

Processo: 016.873/2020-3

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgão/Entidade: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Cidadania, Ministério da Economia, Secretaria de Orçamento Federal

Responsável(eis): Não há.

Interessado(os): Não há.

DESPACHO

Cuidam os autos de Acompanhamento das medidas orçamentárias e fiscais de enfrentamento à pandemia da Covid-19. 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 (Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020, 2.283/2020, 2.710/2020, 2.897/2020, 908/2021 e 1.532/2021).

2. Na presente etapa, examinam-se indícios de irregularidade na descentralização de recursos do Ministério da Saúde para execução de ações de saúde pelo Ministério da Defesa relatados em estudo realizado pela professora Élide Graziane Pinto (peça 376) e divulgados pelo Senador Alessandro Vieira na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19, conforme o seguinte trecho (peça 376, p. 6, 40-41):

“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 controversa 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.”

3. Várias reportagens deram notícia dos supostos desvios de recursos do SUS para o custeio de despesas próprias do Ministério da Defesa e da 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).

II

4. É sabido que um crédito orçamentário (previsto sob a forma de categoria de programação) do Ministério da Saúde, aprovado na LOA, não pode ser transferido, transposto ou remanejado para o Ministérios da Defesa, sem prévia autorização legislativa, consoante dispõe o art. 167, VI, da Constituição Federal, a saber:

“Art. 167. São vedados:

(...)

VI - 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.”

5. No entanto, é possível 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)**, ou de **ressarcimento** de despesas pertencentes ao órgão descentralizador, conforme Decreto 10.426/2020.

6. 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.

7. De acordo com o art. 2º do Decreto, ela pode ocorrer da seguinte forma:

“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;” (grifos acrescidos)

8. Além disso, ela deve ser motivada e 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.**”

9. Assim, cumpriria avaliar se as despesas executadas pelo Ministério da Defesa oriundas de recursos do FNS mencionadas no estudo realmente configurariam transposição, remanejamento ou transferência de recursos sem autorização legislativa, ou seriam mera execução descentralizada.

10. Ao analisar preliminarmente a planilha de despesas contida no estudo à peça 376 (p. 92-97/238), a unidade especializada deste Tribunal assim se pronunciou:

“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:**

(...)

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.” (grifos acrescidos)

11. Portanto, a princípio, ainda não foi caracterizado qualquer tipo de irregularidade.

12. No entanto, a unidade especializada salientou a dificuldade de realizar uma avaliação mais profunda sobre a razoabilidade e a proporcionalidade desses ressarcimentos, uma vez que o processo de descentralização seria complexo e que as informações não estariam disponíveis nos sistemas a que esta Corte teria acesso.

13. Destaco o seguinte trecho da instrução:

“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.”

14. Assim, propôs a realização de diligências nos Ministérios da Defesa, da Saúde e da Economia para obtenção de mais informações.

15. Acolho a proposta da unidade, pelas razões ali expostas.

16. De fato, considero necessário colher mais dados e informações acerca do processo de descentralização dos créditos orçamentários do Ministério da Saúde para o Ministério da Defesa, pois as disponíveis no Siafi e no Portal do FNS/MS não são suficientes para análise adequada desta Corte com a profundidade que o tema requer.

17. Diante do exposto, DECIDO:

17.1. 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:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

e) 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;



f) 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;

17.2. encaminhar cópia deste despacho e da instrução constante à peça 386, para conhecimento, a(o):

- a) Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19;
- b) Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid-19 da Procuradoria-Geral da República (Giac-Covid-19)
- c) Senador Alessandro Vieira
- d) Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa); e
- e) Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).

17.3. remeter os autos à Seproc, para as devidas comunicações e, posteriormente, à Secretaria de Macroavaliação Governamental, para análise de mérito.

Brasília, 2 de agosto de 2021

(Assinado eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator