

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 022.030/2021-2.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO PELA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS PELOS ENTES SUBNACIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. LIMITAÇÃO TECNOLÓGICA. ATENDIMENTO PARCIAL. ENCAMINHAMENTO DA RELAÇÃO DE PROCESSOS DO TCU JÁ APRECIADOS RELACIONADOS À PANDEMIA DE COVID-19. SIMILARIDADE COM O OBJETO TRATADO NO TC 014.372/2021-5. ENVIO POSTERIOR DE INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), peça 10, que contou com a anuência da dirigente da referida unidade técnica (peça 11), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação formulada pelo Deputado Federal Celso Russomano, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, por meio do Requerimento 36/2021 (peça 3), encaminhado a esta Corte de Contas, por meio do Ofício 142/2021/CDC (peça 2). O documento de lavra do parlamentar federal, em linhas gerais, solicita “sejam prestadas informações pelo Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos federais transferidos às unidades da Federação para o enfrentamento da pandemia de Covid-19” (peça 2, p. 1).

2. O referido documento deu origem ao presente processo TC 022.030/2021-2, o qual foi encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) deste Tribunal, por determinação da Presidente do TCU, visando à “adoção das providências pertinentes, com a devida prioridade que o caso requer” (peça 5).

II. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Consoante o art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008, os presidentes de comissões, no âmbito da Câmara dos Deputados, detêm legitimidade para solicitar informações ao TCU, desde que os requerimentos sejam aprovados pelas respectivas comissões.

4. Nesse rumo, o Requerimento 36/2021, de autoria do Deputado Federal Celso Russomano, foi aprovado pela sobredita comissão em 17/6/2021 (conforme ata da 16ª reunião extraordinária, incluída nos presentes autos à peça 7) e encaminhado a esta Corte de Contas, pelo próprio demandante, que exerce também a função de presidente da Comissão de Defesa do Consumidor,

por meio do Ofício 142/2021/CDC (peça 3).

5. Destarte, encontram-se satisfeitos os requisitos legais para o atendimento da solicitação de informações, que requisita que sejam prestadas informações pelo Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos federais transferidos às unidades da Federação para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Transparência e limitações à fiscalização dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais para o enfrentamento à pandemia de Covid-19

6. Preliminarmente, convém registrar que as informações sobre a execução das despesas orçamentárias da União são registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o qual consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do ente federal. Dessa forma, o sobredito sistema é amplamente utilizado por órgãos da administração direta federal e por boa parte das entidades da administração indireta.

7. Registre-se que ainda não há completa integração entre os sistemas de administração orçamentária e financeira da União e dos estados, Distrito Federal e municípios. Em 5/11/2020, com fulcro no art. 48, § 1º, inciso III, e § 6º, da Lei Complementar 101/2000, o Poder Executivo federal editou o Decreto 10.540, estabelecendo o padrão mínimo de qualidade das informações do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic). A sobredita solução tecnológica tem, entre outras, a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial dos entes federativos, sem comprometer a autonomia político-administrativa dos entes subnacionais, consagrada pela própria Carta Magna (art. 18). Merece destaque a proposta contida no art. 1º, § 6º, do referido Decreto, que estabelece que o Siafic será único para cada ente federativo e permitirá a integração com outros sistemas estruturantes, o que tem condão de aperfeiçoar a transparência das finanças públicas.

8. Em que pese o recente avanço, no sentido de padronizar rotinas e a qualidade das informações sobre a execução orçamentária e financeira em todos as esferas, convém destacar que a aplicação de recursos federais pelos entes subnacionais ainda carece de aperfeiçoamentos que confirmem maior transparência, de forma a aprimorar o controle externo pelo Legislativo e pelo TCU, administrativo e social.

9. Em outras palavras, deve-se dizer que o Siafi registra e evidencia tão somente a aplicação dos recursos sob a ótica da União. Assim, o Siafi e as demais plataformas federais de consulta que se valem dos dados desse grande sistema (*e.g.* Tesouro Gerencial, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), Siga Brasil e outros) apresentam apenas os registros das transferências intergovernamentais, que representam uma despesa sob a ótica da União e uma receita para os entes subnacionais. Em outras palavras, equivale dizer que o Siafi não capta as informações sobre a efetiva execução orçamentária e financeira dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais, o que, de certa forma, representa uma significativa perda em termos de informações que fomentam o controle legislativo, administrativo e social.

10. Como alternativa para fomentar a transparência no emprego dos recursos federais pelos estados, Distrito Federal e municípios, foi instituída a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal, a partir da edição do Decreto 10.035/2019. A sobredita solução tecnológica visa, entre outros, apresentar informações sobre o emprego dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais.

11. Conforme dispõe o art. 2º do referido Decreto, estão entre os objetivos da Plataforma +Brasil permitir que os recursos aplicados sejam rastreados (inciso II), oferecer meios tecnológicos para o fortalecimento da integridade e a transparência das informações (inciso III) e promover a participação dos cidadãos na aferição de resultados das políticas públicas implementadas com os recursos transferidos por meio da plataforma (inciso V).

12. Em que pese a legítima intenção do Decreto 10.035/2019, no sentido de promover a

accountability dos recursos federais transferidos, há natural perda qualitativa e temporal na evidenciação das informações prestadas pelos entes subnacionais, notadamente tendo em vista que essa prestação de contas na referida solução tecnológica ocorre posteriormente à execução orçamentária e financeira da despesa, e não concomitantemente, como ocorre no Siafi e no Tesouro Gerencial, por exemplo. Além disso, informações sobre transferências obrigatórias não são apresentadas de forma integral na referida plataforma.

13. Especificamente no que tange às transferências obrigatórias, visando ao combate à pandemia de Covid-19, o controle do emprego dos recursos fica ainda mais comprometido pela forma de operacionalização de repasse dos recursos derivados da Lei Complementar 173/2020, da Lei 14.017/2020 e da Lei 14.041/2020, as quais, somadas, perfazem o total de R\$ 78,2 bilhões efetivamente transferidos pela União. Esse montante equivale a aproximadamente cerca de 68,8% do total de repasses da União em favor de estados, Distrito Federal e municípios em 2020, visando ao combate à pandemia. Todavia, as informações sobre o emprego desses recursos não são apresentadas na Plataforma +Brasil, por se tratar de transferências obrigatórias, as quais não são integralmente retratadas na referida solução tecnológica.

14. Ressalte-se que, como bem apontado pela auditora responsável pela instrução de mérito do TC 038.140/2020-9, de relatoria do ministro Bruno Dantas, a “utilização da Plataforma +Brasil foi aproveitada para as transferências obrigatórias especiais previstas constitucionalmente para repasse de emendas parlamentares”. No entanto, pontuou-se que não se vislumbram “razões para não se adotar o mesmo mecanismo digital para o monitoramento, avaliação e controle dos auxílios/apoios financeiros de natureza federal e os repasses vinculados ao SUS”. Dessa maneira, observa-se que a Plataforma +Brasil apresenta a aplicação de apenas parte das transferências obrigatórias.

15. Imperioso consignar que, por meio do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, sob a relatoria do ministro Bruno Dantas, o TCU fixou entendimento de que os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos.

16. Assim, por intermédio do citado *Decisum*, esta Corte de Contas fixou entendimento no sentido de que os R\$ 78,2 bilhões repassados no bojo desses três diplomas legais detêm natureza federal, o que enseja diferentes repercussões, notadamente no que se refere à esfera de competência para fiscalizar o emprego desses valores, como também na forma de registro e prestação de contas desses recursos. Não obstante, a decisão foi objeto de embargos de declaração (rejeitados pelo Acórdão 561/2021-TCU-Plenário) e de pedido de reexame por parte da Advocacia-Geral da União (AGU), o que conferiu efeito suspensivo à decisão prolatada no Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, restando pendente decisão conclusiva de mérito.

17. Em termos práticos, o efetivo emprego desses valores (R\$ 78,2 bilhões) ainda não é retratado nos portais de informações da União que evidenciam a execução orçamentária e financeira dos recursos federais transferidos a estados, Distrito Federal e municípios, como, por exemplo, a Plataforma +Brasil.

18. Dados a relevância e os entraves que representam para a adequada transparência sobre o emprego desses recursos e de outros recursos não relacionados ao combate à pandemia, o tema já foi objeto de análise em outros processos sob responsabilidade desta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), o que, inclusive, resultou na expedição de recomendação exarada no bojo do Parecer Prévio sobre as Contas do presidente da República de 2020, por meio da expedição do Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, processo TC 014.922/2021-5, sob relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues. A seguir, apresenta-se um extrato do relatório que subsidiou o citado parecer prévio:

Para além da obscuridade quanto à aplicação direta pelos entes subnacionais, cumpre realçar a análise efetuada no relatório que fundamentou o Parecer Prévio referente às contas presidenciais de 2019, sobre não haver, na União, informações acerca do volume de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais que, na sequência, são sub-repassados a organizações

sociais e entidades congêneres do terceiro setor que atuam na área da saúde, sendo mais de 6,6 mil as entidades da sociedade civil que atuam na área, segundo informações divulgadas no Mapa de Organizações da Sociedade Civil mantido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Atualmente, a matéria é analisada de forma pormenorizada no TC 027.558/2019-3, da relatoria do ministro Benjamin Zymler, por meio do qual o Ministério Público Federal (MPF) busca subsídios para instruir o Inquérito Civil Público 1.26.000.001220/2019-5, instaurado com o objetivo de avaliar as ações de articulação entre os Ministérios da Saúde e da Economia visando à operacionalização dos §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012.

A omissão do Poder Executivo apontada no relatório condutor do Parecer Prévio das contas presidenciais de 2019, aprovado pelo Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, dentre outras decisões desta Corte de Contas, fundamentou a **Recomendação MPF 14, de 19/6/2020, expedida no âmbito do Inquérito Civil 1.26.000.001112/2020-78, ao Ministro da Economia, nos seguintes termos encaminhados pelo Procurador-Geral da República:**

CONSIDERANDO, por fim, a prerrogativa conferida ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** para expedir **RECOMENDAÇÕES**, no exercício da defesa dos valores, interesses e direitos da coletividade, visando à eficiência da alocação dos recursos de natureza federal e dos serviços públicos, bem como ao respeito e aos interesses, direito à informação e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis (art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 1993), **RESOLVE RECOMENDAR**, nos termos do art. 6º, inciso XX, do mesmo Diploma, ao Ministro de Estado da Economia, **PAULO ROBERTO NUNES GUEDES**, a adoção de medidas junto:

...

2. à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Serviços Gerais – **Sisg**, para que o órgão, considerando o disposto nos Decretos nºs 9.745 e 10.024, de 2019, na Instrução Normativa nº 206, de 2019, na Emenda Constitucional nº 106, de 2020, e na Lei Complementar nº 173, de 2020, promova, no **prazo de 30 (trinta) dias**, os aperfeiçoamentos nos regulamentos mencionados, no sentido de que: 2.1. os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, direta e indireta, adotem obrigatoriamente o **ComprasNet**, ou outra plataforma digital centralizada que venha substituí-lo, para as **dispensas eletrônicas**, pregões eletrônicos e outras modalidades de licitação nas aquisições públicas que, no todo ou em parte, sejam custeados com recursos de **natureza federal**, recebidos a título de **cooperação financeira**, sob a forma de transferência voluntária ou transferência obrigatória, ressalvadas as transferências constitucionais que constituem receitas próprias dos entes subnacionais em razão do pacto federativo fiscal (arts. 153 e 159 da Constituição Federal), com vistas a promover a transparência ativa necessária ao controle social, assim como criar as condições operacionais para os órgãos e entidades federais monitorarem, avaliarem e fiscalizarem a regularidade e a **eficiência na alocação dos recursos federais** nos casos de implementação das políticas públicas e programas de forma descentralizada, em observância ao disposto nos arts. 4º, inciso I, alínea ‘e’ e 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 16, incisos II e III, da Lei nº 13.898, de 2019, e nos §§ 2º e 4º do art. 13 e art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012;

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

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

2.3. sejam incorporadas ao ComprasNet, dentre outras, funcionalidades que possibilitem a **comparabilidade** de preços, inclusive de forma gráfica, com o objetivo de orientar os gestores e racionalizar o processo de **tomada de decisão** por parte dos responsáveis pelas compras com recursos de natureza federal, além de promover a **transparência ativa**, notadamente nas aquisições públicas para enfrentamento da Covid-19, assegurado o acesso irrestrito ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público de Contas da União e ao Ministério Público Federal, com previsão, se possível, de funcionalidades que possibilitem, a critério de cada instituição de controle e de acordo com seus regimentos e demais regulamentos internos, a expedição eletrônica de alertas, recomendações e comunicações aos gestores, administradores e fornecedores, caso seja identificado algum indício de irregularidade ou risco de ineficiência na aplicação dos recursos de natureza federal. (grifos no original).

Questões instrumentais para a implementação dessa recomendação do MPF ao ministro da Economia são analisadas no bojo do TC 026.274/2020-5, da relatoria do ministro Bruno Dantas, referente à Representação de parlamentar, por meio da qual foi formalizado pedido **para que este Tribunal se pronuncie sobre a destinação, na esfera municipal, de recursos provenientes do auxílio financeiro federal previsto na LC 173/2020**.

A natureza desses recursos foi tratada no Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, também da relatoria do ministro Bruno Dantas, tendo sido fixado entendimento pela natureza federal desses valores, rejeitados os embargos de declaração pelo Acórdão 561/2021-TCU-Plenário, de mesma relatoria. A matéria, atualmente, é objeto de pedido de reexame no bojo do TC 024.304/2020-4, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, suspensos seus efeitos nos termos legais e regimentais.

Dentre as possibilidades de avanço na transparência ativa, comparabilidade e rastreabilidade da aplicação dos recursos de natureza federal exigidas constitucionalmente (art. 163- A), sobressaem a Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto 10.035/2019, e o ComprasNet ou sistema que venha substituí-lo. O registro das dispensas e dos procedimentos licitatórios de transferências voluntárias na Plataforma em questão possibilita o acompanhamento permanente da alocação dos recursos pelos órgãos federais, inclusive a partir do uso de *data mining* (mineração de dados) como subsídio à análise sistemática para obtenção de resultados, dado o seu elevado potencial de racionalizar as atividades de monitoramento e avaliação da política pública a cargo do Poder Executivo, assim como a fiscalização e o controle pelos órgãos competentes e a sociedade civil.

Os normativos infralegais editados pelo Ministério da Economia, porém, **restringem essas importantes ferramentas tecnológicas ao acompanhamento das transferências voluntárias, deixando à margem de qualquer monitoramento e avaliação por instrumentos racionais os recursos de natureza federal repassados segundo critérios objetivos que os classificam como transferência obrigatória** – que constituem a maior parte dos repasses federais nas áreas de saúde, educação e assistência social –, nas hipóteses em que se mantém a competência da União para a fiscalização, controle e julgamento de contas.

A decisão do Poder Executivo de não adotar as ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar a aplicação dos recursos federais, repassados a título de transferência obrigatória, tem sido fator crítico para as apurações realizadas no bojo do TC 022.777/2020-2, da relatoria do ministro Augusto Sherman, cujos fatos, referentes à aquisição municipal no valor de R\$ 11,5 milhões, constitui uma das ações elencadas no rol do Requerimento SF 1.372/2021, apresentado com objetivo de criar, no Senado Federal, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar supostos “desvios de recursos destinados ao combate dos efeitos da Covid 19”.

(...)

A supressão da omissão normativa e o aperfeiçoamento da Portaria mencionada são medidas essenciais para garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal, com a necessária identificação do credor final, seja nas transferências voluntárias, seja nas obrigatórias em que se mantém a natureza federal do recurso. Com efeito, ter-se-á maior racionalidade do uso dos recursos públicos de natureza federal, além de permitir planejamento da política nacional mais consentâneo com as premissas e as necessidades da população, em conformidade com as exigências da LC 141/2012 e do art. 163-A da CF/1988. (grifos do original e adicionados)

RECOMENDAÇÃO

Ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que regulamente a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, assim como adote as medidas necessárias para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal.

19. Como se observa, a ausência de instrumentos de transparência para o efetivo monitoramento e avaliação da aplicação descentralizada dos recursos de natureza federal dificulta a rastreabilidade das transferências obrigatórias e a identificação de possíveis irregularidades ou ineficiência na aplicação desses recursos.

20. Além da manifestação acima colacionada, a qual cita outros processos de fiscalização que tratam dessa deficiência na rastreabilidade das transferências obrigatórias e na identificação de possíveis irregularidades, cabe destacar que parcela significativa dos recursos repassados aos entes subnacionais visando ao enfrentamento da pandemia não dispõe de fonte específica que identifique esses valores transferidos pela União. Mais uma vez, transcreve-se excerto da instrução de mérito desta unidade técnica, constante da peça 24 do TC 038.140/2020-9, de relatoria do ministro Bruno Dantas, em que se evidenciam problemas operacionais e normativos que comprometem a adequada transparência quanto à aplicação dos recursos transferidos pela União em favor dos entes subnacionais, visando ao enfrentamento da pandemia de Covid-19:

122. Outro fator crítico para a rastreabilidade, monitoramento, avaliação e controle da alocação descentralizada dos recursos de natureza federal consiste na **falta de padronização das fontes de recurso**. O item 1 da Recomendação MPF 14/2020 foi parcialmente atendido com a edição da Portaria STN 394, de 17/7/2020.

123. Porém, além de não instituir fonte específica para identificar a aplicação dos recursos dos auxílios financeiros federais repassados por meio da MPV 938/2020, **a maior parte (83,33%) dos recursos previstos no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 (R\$ 50 bilhões) ainda não dispõe de fonte específica**, o que compromete a transparência exigida pelo art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional 106/2020 e o art. 65, § 2º, inciso II, da LRF, com redação dada pela Lei Complementar mencionada. (grifos adicionados)

21. Por fim, convém assinalar que, no bojo do TC 026.274/2020-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, esta Semag propõe a realização de oitiva prévia dos Ministros da Economia e da Casa Civil da Presidência da República e do Ministro-Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República para que se manifestem sobre a razão pela qual as transferências intergovernamentais obrigatórias não foram contempladas pela Portaria Interministerial ME/SGPR 252, de 19/6/2020, editada com amparo no Decreto 10.035, de 1º/10/2019, no sentido de possibilitar o acompanhamento da aplicação descentralizada dos recursos próprios da União por meio da Plataforma +Brasil ou sistema eletrônico centralizado equivalente, com o objetivo de promover a transparência na aplicação de tais recursos, viabilizar o monitoramento e a avaliação da sua eficiência alocativa, além de racionalizar o planejamento das políticas públicas nacionais.

22. Destarte, a solução tecnológica existente na União, a Plataforma +Brasil, ainda não permite a evidenciação de forma integral as informações consolidadas e sintéticas, em forma de dados abertos, com atualização diária, acerca da aplicação dos de todos os recursos federais repassados aos entes subnacionais, uma vez que a aplicação de parcela significativa das transferências obrigatórias não está contemplada no referido portal.

23. A Plataforma +Brasil representa significativo avanço no intento de se conferir transparência ao emprego dos recursos federais repassados aos entes subnacionais. Tal solução tecnológica vem sendo utilizada, até os limites de sua capacidade informacional, por esta Corte de Contas na fiscalização do emprego dos recursos federais. Quando as referidas fiscalizações exigem outras informações, além daquelas oferecidas pelas soluções tecnológicas disponíveis, outros meios institucionais são utilizados, para que o TCU exerça sua missão no controle das finanças públicas, ainda que essas medidas possam exigir esforços adicionais, como a requisição de informações diretamente aos órgãos envolvidos. Todavia, entende-se que a evidenciação de todas as informações necessárias sobre o emprego de recursos federais, em um único portal, de forma tempestiva, contribuirá sobremaneira para o exercício do controle oficial e societal, tão necessário ao fortalecimento da transparência e da própria democracia.

24. É de se verificar que a multicitada deficiência na transparência representa um desafio que não foi superado mesmo em um cenário em que vultosas cifras foram excepcionalmente direcionadas aos entes subnacionais, para o enfrentamento à Covid-19.

25. Sem embargo, mesmo ante às significativas deficiências, que representam óbices à eficiência do exercício do controle, esta Corte de Contas vem exercendo suas funções, visando à boa e regular aplicação dos recursos federais, voltados ao combate à pandemia de Covid-19, o que inclui o exame da execução de despesas e da aplicação desses valores por parte de estados, Distrito Federal e municípios, ainda que os meios disponíveis para o controle desses últimos não seja o mais adequado. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União instituiu o Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera).

26. O aludido programa conta atualmente com 302 processos de fiscalização, especificamente voltados às ações empreendidas para o combate à pandemia, sendo: 37 acompanhamentos, 214 representações, 3 Solicitações do Congresso Nacional e 48 processos de outras naturezas. O Tribunal mantém portal na internet em que são apresentados os resultados de todos esses trabalhos. Visando auxiliar os trabalhos dos eminentes integrantes da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, o Anexo III desta instrução apresenta a relação dos trabalhos em que já houve decisão dos respectivos órgãos colegiados deste Tribunal.

III.2. Transferência de recursos da União em favor dos entes subnacionais, para o enfrentamento à pandemia de Covid-19

27. Diante da limitação exposta, os dados a seguir apresentados referem-se exclusivamente à execução orçamentária e financeira da União, ou seja, compreendem a autorização orçamentária e a transferência de recursos aos entes da federação, não abarcando a aplicação dos recursos pelos respectivos entes. Como salientado, a aplicação de parcela desses recursos, com as limitações consignadas na seção anterior, pode ser consultada na Plataforma +Brasil.

28. Quanto à metodologia, foram selecionados todos os créditos ordinários e adicionais autorizados em 2020 e 2021 (até 15/7/2021), gravados no Siafi como destinados ao combate à pandemia e a seus efeitos. Desses, foram extraídos apenas aqueles relacionados às transferências da União em favor de estados e municípios, agrupados nas seguintes modalidades de aplicação: 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal; 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo; 40 - Transferências a Municípios; e 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo.

29. Deve-se dizer que, consoante os dados extraídos do sistema Tesouro Gerencial, do Siga Brasil (Portal do Senado Federal), do Siop, módulo gerencial, entre 2020 e 2021 (até 15 de julho), foram repassados R\$ 121,4 bilhões aos entes subnacionais, exclusivamente visando ao combate da pandemia, sendo que R\$ 113,5 bilhões foram transferidos em 2020 e R\$ 7,9 bilhões, em 2021,

como se segue:

Tabela 1 – Transferências de recursos pela União em favor dos entes subnacionais, visando ao combate à pandemia em 2020 e 2021 – valores correntes

R\$ milhões			
Exercício	Pago (A)	Restos a Pagar Pagos (B)	Pagamentos totais no exercício (C) = (A) + (B)
2020	113.460,2	-	113.460,2
2021	6.767,5	1.190,5	7.958,0
Total	120.227,6	1.190,5	121.418,2

Fontes: Tesouro Gerencial, Siop e Siga Brasil. *Posição 15/7/2021.

30. Em 2020, significativa parcela dessas despesas foi autorizada no bojo da Lei Complementar 173/2020, por meio da qual foram destinados cerca de R\$ 60,2 bilhões, visando ao auxílio financeiro aos entes subnacionais. Já a Lei 14.041/2020, proveniente da conversão da Medida Provisória 938/2020, estabeleceu o repasse de até R\$ 16 bilhões, com a finalidade de compensar as perdas de arrecadação de estados, Distrito Federal e municípios, em decorrência dos efeitos da pandemia. Por fim, a Lei 14.017/2020, Lei Aldir Blanc, estabeleceu o repasse de R\$ 3,0 bilhões em favor dos entes subnacionais, visando adoção de ações emergenciais destinadas ao setor cultural.

31. Com efeito, os auxílios financeiros diretamente derivados de lei somam R\$ 79,2 bilhões. Todos autorizados no exercício de 2020. Desse montante, foram efetivamente repassados pela União cerca de R\$ 78,2 bilhões.

32. Os demais valores transferidos em 2020 (R\$ 35,2 bilhões) referem-se a programações alocadas nas seguintes funções orçamentárias: Saúde (R\$ 32,1 bilhões), Assistência Social (R\$ 2,6 bilhões); Educação (R\$ 444 milhões); Segurança Pública (R\$ 15 milhões); e Ciência e Tecnologia (R\$ 3,1 milhões).

33. Em 2021, até 15 de julho, a União transferiu R\$ 7,96 bilhões aos entes subnacionais, especificamente visando ao combate à pandemia. Desse montante, cerca de 98,1% se referem a programações alocadas na função Saúde (R\$ 7,81 bilhões). O montante residual foi executado nas funções orçamentárias Educação (R\$ 148,9 milhões) e Assistência Social (R\$ 430 mil).

34. Segregando-se os aludidos valores quanto à existência ou não de determinação legal ou constitucional para a transferência desses recursos, tem-se que foram repassados R\$ 118,2 bilhões a título de transferências obrigatórias aos entes da federação entre 2020 e 2021, especificamente visando ao enfrentamento da pandemia. Os demais R\$ 3,2 bilhões foram repassados a título de transferências discricionárias. O Anexo I desta instrução apresenta as referidas transferências de forma pormenorizada. Não obstante, a tabela a seguir evidencia essas transferências, obrigatórias e discricionárias, de forma sintética:

Tabela 2 – Transferências de obrigatórias e discricionárias realizadas pela União em favor dos entes subnacionais, visando ao combate à Covid-19*

R\$ milhões				
Exercício	Tipo de Transferência	Pago (A)	RAP Covid-19 Pago (B)	Pagamentos Totais no Exercício (C) = (A) + (B)
2020	Obrigatória	110.377,3	-	110.377,3
	Discricionária	3.082,8	-	3.082,8
	Subtotal 2020 (I)	113.460,2	-	113.460,2
2021	Obrigatória	6.767,5	1.041,2	7.808,7
	Discricionária	0,0	149,3	7.958,0
	Subtotal 2021 (II)	6.767,5	149,3	7.958,0

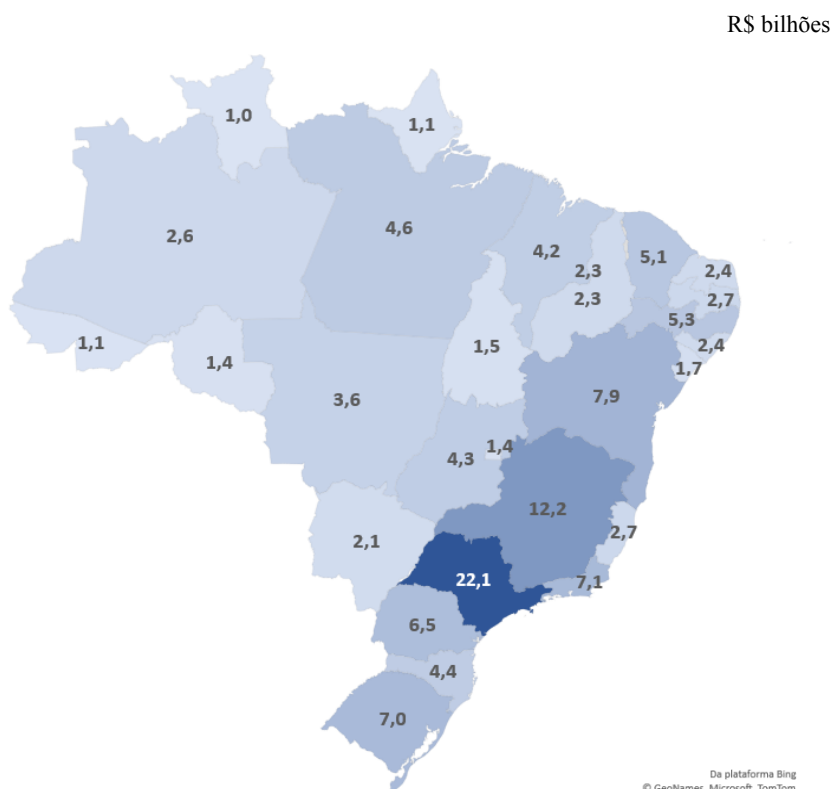
Exercício	Tipo de Transferência	Pago (A)	RAP Covid-19 Pago (B)	Pagamentos Totais no Exercício (C) = (A) + (B)
2020 -2021	Obrigatória	117.144,8	1.041,2	118.186,0
	Discricionária	3.082,8	149,3	3.232,1
	Total 2020-2021 (I) + (II)	120.227,6	1.190,5	121.418,2

Fontes: Tesouro Gerencial, Siop, Siga Brasil e Tesouro Transparente. Posição 15/7/2021. Transferências de recursos na função orçamentária Saúde foram incluídas no rol de transferências obrigatórias, consoante arts. 18 e 22 da Lei Complementar 141/2012.

35. Como anteriormente mencionado, as transferências obrigatórias decorrem das determinações legais contidas na Lei Complementar 173/2020, na Lei 14.017/2020 e na Lei 14.014/2020. Complementam o rol de transferências obrigatórias os recursos repassados na função Saúde, visando ao combate à pandemia, por força do disposto nos arts. 18 e 22 da Lei Complementar 141/2012.

36. A distribuição dos R\$ 121,4 bilhões, por Unidade da Federação e respectivos municípios, entre 2020 e 2021, encontra-se detalhada no Anexo II da presente instrução. Não obstante, o gráfico a seguir ilustra a distribuição desses valores aos estados e seus respectivos municípios.

Gráfico – Valores repassados pela União aos entes subnacionais em 2020 e 2021, consolidado por Unidade da Federação*



Fontes: Tesouro Gerencial, Siop, Siga Brasil e Tesouro Transparente. Posição 15/7/2021 – Total: R\$ 120,7 bilhões.

*Não inclui R\$ 744,3 milhões repassados aos entes subnacionais, a título de Pasep.

37. Por fim, vale destacar que as informações orçamentárias e financeiras pormenorizadas sobre transferências de recursos aos entes subnacionais encontram-se à peça 9, na forma de arquivo digital, contendo inclusive datas dos referidos repasses, ações e funções orçamentárias transferências realizadas, atos autorizativos entre outras informações que possam subsidiar os trabalhos da Comissão de Defesa do Consumidor.

IV. CONCLUSÃO

38. A presente Solicitação do Congresso Nacional, requerendo que “sejam prestadas informações pelo Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos federais transferidos às unidades da Federação para o enfrentamento da pandemia de Covid-19”, deve ser conhecida, uma vez que se encontram atendidos os requisitos previstos no art. 38, inciso II da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

39. Imperioso se faz assinalar que a solução tecnológica existente na União, a Plataforma +Brasil, ainda não permite a evidenciação de forma integral as informações consolidadas e sintéticas, em forma de dados abertos, com atualização diária, acerca da aplicação dos de todos os recursos federais repassados aos entes subnacionais, uma vez que a aplicação de parcela significativa das transferências obrigatórias não está contemplada no referido portal. A informação disponível de forma estruturada refere-se ao montante repassado pela União aos respectivos entes subnacionais. Já a aplicação de apenas parte desses recursos é encontrada na Plataforma +Brasil. Conforme noticiado no exame técnico, tal fato já foi objeto de apontamento na apreciação das Contas do Presidente da República de 2020 (014.922/2021-5, sob relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues). Ademais, no bojo do TC 026.274/2020-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, esta Semag propõe a realização de oitiva prévia de autoridades do Poder Executivo federal, para se manifestem sobre a razão pela qual as transferências intergovernamentais obrigatórias não foram contempladas nos normativos que delimitam o rol de informações apresentadas na Plataforma +Brasil.

40. De fato, a Plataforma +Brasil representa significativo avanço no intento de se conferir transparência ao emprego dos recursos federais repassados aos entes subnacionais. Tal solução tecnológica vem sendo utilizada, até os limites de sua capacidade informacional, por esta Corte de Contas na fiscalização do emprego dos recursos federais, mas os valores estão limitados às transferências voluntárias, sendo as transferências obrigatórias, segundo critérios objetivos, a maior parte dos repasses federais. Apenas na área de saúde, a União repassou R\$ 113 bilhões aos entes subnacionais com base no art. 17 da Lei Complementar 141/2012, incluídos os valores relacionados ou não ao combate à pandemia de Covid-19. Somam-se a esse valor as transferências da complementação federal ao Fundeb, as transferências do salário-educação, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras.

41. Quando as referidas fiscalizações exigem outras informações, além daquelas oferecidas pelas soluções tecnológicas disponíveis, outros meios institucionais são utilizados, para que o TCU exerça sua missão no controle das finanças públicas, ainda que essas medidas possam exigir esforços adicionais, como a requisição de informações diretamente aos órgãos envolvidos. Todavia, entende-se que a evidenciação de todas as informações necessárias sobre o emprego de recursos federais, em um único portal, de forma tempestiva, contribuirá sobremaneira para o exercício do controle administrativo e social, tão necessário ao fortalecimento da transparência e da própria democracia.

42. Conforme vem sendo apontado de forma reiterada por esta Corte de Contas, ainda subsistem limitações operacionais e normativas que vêm comprometendo a adequada transparência na aplicação de parcela significativa dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais.

43. Em face do exposto, propõe-se o atendimento da solicitação, por meio do encaminhamento da presente instrução, como também de arquivo digital, acostado aos autos deste processo à peça 9, contendo planilha, a qual apresenta informações consolidadas e detalhadas sobre os repasses de recursos da União em favor de estados, Distrito Federal e municípios. O mesmo arquivo ainda apresenta as fontes de informação, obtidas dos sistemas Tesouro Gerencial, Siop e Siga Brasil, ferramentas que apresentam a execução de despesas destinadas ao combate à Covid-19 sob a perspectiva da aplicação dos recursos pela União.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente solicitação do Congresso Nacional, encaminhada, via Ofício 142/2021/CDC, pelo Exmo. Deputado Federal Celso Russomano, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, formulada em razão do

Requerimento 36/2021, de autoria do mesmo parlamentar, propondo:

a) conhecer da solicitação, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

b) encaminhar a presente instrução, complementada pelos arquivos acostados aos presentes autos à peça 9, ao Deputado Federal Celso Russomano, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor;

c) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, solicitação formulada pelo Deputado Federal Celso Russomano, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, por meio do Requerimento 36/2021 (peça 3), encaminhado a esta Corte de Contas mediante o Ofício 142/2021/CDC (peça 2), em que solicita que “sejam prestadas informações pelo Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos federais transferidos às unidades da Federação para o enfrentamento da pandemia de Covid-19” (peça 2, p. 1).

2. A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), em pareceres uniformes (peças 10 e 11), após pugnar pelo conhecimento da espécie, por atender ao disposto nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008, aponta as dificuldades inerentes ao rastreamento dos recursos federais transferidos de forma obrigatória, por força da LC 173/2020, Lei 14.041/2020, Lei 14.017/2020 e das transferências de recursos na função orçamentária Saúde, em face do disposto nos arts. 18 e 22 da LC 141/2012.

3. Em razão dessa dificuldade, o que impossibilita o atendimento da solicitação em seu exato teor, pugna pelo envio dos acórdãos já proferidos por esta Corte de Contas relacionados à fiscalização de questões relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, integrante do anexo III à instrução de mérito elaborada, bem como por considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

4. Manifesto minha concordância parcial com a proposta da unidade instrutiva.

5. De início, conheço da presente solicitação, com fundamento no art. 71, incisos IV e VII, da CF/1988, c/c o art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

6. Como bem asseverou a Semag, atualmente inexiste um sistema informatizado completo que congregue informações de execução financeira da União e dos entes subnacionais, que permita rastrear a utilização de recursos federais por estados e municípios para fins de avaliação de sua regularidade.

7. Essa limitação tecnológica já foi identificada por este TCU em outros processos, o que, inclusive, ensejou recomendação pertinente ao Poder Executivo federal quando da elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020, por meio da expedição do Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, processo TC 014.922/2021-5, de relatoria do eminente ministro Walton Alencar.

8. Diante desse cenário e dada a impossibilidade de atender à presente solicitação nos seus exatos termos, concordo com a proposta da Semag para que seja encaminhada a relação de processos de fiscalização no âmbito do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera) do TCU que já possuem deliberação dos respectivos órgãos colegiados, na forma sugerida no anexo III à instrução de mérito (peça 10, p. 16 a 39).

9. Em adição, registro que solicitação de teor similar está sendo tratada no TC 014.372/2021-5, que cuida de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada a esta Corte pelo Presidente da “CPI da Covid-19”, do Senado Federal, em que requer a realização de auditoria dos dados fiscais referentes aos recursos da União transferidos aos 26 estados, ao Distrito Federal, às capitais e aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes para o combate à pandemia da Covid-19.

10. No âmbito do processo em menção, foi prolatado o Acórdão 1.694/2021-TCU-Plenário, que, após anuência da autoridade solicitante, determinou a realização de inspeção para aprofundar a análise das contratações realizadas com recursos federais pelo Estado do Amazonas e pelo município de Manaus.

11. Assim, tão logo seja finalizada a referida fiscalização, deve o seu resultado também ser enviado à Comissão de Defesa do Consumidor para fins de complemento do atendimento ao Requerimento 36/2021 daquela Comissão, ora tratado.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de agosto de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1943/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.030/2021-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação formulada pelo Deputado Federal Celso Russomano, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, por meio do Requerimento 36/2021, encaminhado a esta Corte de Contas por meio do Ofício 142/2021/CDC, em que solicita que sejam prestadas informações pelo Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos federais transferidos às unidades da Federação para o enfrentamento da pandemia de Covid-19;

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

9.1. conhecer da presente solicitação, com fundamento no art. 71, incisos IV e VII, da CF/1988, c/c o art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão de Defesa do Consumidor, da Câmara dos Deputados, bem como das peças 9 e 10 deste processo;

9.3. esclarecer à Comissão de Defesa do Consumidor, da Câmara dos Deputados, que, tão logo sejam concluídos os trabalhos no âmbito do TC 014.372/2021-5, será dado conhecimento dos resultados obtidos; e

9.4. restituir o processo à Semag para a adoção das providências a seu cargo.

10. Ata nº 30/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/8/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1943-30/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral