



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 164 - GP/TCU

Brasília, 12 de março de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho para ciência de Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 312/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 28/2/2024, ao apreciar os autos do TC-033.235/2021-0, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

O mencionado processo trata de solicitação do Congresso Nacional, enviada pela então Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício n.º 420/2021-CSSF/DECOM/CD, de 13/08/2021, relativo à Proposta de Fiscalização e Controle nº 10/2021, de autoria do Deputado Federal Bibo Nunes.

Conforme disposto no subitem 9.4 do aludido Acórdão, a solicitação em tela foi considerada atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal ZÉ VITOR
Presidente da Comissão de Saúde
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 312/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 033.235/2021-0
2. Grupo I – Classe de Assunto II – Solicitação do Congresso Nacional (SCN).
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Economia (extinto); Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (extinta).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, que requer ao Tribunal a realização de fiscalização na aplicação de recursos federais relativos ao art. 5º, inciso I, alínea “a”, e inciso II, alínea “a”, da Lei Complementar 173/2020,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 38, II, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 157 e 232, III, do RITCU, em:

9.1. conhecer da presente solicitação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RITCU e 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Presidência da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. a ausência de classificação orçamentária e financeira dos recursos transferidos pela União aos demais entes federativos em virtude da Lei Complementar 173/2020 à época de seu repasse bem como a inexistência de sistemas centralizados de informações sobre as transferências intergovernamentais obstam a rastreabilidade da origem e aplicação de tais recursos, inviabilizando, assim, a realização por parte do Tribunal de Contas da União de fiscalização ampla acerca da regularidade, legitimidade e legalidade de sua aplicação;

9.2.2. o Tribunal de Contas da União, por meio dos pareceres prévios das Contas do Presidente da República, tem recomendado e monitorado, desde 2020, ações governamentais com vistas a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações contábeis, orçamentárias e fiscais referentes aos recursos repassados pela União aos entes da Federação, em cumprimento ao art. 163-A da Constituição Federal.

9.3. informar o teor desta deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional, à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão; à 5ª Câmara de Combate à Corrupção da Procuradoria-Geral da República, tendo em vista a relação dos temas tratados com o objeto do Inquérito Civil Público 1.26.000.001112/2020-78, conduzido pela Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, que resultou na Recomendação-MPF 14/2020, encaminhada pelo Procurador-Geral da República ao então Ministro da Economia; e a todos os tribunais de contas do país;

9.4. considerar a solicitação atendida e arquivar o processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 6/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0312-06/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Aprecio Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (CSSF/CD), que requer ao TCU a realização de fiscalização para verificar, examinar e investigar a aplicação de recursos federais relativos ao art. 5º, inciso I, alínea “a”, e inciso II, alínea “a”, da Lei Complementar 173/2020, especialmente quanto ao montante repassado pela União ao estado do Rio Grande do Sul.

2. Os recursos de que trata o aludido dispositivo legal foram transferidos para serem aplicados em ações de enfrentamento à covid-19 e na mitigação de seus efeitos financeiros.

3. No pedido de fiscalização, a CSSF/CD solicita que “sob a perspectiva econômica e orçamentária, importa analisar se os recursos federais foram integralmente empregados de acordo com a legislação de regência, assim como se são suficientes para garantir a execução da política pública de maneira eficaz, eficiente, econômica e efetiva”.

4. Destacou-se ainda que, embora o Deputado Federal Bibó Nunes tenha solicitado fiscalizar os recursos transferidos ao RS e lá aplicados, a comissão aprovou a proposição estendendo a avaliação aos demais estados e ao Distrito Federal.

5. É lembrado também no pedido que esta Corte de Contas fixou entendimento, no bojo do Acórdão 4.074/2020-Plenário, no sentido de que os repasses a entes subnacionais previstos no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 constituem despesas próprias da União (e não repartição constitucional ou legal de tributos), sujeitando-se à fiscalização e ao controle dos órgãos federais, incluindo o Tribunal de Contas da União.

6. Com vistas ao atendimento da solicitação, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) realizou inspeção no então Ministério da Economia e, após examinar documentos apresentados pelo órgão e dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), expôs as análises e conclusões nas instruções às peças 32 e 50; esta última resume a avaliação da unidade e encontra-se reproduzida no relatório que integra esta deliberação.

7. De pronto, manifesto-me por acolher a proposta da unidade instrutiva e adoto seus fundamentos como minhas razões de decidir. Entretanto, antes de passar à proposta, retomo os principais pontos explorados nas análises registradas nos documentos produzidos pela AudFiscal.

Competência do TCU para fiscalizar os recursos de que trata a Lei Complementar 173/2020

8. As transferências realizadas pela União que tiveram como destinação ações de enfrentamento à covid-19 foram objeto de diversos processos nesta Corte. No parecer prévio das contas presidenciais de 2021, apreciado pelo Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário, é destacado que foram autuados mais de 300 processos para acompanhar as ações de enfrentamento à pandemia, e em todos eles havia identificação da utilização de recursos federais. Tal identificação foi crucial para assegurar o cumprimento da competência do TCU com vistas a fiscalizar os recursos utilizados, todavia, os recursos repassados que tiveram como fundamento a LC 173/2020 já não foram dotados do mesmo nível de transparência.

9. Destaco esse ponto porque durante a fiscalização para atender a esta solicitação, nas manifestações do então Ministério da Economia ainda foram trazidos questionamentos acerca da competência do Tribunal para fiscalizar os recursos transferidos com base naquela lei complementar.

10. O Acórdão 4.074/2020-Plenário é explícito em seu subitem 9.2 ao definir que essas despesas são próprias da União, e não repartição constitucional. Após a prolação do acórdão foram interpostos, em sequência, embargos de declaração, pedido de reexame e novos embargos, recursos que, em princípio, apresentam efeito suspensivo.

11. Cabe esclarecer, porém, que no acórdão que julgou o pedido de reexame (2.874/2021-Plenário, exarado em 1º/12/2021), a questão da natureza federal dos recursos foi reexaminada e confirmada. Os embargos seguintes já não enfrentaram essa questão, de modo que o efeito suspensivo acerca desse ponto se esgotara com a prolação do acórdão proferido no pedido de reexame, encerrando a questão no âmbito daqueles autos. Portanto, após 1º/12/2021 já não pairava indefinição acerca da competência do TCU para fiscalizar os recursos de que trata a Lei Complementar 173/2020; ademais, os últimos embargos foram julgados por meio do Acórdão 1.908/2022-TCU-Plenário e o processo teve declarado o trânsito em julgado.

Medidas adotadas pelo Poder Executivo para ampliar a transparência em relação aos recursos de que trata a LC 173/2020

12. O Ministério da Economia apresentou algumas iniciativas para tornar mais transparentes os dados relacionados às transferências em discussão, entre as quais: Portaria STN 394, de 17/07/2020, que estabelece rol mínimo de fontes de recursos a ser observado na Federação para identificação dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados no bojo da Ação 21C0; Portaria Conjunta STN/SOF 20, de 23/2/2021, que determina a padronização das fontes ou destinações de recursos para União e entes subnacionais; Portaria STN 710, 25/2/2021, que define o rol de fontes ou destinação de recursos a ser observado pelos entes subnacionais.

13. Tais normas, embora tratem da classificação das transferências para todos os entes, referem-se apenas aos R\$ 10 bilhões distribuídos na forma do inciso I do art. 5º da LC 173/2020, permanecendo sem identificação as transferências relativas aos recursos repassados pela Medida Provisória 938/2020 (cerca de R\$ 16 bilhões), os R\$ 50 bilhões na forma do inciso II do art. 5º da LC 173/2020 e os recursos repassados por meio da Lei 14.017/2020 (que dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural).

14. Com essas limitações na classificação das transferências, tornou-se inviável identificar pela Matriz de Saldos Contábeis (MSC), constante no sistema Siconfi, as despesas executadas pelos entes subnacionais relativas aos recursos federais mencionados no parágrafo acima, o que compromete sobremaneira o atendimento do pedido da CSSF objeto desta solicitação.

15. Em 11/11/2021, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editou a Portaria STN 1.141, em que criou o código de fonte “711 - Demais Transferências Obrigatórias não Decorrentes de Repartições de Receitas”, com a seguinte descrição detalhada: “controla os recursos originários de transferências obrigatórias da União que não decorram de repartição de receitas, como as transferências a título de auxílio ou apoio financeiro, e para os quais não tenha sido criada fonte ou destinação de receitas específica”.

16. A normatização torna possível identificar recursos federais que serão executados pelos entes, mas o momento em que a classificação foi criada, bem como a generalidade da descrição – que não detalha, inclusive, os auxílios provenientes da LC 173/2020 –, demonstra que a regulamentação da STN sobre esse tipo de recurso ainda é insuficiente para assegurar transparência na utilização de um volume considerável de recursos.

Avaliação das despesas relativas ao inciso I do art. 5º da Lei Complementar 173/2020

17. Diante das lacunas apontadas, a unidade instrutiva analisou informações relativas à seleção de dados referentes aos recursos do inciso I, alínea “a” do art. 5º da LC 173/2020, no valor limite de

R\$ 7 bilhões repassados aos estados e ao Distrito Federal para aplicação em ações de saúde e de assistência social.

18. A partir da análise foram evidenciadas inconsistências nos dados apresentados pelos estados, haja vista que o volume de despesas declaradas superou em 20,8% o que foi repassado. No estado do Paraná essa distorção é especialmente considerável, pois os dados mostram que R\$ 1,72 bilhão estão classificados na Fonte 560 (Transferências da União – inciso I do art. 5º da LC 173/2020, conforme a Portaria STN 394/2020), valor incompatível com os recursos repassados ao estado pela União nessa rubrica.

19. No tocante ao estado do Rio Grande do Sul, mencionado expressamente na proposta original da PFC 10/2021, observou-se que recebeu da União R\$ 261,63 milhões relativos a ações de saúde e assistência social (art. 5º, inciso I, alínea “a”, da LC 173/2020), dos quais R\$ 259,01 milhões foram declarados na Matriz de Saldos Contábeis (MSC), do Siconfi, na Função Saúde (Função 10) e na Fonte 560. A parcela do auxílio financeiro entregue ao estado, de aplicação prevista para áreas de responsabilidade do Poder Executivo (art. 5º, inciso II, alínea “a”, da LC 173/2020), totalizou R\$ 1,94 bilhão, sem nenhuma identificação em fonte específica sobre alocação desse valor na MSC/Siconfi que permita identificar a função e a subfunção em que foi aplicado.

20. Noto, assim, que a falta de classificação adequada para identificar e segregar a execução orçamentária e financeira dos mais de R\$ 30 bilhões repassados aos estados e ao Distrito Federal para aplicação pelo Poder Executivo, decorrentes da LC 173/2020, é fator que compromete a verificação da utilização dos recursos repassados pela União a título de auxílio financeiro. Essa limitação é imposta não só ao TCU, mas a quaisquer outros órgãos federais de controle e aos próprios órgãos locais uma vez que identificar a alocação e a aplicação desses recursos possibilitaria averiguar a correta destinação legal.

Limitações ao atendimento da Solicitação

21. Os processos oriundos do Congresso Nacional autuados no TCU apresentam tramitação preferencial e exigem andamento célere. Esta SCN já acumula bastante atraso na resposta a ser apresentada em razão das diversas limitações para atendimento e da complexidade e amplitude da análise exigida.

22. Conforme exposto acima, entre os principais entraves para se avançar na fiscalização dos recursos de que trata este processo estão a limitada transparência e a sistematização insuficiente quanto à execução dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais; esse tema tem sido recorrentemente enfrentado por esta Corte.

23. Diversas foram as decisões exaradas pelo Tribunal que tiveram como objetivo aprimorar estratégias e ferramentas que possibilitem tanto aos órgãos de controle quanto à sociedade acompanharem o uso dos recursos destinados pelo governo federal a diversas políticas. Os pareceres prévios das Contas do Presidente da República dos exercícios de 2020, 2021 e 2022 (Acórdãos 1.515/2021, 1.481/2022 e 1126/2023, todos do Plenário) abordaram a questão e reiteraram a necessidade de avançar na sistematização e transparência dessas informações.

24. A exigência decorre, sobretudo, de determinantes constitucionais e legais, como o artigo 163-A da Constituição Federal de 1988, que determina à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a obrigação de disponibilizar “suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”; além da Lei Complementar 141/2012, que, ao tratar dos recursos transferidos para as políticas de saúde, em seu art. 13, § 2º, definiu que “os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais

entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União”.

25. No entanto, apesar dessas obrigações e dos avanços tecnológicos, não há sistemas centralizados que registrem tais transferências nos termos em que a constituição e a lei exigem.

26. Reconhecem-se as dificuldades de consolidar sistemas e orientações em um país tão grande e diverso como o nosso, com entes federados autônomos. Os avanços realizados, a exemplo das regulamentações efetuadas pela STN, certamente são medidas que caminham para a concretização de melhoria das informações, todavia o atual quadro ainda dificulta sobremaneira a visibilidade necessária com vistas a fiscalizar os recursos de forma ampla.

27. Mesmo com a implementação das orientações emanadas pela STN em 2021, o que temos são dados declaratórios, que, conforme relatado pela unidade instrutiva às peças 32 e 50, apresentam diversas inconsistências, comprometendo a possibilidade de examinar as despesas com um patamar adequado de confiabilidade.

28. Em relação aos recursos transferidos sob a égide da LC 173/2020, mesmo um esforço fiscalizatório conjunto entre órgãos de controle representaria tarefa excessivamente onerosa em termos de empenho de recursos humanos e materiais, tendo em vista que, quando parte das medidas de classificação contábil foram implementadas, já havia ocorrido a liberação de parcela considerável dos valores. Além disso, muitos estados e municípios não chegaram a implementar as orientações adequadamente. Assim, identificar as parcelas recebidas pelos entes e rastrear sua aplicação requereria análises individualizadas dos registros contábeis e documentais de cada ente.

29. Importa lembrar que o TCU atua também quando provocado por denúncias ou representações que apresentem indícios de irregularidades na aplicação de recursos federais. Desse modo, embora não haja condições de realizar fiscalização ampla dos valores transferidos, pode haver atuação em situações pontuais nas quais se verifique algum tipo de malversação dos recursos.

30. Em suma, o Tribunal tem acompanhado as ações do Poder Executivo para incrementar a qualidade das informações relativas à execução dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais. Espera-se, portanto, que em futuro próximo se disponha de informações com mais transparência e sistematização capazes de possibilitar um acompanhamento mais completo e preciso desses valores.

31. Diante desse cenário, cabe informar à CSSF as medidas então adotadas pelo Tribunal com o intuito de atender à solicitação, bem como as limitações que prejudicaram o atendimento, neste momento, nos exatos termos solicitados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 033.235/2021-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgãos/Entidades: Ministério da Economia (extinto); Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (extinta).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO. RECURSOS PROVENIENTES DO AUXÍLIO FINANCEIRO FEDERAL PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR 173/2020. LIMITAÇÕES À REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO AMPLA. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO SOLICITANTE. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 50-52):

“1. INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 10/2021, remetida ao TCU, em 13/8/2021, pelo Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (CSSF/CD), solicitando à Egrégia Corte de Contas que adote os métodos que entender pertinentes para examinar a regularidade, legalidade e legitimidade na aplicação dos recursos destinados aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos da Lei Complementar 173/2020 (peça 1).

2. HISTÓRICO

2. Admitida a PFC, em março de 2022, o TCU deu início à fiscalização no então Ministério da Economia (peça 10, p. 11-12), cujos objetivos foram:

iii.1.1) obter informações contábeis e financeiras que permitam identificar, pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) previsto no § 2º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000, as possíveis áreas de alocação dos recursos federais repassados aos Estados-Membros, visando à análise macro das informações de caráter orçamentário e financeiro que estiverem disponíveis nos sistemas centralizados mantidos pelo Governo Federal;

iii.1.2) inspecionar e examinar a razão pela qual a aplicação das transferências obrigatórias federais realizadas a título de auxílio financeiro para enfrentamento da Covid-19, dentre outras transferências obrigatórias da União que não constituam repartição de receita tributária, não é registrada pelos entes subnacionais na Plataforma +Brasil e no ComprasNet, medida essencial para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade sobre eficiência alocativa e a transparência dos recursos de natureza federal (transferências voluntárias e obrigatórias) exigidas pelo art. 163-A da Constituição da República e art. 3º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 173/2020, com vistas a criar as condições operacionais, a partir do uso de ferramentas tecnológicas de mineração de dados, para a pronta resposta à Solicitação do Congresso Nacional em questão, além de outras demandas em curso no âmbito do Tribunal, assim como assegurar a atuação dos demais órgãos de fiscalização e controle e do controle social sobre a aplicação das transferências intergovernamentais para enfrentamento da Covid-19;

iii.2) realizar tratativas interinstitucionais com o Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (Gefin), órgão de assessoramento do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), responsável pelo acompanhamento das questões fiscais e financeiras de ordem nacional, com objetivo de obter informações acerca das funções, da codificação das fontes e demais dados da execução orçamentária e financeira utilizados pelos estados e pelo Distrito Federal na alocação dos recursos federais repassados pela União em 2020/2021 para enfrentamento da Covid-19, com o propósito de subsidiar a instrução a cargo da Semag nesta primeira etapa

do processo;

3. As análises produzidas pela equipe de fiscalização permitiram observar que, além de diversas inconsistências nos dados apresentados, as informações obtidas, por serem consolidadas e meramente declaratórias, não possuem lastro (evidência) que permita assegurar a real aplicação dos recursos recebidos por meio da LC 173/2020. Como resultado, a equipe encaminhou a seguinte proposta (peça 32, p.23):

i) dar ciência ao gestor de que o relatório final conterà proposta ao TCU no sentido de que o Ministério da Economia **avalie a conveniência e oportunidade de inserir em sistema informatizado de informações contábeis-orçamentárias informações que permitam monitorar a aplicação dos recursos que mantenham a natureza federal quando transferidos**, visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos da União; (grifo nosso)

ii) determinar, com fulcro nos arts. 70, caput, 74, inciso IV, e 163-A da Constituição da República c/c inciso II, do § 1º do art. 3º da Lei Complementar 173/2020 e o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União para que, isolada ou conjuntamente com o Ministério da Economia, **apure junto aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, pelos meios de que dispuserem para monitoramento, avaliação e controle a cargo do Poder Executivo federal, as informações e dados orçamentários, contábeis e fiscais referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal repassados** aos referidos entes mediante auxílio financeiro previsto no art. 5º, inciso II, alínea 'a' da Lei Complementar 173/2020, no montante global de R\$ 30 bilhões, devendo apresentar a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, o resultado da apuração para fins de exame por ocasião da segunda etapa do procedimento de fiscalização instaurado com vistas ao pleno cumprimento da presente Solicitação do Congresso Nacional; (grifo nosso)

iii) dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso II da Resolução TCU 315/2020, aos Ministros da Economia, da Controladoria-Geral da União e ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República, no sentido de que o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, instituído no exercício de 2020, não exime os destinatários de recursos federais, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle, na forma por eles estabelecida, conforme disposto no art. 3º, § 2º, inciso II da Lei Complementar 173/2020, observada a natureza jurídica federal dos referidos repasses, conforme assentado no Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário e reafirmado nos Acórdãos 561/2021-TCU-Plenário e 2.874/2021-TCU-Plenário, sobre o qual há embargos de declaração pendente de apreciação, sem que o pedido afete a temática central quanto à parte do dispositivo que trata da natureza federal dos recursos em discussão;

4. Em seu pronunciamento, o responsável pela Unidade Técnica considerou a análise aditiva da Subunidade (peça 33), propondo alternativamente as seguintes determinações (peça 34):

ii.1) ao Ministério da Controladoria-Geral da União, para que informe a esta Corte de Contas se a Instrução Normativa ME/CGU 1/2019, que fixa regras, diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas, é suficiente para assegurar o cumprimento do disposto no art. 3º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 173/2020 ou, em caso negativo, sejam adotadas, no prazo de trinta dias, as providências no sentido estabelecer a forma que o Poder Executivo federal deve adotar para fins do dispositivo mencionado, o qual submete os entes subnacionais beneficiários dos auxílios financeiros federais - mesmo após o período da calamidade pública - às obrigações de transparência, controle e fiscalização, cujo atendimento deve ser objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle, na forma por eles estabelecida;

ii.2) ao Ministério da Economia que:

ii.2.1) após a definição da forma prevista no item precedente:

ii.2.1.1) adote, no prazo sessenta dias, as medidas administrativas com vistas a verificar a alocação orçamentária integral dos recursos de que trata o art. 5º, inciso I, alínea 'a', e inciso II, alínea 'a', da Lei Complementar 173/2020, identificando, pelo menos, a fonte, a função, a subfunção e eventuais saldos no encerramento dos exercícios de 2020 e 2021, observado, no que couber, o disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992 c/c art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012;

ii.2.1.2) informe, no prazo de trinta dias, a esta Corte de Contas o resultado da medida administrativa adotada, sem prejuízo das demais providências estabelecidas na Instrução Normativa TCU 71/2012, a serem adotadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal na hipótese de verificação dos pressupostos para instauração de tomada de contas especial previstos no art. 5º ou a ocorrência de graves irregularidades ou ilegalidades na forma descrita no art. 3º, parágrafo único do normativo mencionado;

5. Posteriormente, por entender que as determinações propostas mobilizariam uma série de medidas nos órgãos destinatários e demandariam a adesão dos diversos entes da federação, o ministro-relator Jhonatan de Jesus decidiu pelo envio dos relatórios aos destinatários das deliberações para apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas (peça 37).
6. Em resposta, foram encaminhados ao TCU os seguintes documentos:
 - a) Ofício 15318/2023/SE/CGU (peça 42), que encaminhou a Nota Técnica 3025/2023/CGPEC/DE/SFC (peça 43);
 - b) Ofício 46271/2023/MF (peça 44), que encaminhou os anexos: I - Despacho MF-STN-Sucon-CCONF - SEI 37292670 (peça 46); II - Despacho MF-STN-Sucon-CCONF-CTRAD - SEI 37284623 (peça 47); e III - Nota Técnica - SEI 37284609 (peça 48).
7. Concluído o resumo histórico, dá-se seguimento à análise dos comentários dos gestores, expostos na documentação supracitada.

3. EXAME TÉCNICO

3.1. Resposta da Controladoria-Geral da União (CGU)

8. Inicialmente, cumpre mencionar que a resposta da GCU se concentrou exclusivamente na seguinte proposta de determinação:
 - ii) determinar, com fulcro nos arts. 70, caput, 74, inciso IV, e 163-A da Constituição da República c/c inciso II, do § 1º do art. 3º da Lei Complementar 173/2020 e o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União para que, isolada ou conjuntamente com o Ministério da Economia, apure junto aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, pelos meios de que dispuserem para monitoramento, avaliação e controle a cargo do Poder Executivo federal, as informações e dados orçamentários, contábeis e fiscais referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal repassados aos referidos entes mediante auxílio financeiro previsto no art. 5º, inciso II, alínea 'a' da Lei Complementar 173/2020, no montante global de R\$ 30 bilhões, devendo apresentar a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, o resultado da apuração para fins de exame por ocasião da segunda etapa do procedimento de fiscalização instaurado com vistas ao pleno cumprimento da presente Solicitação do Congresso Nacional.
9. Em sua Nota Técnica (peça 43), a CGU questionou a manutenção da determinação supracitada, amparada nos seguintes argumentos:
 - 9.1. A determinação envolve recursos transferidos aos entes em 2020 e executados em exercícios anteriores, o que dificulta a adoção de medidas efetivas que poderiam subsidiar a obtenção das informações e dados orçamentários, contábeis e fiscais referentes à efetiva aplicação dos citados recursos, dado que à época não havia padronização da classificação por fonte ou destinação de recursos na Federação;
 - 9.2. A Portaria-STN 394, de 20/7/2020, que definiu o código 560 para recebimento no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) das informações da execução orçamentária dos recursos transferidos com base no art. 5º da LC 173/2020, abrangeu o inciso I do citado artigo, mas não contemplou o inciso II, objeto da proposta de determinação do TCU;
 - 9.3. Em 2/6/2020, a STN publicou a Nota Técnica 21231/2020/ME, com o entendimento vigente até então de que os recursos descritos no art. 5º inciso II se assemelhavam aos auxílios financeiros já repassados anteriormente pela União, ou seja, na ausência de determinação legal quanto à sua aplicação, esses recursos seriam de livre aplicação pelos entes. Segundo a CGU, dado esse entendimento à época dos repasses, os recursos acabaram por não serem classificados em fonte específica, o que inviabiliza a posterior rastreabilidade de sua aplicação;
 - 9.4. Não havendo definição de classificação por fonte específica dos recursos repassados aos entes, relativos à alínea "a" do inciso II do art. 5º da LC 173/2020, não é possível identificar por meio da Matriz de Saldo Contábeis (MSC) do Siconfi as despesas realizadas com tais recursos. Além disso, a CGU alega que as informações constantes da MSC são declaratórias (os entes informam os valores), não validadas e não permitem assegurar de que modo os recursos foram aplicados;
 - 9.5. A definição quanto à natureza federal dos recursos previstos no inciso II do art. 5º da LC 173/2020, atribuída por meio do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário em 8/12/2020 (rel. min. Bruno Dantas), foi superveniente às transferências das quatro parcelas aos entes estaduais;

- 9.6. A publicação da Portaria-STN 394, de 20/7/2020, estabelecendo o código da fonte 560, ocorreu após a transferência da 1ª e 2ª parcelas dos recursos, de forma a comprometer o rastreamento das informações referentes à execução orçamentária anterior à publicação da citada Portaria;
- 9.7. Segundo a Nota Técnica 26993/2021/ME, emitida em 11/6/2021 pela STN, os recursos do inciso II do art. 5º da Lei Complementar 173/2020 não possuíam destinação definida, dispensando, portanto, a necessidade de criação de fontes de recursos específicas. Conforme a Nota Técnica, o fato de o art. 5º da LC 173/2020 estabelecer que a União “entregará, na forma de auxílio financeiro, recursos para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros” caracteriza a intenção do legislador de amenizar a queda na arrecadação dos entes em decorrência da pandemia e deixa clara a desvinculação dos recursos a finalidades específicas;
- 9.8. Qualquer informação ou dado orçamentário, contábil ou fiscal a ser obtido pela CGU junto aos estados e ao Distrito Federal quanto à efetiva aplicação dos recursos em questão será meramente declaratória, já que o órgão de controle não tem acesso aos sistemas utilizados pelos entes subnacionais para sua execução orçamentária e financeira e tampouco dispõe de ferramenta ou sistema no âmbito federal que permitisse o monitoramento concomitante da aplicação desses recursos;
- 9.9. A obtenção de informações e dados orçamentários, contábeis e fiscais juntos aos entes pode ser incompatível com o prazo de noventa dias estabelecido pelo TCU, pois demanda a mobilização de diversos gestores estaduais, com vistas a qualificar e consolidar as informações declaradas pelos entes.
10. Assim, pelas razões expostas e, “tendo em vista a complexidade e/ou inviabilidade de se obter informações e dados orçamentários, contábeis e fiscais satisfatórios referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal repassados aos referidos entes mediante auxílio financeiro previsto no art. 5º, inciso II, alínea ‘a’ da Lei Complementar 173/2020, no montante global de R\$ 30 bilhões”, a CGU indagou se seria o caso de manter a proposta de determinação que lhe foi encaminhada.

3.2. Resposta da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

11. Preliminarmente, cabe informar que a resposta da STN se restringiu a tratar exclusivamente do primeiro item da proposta de encaminhamento, reproduzido a seguir:
- i) dar ciência ao gestor de que o relatório final conterà proposta ao TCU no sentido de que o Ministério da Economia avalie a conveniência e oportunidade de inserir em sistema informatizado de informações contábeis-orçamentárias informações que permitam monitorar a aplicação dos recursos que mantenham a natureza federal quando transferidos, visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos da União;
12. Nesse sentido, a STN encaminhou a Nota Técnica 1788/2023/MF (peça 48), produzida anteriormente em resposta à Recomendação 9/2023, do Ministério Público Federal (MPF), a qual, segundo a instituição, tratou do tema supracitado.
13. A Recomendação 9/2023 do MPF apresentou ao secretário do Tesouro Nacional recomendações no sentido de elaborar e implementar:
- i) Medidas regulamentares no plano infralegal e operacionais a cargo do órgão central de contabilidade da União com a finalidade de definir um padrão contábil, orçamentário, fiscal e tecnológico que assegure a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações referentes à aplicação de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais e sub-repassados a organizações do terceiro setor;
 - ii) Plano de condições técnicas de afirmação para o recebimento das informações necessárias de forma a assegurar a identificação do credor final no caso de pagamento de ações e serviços de saúde por organizações da sociedade civil e entidades congêneres com recurso de natureza federal recebido por intermédio dos entes subnacionais, assim como a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade exigidas pelo artigo 163-A da Constituição Federal;
 - iii) Plano de condições técnicas de afirmação referente às medidas a serem adotadas para assegurar a movimentação dos recursos federais vinculados a ações e serviços públicos de saúde, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais.
14. Sobre a primeira recomendação (item i), a STN esclareceu que, com vistas a aprimorar os registros contábeis e possibilitar maior transparência da gestão por parte dos entes federados em relação aos recursos vinculados à União, foram editadas as seguintes normas:

- 14.1. A Portaria Conjunta STN/SOF 58/2020, que criou elemento de despesa específico para o registro dos recursos transferidos por meio de contratos de gestão às entidades do terceiro setor;
- 14.2. A Nota Técnica 54209/2022/ME, que:
- a) Estabeleceu procedimentos contábeis relativos à transferência e respectiva prestação de contas dos recursos repassados às organizações da sociedade civil;
 - b) Estabeleceu procedimentos contábeis e orçamentários para a transferência de recursos às entidades sem fins lucrativos e, ainda, o registro em contas de controle da prestação de contas da utilização de tais recursos;
 - c) Apresentou orientações detalhadas aos entes públicos quanto ao registro dos repasses às organizações da sociedade civil e das informações mínimas relacionadas à prestação de contas dessas entidades de forma a permitir a identificação da área de atuação e do objeto de gasto, após a regular prestação de contas das entidades receptoras;
 - d) Apresentou orientações para a classificação da despesa orçamentária das transferências às entidades sem fins lucrativos quanto à natureza, função e subfunção e por fonte e destinação de recursos, e quanto à utilização de grupos de contas de controle inseridos no PCASP a partir do exercício financeiro de 2023 para evidenciar a prestação de contas dos recursos repassados ou sub-repassados a tais entidades;
 - e) Reforçou a necessidade de as pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade de lucros observarem, para fins contábeis, as disposições da ITG2002 (R1) – Entidade sem Finalidade de Lucros (<https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/normas-especificas/>), do Conselho Federal de Contabilidade.
15. Além disso, a STN ressaltou que “os registros contábeis referentes às transferências às entidades sem fins lucrativos e à prestação de contas dos recursos repassados ou sub-repassados a tais entidades devem ser enviados pelos entes da Federação ao Siconfi, por meio da Matriz de Saldos Contábeis” e estarão disponíveis para consulta. Segundo a instituição, a adoção desses procedimentos pelos entes da Federação torna possíveis o acompanhamento da prestação de contas dos recursos repassados e a identificação efetiva da alocação dos recursos, por área ou por item de despesa.
16. Desse modo, a STN afirmou que as ações por ela realizadas atendem à recomendação de implementação das medidas a cargo do órgão central de contabilidade da União para definição de um padrão contábil, orçamentário e fiscal capaz de assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações contábeis referentes à aplicação de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais e sub-repassados a organizações do terceiro setor.
17. Adicionalmente, informou que a Secretaria estuda a inclusão de um quadro no Demonstrativo das Despesas com Saúde, que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, com o objetivo de ampliar a transparência dos gastos das Organizações Sociais.
18. No tocante à segunda recomendação do MPF (item ii), a STN informou que, por meio da Portaria-STN 642, de 20/9/2019, disciplinou a periodicidade, o formato e o sistema para recebimento das informações e dados contábeis, a partir do exercício de 2020.
19. O art. 2º da Portaria determina que as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os demonstrativos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) serão disponibilizados no Siconfi, sem prejuízo do atendimento de outros dispositivos legais aplicáveis aos entes da Federação.
20. Além disso, o art. 3º estabelece a inserção obrigatória no Siconfi das seguintes informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais: i) Declaração das Contas Anuais – DCA; ii) Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO; iii) Relatório de Gestão Fiscal – RGF; e iv) Conjunto de informações primárias de natureza contábil, orçamentária e fiscal utilizadas para geração automática de relatórios e demonstrativos de propósito geral, denominado Matriz de Saldos Contábeis.
21. Em sua resposta, a STN esclareceu que o objetivo do Siconfi é “consolidar e divulgar informações contábeis e fiscais de todos os entes da Federação, de forma a permitir a consolidação das contas públicas prevista no art. 51 da LRF, além de permitir o acompanhamento de sua situação econômica e de subsidiar a comparação dos resultados alcançados pelos entes da Federação”. Já a Matriz de Saldos Contábeis é uma ferramenta que contém informações mais detalhadas, “pois contempla as contas contábeis utilizadas

para o registro dos atos e fatos, conjugadas com as classificações orçamentárias como natureza da receita, fonte ou destinação de recursos, natureza da despesa e função e subfunção” (peça 48, p.7). Segundo a instituição, a definição de um padrão de códigos para o recebimento da MSC garante a comparabilidade e a rastreabilidade exigidas no art. 163-A da CF/1988, permitindo, assim, a avaliação da consistência entre as demonstrações contábeis e demonstrativos fiscais e as informações contábeis primárias dos entes da Federação.

22. Por outro lado, ressaltou que, após articular com demais órgãos do Poder Executivo federal, concluiu-se que o sistema mais adequado para o atendimento da recomendação em questão é o TransfereGov (antiga Plataforma +Brasil).

23. Por último, a instituição concluiu que as orientações definidas na Nota Técnica 54209/2022/ME atendem plenamente à recomendação contida no item 2 da Recomendação 9/2023 do Ministério Público Federal e que a estratégia em curso para desenvolvimento de evolutivas do sistema TransfereGov também busca atender às recomendações contidas no item 3 da Recomendação-MPF 9/2023.

3.3. Análise Técnica

24. Antes de abordar o mérito, é de se registrar alguns fatos importantes que subsidiam a análise aqui apresentada.

25. A Lei Complementar 173, publicada em 28/5/2020, de iniciativa do Congresso Nacional, estabeleceu, nos termos do seu art. 1º, § 1º, inciso III, a entrega de recursos da União, no valor de R\$ 60 bilhões, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, **na forma de auxílio financeiro, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)**. Em contrapartida, os destinatários dos recursos estariam obrigados, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, a observar as obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período (art. 3º, §1º, inciso II).

26. Em atendimento a esse dispositivo legal, os valores foram repassados pelo então Ministério da Economia aos entes, por meio de quatro parcelas, ocorridas nas seguintes datas: 9/6/2020, 13/7/2020, 12/8/2020 e 11/9/2020. Dos R\$ 60 bilhões previstos na referida lei, R\$ 10 bilhões foram vinculados a ações de saúde e assistência social, enquanto R\$ 50 bilhões foram repassados para aplicação restrita pelos Poderes Executivos locais.

27. Ocorre que, ao repassar os recursos, não houve, por parte dos gestores, a preocupação e/ou iniciativa em classificá-los por fonte ou destinação específicas, no sentido de viabilizar a identificação de sua aplicação, buscando o cumprimento do art. 3º, § 1º, inciso II, mencionado acima. Isso porque o Poder Executivo federal entendeu que “a entrega de recursos aos entes pela União, em especial por meio da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, constituía em recurso próprio do ente receptor”, conforme colocado pelo então Ministério da Economia (peça 24, p. 4).

28. Instada pelo MPF, a STN publicou, em 20/7/2020, a Portaria-STN 394, estabelecendo a Fonte 560, codificação nacionalmente padronizada para identificar, especificamente, as “Transferências da União – inciso I do art. 5º da Lei Complementar 173/2020”. Desse modo, os recursos destinados especificamente a ações de saúde e assistência social deveriam adotar classificação por fonte vinculada a partir de então.

29. Em 20/8/2020, o Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (Gefin), órgão de assessoramento do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), encaminhou, formalmente ao secretário do Tesouro, proposta alternativa de criação das Fontes 561 e 562, para identificar e segregar a execução dos R\$ 30 bilhões previstos no art. 5º, inciso II, alínea ‘a’, da LC 173/20020 para os estados e o Distrito Federal. No entanto, a STN optou por não criar tais fontes, entendendo que tais recursos “se assemelhavam aos auxílios financeiros já repassados anteriormente pela União, ou seja, como não houve determinação legal quanto à aplicação dos recursos, esses recursos seriam de livre aplicação pelos entes” (peça 24, p. 6).

30. Posteriormente, com a redação dada pela EC 108, de 26/8/2020, acrescentou-se à Constituição Federal o art. 163-A, que obrigou a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pela STN, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

31. Mais adiante, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário (rel.

min. Bruno Dantas), apreciado em 8/12/2020, fixou entendimento quanto à natureza federal dos recursos repassados aos entes subnacionais a título de auxílio e apoio financeiro para enfrentamento da Covid-19, nos quais estavam incluídos aqueles decorrentes do art. 5º da LC 173/2020.

32. Em janeiro e maio de 2021, o MPF requisitou ao então Ministério da Economia esclarecimentos sobre os motivos da não criação de fontes específicas para segregar a execução dos R\$ 50 bilhões repassados a título de auxílio financeiro para os entes subnacionais aplicarem em áreas de responsabilidade do Poder Executivo. Como resposta, em 11/11/2021, a STN editou a Portaria 1.141, criando o código de Fonte '711 - Demais Transferências Obrigatórias não Decorrentes de Repartições de Receitas', com a finalidade de controlar os recursos originários de transferências obrigatórias da União que não decorram de repartição de receitas, tais como as transferências a título de auxílio ou apoio financeiro, e para os quais não tenha sido criada fonte ou destinação de receitas específica.

33. Percebe-se, portanto, que as medidas tomadas pelo órgão central de contabilidade da União, no sentido de identificar e segregar a execução orçamentária e financeira dos recursos repassados aos estados e ao Distrito Federal por meio da LC 173/2020 ocorreram de forma concomitante à sua própria execução, o que prejudicou sobremaneira a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados, conforme apontado no relatório da Subunidade do TCU (peça 33, p. 9):

Como se nota, a decisão do Ministério da Economia, em especial da STN, de não criar fonte específica para identificar e segregar a execução orçamentária e financeira dos R\$ 30 bilhões repassados aos estados e ao Distrito Federal para aplicação pelo Poder Executivo constitui fator crítico para a comprovação, pelos meios digitais disponíveis, da aplicação dos recursos repassados pela União a título de auxílio financeiro. Os obstáculos não dificultam apenas a atuação dos órgãos federais, mas também dos próprios órgãos locais, uma vez que a finalidade da fonte específica proposta seria possibilitar a verificação de alocação e de aplicação indevidas desses recursos por órgãos não contemplados pela destinação legal, tais como Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública estaduais e distritais.

34. De fato, os resultados da inspeção realizada pela equipe técnica do TCU evidenciaram a impossibilidade de se obter informações a respeito da aplicação dos recursos repassados, ao constatar diversas distorções, tais como:

a) Possibilidade de identificar na Matriz de Saldos Contábeis/Siconfi dados da execução de despesa declarada apenas por dezesseis estados e pelo Distrito Federal;

b) O valor das despesas declaradas pelos estados e Distrito Federal, custeadas com recursos classificados na Fonte 560 (R\$ 4,62 bilhões), superou em 20,8 pontos percentuais o montante dos repasses realizados pela União a título de auxílio financeiro vinculado às ações de saúde e assistência social (R\$ 3,82 bilhões);

c) O montante de R\$ 17,43 bilhões, equivalente a 82% do valor total repassado pela União referente aos recursos de aplicação restrita às áreas de responsabilidade do Poder Executivo (art. 5º, inciso II), não apresenta condição de rastreabilidade, comparabilidade e controle pelos órgãos federais.

35. Conforme sintetizado no relatório da Unidade Técnica (peça 34, p. 4), a fiscalização verificou que:

i.3) no sistema centralizado mantido pelo Ministério da Economia para registro obrigatório da execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme previsto no art. 48, § 2º, da Lei Complementar 101/2000 (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi):

i.3.1) foram identificadas informações referentes à alocação - por função, subfunção e fonte - de R\$ 2,1 bilhões (30%) da parcela de R\$ 7 bilhões repassada pela União aos estados e ao Distrito Federal a título de auxílio financeiro vinculado a ações de saúde e/ou assistência social, para qual a Portaria STN 394, de 17/7/2020, criou a Fonte 560 para identificar e possibilitar a segregação dos dados, visando assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade, a publicidade e o controle dos recursos de que trata o art. 5º, inciso I, alínea 'a', da Lei Complementar 173/2020;

i.3.2) não foram identificadas informações no Siconfi quanto à alocação - por função, subfunção e fonte - do montante de pouco mais de R\$ 28,28 bilhões (94,28%) da parcela de que trata o art. 5º, inciso II, alínea 'a', da Lei Complementar 173/2020 (R\$ 30 bilhões), para aplicação, pelos Poderes Executivos estadual e distrital, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, para a qual somente foi criada fonte específica para a sua identificação (Fonte 711) com a edição da Portaria STN 1.141, de 11/11/2021;

36. Quanto ao objeto da primeira etapa da inspeção, que originalmente motivou a apresentação da PFC

10/2021, a inspeção verificou que, do total de R\$ 261,63 milhões recebidos a título de auxílio financeiro vinculado a ações de saúde e assistência social (art. 5º, inciso I, alínea ‘a’, da LC 173/2020), o estado do Rio Grande do Sul declarou na MSC/Siconfi, na Função Saúde (Função 10) e na Fonte 560, o montante de R\$ 259,01 milhões. A outra parcela do auxílio financeiro entregue ao estado, de aplicação restrita às áreas de responsabilidade do Poder Executivo (art. 5º, inciso II, alínea ‘a’, da LC 173/2020), totalizou R\$ 1,94 bilhão, sem qualquer identificação, por meio de fonte específica, sobre a alocação desse valor na MSC/Siconfi que permita identificar a função e a subfunção.

37. Conforme já mencionado anteriormente pela Subunidade do TCU, “sem essas informações, não se pode identificar, a partir das informações da execução orçamentária na MSC/Siconfi, a área de alocação dos recursos federais, além de dificultar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade do objeto da aplicação do recurso de natureza federal” (peça 33, p. 4).

38. Além disso, o relatório da fiscalização ressalta que as informações fornecidas são consolidadas e declaratórias, repassadas pelos entes federativos ao então Ministério da Economia, e que, portanto, “não permitem assegurar de que modo os recursos foram efetivamente dispendidos, nem elucidar a razão de algumas inconsistências demonstradas” (peça 32, p. 22). Oportuno comentar que a CGU apresentou o mesmo argumento em sua resposta, conforme mencionado no item 9.4 desta instrução.

39. Conforme se nota, a ausência de fonte específica para identificar e segregar a execução orçamentária e financeira dos recursos constitui fator impeditivo para a apuração adequada de sua aplicação. Como os recursos aqui tratados foram repassados em grande parte sem qualquer classificador de fonte orçamentária, considerados como próprios do ente receptor, foram executados como todos os demais recursos pertencentes ao ente, o que torna impossível identificar quais seriam os recursos de origem federal, bem como identificar a sua real aplicação.

40. Percebe-se, portanto, que o esforço de se obter tais informações resultará somente em dados declaratórios e sem possibilidade de evidenciação. Diante de tais circunstâncias, com base no art. 17, § 1º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, propõe-se informar ao Congresso Nacional sobre a inviabilidade da realização de fiscalização para examinar a regularidade, legalidade e legitimidade na aplicação dos recursos federais destinados aos estados e ao Distrito Federal, nos termos da Lei Complementar 173/2020, conforme solicitado na PFC 10/2021.

41. Não obstante, convém ponderar que, mais uma vez, a ausência de medidas e de sistemas que permitam garantir a transparência dos recursos federais repassados aos entes federativos impacta de forma direta e concreta o devido exercício do controle, e conseqüentemente o cumprimento do dever de *accountability* do Estado. Logo, é imperioso aos órgãos de fiscalização e controle a verificação e o acompanhamento das ações destinadas a aprimorar a transparência pública e evitar que situações como esta se repitam futuramente.

42. Isso posto, cumpre informar que essa lacuna administrativa tem sido apontada pelo TCU já há alguns anos, sobretudo nos pareceres prévios das Contas do Presidente da República.

43. No Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, apreciado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), já havia sido expedida recomendação ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da LC 101/2000, no sentido de que fosse regulamentada a implementação de mecanismos que possibilitassem 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 adotasse 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 LC 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal.

44. No ano seguinte, no Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2021, foi expedida nova recomendação, reproduzida *in verbis*:

3.3. Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados nas modalidades transferência

obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de subrepasso a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021;

45. Conforme disposto no relatório do TCU:

A recomendação visa à adoção das plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil – substituída pelo sistema Transferegov.br, conforme Decreto 11.271, de 5/12/2022 – e do Portal Nacional de Contratações Públicas) para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de subrepasso a entidades do terceiro setor.

Com isso, objetiva-se garantir a identificação do credor final, bem como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da LC 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da LC 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021.

46. O Parecer de 2022 abordou novamente o tema no Capítulo 6 - “Monitoramento das Recomendações e Alertas do Tribunal de Contas da União nas Contas do Presidente da República de 2015 a 2021 e Providências Adotadas”, apontando os seguintes avanços (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas Do Presidente da República 2022, p. 342-344):

- Realização de estudo técnico pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e o Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME) sobre a viabilidade de internalização das transferências da saúde no sistema Transferegov.br, antiga Plataforma +Brasil. Com relação à transferência fundo a fundo, reguladas pela Portaria MS 828/2020, foram detalhados os blocos de financiamento (Bloco Manutenção das ASPS e Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde) e as respectivas linhas de atuação;
- De acordo com expectativa da Casa Civil, as informações sobre o “Bloco Investimentos” estariam prontas ainda em 2023, mas o plano de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica 9/2021, para internalização das transferências do Ministério da Saúde no Transferegov.br possui duração de dez anos, uma vez que a intenção é atender, além dos investimentos, as transferências para custeio e sub-repasse;
- Foram mapeados os fluxos das categorias de custeio, equipamentos e obras da modalidade fundo a fundo, bem como dos convênios e contratos de repasse, com identificação dos atores envolvidos nesses processos, No entanto, o mapeamento do processo de definição das políticas públicas ainda não foi realizado, tornando incompleta a visão do cenário total;

47. Por outro lado, verificou-se que ainda não foi concluída a regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, que tratam da movimentação dos recursos repassados aos entes da Federação.

48. Oportuno mencionar que os gestores declararam que o Transferegov.br ainda carece de melhoria no processo da modalidade fundo a fundo. Além disso, ressaltaram que o desenvolvimento de futura solução tecnológica que abrigue as transferências federais, com a abrangência indicada na presente recomendação, deve ser implementada de forma colaborativa com os atores envolvidos (ME, MS e Serpro) e que deve considerar os riscos associados de natureza financeira e de “capacidade técnica” nesse tipo de empreendimento.

49. Do mesmo modo assinalou a CGU na Prestação de Contas do Presidente da República de 2022. Segundo a instituição, o processo de integração das transferências federais envolve uma série de providências a serem consideradas pelos órgãos de controle, tais como articulação com as partes, tempo de desenvolvimento, mobilização de recursos humanos e disponibilidade de recursos financeiros. Ao final, a CGU afirmou que estudos seriam realizados até o final do presente exercício a fim de avaliar forma e prazo para o atendimento da recomendação proferida.

50. Por fim, o monitoramento da deliberação verificou que, em que pese os gestores do Poder Executivo federal tenham dado início a soluções tendentes a contemplar o atendimento da recomendação,

os órgãos responsáveis manifestaram que o seu cumprimento não foi viável no exercício de 2022. Logo, conclui-se que a recomendação está em estágio de implementação e, portanto, deverá ser monitorada no ano seguinte.

51. Como se nota, esta Corte de Contas tem monitorado sistematicamente as ações governamentais em curso com vistas a garantir o devido cumprimento do art. 163-A da Constituição Federal, ou seja, a disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, com divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público. Registre-se inclusive que, no âmbito das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023, esta unidade técnica já encaminhou diligência destinada ao Ministério da Fazenda (MF), ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério da Saúde (MS) e à Casa Civil da Presidência da República (TC 021.853/2023-1, peça 6), solicitando a esses órgãos que informem “as medidas concretas para cumprimento da Recomendação 3.3 do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2021, apreciadas pelo Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz”.

52. Considerando que as Contas do Presidente da República são um dos principais processos deste Tribunal, por sua legitimidade e força institucional, entende-se ser esse o *locus* mais adequado para acompanhamento das medidas necessárias para o aprimoramento da devida transparência dos recursos repassados pela União aos entes federativos, dadas a relevância e o impacto do tema. Ademais, tendo em vista que as recomendações e determinações até então propostas nos presentes autos apresentam, em grande medida, sobreposição com o propósito da Recomendação 3.3, propõe-se deixar de recomendar ou determinar no presente processo, para que esse tema seja acompanhado anualmente no âmbito das Contas do Presidente da República.

4. CONCLUSÃO

53. A transferência (voluntária ou obrigatória) de recursos federais aos entes federativos é uma realidade histórica e constante no contexto da administração pública brasileira, que foi intensificada no período de pandemia da Covid-19.

54. Recentemente, a EC 108/2020 inseriu o art. 163-A à CF/1988, obrigando a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pela STN, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

55. Apesar disso e de todos os avanços tecnológicos, a gestão pública ainda não conta com sistemas centralizados capazes de registrar adequadamente essas transferências de maneira que seja possível rastrear a sua real origem, bem como a sua efetiva aplicação. Desse modo, ainda não é possível para os órgãos de controle verificar devidamente a regularidade e a legitimidade de todos os recursos repassados pela União aos entes, principalmente aqueles provenientes de transferências obrigatórias.

56. Não obstante, é possível observar que os órgãos federais responsáveis, bem como o TCU, têm se movimentado no sentido de promover o andamento de projetos necessários para que o art. 163-A da Constituição seja cumprido.

57. Conforme informado pela STN, já houve um avanço significativo na transparência das informações contábeis referentes à aplicação de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres do terceiro setor. No entanto, abranger as demais informações das transferências federais exige uma atuação colaborativa com os atores envolvidos e, por ser um empreendimento considerável, deve contemplar os riscos associados, como recursos financeiros e capacidade técnica.

58. À luz dessas considerações, entende-se ser inefetiva a realização de fiscalização, por parte desta Corte de Contas, tampouco por parte da CGU, dos recursos federais repassados aos entes federativos por força do art. 5º da LC 173/2020. No entanto, essa impossibilidade não exime os órgãos de controle aqui citados de acompanhar e demandar as ações voltadas a aprimorar os mecanismos de transparência existentes – fundamentais para a adequada *accountability* pública – e impedir que situações como essa, de cerceamento do exercício do controle, ocorram novamente no futuro.

59. Tendo em conta que as medidas em curso estão sendo monitoradas anualmente no processo de Contas do Presidente da República, entende-se não ser necessário expedir nenhuma recomendação

adicional, razão pela qual propõe-se o arquivamento dos presentes autos.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Em face de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração do ministro-relator, com a seguinte proposta de deliberação:

a) **considerar** a Proposta de Fiscalização e Controle 10/2021 atendida, nos termos dos art. 17, § 1º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, e **informar** à Presidência da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que:

a.1) a ausência de classificação orçamentária e financeira dos recursos transferidos pela União aos demais entes federativos em virtude da Lei Complementar 173/2020 à época de seu repasse, bem como a inexistência de sistemas centralizados de informações sobre as transferências intergovernamentais obstam a rastreabilidade da origem e aplicação de tais recursos, inviabilizando, assim, a realização do exame de regularidade, legitimidade e legalidade de sua aplicação por parte do Tribunal de Contas da União;

a.2) desde 2020, o Tribunal de Contas da União, por meio do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República, tem recomendado e monitorado ações governamentais com vistas a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações contábeis, orçamentárias e fiscais referentes aos recursos repassados pela União aos entes da Federação, em cumprimento ao art. 163-A da Constituição Federal;

b) **encaminhar cópia** do acórdão a ser proferido à Secretaria do Tesouro Nacional, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Controladoria-Geral da União, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);

c) **encaminhar, para conhecimento, cópia** da decisão que vier a ser proferida nestes autos à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão e à 5ª Câmara de Combate à Corrupção da Procuradoria-Geral da República, tendo em vista a relação dos temas tratados na instrução processual com o objeto do Inquérito Civil Público 1.26.000.001112/2020-78, conduzido pela Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, que resultou na Recomendação-MPF 14/2020, encaminhada pelo procurador-geral da República ao então ministro da Economia, dentre outros expedientes mencionados nesta instrução; e

d) **arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.