

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202017576001441

INTERESSADO: SEEL - SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE E LAZER

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 564/2020 - GAB

EMENTA: 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. 2. CONSULTA. 3. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. 4. RECURSOS DE ORIGEM FEDERAL. 5. TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO. 6. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. 7. RATIFICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO CONTIDA NO DESPACHO Nº 1176/2018 SEI GAB.

1. Tratam os presentes autos de consulta formulada pela **Gerência de Compras Governamentais da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer**, por meio do **Memorando nº 6/2020 GCG** (000012105606), acerca da legislação aplicável (federal ou estadual) para a realização de procedimento licitatório para “*contratação de empresa especializada nos serviços de limpeza e manutenção de piscinas localizadas em Praças Esportivas afetas a esta Secretaria*”, realçando que os recursos a serem despendidos serão oriundos de fonte federal (fonte 223), por meio de transferência fundo a fundo - Fundo Especial do Esporte e Lazer, conforme Lei nº 9.615/98, nos termos descritos pelo **Despacho nº 221/2020 GGF** (000012345904).

2. Instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial da Pasta exarou manifestação por meio do **Parecer ADSET nº 57/2020** (000012353652), concluindo, com fundamento no que dispõe o art. 1º, § 3º, do Decreto Federal nº 10.024/2019, corroborado pelo teor da Exposição de Motivos que acompanhou o processo legislativo do citado normativo, que “*o Decreto federal apenas se aplicará às transferências voluntárias, afastando-se do seu raio de alcance os repasses legais federais*” .

3. A orientação consignada pelo citado opinativo, indica manifestação pretérita da Procuradoria-Geral do Estado, por meio do **Despacho nº 80/2020 GAB** que, reafirmando o entendimento contido no **Despacho nº 1853/2019 GAB**, delineou, a seu ver, certo descompasso de orientação quanto à aplicação do Decreto Federal nº 10.024/2019 às *transferências legais*.

4. Sobre esta matéria, impende ressaltar que as *transferências intergovernamentais*, que se constituem em repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, podem ser classificadas em *constitucionais, legais* ou *voluntárias*.

5. As primeiras correspondem a parcelas de recursos arrecadados e repassados aos entes federados por força de mandamento inserto em dispositivo da Constituição Federal.

6. Já as *transferências legais* são aquelas regulamentadas por Leis específicas, podendo ser subdivididas em *transferências automáticas* (repasso de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário) e as *transferências fundo a fundo* (repasso de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal ou do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios).

7. Por sua vez, as *transferências voluntárias* são definidas como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, nos termos consignados pelo art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para os quais se exige a celebração de acordo (convênio ou contrato) que estabeleça os direitos e deveres das partes, além da forma de aplicação dos recursos e a obrigatoriedade da prestação de contas.

8. Desta feita, segundo a normativa estabelecida pelo Decreto Federal nº 10.024/2019 (que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal), apenas nas hipóteses da utilização de recursos da União decorrentes de *transferências voluntárias*, tais como convênios e contratos de repasse, haveria a obrigatoriedade dos entes federativos utilizarem a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, segundo as regras traçadas pela União, quando das aquisições de bens e nas contratações de serviços comuns (art. 1º, § 3º).

9. Todavia, a Procuradoria-Geral do Estado possui entendimento consolidado através do **Despacho nº 1176/2018 SEI GAB** (processo nº 201800010015342), abarcando na esfera de aplicação da legislação

federal também as transferências legais. Veja os seguintes excertos da orientação:

"(...)

9. De fato, as transferências legais não se submetem ao mesmo regime. Embora sejam entregues ao ente estadual por força de lei, continuam federais na origem, devendo obediência às regras de aplicação estabelecida pela União. Da mesma forma, sujeitam-se à fiscalização exercida pela Corte de Contas da União. Nesse ponto, revendo entendimento expresso na orientação do Despacho n. 627/2018 SEI – GAB, proferido nos autos do Processo n.o 201800010000776, afirma-se que nas licitações cujos recursos sejam provenientes de transferências legais, deverá ser observada a legislação da União, ainda que licitadas sob o Sistema de Registro de Preços.

10. A fim de corroborar o entendimento, reproduz-se julgados do Tribunal de Contas da União, citados no Parecer:

As transferências de recursos no âmbito do SUS sujeitam-se à fiscalização do TCU, independentemente da forma como os valores foram descentralizados, se mediante convênio, transferência fundo a fundo ou repassados com base em outro instrumento ou ato legal. (...)

23. Como bem salientou a Serur, as razões recursais apresentadas pelo Sr. [omissis] não são hábeis para comprovar a incompetência, a nulidade processual e a prescrição arquivadas, pelos seguintes fundamentos:

a) em razão de serem os recursos provenientes do SUS, a competência desta Corte de Contas para processar e julgar a presente TCE emana da Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, inciso VI, bem como do Decreto 1.232/1994. A lógica jurídica da criação dos fundos de saúde é impedir que os recursos descentralizados se incorporem ao patrimônio do ente federativo, permitindo, desse modo, que a União participe da gestão e controle dos recursos, garantindo, por consequência, ao Tribunal de Contas da União sua competência para fiscalizá-los, sem que isso implique violação do pacto federativo brasileiro;

b) nenhuma semelhança há com as transferências instituídas sob a forma de repartição constitucional, ou seja, com o Fundo de Participação dos Estados e Municípios;

c) a jurisprudência do TCU é no sentido de que as transferências no âmbito do SUS estão sujeitas à sua fiscalização, quer sejam os mesmos transferidos pela União mediante convênio, quer sejam repassados com base em outro instrumento ou ato legal. Assim, é incontroversa a competência do TCU para fiscalizar os recursos transferidos fundo a fundo, no âmbito do SUS, aos entes federativos;

d) o fato de o recurso constar do orçamento do Estado não altera a sua origem de verba pública federal transferida ao Estado à conta do SUS, sendo, apenas, instrumento para execução da despesa de forma transparente; (grifou-se)

(Acórdão 2860/2018; Segunda Câmara; Relator Aroldo Cedraz)

Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária. (Acórdão 7417/2016; Primeira Câmara; Relator Benjamin Zymler)

O fato de se tratar de transferência fundo a fundo, ou seja, de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência do TCU. Os recursos transferidos fundo a fundo são provenientes do orçamento da União e, portanto, não possuem natureza similar às transferências oriundas de repartição constitucional de receitas tributárias, como as destinadas ao Fundeb, receitas próprias dos entes federados. A competência do TCU para a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb depende da existência de complementação efetuada pela União. (Acórdão 5684/14 - Primeira Câmara; Rel. Walton Alencar)

11. A conclusão deve ser aplicada ainda que a licitação seja processada no Sistema de Registro de Preços.

(...)"

10. Observando-se ademais, os parâmetros de decisões mais recentes do Tribunal de Contas da União, mesmo após a vigência do novo regulamento federal, vislumbra-se que a orientação consignada anteriormente permanece no mesmo sentido. Vejamos:

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DE SAÚDE NA FAMÍLIA. TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO. CADASTRAMENTO IRREGULAR DE PROFISSIONAL MÉDICO NO CNES. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO ENTE FEDERATIVO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

27.1. No mesmo sentido podem ser mencionados os seguintes julgados:

Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, sendo irrelevante se tratar de transferência legal e não de transferência voluntária (Acórdão 6.828/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues) ;

Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária (Acórdão 7.417/2016-TCU-Primeira Câmara, Relator Benjamin Zymler) ;

Compete ao TCU fiscalizar recursos do Sistema Único de Saúde repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao

patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal. (Acórdão 3.902/2016-Primeira Câmara, Relator Benjamin Zymler)."

(Acórdão nº 3759/2020- Primeira Câmara)

"REPRESENTAÇÃO AUTUADA POR DETERMINAÇÃO DO PLENÁRIO. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS DESCENTRALIZADOS PELO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR E PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA BÁSICO. PROPOSTA DE METODOLOGIA COM BASE EM MATRIZ DE RISCO. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. São classificadas como voluntárias as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação."

(Acórdão 3061/2019 - Plenário)

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO. PAGAMENTO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS HOSPITALARES FORNECIDOS COM RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, SEM QUE A ETAPA PRECEDENTE DE LIQUIDAÇÃO DE DESPESA ESTIVESSE FUNDAMENTADA EM CORRESPONDENTES DOCUMENTOS FISCAIS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DAS VERBAS REPASSADAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO E MULTA."

(...)

15. O magistério jurisprudencial desta Corte é firme na linha de compreender que compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS descentralizados aos entes federados na modalidade fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente contemplado com essas verbas, uma vez que constituem recursos originários da União e, por conseguinte, sujeitam-se à fiscalização deste Tribunal. O fato de se tratar de transferência legal, e não de repasse voluntário, não afasta a competência desta Corte. Nessa linha de inteligência, menciono excertos colhidos da ferramenta de pesquisa desta Corte "Jurisprudência Seleccionada":

"Insere-se na competência do TCU a fiscalização da aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde e, no caso de desvio de finalidade na utilização de recursos federais provenientes de transferências fundo a fundo, não há óbice à atuação do Tribunal com vistas ao ressarcimento do dano, limitada a imputação de débito ao total dos recursos transferidos pela União." (Acórdão 1.655/2015 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler) .

"Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, sendo irrelevante se tratar de transferência legal e não de transferência voluntária." (Acórdão 6.828/2017 – 1ª Câmara, rel. min. Walton Alencar Rodrigues) .

“Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária.” (Acórdão 7.417/2016 – 1ª Câmara, rel. min. Benjamin Zymler).”

(Acórdão nº 13.933/2019 - Primeira Câmara)

11. Ressalta-se, neste esteio, que a manifestação contida no **Despacho nº 80/2020 GAB** (processo nº 201900010019822), na oportunidade de reafirmar o entendimento consignado no **Despacho nº 1853/2019 GAB** (processo nº 201900005003358), ambos citados pelo opinativo, apenas fez referência à orientação consignada pelo **Despacho nº 1176/2018 GAB** (processo nº 201800010015342), confirmando o entendimento do Tribunal de Contas da União de que as verbas federais transferidas a outros entes, via fundo a fundo, não perdem a natureza de recurso federal, sujeitas, portanto, à sua fiscalização, sendo irrelevante tratar-se de transferência legal ou voluntária.

12. Compete destacar, também, que o citado Acórdão nº 86/2020 - Plenário do TCU, indicado como paradigma pelo Parecer, apenas traça, de forma abstrata, uma contextualização de atuação da Caixa Econômica Federal nas *transferências voluntárias* decorrentes de emendas parlamentares, sem constituir em orientação sedimentada para os órgãos e entidades supervisionadas.

13. Neste compasso e diante das considerações traçadas, mantenho o entendimento sufragado pelo **Despacho nº 1176/2018 GAB** (processo nº 201800010015342), **no sentido de ser aplicado às transferências legais, fundo a fundo, a normativa contida no Decreto Federal nº 10.024/2019, com exceção da situação em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência disciplinar de forma diversa as contratações com os recursos do repasse** (art. 1, § 3º, *in fine*), o que não apresenta, pelas informações dos autos, ser o caso da transferência legal consubstanciada na Lei nº 9615/98 e no Decreto Federal nº 7.984/2013.

14. Por todo o exposto, **deixo de aprovar o Parecer ADSET nº 57/2020** (000012353652), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, tendo em vista contrariar a orientação precedente desta Casa, por meio do **Despacho nº 1176/2018 SEI GAB**.

15. Matéria orientada, restitua-se os autos à **Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providência decorrentes. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação (instruída com cópia do **Parecer ADSET nº 57/2020** e do presente Despacho) às **Chefias da Procuradoria Administrativa, das Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta e do CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,
Procurador (a) Geral do Estado, em 16/04/2020, às 17:57, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei
17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
[http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador
000012588311 e o código CRC **85F3D47D**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência:
Processo nº 202017576001441

SEI 000012588311