

TC 016.873/2020-3

Tipo: Acompanhamento

Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia (Secretaria-Executiva, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional), Ministério da Saúde e Ministério da Defesa

Assunto: Descentralização de créditos orçamentários do Fundo Nacional de Saúde para execução pelo Ministério da Defesa

Relator: Bruno Dantas

Proposta: Diligência

1. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Acompanhamento das medidas orçamentárias e fiscais de enfrentamento à crise da Covid-19, da relatoria do ministro Bruno Dantas. A iniciativa faz parte do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera) e já conta com sete relatórios de acompanhamento referentes ao exercício de 2020 com decisões plenárias (Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020, 2.283/2020, 2.710/2020, 2.897/2020, 908/2021 e 1.532/2021).

2. Ao presente Acompanhamento soma-se o processo TC 047.592/2020-6, de mesma relatoria, por meio do qual são realizados exames específicos sobre a inscrição de restos a pagar oriundos de créditos extraordinários abertos, em 2020, no âmbito do Regime Extraordinário Fiscal e Financeiro (REFF) instituído pela Emenda Constitucional (EC)106/2020.

2. HISTÓRICO

3. No curso do acompanhamento pelos autos mencionados, recentemente, os meios de comunicação deram grande destaque ao resultado do estudo sobre a execução orçamentária relativa à pandemia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), realizado pela professora Élide Graziane Pinto (peça 376), também procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. De acordo com notícia, de 6/7/2021, divulgada no sítio do Ministério Público de Contas Paulista (peça 377):

Procuradora do MPC-SP envia relatório sobre execução orçamentária no âmbito do SUS à CPI da Pandemia

Em meados de junho, o Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA-SE) encaminhou ofício ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Pandemia, Senador Omar Aziz (PSD-AM), requerendo a apresentação de um estudo elaborado pela Procuradora de Contas do Ministério Público de Contas de São Paulo Dra. Élide Graziane Pinto acerca da execução orçamentária relativa à pandemia no âmbito do SUS. Atendendo à solicitação, a representante ministerial produziu um relatório detalhado sobre o tema e o encaminhou à referida CPI.

O estudo atenta-se à execução orçamentária no âmbito do SUS para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 durante o período de **13 de fevereiro de 2020 a 30 de junho de 2021**, confrontando-a com o planejamento publicado pelo Ministério da Saúde em seu “Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus Covid-19”. (grifou-se)

4. Na publicação, de 238 folhas, há o *disclaimer* no sentido de que o estudo foi “elaborado em caráter pessoal e sem vínculo com as instituições em que a autora atua profissionalmente” no setor público (peça 376, p. 1).

5. Apesar de o estudo abordar vários aspectos sobre a pandemia e a política de saúde, a presente análise preliminar se restringe a dois pontos que foram objeto de grande repercussão e merecem investigação: i) indício de que despesas realizadas com créditos da Ação Orçamentária 21C0 (enfrentamento da Covid-19) alocados no Fundo Nacional de Saúde (FNS) teriam sido executadas pelos órgãos militares; ii) alocação de créditos do FNS/MS nos hospitais e demais serviços de saúde das Forças Armadas. As afirmações podem ser identificadas nas seguintes passagens do estudo amplamente divulgado e encaminhado à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19, a pedido do Senador Alessandro Vieira (peça 376, p. 6, 40-41):

Por fim, mas não menos importante,

1º semestre de 2021 – quando houve parcial descontinuidade da resposta sanitária, com consequente acúmulo de centenas de milhares de mortes evitáveis, em face do conturbado e atrasado processo de aprovação do orçamento federal para o exercício financeiro de 2021, bem como houve abertura de créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis¹ na continuidade do enfrentamento à pandemia em seu 2º ano. Há que se apontar ainda a controversa (e ainda pouco evidenciada) expansão de despesas realizadas com recursos da **Ação 21C0** (criada para o enfrentamento primordialmente sanitário à calamidade decorrente da Covid-19), **muitas delas diretamente repassadas pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, para serem executadas por órgãos militares.**

(...)

É preciso que a CPI da Pandemia, o MPF, o TCU e o CNS apurem, mais detidamente, a motivação e a finalidade de várias despesas oriundas de recursos do Fundo Nacional de Saúde realizadas por diversos órgãos militares. Cabe, em igual medida, aprofundar o contraste dessas aplicações ocorridas no âmbito da Ação 21C0 por órgãos militares a partir dos dados do portal do Tesouro Nacional, durante os três semestres de enfrentamento à pandemia.

É controvertida a hipótese de admissibilidade do custeio de despesas militares ordinárias por meio de créditos extraordinários, o que tenderia a configurar burla à própria razão de ser do crédito extraordinário (art. 167, §3º da CF) e também ao teto de despesas primárias, a que se refere a Emenda 95/2016.

Como se pode depreender do Anexo 2 deste relatório, em 2020, por exemplo, foram pagas, com recursos oriundos de créditos extraordinários abertos em favor da Ação 21C0 (ação primordialmente destinada ao enfrentamento sanitário da pandemia), despesas do Ministério da Defesa com material odontológico (R\$58,621 mil); material de coudelaria ou de uso zootécnico (R\$ 25,525 mil); material educativo e esportivo (R\$ 3,458 mil); material de cama, mesa e banho (R\$ 225,831 mil); material de copa e cozinha (R\$430,384 mil); uniformes, tecidos e aviamentos (R\$ 1,076 milhão); material/ equipamentos/ serviços para áudio, vídeo e foto (R\$ 709,1 mil); manutenção e conservação de bens imóveis (R\$ 6,219 milhões); serviços de energia elétrica/ água e esgoto/ gás/ serviços domésticos (R\$ 5,992 milhões); veículos de tração mecânica (R\$ 3,6 milhões); **além de despesas médico-hospitalares com materiais e serviços em quase R\$ 100 milhões, sem que se tenha prova de que foram gastos em benefício da população em geral, ao invés de apenas atender aos hospitais militares, os quais se recusaram a ceder leitos para tratamento de pacientes civis com Covid-19** (como noticiado em <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/04/hospitais-das-forcas-armadas-reservam-vagas-para-militares-e-deixam-ate-85-de-leitos-ociosos-sem-atender-civis.shtml> e <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/07/tcu-determina-que-hospitais-militares-cedam-leito-vago-para-civis-em-situacoes-de-crise.shtml>).

Em 2021, há extenso rol de despesas empenhadas em favor de órgãos militares com recursos diretamente transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde, o que reclama igual vigilância e cautela no exame das respectivas prestações de contas.

Enfim, todo o contexto fático explorado neste capítulo evidencia uma realidade estruturalmente mais complexa de fragilidade no modo de operação do SUS. Para explorar de forma sistêmica

tais impasses, alguns deles históricos como o subfinanciamento, a judicialização e a disputa federativa na política pública de saúde, o próximo capítulo avaliará o escopo da declaração de um “estado de coisas inconstitucional no SUS” feita nos autos da ADPF 882 pelo Ministro Marco Aurélio há poucos dias. (SIC) [grifos adicionados]

6. As reportagens amplamente veiculadas deram destaque para os supostos desvios de recursos do SUS para o custeio de despesas próprias do Ministério da Defesa. Destacaram, ainda, suposta transferência de recursos do FNS/MS para custear despesas dos hospitais das Forças Armadas, em montante da ordem de **R\$ 100 milhões** (peça 378). Neste particular, as linhas e entrelinhas do estudo e das reportagens chamam atenção, porque podem sugerir ao leitor e aos parlamentares a ideia de que o crédito do FNS/MS possa ter custeado despesas próprias dos hospitais das Forças Armadas, quando tais unidades de saúde se recusavam a disponibilizar seus leitos ociosos para o SUS visando ao enfrentamento da Covid-19.

7. Sobre este tema, convém mencionar a representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) para apurar possíveis irregularidades no Ministério da Defesa e nos Comandos da Aeronáutica, do Exército e da Marinha relacionadas com a não oferta ao público civil de leitos disponíveis em **unidades militares de saúde** durante o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Lei 13.979/2020). A matéria foi apreciada em 30/6/2021, cujo mérito resultou nas seguintes determinações proferidas pelo **Acórdão 1.520/2021-TCU-Plenário**, da relatoria do ministro Benjamin Zymler:

9.2. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, nos casos em que os sistemas de saúde de localidades entrem em colapso pelo excesso de demanda, verifiquem a possibilidade, divulgando adequadamente o resultado dessa análise, de que os **leitos de enfermaria e de UTI das unidades de saúde militares** sejam disponibilizados para o tratamento de pacientes atendidos pelo Sistema Único de Saúde, em atenção ao art. 196 da Constituição Federal de 1988;

9.3. nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU recomendar ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que efetuem a **disponibilização diária de dados referentes a cada uma de suas organizações de saúde, discriminando o quantitativo total de leitos clínicos e de UTI, bem como a taxa de ocupação de cada um, na seção relativa ao acesso à informação dos sítios de internet do Ministério e das Forças, e dos sítios de internet específicos das organizações militares de saúde**, quando existentes, em consonância com o *caput* do art. 8º, da Lei 12.527/2011, que determina a divulgação de dados em local de fácil acesso; (grifei)

8. Na publicação, a autora Élide também fez algumas considerações sobre o orçamento federal de saúde em 2020, oportunidade em que pinçou (peça 376, p. 52/238) trechos do voto proferido pelo ministro Benjamin Zymler na relatoria do TC 014.575/2020-5, referente ao 5º relatório de Acompanhamento de 2020, sem decisão de mérito em razão de pedido de vista.

9. A autora concluiu a análise empreendida no tópico “**II.2 – Uma breve retomada do 2º semestre de 2020**” com o seguinte registro (peça 376, p. 40-41/238):

É preciso que a CPI da Pandemia, o MPF, o TCU e o CNS apurem, mais detidamente, a motivação e a finalidade de várias despesas oriundas de recursos do Fundo Nacional de Saúde realizadas por diversos órgãos militares. (...) - grifei

10. Esses são os aspectos de natureza orçamentária que merecem uma análise mais aprofundada sob o ponto de vista macro das normas constitucionais e legais e as sistemáticas que permeiam o orçamento-programa.

3. EXAME TÉCNICO

3.1. Considerações Preliminares

11. O presente exame visa à obtenção de informações do Poder Executivo federal com a finalidade de subsidiar a análise dos aspectos mais gerais do funcionamento integrado dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento, de Administração Financeira e Contabilidade federais instituídos pela Lei 10.180/2001. Tal análise se faz necessária em razão de alguns registros e conclusões apresentados no estudo elaborado para a CPI da Covid-19, os quais foram amplamente divulgados nos meios de comunicação.

12. Três são os pontos de caráter mais geral do orçamento federal e de sua execução que chamaram atenção desta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag):

i) mecanismo de descentralização de crédito orçamentário do Ministério da Saúde, alocado na unidade orçamentária FNS/MS, ao Ministério da Defesa, assim como os ressarcimentos que ocorrem no bojo dessa sistemática e os principais aspectos de sua execução sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, tendo em vista o Decreto 10.426, de 16/7/2020;

ii) possível descentralização de créditos orçamentários do FNS/MS para hospitais e quaisquer outras unidades de saúde das Forças Armadas à luz do que dispõe a Lei Complementar 141/2012;

iii) execução parcial, pelo Ministério da Saúde, do crédito orçamentário alocado, em 2020, na Ação 21C0, criada especificamente para segregar as ações governamentais para enfrentamento da Covid-19.

13. Os esclarecimentos se fazem necessários para que esta unidade técnica possa ter a exata noção dos reflexos das operações decorrentes do Decreto mencionado na sistemática de execução orçamentária federal, para fins do disposto no art. 221, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e na Emenda Constitucional (EC) 106/2020 (art. 5º), que tratam da prestação de contas presidencial.

14. Registre-se, em complemento, que eventuais exames sobre a correta alocação dos créditos da Ação 21C0 e a efetiva aplicação dos respectivos recursos pelos Ministérios e entidades federais a eles vinculadas é matéria que vem sendo tratada pelas unidades especializadas da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), que procedem às correspondentes análises de acordo com as competências regimentais correspondentes, observada a lista de unidades jurisdicionadas e respectivas relatorias. Cite-se, por exemplo, o **TC 018.916/2020-1**, da relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman, por meio do qual se analisa a pertinência da alocação de créditos da Ação 21C0 nos órgãos do Ministério da Defesa e a sua correta aplicação.

3.2. Descentralização de Créditos entre Ministérios na Modalidade de Aplicação Direta (90)

15. O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), compondo-se de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao longo do tempo, o orçamento público sofreu significativa evolução, de acordo com as necessidades crescentes do Estado Moderno.

16. Tanto a CRFB (art. 167) quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 16) exigem a necessária compatibilização da LOA com a LDO e o PPA. Para tanto, a União lança mão da técnica do **orçamento-programa** como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, com a finalidade de possibilitar uma linguagem unificada nas relações entre essas três leis e viabilizar a desejada e a preconizada integração entre o planejamento e o orçamento. A técnica orçamentária prevista no Decreto-Lei 200/1967 menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, que deve pormenorizar a etapa do programa plurianual a ser realizada e que deve servir de roteiro para a execução coordenada do programa anual (art. 16).

17. O modelo ganha significativo avanço com os normativos que instituíram a classificação

funcional-programática, atualmente disciplinada pela Portaria 42/1999 do extinto Ministério do Orçamento e Gestão. Com essa arquitetura, o orçamento-programa ultrapassou a fronteira do orçamento como simples documento financeiro, aumentando sua dimensão.

18. A elaboração e a execução do orçamento público devem observar premissas estabelecidas no art. 167 da CRFB sob a forma de vedações. Para a análise empreendida nestes autos, importa entender o significado jurídico-orçamentário da restrição prevista no inciso VI, que proíbe “**a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa**”.

19. Esse mandamento constitucional proíbe, por exemplo, que o crédito orçamentário (previsto sob a forma de categoria de programação) do Ministério da Saúde aprovado na LOA seja transferido, transposto ou remanejado para os Ministérios da Defesa, da Educação, da Segurança Pública, dentre outros, sem prévia autorização legislativa. Quando previamente autorizadas as hipóteses mencionadas de alteração, o crédito orçamentário deixa de pertencer ao Ministério de origem e passa a pertencer a outro Ministério para suas finalidades precípuas.

20. A única exceção constitucional admitida restringe-se às “atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções”, cujas alterações orçamentárias (por transposição, transferência ou remanejamento do crédito) podem ocorrer “mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa”, consoante a ressalva expressamente prevista no § 5º do art. 167 da CRFB.

21. Os princípios orçamentários clássicos não são suficientes para garantir a execução eficiente do orçamento da União, considerada a sua complexidade em razão de implementação de políticas nacionais, muitas das quais apresentam sofisticada transversalidade.

22. Nesse contexto, sobressaem princípios orçamentários mais modernos, tais como o da descentralização, da simplificação e da responsabilização. Também se destacam os mecanismos adotados na esfera federal para **execução descentralizada de créditos na modalidade de aplicação direta** pela União, sem prejuízo da observância das restrições estabelecidas no art. 167, inciso VI, da CRFB, que proíbem a transferência, a transposição e o remanejamento de categoria de programação entre órgãos sem prévia autorização legislativa.

23. A descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), encontra-se regulamentada pelo Decreto 10.426/2020, com vistas à execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade descentralizadora.

24. Segundo o Decreto em questão, a descentralização de créditos configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, projetos ou atividades previstos no orçamento da unidade descentralizadora (art. 1º), detentora do crédito orçamentário fixado na LOA. O art. 2º do normativo assim define:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - **termo de execução descentralizada - TED** - instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e **observada a classificação funcional programática**;

II - ressarcimento de despesa – descentralização de crédito para **reembolso por despesa realizada anteriormente** pela unidade descentralizada; (grifei)

25. Consoante o art. 3º do Decreto em referência, a descentralização de créditos orçamentários será motivada e deve apresentar as seguintes finalidades:

Art. 3º (...)

I - execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;

II - execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; ou

III - **ressarcimento de despesas**. (grifei)

26. É dispensada a celebração de TED a título de descentralização do crédito para fins de ressarcimento de despesa, independentemente de valor, enquanto nos demais casos essa liberação fica limitada a R\$ 176 mil, podendo ser alterado por ato infralegal nos termos do Decreto. A celebração de TED também fica liberada para a aquisição e contratação de bens e de serviços ou o desenvolvimento e manutenção de plataformas tecnológicas em que a execução contratual seja centralizada por meio da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/ME), assim como entre as unidades gestoras cujos órgãos sejam integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), conforme previsto no art. 3º, § 3º do Decreto.

27. Nas hipóteses de dispensa da celebração da TED, a descentralização dos créditos orçamentários será realizada por meio da emissão da **nota de movimentação de crédito** e, posteriormente, da **nota de programação financeira** (art. 4º), ambas registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Nos casos de execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua, é vedado o fracionamento de descentralizações para a consecução de um único objeto (§ 2º).

28. Embora o art. 4º do Decreto preveja que as informações referentes à execução dos créditos recebidos integrarão as contas anuais da **unidade descentralizada** (no caso em análise o Ministério da Defesa) a serem apresentadas aos órgãos de controle, nos termos da legislação (§ 3º), quando se tratar de descentralização dos créditos referentes às políticas públicas sujeitas aos mínimos constitucionais verificados nas contas anuais do Presidente da República, a exemplo dos mínimos de educação, saúde e irrigação, há necessidade de dispensar atenção e cuidados específicos, de forma a assegurar o cumprimento das regras próprias norteadoras dos referidos mínimos.

29. Cumpre observar que a sistemática de TED e de descentralização para fins de ressarcimento surgiu com a edição do Decreto 8.180/2013, o qual inseriu o inciso III do § 1º do art. 1º e o art. 12-A do Decreto 6.170/2007, revogados com a edição do Decreto 10.426/2020 (art. 32).

30. Sobre o TED, oportuno reproduzir o seguinte esclarecimento extraído do Manual Técnico de Orçamento da União aprovado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) em junho de 2021 (MTO 2021):

Cabe esclarecer que o Termo de Execução Descentralizada (TED), definido pelo Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, como “instrumento por meio do qual é ajustada a **descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União**, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática”, **enquadra-se na forma de implementação direta, pois não pressupõe a transferência de recursos entre entes da federação**. (grifei)

31. O resgate desse referencial normativo é oportuno porque, no relatório produzido para subsidiar a CPI da Covid-19, a autora apontou suposta execução irregular, por órgãos do Ministério da Defesa, de créditos da Ação 21C0 alocada na Unidade Orçamentária (UO) FNS/MS nos exercícios de 2020 e 2021, visando ao enfrentamento da Covid-19.

32. O apontamento funda-se na planilha intitulada “**Execução orçamentária de créditos extraordinários abertos (por respectiva medida provisória) em favor do Sistema Único de saúde, em 2020 e 2021, sob responsabilidade do Fundo Nacional de Saúde (na qualidade de**

unidade orçamentária) e realizada por órgãos militares”, conforme peça 376 (p. 92-97/238), com o seguinte layout:

Execução orçamentária de créditos extraordinários abertos (por respectiva medida provisória) em favor do Sistema Único de Saúde, em 2020 e 2021, sob responsabilidade do Fundo Nacional de Saúde (na qualidade de unidade orçamentária) e realizada por órgãos militares							
Ano	Medida Provisória	UO	Nome Unidade Gestora Executora	Empenho	Liquidação	Liquidado a Pagar	Pagamentos
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	CENTRO DE AQUISIÇÕES ESPECÍFICAS	R\$178.757,60	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	24º BATALHÃO DE INFANTARIA DE SELVA	R\$56.524,10	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	BASE AEREA DE DE MANAUS	R\$31.572,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	2 BATALHÃO DE INFANTARIA DE SELVA	R\$6.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	BASE AEREA DE CAMPO GRANDE	R\$2.920,50	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	1 BATALHÃO DE INFANTARIA DE SELVA(AEROMOVEL)	R\$1.959,15	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	18 BATALHÃO DE INFANTARIA MOTORIZADO	R\$1.956,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	8 ESQUADRAO DE CAVALARIA MECANIZADO	R\$1.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	9 BATALHÃO DE INFANTARIA MOTORIZADO	R\$1.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2021	MP 1.048, DE 10 DE MAIO DE 2021	FNS	3 BATALHÃO DE COMUNICAÇÕES	R\$500,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Total parcial				R\$282.189,35	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Ano	Medida Provisória	UO	Nome Unidade Gestora Executora	Empenho	Liquidação	Liquidado a Pagar	Pagamentos
2021	MP 1.015, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020	FNS	CENTRO DE AQUISIÇÕES ESPECÍFICAS	R\$8.704.399,93	R\$6.019.588,41	R\$6.019.588,41	R\$0,00

33. O primeiro ponto que merece esclarecimento é que a simples execução de crédito de um órgão (Ministério) por outro órgão não necessariamente configura irregularidade orçamentária, sendo necessário verificar a possível ocorrência de **TED convencional** (realizada *ex ante* à implementação da ação demandada pelo órgão descentralizador) ou **descentralização para ressarcimento** (realizada posteriormente à implementação da ação demandada pelo órgão descentralizador).

34. As Medidas Provisórias (MPs) mencionadas nas planilhas abriram créditos extraordinários no valor global de R\$ 32,85 bilhões, dos quais R\$ 30,80 bilhões (93,77%) foram alocados no FNS/MS (Unidade Orçamentária 36.901), conforme detalhado na tabela mais adiante. Pela apuração preliminar realizada pela Diretoria de Fiscalização do Planejamento e do Orçamento Governamental (Dipog/Semag), parte da execução desses créditos do FNS/MS foi executada por meio de descentralização de crédito, na modalidade **ressarcimento**, em favor do Ministério da Defesa, nos seguintes valores:

Tabela 1 – Descentralizações realizadas pelo FNS para ressarcimento do Ministério da Defesa

R\$			
Exercício	Número do Processo	Documento Siafi - NC	Valor
2020	60300.000194/2020-42	257001000012020NC000191 (I)	11.965.853,83
2021	25000.039679/2021-91	257001000012021NC000022 (II)	18.380.627,12
	25000.039679/2021-91	257001000012021NC805828	5.467.091,96
		257001000012021NC805829	161.595,00
		257001000012021NC805830	30.642.194,38
		Subtotal (III)	36.270.881,34
	25000.039679/2021-91	257001000012021NC806203	17.853.903,04
		257001000012021NC806204	370.299,80
		257001000012021NC806205	44.127.227,25
		Subtotal (IV)	62.351.430,09
	Total 2021		
Total de Ressarcimento do FNS/MS ao Ministério da Defesa em 2020-2021 (I+II+III+IV)			128.968.792,38

Fonte: Pannel do FNS < https://painelms.saude.gov.br/extensions/Portal_TED/Portal_TED.html#>

Nota: Valor de 2021 até 13/7/2021

35. Os ressarcimentos relacionados na tabela precedente foram identificados no Portal do Fundo com as seguintes finalidades:

Tabela 2 – Finalidades dos ressarcimentos do FNS em favor do Ministério da Defesa

Pagamento	Ação	Ressarcimento do FNS/MS à Defesa		Descrição do Objeto do Ressarcimento
		Processo	Valor Global	
11/9/2020	21C0	60300.000194/2020-42	11.965.853,83	Despesa com emprego de aeronaves e helicópteros do Ministério da Defesa e



				Forças Armadas nas ações interministeriais entre o Ministério da Defesa e a Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde - SESAI, no combate à Covid-19
18/3/2021	21C0	25000.039679/2021-91	36.270.881,34	Ressarcimento das despesas relacionadas às ações de apoio logístico à Força Aérea Brasileira (FAB), assim como às demais Forças, para enfrentamento da Covid-19, notadamente as despesas relativas à transferência de pacientes e oxigênio referente ao período 8 a 26 de janeiro de 2021
29/3/2021	21C0	25000.039679/2021-91	62.351.430,09	Ressarcimento das despesas relacionadas às ações de apoio logístico à Força Aérea Brasileira (FAB), assim como às demais Forças, para enfrentamento da Covid-19, notadamente as despesas relativas à transferência de pacientes e oxigênio referente ao período de 27 a 31 de janeiro e de 1º a 28 de fevereiro de 2021
22/4/2021	21C0	25000.039679/2021-91	18.380.627,12	Ressarcimento das despesas relacionadas às ações de apoio logístico à Força Aérea Brasileira (FAB), assim como às demais Forças, para enfrentamento da Covid-19, notadamente as despesas relativas à transferência de pacientes e oxigênio referente ao período 1º a 31 de março de 2021

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal do FNS/MS. Disponível em: https://painelms.saude.gov.br/extensions/Portal_TED/Portal_TED.html#

36. Os dados foram prontamente divulgados no Portal do FNS/MS (Termo de Execução Descentralizada/Publicação), em 9/7/2021, no curso das apurações preliminares realizadas pela Dipog/Semag para fins de instrução da presente diligência.

37. Ao que tudo indica, pelas informações da execução orçamentária e financeira disponíveis no Siafi e no Portal do FNS/MS, os créditos orçamentários da Ação 21C0 alocados no FNS/MS (UO 36.901) e executados, de forma pulverizada, por unidades do Ministério da Defesa, decorrem de descentralização de crédito que, na modalidade **ressarcimento**, ocorre *a posteriori*, ou seja, após a execução das atividades demandadas pela **unidade descentralizadora** (FNS/MS). É indiscutível que a realização de descentralização para fins de ressarcimento ganha contornos mais complexos, os quais exigem perícia e cautela em sua análise.

38. De um lado, em um primeiro momento, a unidade descentralizada (no caso o Ministério da Defesa) lança mão de seus créditos próprios (das Forças Armadas) para execução emergencial de uma ação que é típica da política pública da unidade descentralizadora (Ministério da Saúde, que demanda a realização de ações e serviços públicos de saúde, sem entregar seus créditos previamente para a realização).

39. De outro, por ocasião do ressarcimento do crédito *a posteriori*, a unidade descentralizada (Ministério da Defesa) é ressarcida e executa um crédito orçamentário de outro Ministério (Saúde) para a realização de despesas que são próprias da Defesa. Essa é a razão pela qual nos registros do Ministério da Defesa há diversas despesas típicas das Forças Armadas executadas na UO FNS (planilha da peça 376, p. 92-97/238), o que indica que a despesa própria da Defesa foi executada com o crédito orçamentário do FNS/MS utilizado sob a forma de ressarcimento.

40. Uma visão mais apressada, sobre a complexa estruturação do orçamento da União, pode levar até mesmo especialistas ao entendimento de que as operações com TED ou ressarcimento

configuram desvio na execução dos créditos do FNS/MS. A complexidade do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, porém, exige um olhar mais cuidadoso sobre as peculiaridades do orçamento da União, cujo desafio é potencializado na descentralização de créditos - com ressarcimento *a posteriori* - de políticas públicas sujeitas aos mínimos constitucionais.

41. Essa sistemática, sem dúvida, não traduz a noção de simplicidade de execução do orçamento da União na modalidade de aplicação direta. Porém, é preciso compreender que as soluções operacionais para atender as necessidades dos Ministérios devem ser concebidas à luz da Constituição da República, que proíbe a transferência, a transposição e o remanejamento de categorias de programação sem prévia autorização do Poder Legislativo. Não por outra razão, os Decretos mencionados e o MTO 2021 têm a preocupação de explicitar que a descentralização do crédito orçamentário por meio de TED, com ou sem ressarcimento, **respeita fielmente a classificação funcional-programática**, pois, se não respeitasse, constituiria violação à restrição constitucional (art. 167, inciso VI).

42. Embora a execução dos créditos recebidos a título de TED tenha de integrar a prestação de contas da **unidade descentralizada** (no caso, o Ministério da Defesa), especialmente no que tange aos aspectos de licitações e contratos e ao objeto de pactuação, no caso das políticas de educação e saúde, os Órgãos Superiores (Ministérios da Educação e da Saúde) não têm como ficar alheios às rotinas de execução, notadamente nos casos de TED para execução de programas, projetos e atividades de interesses recíprocos e em regime de colaboração (sem característica de ressarcimento), de forma a assegurar a fiel aplicação dos recursos nas ações legalmente consideradas para fins de cômputo dos respectivos mínimos. É o caso da execução de ações e serviços públicos de saúde em regime de colaboração com as Forças Armadas para levar assistência à saúde à população indígena nas aldeias, atendimento à população ribeirinha na Amazônia ou em região de fronteira, notadamente nos casos em que o acesso a essas localidades requer o uso de aeronaves, embarcações e outros meios de transporte específicos de que as Forças Armadas dispõem.

43. Não se quer dizer com a análise preliminar empreendida até aqui – e não se diz “é isto” – que os valores cobrados, a título de ressarcimento, pela unidade descentralizada (Ministério da Defesa) à unidade descentralizadora (FNS/MS) atendem a padrões de razoabilidade e proporcionalidade, consideradas as especificidades das atividades realizadas para atender à situação de emergência enfrentada pelo Ministério da Saúde. Para tanto, seria necessário as unidades especializadas nas respectivas políticas públicas analisarem a metodologia de custo utilizada para a cobrança dos valores a título de ressarcimento, o que requer ensaios específicos e a partir de informações que não estão disponíveis nos portais e sistemas a que o Tribunal tem acesso.

44. O que a análise empreendida nesta preliminar visa esclarecer são os mecanismos adotados para descentralização de crédito orçamentário, seus efeitos sobre a execução orçamentária e financeira, assim como aspectos de transparência e evidenciação dos mínimos constitucionais de educação e saúde, temas tratados na prestação de contas anual do presidente da República e que precisam ser esclarecidos ao longo da execução.

45. Para os esclarecimentos devidos, necessário se faz realizar diligências para que os Ministérios da Saúde e da Defesa possam prestar os esclarecimentos devidos, assim como para que a questão, sob o ponto de vista macro, possa ser discutida com abrangência junto aos órgãos centrais dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira e de Contabilidade federais, com vistas a verificar a possibilidade de simplificar a execução orçamentária, sem prejuízo da necessária observância das restrições constitucionais.

3.3. Descentralização de Créditos do Ministério da Saúde para Hospitais das Forças Armadas

46. Outro ponto levantado pela autora do estudo foi a suposta utilização de crédito do FNS/MS para financiar os hospitais das Forças Armadas, no valor de R\$ 100 milhões. Os hospitais e demais serviços de saúde das Forças Armadas, assim como os hospitais universitários, podem se

integrar ao SUS nas condições previstas na Lei 8.080/1990.

47. Os hospitais-escola, por constituírem unidades universitárias, integram a política de educação e a estrutura das universidades autárquicas federais vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), cujas despesas dispõem de mínimo constitucional (art. 212) e orçamento próprios. No caso dos hospitais universitários, quando conveniados ao SUS, são beneficiados com créditos do Ministério da Saúde da Ação 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), na forma do art. 45, *caput*, da Lei 8.080/1990, observadas as diretrizes de contenção fixadas pelo art. 2º da Lei Complementar 141/2012.

48. A zona de fronteira que separa as ações próprias do MEC com a manutenção e funcionamento dos hospitais universitários (na realização do ensino, pesquisa e extensão em saúde) e as ações e serviços públicos de saúde a cargo do Ministério da Saúde foi amplamente analisada em duas oportunidades por esta Corte de Contas: a primeira vez se deu no âmbito da Consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (rel. ministro-substituto Augusto Sherman); a segunda, por ocasião da apreciação da Representação do Ministério Público de Contas (MPC-TCU), o que resultou no Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. ministro Walton Alencar Rodrigues).

49. Os hospitais e demais serviços de saúde das Forças Armadas, embora façam parte da política pública de defesa nacional, em “tempo de paz e havendo interesse recíproco”, poderão integrar-se ao SUS, “conforme se dispuser em convênio que, para esse fim, for firmado”, consoante o disposto no art. 45, § 2º, da Lei 8.080/1990.

50. Em situação de normalidade sanitária e sem que haja convênio com o SUS, os serviços de saúde realizados por esses hospitais ficam restritos ao atendimento exclusivo de agentes das Forças Armadas e respectivos dependentes legais. Neste caso, por não constituírem assistência à saúde que “**atenda ao princípio de acesso universal**” e **igualitário**, as despesas dessas unidades de saúde das Forças Armadas não podem ser financiadas com as fontes da Seguridade Social, tampouco são consideradas ações e serviços públicos de saúde para fins de mínimo constitucional, conforme disposto nos arts. 2º, incisos I e III, e 4º, inciso III, da Lei Complementar 141/2012, a saber:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às **seguintes diretrizes**:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de **acesso universal, igualitário e gratuito**;

...

III - sejam de **responsabilidade específica do setor da saúde**, **não se aplicando** a despesas relacionadas a **outras políticas públicas** que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

(...)

Art. 4º **Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde**, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

(...)

III - assistência à saúde que **não atenda ao princípio de acesso universal**; (grifei)

51. O Acórdão 1.520/2021-TCU-Plenário (rel. ministro Benjamin Zymler), como já foi contextualizado, determinou ao Ministério da Saúde, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, nos casos em que os sistemas de saúde de localidades entrem em colapso

pelo excesso de demanda, verifiquem a possibilidade de que os **leitos de enfermaria** e de **UTI** das unidades de saúde militares sejam disponibilizados para o tratamento de pacientes atendidos pelo SUS (item 9.2).

52. Nesse contexto legal e jurisprudencial, duas são as hipóteses que se demonstram plausíveis para o Ministério da Saúde descentralizar seus créditos provenientes do Orçamento da Seguridade Social para execução pelas unidades de saúde das Forças Armadas: i) a primeira, em razão de ressarcimento (*ex-post*) de serviços de saúde prestados, com os créditos do Ministério da Defesa, em atendimentos de saúde, de forma universal e igualitária, a cidadãos não amparados pelo regime protetivo das Forças Armadas; ii) outra, nas situações de descentralizações de crédito pelo Ministério da Saúde via TED (*ex-ante*), quando houver convênio formalmente celebrado no âmbito do SUS, conforme previsto no art. 45, § 2º, da Lei 8.080/1990, ou, em caráter excepcional, para atender situação tal como a prevista no item 9.2 do Acórdão 1.520/2021-TCU-Plenário, hipótese balizada pelo caráter universal, igualitário e gratuito do SUS.

53. Assim sendo, faz-se necessário requerer informações acerca das condições em que os créditos do Ministério da Saúde foram eventualmente descentralizados para os hospitais e demais serviços de saúde das Forças Armadas. Devem ser segregadas as informações referentes a ressarcimentos em relação as demais hipóteses de operação por meio de TED convencional, assim como distinguir os créditos referentes à Ação 21C0 (enfrentamento da Covid-19) em relação à Ação 8585 (MAC/SUS) e outras específicas de natureza congênere, seja para enfrentamento da Covid-19, seja para atendimento regular de populações indígena, ribeirinha, em região de fronteira e outras situações em que as ações em cooperação mútua tenham se justificado, cotejando, no que couber, as descentralizações realizadas em 2020 e 2021 com as balizas fixadas na jurisprudência assentada nos Acórdãos 31/2017 e 1.932/2019, ambos do Plenário desta Corte de Contas, aplicáveis analogamente aos hospitais e demais serviços de saúde das Forças Armadas.

3.4. Baixa Execução do Crédito Extraordinário de 2020 para Aquisição de Vacina

54. Os créditos extraordinários mencionados na planilha apresentada no estudo amplamente divulgado para subsidiar à CPI da Covid-19 (peça 376, p. 92-98) foram abertos pelas seguintes Medidas Provisórias:

Tabela 3 – Créditos extraordinários e respectivos atos autorizativos

R\$			
Medida Provisória	Valor Global do Crédito	Beneficiário do Crédito Extraordinário	Valor por Beneficiário do Crédito
MPV 976, de 4/6/2020	4.489.224.000	UO Hospital CONCEIÇÃO/MS	23.000.000
		UO FNS/MS	4.466.224.000
MPV 1.015, de 17/12/2020	20.000.000.000	UO FNS/MS	20.000.000.000
MPV 1.032, de 24/2/2021	2.861.205.000	UO Fiocruz/MS	327.050.000
		UO Hospital CONCEIÇÃO/MS	15.600.000
		UO FNS/MS	2.518.555.000
MPV 1.048, de 10/5/2021	5.500.071.904	UO Fiocruz/MS	1.680.000.000
		UO FNS/MS	3.820.071.904
Total	32.804.850.904	Total	32.804.850.904

Fonte: Elaboração própria a partir das Medidas Provisórias

55. Do montante global (R\$ 32,8 bilhões), 93,77% foram alocados no FNS/MS (UO 36.901). A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) foi beneficiada com R\$ 2 bilhões (UO 36.201) e o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (Conceição), com R\$ 38,6 milhões (UO 36.210).

56. No estudo realizado para subsidiar a CPI da Covid-19, a autora Élidea Graziane, como transcrito anteriormente, pinçou o item 50 do voto do ministro Benjamin Zymler, proferido no TC 014.575/2020-5, referente ao 5º relatório de Acompanhamento de 2020. Eis o trecho do relatório da

autora do estudo que merece uma análise mais detida (peça 376, p. 52):

O problema é que nem mesmo a calamidade pública decorrente da Covid-19 alterou o padrão de atuação omissa, insuficiente e errático do Ministério da Saúde, como, aliás, fora suscitado no voto do Ministro Benjamin Zymler, relativo ao 5º relatório de acompanhamento do TCU (TC 014.575/2020-5):

1) conforme item 50 do voto – a despeito de ter tido uma dotação autorizada de R\$ 69,88 bilhões no âmbito da ação 21C0, dos quais R\$ 63,74 bilhões foram destinados ao Ministério da Saúde para o enfrentamento especificamente sanitário da pandemia, o SUS efetivamente só contou com R\$ 41,75 bilhões, porque o **Governo Federal deixou de executar praticamente o expressivo saldo de R\$ 22 bilhões em relação aos créditos extraordinários abertos no Orçamento de Guerra (Emenda 106/2020) no ano passado;** (grifos no original)

57. De fato, a execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde foi objeto de exame no 5º Relatório de Acompanhamento de 2020, cujo teor foi divulgado no Anexo III da Ata 12/2021, referente à sessão plenária do TCU de 14/4/2021, sem decisão colegiada em razão de pedido de vista. A análise empreendida pela Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), e adotada como relatório do relator, trouxe o seguinte panorama que considera a ordem orçamentária vigente:

133. No tocante às ações diretas de combate à Covid-19, foi criada ação orçamentária específica (21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional) no âmbito da Administração Pública Federal para a qual constou, em 2020, a dotação atualizada de aproximadamente R\$ 69,88 bilhões, dos quais R\$ 63,74 bilhões alocados ao Ministério da Saúde, de acordo com consulta realizada ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) por meio do sistema Tesouro Gerencial.

134. Dessa forma, partindo-se da premissa de que os gastos federais de competência do Ministério da Saúde e suas unidades vinculadas - incluindo as transferências fundo a fundo para os entes subnacionais - estão sendo realizados totalmente por meio da referida ação 21C0, o orçamento alocado a essa pasta alcançou em 2020 o montante de R\$ 63,74 bilhões, tendo sido, contudo, empenhado, naquele ano, o valor total de R\$ 41,75 bilhões.

135. Registra-se que as Medidas Provisórias (MPs) 994/2020 (convertida na Lei 14.107/2020), 1.004/2020 (convertida na Lei 14.122/2021) e **1.015/2020 abriram créditos extraordinários no valor de R\$ 24,51 bilhões para viabilizar o ingresso do país no Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility e para viabilizar a aquisição de vacinas e insumos, logística e outras despesas relacionadas à imunização contra a Covid-19. Contudo, foram pagos apenas R\$ 2,22 bilhões desse valor em 2020, tendo sido necessária a edição do Decreto 10.595/2021, que reabriu o crédito extraordinário no valor de R\$ 19,9 bilhões, permitindo a utilização desse saldo em 2021.**

136. Para o exercício de 2021, conforme site do Tesouro Transparente, consta uma dotação orçamentária de aproximadamente R\$ 40,5 bilhões, incluindo todos os ministérios e ações, dos quais, a maior parte relaciona-se às despesas com aquisição de vacinas, no valor de R\$ 22,29 bilhões, conforme figura abaixo.

(...)

138. Insta registrar que, após o quarto relatório deste acompanhamento, **foram publicadas as MPs 1.015/2020, no valor de R\$ 20 bilhões, que destinou recursos para financiar a aquisição de vacinas e despesas inerentes à vacinação; 1.032/2021, no valor de R\$ 2,861 bilhões, que destinou recursos para a Fiocruz, Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e Ministério da Saúde; e 1.041/2021 no valor total de R\$ 5,3 bilhões para despesas relativas ao enfrentamento da Covid-19, em diversas ações orçamentárias, sendo que R\$ 155,8 milhões foram alocados na ação 21C0.** (grifei) – disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/ata-sessao/%22ATA-SESSAO-122021001%22>

58. A partir desses fundamentos e evidências, o voto do ministro-relator foi assim apresentado:

50. No tocante às ações diretas de combate à Covid-19, foi criada ação orçamentária específica (21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional) no âmbito da administração pública federal para a qual constou, em 2020, a dotação de R\$ 69,88 bilhões, dos quais R\$ 63,74 bilhões alocados ao Ministério da Saúde, tendo sido, contudo, empenhado, naquele ano, o valor total de R\$ 41,75 bilhões.

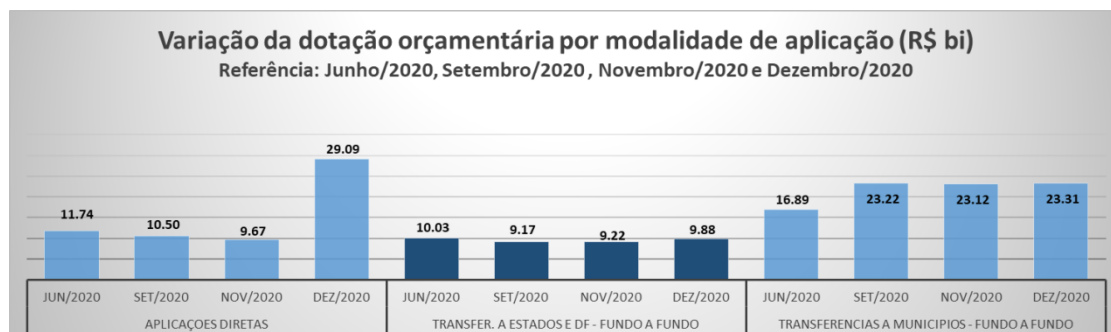
51. A dotação destinada ao Ministério da Saúde pode ser assim sintetizada:

– **R\$ 29,1 bilhões para aplicação direta no âmbito do Ministério da Saúde e entidades vinculadas, especialmente a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) (R\$ 3,2 bilhões);**

– **R\$ 9,9 bilhões para transferências aos fundos estaduais de saúde; e**

– R\$ 23,3 bilhões para transferência aos fundos municipais.

52. Observa-se, em relação ao ciclo de acompanhamento precedente (novembro de 2020), relevante aumento na dotação para aplicação direta, em virtude da publicação da MP 1.015/2020, no valor de R\$ 20 bilhões para aquisição de vacinas.



53. Em 2021, conforme transposição de recursos da lei orçamentária anterior, a ação 21C0 possui dotação de R\$ 21,75 bilhões. Desse valor, R\$ 19,9 bilhões estão reservados para despesas relativas à vacinação. Ou seja, o Ministério da Saúde dispõe de pequena margem orçamentária para os mais diversos gastos para o combate à Covid-19, o que se mostra preocupante nesse cenário de recrudescimento da pandemia. (grifos no original)

59. Em 2020, a baixa execução orçamentária do crédito extraordinário de R\$ 20 bilhões, destinado à aquisição de vacinas, parece encontrar justificativa na condição de uso prevista na Exposição de Motivos 464, de 16/12/2020, no sentido de observar a autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa):

2. A medida tem por objetivo financiar a aquisição das doses necessárias para cobertura vacinal da população nacional, assim como despesas com insumos, logística, comunicação social e publicitária e outras necessidades para implementar a imunização contra o coronavírus (Covid-19).

(...)

4. O número de vacinas candidatas, com diferentes abordagens tecnológicas e provenientes de diferentes países, ilustra o esforço global na obtenção de uma tecnologia tão importante e necessária. O Ministério da Saúde vem monitorando as diversas iniciativas de desenvolvimento de vacinas, também vem mantendo contato com empresas desenvolvedoras, no intuito de ampliar e diversificar estratégias que viabilizem a imunização, além de acompanhar a evolução das pesquisas e ter acesso às informações técnicas e logísticas de cada candidata.

(...)

6. O cumprimento do dever do Estado de garantir a todos o direito à saúde, conforme consagrado na Constituição Federal, requer que a Administração Pública esteja em condições de adquirir as primeiras **vacinas que venham a ter seu uso autorizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)** e apresentem possibilidade de rápida disponibilização à população brasileira, como demanda a atual situação epidemiológica.

60. O crédito extraordinário de R\$ 20 bilhões, aberto pela MP 1.015, editada em 17/12/2020, foi executado no montante de R\$ 88,9 milhões, cujo saldo apurado em 31/12/2020, no valor de R\$ 19,91 bilhões (99,56%), foi reaberto em favor do Ministério da Saúde mediante a edição do Decreto 10.595, em 7/1/2021.

61. Trata-se de crédito extraordinário aberto no último quadrimestre de 2020, cuja reabertura, no limite do saldo apurado em 31/12/2020, tem amparo no art. 167, § 2º, da CRFB, situação em que o crédito reaberto incorpora-se ao orçamento do exercício de 2021.

62. A opção pela reabertura do crédito no início do exercício parece compatível com as diretrizes do Decreto 93.872/1986, que estabeleceu regras de execução orçamentária e financeira do orçamento da União, e do Decreto 10.579/2020, que fixou regras para inscrição de restos a pagar de despesas destinadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

63. Nesse sentido, oportuno contextualizar o sentido da abordagem realizada pela SecexSaúde e pelo relator, ministro Benjamin Zymler, por ocasião da relatoria do TC 014.575/2020-5, referente ao 5º relatório de Acompanhamento de 2020, ainda sem decisão de mérito.

4. CONCLUSÃO

64. Em continuidade ao acompanhamento das medidas de enfrentamento da Covid-19 nos presentes autos, foi verificada a necessidade de realizar diligências com a finalidade de esclarecer os fatos apresentados, no estudo realizado para subsidiar a CPI da Covid-19, de autoria da professora de Finanças Públicas da Fundação Getúlio Vargas e procuradora de Contas do Estado de São Paulo, Élide Graziane, a pedido do senador Alessandro Vieira (SE).

65. Três foram os pontos relacionados aos aspectos mais gerais da execução do orçamento da União que merecem esclarecimentos:

i) mecanismo de descentralização de crédito orçamentário do Ministério da Saúde, alocado na unidade orçamentária FNS/MS, ao Ministério da Defesa, assim como os ressarcimentos que ocorrem no bojo dessa sistemática e os principais aspectos de sua execução sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, tendo em vista o Decreto 10.426/2020;

ii) possível descentralização de créditos orçamentários do FNS/MS para hospitais e outras unidades de saúde das Forças Armadas e sua compatibilidade com as disposições constitucionais, a Lei Complementar 141/2012 e a jurisprudência desta Corte de Contas sobre caso análogo envolvendo os hospitais universitários (Acórdãos 31/2017 e 1.932/2019, ambos do Plenário);

iii) execução parcial, pelo Ministério da Saúde, do crédito orçamentário alocado, em 2020, na Ação 21C0, criada especificamente para segregar as ações governamentais para enfrentamento da Covid-19.

66. Os esclarecimentos se fazem necessários para que esta unidade técnica possa ter a exata dimensão dos reflexos das operações decorrentes do Decreto 10.426/2020 na sistemática de execução orçamentária federal, para fins de elaboração do parecer prévio das contas presidenciais.

67. O presente exame realizado pela Semag visa fomentar a reflexão sobre esses temas no que se relacionam com a complexa sistemática de execução do orçamento da União, despesas típicas decorrentes de ações e serviços públicos de saúde segundo os conceitos definidos na CRFB, na Lei Complementar 141/2012 e na jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 31/2017 e 1.932/2019, ambos do Plenário).

68. Registre-se, em complemento, que eventuais exames sobre a correta alocação dos créditos da Ação 21C0 e a efetiva aplicação dos respectivos recursos pelos Ministérios e entidades federais a eles vinculadas é matéria que vem sendo tratada pelas unidades especializadas da Segecex, que procedem às análises de acordo com as competências regimentais correspondentes, observada a lista

de unidades jurisdicionadas e respectivas relatorias. Nesse sentido há, no âmbito da SecexDefesa, apurações específicas (TC 018.916/2020-1, rel. ministro-substituto Augusto Sherman) sobre a pertinência da alocação de créditos orçamentários da Ação 21C0 (enfrentamento da Covid-19) em órgãos do Ministério da Defesa.

69. A grande repercussão das notícias sobre possível irregularidade nessas operações, porém, pode inibir a realização dessas cooperações em regime de colaboração mútua entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Saúde, o que pode comprometer a pronta ação de enfrentamento da Covid-19 em regiões de difícil acesso.

70. Diante disso, convém propor ao relator, ministro Bruno Dantas, que seja avaliada a conveniência e oportunidade de informar, ao senador Alessandro Vieira e ao presidente da CPI da Covid-19, que esta Corte de Contas realizará as diligências necessárias para o devido esclarecimento dos fatos, ressaltando que, a princípio, não foram verificados indícios de irregularidade na execução descentralizada de crédito do FNS/MS pelos órgãos do Ministério da Defesa, a título de ressarcimento, com amparo no Decreto 10.426/2020.

71. Isso porque, no estudo que deu origem à presente instrução, a autora e professora Élide Graziane ressaltou a necessidade de que a **“CPI da Pandemia, o MPF, o TCU e o CNS apurem, mais detidamente, a motivação e a finalidade de várias despesas oriundas de recursos do Fundo Nacional de Saúde realizadas por diversos órgãos militares”**. Todavia, não se vislumbra, a princípio, indício de irregularidade na sistemática de descentralização de crédito do FNS/MS a título de **ressarcimento** dos créditos próprios do Ministério da Defesa utilizados para a realização de ações demandadas pelo Ministério da Saúde, conforme previsto no Decreto 10.426/2020 e divulgado no Portal do FNS/MS.

72. A complexidade e as peculiaridades do orçamento da União, associadas à ampla repercussão de notícias que apontaram supostas irregularidades na execução descentralizada, podem inibir as ações voltadas para a execução dos créditos da saúde em regime de colaboração entre os Ministérios da Saúde e da Defesa, o que dificultaria a prestação de serviços públicos de saúde, especialmente os necessários ao enfrentamento da Covid-19, em localidades de difícil acesso onde residem populações indígenas, ribeirinhas, em fronteiras, dentre outras ações em que a colaboração faz-se necessária para a eficiência da política pública de saúde.

73. Há que se verificar, contudo, os mecanismos de controle adotados tanto pelo Ministério da Saúde quanto pelo Ministério da Defesa, com o objetivo de assegurar a correta aplicação dos recursos e dos créditos orçamentários vinculados a ações e serviços públicos de saúde à luz da CRFB, da Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º, 3º, 4º, 12, 14 e 27) e dos Acórdãos 31/2017 e 1.932/2019, ambos do Plenário desta Corte de Contas, por se tratar de matéria afeta à prestação de contas anual presidencial por força do art. 34 da Lei Complementar mencionada.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Em face do exposto, propõe-se submeter os autos ao relator, ministro Bruno Dantas, com vistas a:

i) autorizar a realização de diligência, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do TCU, junto aos Ministérios da Defesa, da Saúde e da Economia para que prestem, no prazo de **15** (quinze) dias, os esclarecimentos quanto:

i.1) aos objetivos pormenorizados que levaram à descentralização, em 2020 e 2021, de créditos do Ministério da Saúde para o Ministério da Defesa, segregando as ações orçamentárias e suas finalidades, assim como distinguindo as descentralizações de crédito orçamentário por Termo de Execução Descentralizada (TED) daquelas realizadas por ressarcimento previsto no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.426/2020;

- i.2) à metodologia de cálculo adotada pelas unidades descentralizadas do Ministério da Defesa para definir o valor do ressarcimento previsto no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.426/2020 apresentado ao Ministério da Saúde no caso de execução de ações e serviços públicos de saúde;
- i.3) aos mecanismos de controle adotados pelo Ministério da Saúde para verificação dos custos, sob o ponto de vista da razoabilidade e da proporcionalidade, das ações e serviços públicos de saúde (globais e individualizados) realizados pelo Ministério da Defesa para posterior ressarcimento pelo Fundo Nacional de Saúde;
- i.4) às orientações do Ministério da Defesa para suas unidades orçamentárias e gestoras executarem créditos do Ministério da Saúde descentralizados por meio de TED para realização de ações e serviços públicos de saúde em regime de colaboração, o que deve ocorrer com observância das normas da Lei Complementar 141/2012 e as diretrizes assentadas nos Acórdãos 31/2017 e 1.932/2019, ambos do Plenário desta Corte de Contas, e as descentralizações a título de ressarcimento;
- i.5) à possibilidade de tornar a execução orçamentária dos créditos descentralizados a título de ressarcimento mais transparente para os cidadãos, a ser analisada de forma sistêmica pelas Secretarias do Tesouro Nacional e de Orçamento Federal do Ministério da Economia;
- i.6) a eventuais descentralizações de crédito do Ministério da Saúde para os hospitais e demais serviços de saúde das Forças Armadas, com as devidas justificativas quanto à compatibilidade da descentralização do crédito com as normas constitucionais e legais que balizam a Seguridade Social e as ações e serviços de saúde, segregando as hipóteses de TED convencional das hipóteses de ressarcimento;
- ii) avaliar a conveniência e oportunidade de informar, previamente, ao senador Alessandro Vieira e ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19, senador Omar Aziz (AM), assim como ao Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid-19 da Procuradoria-Geral da República (Giac-Covid-19) sobre o teor da presente análise preliminar e sobre a realização das diligências propostas;
- iii) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como da presente instrução, à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) e à Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), para conhecimento;
- iv) remeter os autos à Seproc, para as devidas comunicações e, posteriormente, a esta Secretaria de Macroavaliação Governamental, para análise de mérito.

À consideração superior.

Semag, em 23/7/2021.

Assinado Eletronicamente

LUCIENI PEREIRA

Diretoria de Fiscalização do Planejamento e do Orçamento Governamental - Dipog
Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag
Mat. 5712-6