

Processo: 014.372/2021-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão: Senado Federal.

Responsável(eis): Não há.

Interessado(os): Não há.

DESPACHO

Em apreciação, processo de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), em que o Senador Omar Aziz, por meio do Requerimento 353/2021, encaminhado a esta Corte de Contas pela Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal, intitulada “CPI da Covid-19”, solicita a este Tribunal a realização de auditoria dos dados fiscais referentes aos recursos da União transferidos aos 26 estados, ao Distrito Federal, às capitais e aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes para o combate à pandemia da Covid-19.

2. Requer, em adição, que o escopo da auditoria busque, no mínimo, respostas às seguintes questões: i) como foram aplicados os recursos federais transferidos aos entes subnacionais discriminados acima? ii) a aplicação seguiu as normas e diretrizes vigentes? iii) os recursos transferidos foram suficientes para as finalidades a que se destinavam?

3. Em instrução de mérito (peças 7 a 9), a Secretaria de Controle Externo da Saúde pugna pelo conhecimento da solicitação, por observar os requisitos de admissibilidade, para sugerir que seja encaminhado ao Senador Omar Aziz um conjunto de informações, na forma de anexos, resultado de trabalhos já realizados e ainda em andamento neste TCU, e que busca esclarecer, em parte, os questionamentos trazidos por Sua Excelência. Ao cabo, propõe considerar a presente solicitação atendida, com arquivamento do feito.

4. Aponta a existência de limitações operacionais de duas ordens. A primeira, relacionada à dificuldade de realizar auditoria de grande abrangência, na forma solicitada, em face do reduzido corpo técnico desta Corte de Contas. A segunda, atinente à dificuldade em rastrear a aplicação, pelos entes subnacionais, dos recursos federais repassados para enfrentamento à pandemia, pois eles transitam por sistemas orçamentários, financeiros e contábeis dos diversos entes federados e nem todos eles possuem rubricas que identificam os recursos destinados à pandemia da Covid-19.

5. Com relação à competência para a fiscalização dos recursos federais transferidos para os entes subnacionais para combate à pandemia de Covid-19, nos termos da LC 173/2020 e da Lei 14.041/2020, a SecexSaúde traz à tona o entendimento da Associação do Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que, mediante Nota Técnica 3/2020, defende se tratar de recursos dos próprios entes, sujeitos à fiscalização dos tribunais de contas dos respectivos estados e municípios, sob o argumento de que esses auxílios financeiros são destinados pelo Tesouro Nacional ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), componentes do sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

6. Lembra também a unidade técnica que este Tribunal possui entendimento diametralmente oposto ao da Atricon. Mediante Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, entendeu que esses auxílios não são advindos de repartição de receitas tributárias, mas custeados com recursos provenientes da emissão de títulos públicos (fonte 144) e da remuneração de disponibilidades do Tesouro Nacional (fonte 188), razão pela qual têm natureza jurídica federal e, portanto, sujeitos à fiscalização do TCU. Aduz também que esta decisão se encontra suspensa, aguardando a apreciação de recurso interposto.

7. Diante desse cenário e considerando os trabalhos já realizados e em andamento no TCU que, de alguma forma, contribuem para atender à solicitação emanada do Presidente da CPI da Pandemia, sugere o envio das seguintes informações:

i) Anexo I – trechos dos quatro relatórios de acompanhamento elaborados no âmbito do TC 014.675/2020-5, em que foram analisados os critérios adotados pelo Ministério da Saúde para disponibilizar recursos relacionados à pandemia aos entes subnacionais, a aplicação dos recursos transferidos aos estados, assim como a execução das despesas para enfrentamento da Covid-19 pelos entes federativos;

ii) Anexo II – relação dos processos autuados em decorrência do TC 016.867/2020-3, que trata de acompanhamento para verificar a regularidade da execução das despesas relacionadas às aquisições logísticas com recursos voltados ao enfrentamento da Covid-19, com a especificação de 49 processos de representação, envolvendo recursos fiscalizados da ordem de R\$ 357,13 milhões, 5 processos de tomada de contas especiais e 4 de monitoramento;

iii) Anexo III – relação de 41 processos de representação e denúncia para a apuração de irregularidades na aplicação de recursos relacionados ao combate à pandemia de Covid-19, envolvendo recursos da ordem de R\$ 1,12 bilhão;

iv) Anexo IV – considerações a respeito das principais fragilidades identificadas nas diversas fases do processo de compras (planejamento das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos), segundo o acompanhamento no TC 016.867/2020-3.

8. A previsão de instauração e funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) possui assento no art. 58 da CF/1988, para a qual foram conferidos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. No que se refere ao TCU, a CPI possui competência para solicitar a realização de auditorias, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, sendo o seu Presidente a autoridade legitimada a tanto, conforme disposição que integra o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

9. Por essas razões, a presente solicitação deve ser conhecida.

10. Com relação ao mérito, manifesto minha concordância parcial com a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade instrutiva.

11. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgados em agosto de 2020, o Brasil possui 49 municípios com população superior a 500 mil habitantes, dos quais 23 são capitais.

12. Com base nessas informações, a fiscalização solicitada pelo Presidente da CPI da Pandemia poderá envolver 26 estados, o Distrito Federal, 27 capitais e mais 26 municípios com população superior a 500 mil pessoas, ou seja, englobaria 80 entes subnacionais a serem fiscalizados.

13. Ademais, para cada unidade a ser fiscalizada, pelo menos três grandes questões deverão ser respondidas: como os recursos foram aplicados pelo ente subnacional, a regularidade na aplicação desses recursos e se sua aplicação atendeu à finalidade prevista.

14. De se observar, portanto, que o objeto da auditoria solicitada é demasiadamente amplo, cujo atendimento por esta Corte exigirá a alocação expressiva de força de trabalho, o que poderá resultar em elevado tempo de resposta à referida CPI, além de ter o potencial de inviabilizar a execução de outras atividades de controle já planejadas.

15. Apenas num singelo exercício de reflexão, considerando que em média uma equipe de fiscalização é composta por três auditores e dada a necessidade de realização de 80 fiscalizações, seria necessária a alocação de 240 auditores com conhecimentos específicos na área orçamentária e de saúde para desincumbirem-se dessa atribuição.

16. Por outro lado, como bem salientou a SecexSaúde, ainda existe um segundo fator que dificulta a realização da fiscalização nos moldes em que foi solicitada: a impossibilidade de rastreamento dos recursos federais transferidos para alguns dos entes subnacionais para fins de aplicação no enfrentamento à pandemia de Covid-19.

17. Percebo, contudo, que ambas as dificuldades apontadas pela unidade técnica não são suficientes para inviabilizar o atendimento à solicitação do Presidente da CPI, seja pela relevância do tema debatido na mencionada Comissão, de interesse nacional, seja em face de que esta Corte de Contas possui outros meios de fiscalização, notadamente amparado em sistemas de TI, que, uma vez implementados, poderão auxiliar aquela Comissão na obtenção de informações relacionadas às contas públicas do seu interesse.

18. Quanto a este último ponto, trago exemplos de formas de fiscalização mencionadas pela SecexSaúde em sua instrução de mérito e que poderiam ser utilizadas em auxílio à CPI da Pandemia:

i) coleta eletrônica de informações, por meio de robôs de pesquisa e extração de dados dos portais de transparência ou por intermédio do compartilhamento de bases de dados com tribunais de contas para possibilitar a análise da aplicação dos recursos por Estados, Municípios e DF;

ii) desenvolvimento de metodologia de obtenção e disponibilização de dados relativos à execução orçamentária dos recursos repassados a estados, mediante a realização de trabalhos em conjunto com outros tribunais de contas;

iii) utilização de programas robôs para o acompanhamento de contratações, com a utilização de ferramentas de inteligência artificial (sistema Alice);

iv) criação e manutenção de base de dados para o registro de indícios de irregularidade identificados nas contratações locais relativas à Covid-19, que são encaminhados às unidades técnicas do TCU para fins de mapeamento de riscos nas contratações de maior materialidade e posterior averiguação.

19. Em suma, apesar de esta Corte de Contas não deter todas as condições operacionais que permitam o atendimento da solicitação do Presidente da CPI da Pandemia na forma como a ela foi abrangentemente endereçada, entendo que o TCU, considerando o seu potencial de atuação e o seu papel constitucional de exercer o controle externo das contas públicas, pode contribuir com aquela Comissão de modo a fornecer dados que sejam do seu interesse.



20. Cito, apenas a título de exemplo, a possibilidade de que a fiscalização solicitada tenha o seu escopo restringido para alguns entes subnacionais de maior representatividade, em especial, para aqueles em que seja possível, e pelo menos em parte, o rastreamento dos recursos federais a eles repassados.

21. Nesse sentido, nos termos do art. 12 da Resolução TCU 215/2008, cabe melhor definição do objeto, do prazo e da forma de atendimento à solicitação ora apreciada, de sorte que atenda ao interesse daquela CPI.

22. Por essa razão, entendo ser adequada a observância da providência preconizada no mencionado dispositivo, com vistas a permitir a obtenção de novas informações junto ao Colegiado solicitante, na forma estabelecida no parágrafo único do mesmo artigo.

23. Observo que a providência acima mencionada não inviabiliza o envio imediato das informações levantadas pela unidade técnica ao Presidente da CPI da Pandemia e que tenham relação com o objeto da solicitação trazida a este TCU.

24. Diante de todo o exposto, determino o retorno dos autos à SecexSaúde para que:

a) no prazo de dez dias, com o auxílio da Assessoria Parlamentar desta Corte de Contas, promova, nos termos do art. 12 da Resolução TCU 215/2008, a realização de audiência de representantes do TCU com os do Colegiado solicitante, com vistas a obter maiores esclarecimentos acerca da solicitação de auditoria a que se refere este processo, de sorte a modular o seu escopo e prazo aos fatores restritivos e ao potencial de atuação do Tribunal mencionados neste Despacho;

b) no prazo de cinco dias, envie ao Presidente da CPI da Pandemia, via Gabinete da Presidência do TCU, conforme o disposto no art. 19 da Resolução TCU 215/2008, as informações por ela levantadas e que constam dos anexos à instrução de mérito, acompanhadas da respectiva instrução e do presente Despacho.

À SecexSaúde para as providências a seu cargo.

Brasília, 2 de junho de 2021

(Assinado eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator