta decisão, requer que **a "apreciação" das "emendas**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

> **PIX" pelo TCU seja compreendida como a competência da referida Corte de Contas para fiscalizar e julgar as contas relativas à modalidade de emenda em questão, nos termos da Constituição**, uma vez que subsiste interesse da União em virtude da origem (federal) do recurso, o que atrai a incidência do art. 70, parágrafo único, da CF. **Desde logo, consigno que nenhuma norma regimental ou administrativa pode "flexibilizar" ou modificar tal competência de estatura constitucional**. Adicionalmente, deve ser reconhecida a competência da CGU e da Polícia Federal para controlar e investigar, respectivamente, a execução de "emendas PIX", em consonância com a decisão do Plenário deste STF, acima reproduzida. **Ademais, a prestação de contas dessa modalidade de emenda deve se dar nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida**, conforme apontado em Nota Técnica pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. (grifos no original).

Restou evidenciada nessa decisão, mais uma vez, a competência plena do TCU para fiscalizar a execução e julgar as contas relativas à execução das emendas pix, e que "*nenhuma norma regimental ou administrativa pode 'flexibilizar' ou modificar tal competência de estatura constitucional*".

Posteriormente, em 4/12/2024, ao referendar outras medidas, e em apreciação conjunta da ADPF 854 e ADIs 7688, 7695 e 7697, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência desta Corte de Contas, tendo sido assim consignado na parte dispositiva do referido *decisum:*

> 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 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 Tranferegov.br, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN - TCU nº 93/2024;

Trata-se de Acórdão proferido em controle concentrado de constitucionalidade e, por essa razão, oponível *erga omnes*, ou seja, apto a produzir efeito vinculante contra todos os órgãos do Judiciário e da administração pública, além de possuir efeito retroativo. Nos termos desta deliberação, os recursos permanecem sendo recursos federais, plenamente sujeitos à fiscalização deste Tribunal de Contas, que é órgão constitucionalmente competente para fazê-lo em sua inteireza, não podendo a Corte de Contas se limitar a apreciar o atendimento às condicionantes estipuladas na CF/88.

A natureza federal dos recursos fica ainda mais explícita com a definição da **competência da Polícia Federal** para investigação de eventuais crimes na execução dessas emendas. Caso os recursos fossem de titularidade dos entes estaduais e municipais, a matéria seria de competência das polícias civis estaduais.

O STF referendou, assim, a tese que defendi no voto vencido que apresentei por ocasião da prolação do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário.

Como consequência da decisão tomada pelo STF, restou superado o entendimento acolhido por este Tribunal no Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, bem como restou superado o teor da IN-TCU 93/2024, que se afigura incompatível com a orientação emanada pela Suprema Corte.

Nesse contexto, foi submetida à minha deliberação, em 21/05/2025, a Proposta de Ação de Controle 3014, tratando de proposta de auditoria para fiscalização da execução das transferências especiais (peça 2 do TC 008.676/2025-9). Constou expressamente da motivação dessa ação o fato de que "*A execução da Ação 48 Ação integrada para fiscalização de transferências especiais, prevista no*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

Plano Anual de Trabalho de 2025 da Rede Integrar, representa uma oportunidade estratégica para fortalecer a atuação coordenada no tema, ***especialmente diante da recente decisão do STF que alterou a competência para a fiscalização dessas transferências***".

Ainda no TC 008.676/2025-9, merece registro a manifestação da SecexEstado, segundo o que "***A decisão proferida na ADPF 854/DF alterou significativamente as competências desses órgãos****, exigindo uma urgente* ***redefinição das estratégias e metodologias de atuação do TCU e dos TCEs/TCMs*** *frente a esse novo contexto normativo*" (peça 4 do TC 008.676/2025-9).

Apresentada a mim essa proposta de fiscalização, contendo esses exatos termos, autorizei a execução da ação, uma vez que aparentava observar o que havia sido decidido na ADPF 854: **o ciclo completo de fiscalização e de julgamento de contas derivadas de "emendas pix" seria de responsabilidade do Tribunal de Contas da União**.

Causa, assim, enorme perplexidade, receber o relatório de auditoria afirmando que uma das premissas acordadas na estratégia global de fiscalização para a Ação 48 da Rede Integrar foi a de que cada um dos tribunais de contas participantes realizaria o ciclo completo da ação de controle, ou seja, a fiscalização em si (planejamento, execução e elaboração do relatório) e o respectivo julgamento (incluindo eventuais responsáveis).

Trata-se não apenas de, no meu sentir, inversão do que restou decidido pelo Pleno do STF, mas também de adoção de premissa na fiscalização que jamais foi discutida com o Relator, a quem cabe presidir a instrução do processo, nos termos do art. 157 do Regimento Interno.

Não fosse o bastante, enquanto a presente auditoria era executada, a AGU encaminhou mensagem ao relator da ADPF 854, Ministro Flávio Dino, mencionando a atuação do TCU e dos demais Tribunais de Contas locais, indicando a necessidade de coleta de informações precisas sobre o real estágio de análise dessas fiscalizações pelas Cortes de Contas locais.

Incontinente, em 17/09/2025, o E. Ministro Flávio Dino exarou despacho em que asseverou ser imprescindível que fossem consideradas as balizas definidas pelo Plenário do STF quanto à **competência exclusiva do TCU** para o julgamento das contas referentes às "emendas PIX", sem prejuízo da cooperação dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios:

> Os julgamentos de contas eventualmente realizados pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios **são nulos**, não se prestando a substituir o juízo constitucionalmente reservado ao TCU. Tais atos são **eivados de vício de competência**, pois o exercício **da função de julgamento das contas relativas a recursos da União é atribuição exclusiva do TCU**, nos termos do art. 71 da CF.

As unidades técnicas envolvidas na execução da presente auditoria, ao tomarem ciência de decisão do STF, incompatível com a linha de atuação que adotaram, tinham o dever de buscar orientação com quem de direito, qual seja, o Relator que preside a instrução do processo e a quem cabe definir os rumos do trabalho.

Todavia, adotaram caminho diverso e, sem nenhuma autorização ou concordância, levaram ao STF "Solicitação de Esclarecimento", **que não consta dos autos**, a respeito dos procedimentos adotados na auditoria, fazendo, no meu sentir, indevida distinção entre TCEs instauradas em razão de processos de prestação de contas e TCEs decorrentes de fiscalizações, como se ambas não tratassem da mesma matéria, qual seja, o julgamento das contas relativas a recursos da União.

Buscava-se, assim, manter a distribuição concorrente de competências imaginada por ocasião da edição da IN-TCU 93/2024, e base do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Atricon, mas incompatível com o teor das deliberações vidas do STF.

Após apresentar o mecanismo desenhado para a presente fiscalização, a Segecex indagou ao STF, **fora dos autos**, acerca da conformidade desse procedimento com o despacho de 17/9/2025,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

proferido no âmbito da ADPF 854/DF, no que se refere à atuação do TCU e dos tribunais de contas locais na análise das prestações de contas relativas à aplicação de recursos oriundos de transferências especiais.

O Relator, Ministro Flávio Dino, tomando como corretas as informações encaminhadas pelo TCU, no sentido de que havia distinção entre os tipos de tomadas de contas especiais, respondeu ao questionamento nos seguintes termos:

> 4. Em face disso, cumpre esclarecer que **a competência exclusiva do TCU se refere ao julgamento das prestações de contas ("relatórios de gestão") decorrentes das "emendas individuais" (RP 6).** Portanto, resta preservada a atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para processar e julgar as fiscalizações, denúncias e representações instauradas **em suas respectivas jurisdições**. Consigno, assim, a conformidade do procedimento apresentado pelo TCU no e-doc. 2.711 (Id. 2b62252e) com a determinação fixada na decisão de 17 de setembro de 2025.

Quero crer, porém, ser absolutamente inviável interpretar a resposta tal como apresentada como compatível com a competência exclusiva do TCU para fiscalizar e julgar a utilização de recursos federais, mormente quando se sabe que os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais não possuem jurisdição sobre utilização de recursos da União, pois o critério para definição de competência é a origem dos recursos.

Aliás, a origem dos recursos não apenas define a competência para o julgamento de contas. Ela marca também as competências do TCU (art. 71, incisos II, VI e VIII, da CF/88), da Justiça Federal (art. 109, da CF/88e art. 27 da Lei Complementar 141/2012) e do Ministério Público Federal (art. 129, da CF/88).

Convém rememorar que a emenda constitucional que acrescentou à Carta Magna o art. 166-A nada trouxe de inovação em termos de fiscalização de recursos, **tendo sido rechaçada, no Senado Federal, a proposta de que esses recursos seriam fiscalizados pelos entes recebedores**.

Permito-me transcrever trecho da instrução da unidade técnica (peça 29 do TC 032.080/2021-2) que trata da análise do processo legislativo de aprovação da PEC 48/2019, uma vez que bem evidencia que o Poder Legislativo (Constituinte Derivado) optou por não inovar quanto à competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar tais recursos:

> 74. Consoante visto, a matéria originou-se no Senado Federal, porém, em razão de o texto aprovado nesta Casa ter sofrido significativa alteração ao longo da tramitação na Câmara dos Deputados, teve a PEC de ser novamente analisada pela Casa Senatorial. Nestes termos, o SF atuou como casa revisora, e é nesta qualidade que se devem entender as ponderações articuladas no Parecer do relator no âmbito da CCJ/SF.
>
> 75. Na oportunidade, deixou-se claro a inconveniência de se promover alterações na sistemática de fiscalização e controle de recursos federais transferidos a estados, ao Distrito Federal e a municípios. Nesse sentido, decidiu o SF retirar da PEC 48/2019 as menções que se faziam sobre a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos a título de transferência especial e com finalidade definida.
>
> 76. **O objetivo da supressão é o declarado pelo então Senador Antônio Anastasia: não inovar em matéria de controle e de fiscalização da execução orçamentária**, sendo esta a forma como se infere a vontade do legislador. Neste sentido, ao retirar os parágrafos que se referiam à fiscalização dos recursos, **o SF não aceitou a proposta de conferir aos órgãos de controle interno, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, e aos tribunais de contas junto aos entes federados, sob suas respectivas jurisdições, a competência fiscalizatória dos recursos do orçamento da União (emendas individuais) repassados na modalidade de transferência especial**. (grifou-se)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

Essa é característica essencial que merece ser destacada: as disposições introduzidas pelo art. 166-A da CF/88 não trazem modificações na sistemática de fiscalização e controle das transferências de recursos federais a entes subnacionais, não havendo competências fiscalizatórias distintas em razão de as transferências se darem na modalidade de transferência especial ou transferência com finalidade definida.

Em se tratando transferências via convênio ou outros instrumentos, cabe aos Tribunais Estaduais e Municipais julgar apenas a aplicação de recursos locais, empregados a título de contrapartida, mas não podem eles julgar a utilização de recursos federais por ausência de competência e jurisdição.

Há competência concorrente, por certo, na fiscalização de recursos do Fundeb, uma vez que repasses que são receita do município que se misturam com repasses complementares da União, mas aí também resta preservada a competência do TCU para apreciação da complementação, como restou decidido pelo STF no julgamento da ADI 5.791/DF. Semelhantemente, pode haver competência concorrente quando houver a mistura de recursos de mais de um ente federativo, a exemplo de repasses do SUS efetuados diretamente à conta dos fundos municipais de saúde, fato que torna justificável a atuação dos Tribunais de Contas locais.

Na atual conformação definida pelo STF, os recursos recebidos via transferências especiais não podem ser caracterizados como recursos de fontes mistas, nem configuram recursos de competência concorrente, razão pela qual não há de se cogitar de competência concorrente.

Em todo caso, penso que é possível, **excepcionalmente**, admitir a competência concorrente apenas e exclusivamente porque os recursos repassados até próximo ao final do exercício de 2024 efetivamente se misturaram com recursos estaduais e municipais, já que não havia sido instituída exigência de conta corrente específica que impedisse a confusão entre recursos federais e locais.

Havendo, assim, confusão entre recursos próprios e recursos federais, e ante o entendimento até então vigente quanto à competência do TCU, revela-se adequado que os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais possam contribuir no esforço de fiscalização, executando e julgando a aplicação dos recursos recebidos até o final de 2024.

No mais, é importante ressaltar que o entendimento de que caberia aos Tribunais de Contas locais julgar a aplicação das emendas pix pode ter prosperado ao tempo do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário e da edição da IN TCU 93/2024, mormente ante a interpretação equivocada do que dispõe o § 2º, inciso II, do art. 166-A. Todavia, com a série de decisões monocráticas e colegiadas do STF, incompatíveis com essa tese, não é razoável continuar a aceitar a flexibilização da competência desta Corte, o que já foi amplamente rechaçado pela Egrégia Corte.

Faz-se urgente a rediscussão da matéria e a atualização da IN TCU 93/2024, em especial porque definida pelo STF a tese de que compete ao TCU a fiscalização da aplicação desses recursos.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978005.

ACÓRDÃO Nº 1122/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.856/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Município de Aquiraz/CE (07.911.696/0001-57) e Município de Paraíso do Tocantins/TO (00.299.180/0001-54).
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos, Município de Aquiraz/CE e Município de Paraíso do Tocantins/TO.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade com aspectos operacionais, realizada nos municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO, para avaliar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos repassados por transferências especiais (emendas pix);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. autorizar, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a constituição de processos apartados para realizar as audiências dos responsáveis indicados nos itens 175 e 182 do relatório de auditoria (peça 124);

9.2. dar ciência ao município de Paraíso do Tocantins/TO, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes irregularidades:

9.2.1. a utilização de recursos da transferência especial 2023.388200001 para pagamentos no âmbito do contrato 43/2023, e de recursos da transferência especial 2024.41860019, para pagamentos no âmbito do contrato 29/2023, cujos objetos contratuais não se relacionam com as finalidades declaradas nos respectivos planos de trabalho das transferências, registrados no sistema transferegov.br, representa violação aos princípios da legalidade e da transparência, previstos no art. 37, *caput* e 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 16, II e §4º, I da Lei Complementar 101/2000, no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), no inciso II do art. 83, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e no §6º do art. 2º e §§ 1º e 2º do art. 3º, da IN-TCU 93/2024;

9.2.2. a ausência de registro de informações detalhadas no plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001, no sistema transferegov.br, representa violação ao princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A), além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000, e no art. 81, § 2º, II, *in fine*, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), e que a não inserção de relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br viola o disposto no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024 e descumpre a decisão exarada em 24/8/2025 na ADPF 854/DF;

9.2.3. a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, *in fine*, da Lei 15.080/2024 e no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024;

9.3. dar ciência ao município de Aquiraz/CE, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes irregularidades:

9.3.1. o registro intempestivo do Plano de Trabalho das transferências especiais recebidas a partir de 2024 na plataforma transferegov.br, realizado após 60 (sessenta) dias do recebimento dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978457.

recursos (emenda 2024.40280004), representa violação ao art. 2º, § 6º da Instrução Normativa TCU 93/2024, e ao princípio da publicidade preconizado no art. 163-A da Constituição Federal;

9.3.2. a ausência de detalhamento do registro das informações de transferências especiais nos Planos de Trabalho referentes ao objeto específico a ser executado, às metas quantitativas e qualitativas envolvidas, aos valores de recursos próprios previstos e à destinação da totalidade dos recursos das emendas (2024.40280004 e 2024.40280004) constitui ofensa ao art. 2º, § 6º, incisos I a III da Instrução Normativa TCU 93/2024;

9.3.3. a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência, a exemplo daquelas decorrentes das emendas parlamentares 202139360006/2021 e 202540810002/2025, representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, *in fine*, da Lei 15.080/2024 e no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024;

9.4. encaminhar a presente deliberação ao Supremo Tribunal Federal, para subsidiar a instrução da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, relatada pelo E. Ministro Flávio Dino, à presidência do Senado Federal, à presidência da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria-Geral da Casa Civil da Presidência da República, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e à Confederação Nacional dos Municípios, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI);

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que:

9.5.1. averigue possíveis irregularidades relatadas pelo TCE-MA, pelo TCE-MG e pelo TCE-PI de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI, diante da previsão do art. 1º da IN-TCU 93/2024;

9.5.2. promova a revisão da IN-TCU 93/2024, a fim de observar as deliberações do STF acerca da competência deste Tribunal para fiscalizar e julgar as contas atinentes ao uso das verbas federais repassadas por meio de transferências especiais; e

9.6. arquivar o processo nos termos do art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata n° 15/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1122-15/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79978457.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80817893.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.432/2026-GABPRES

Processo: 010.856/2025-0

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: 05/08/2026

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