



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU

**MPF**  
Ministério Público Federal

PR-PE-00030286/2020

**Recomendação nº 13/2020**  
**Inquérito Civil nº 1.26.000.001112/2020-78**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, representado pelos Procuradores da República signatários, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, representado pelo Procurador de Contas signatário, vêm, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, em especial as consubstanciadas nos artigos 129 e 130 da Constituição Federal, e nos artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 75, de 1993, e art. 84 da Lei nº 8.443, de 1992, apresentar as seguintes considerações para, ao final, expedir recomendação;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/1988, art. 127);

**CONSIDERANDO**, também, ser função institucional do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (CF/1988, art. 129, II e III);

**CONSIDERANDO** que, como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, cabe ao Ministério Público atuar em resguardo dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, dentre os quais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



se destacam os da impessoalidade (expressão da isonomia) e da publicidade (decorrência da ideia de transparência e do princípio republicano), garantida a transparência e a visibilidade da aplicação de recursos federais de modo a viabilizar o controle oficial e social e, ainda, da probidade administrativa;

**CONSIDERANDO** a instauração, no 17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco – PR-PE, do **Inquérito Civil Público nº 1.26.000.0001112/2020-78**, cujo escopo consiste em *“apurar notícia de possíveis irregularidades acerca da execução de despesas, por parte da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco (SES-PE), com recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde e oriundos do Fundo Estadual de Saúde, mediante inexigibilidade de licitação, para o combate à COVID-19 – novo coronavírus no Estado de Pernambuco”*;

**CONSIDERANDO** que, embora a Constituição Federal reserve à União a **competência privativa** para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 22, inciso XXVII), matéria pacificada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em sede das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 933-8/GO e 927-3/DF, o Estado de Pernambuco editou a Lei Complementar nº 425, de 25/03/2020, cujo teor dispõe sobre os procedimentos para contratações destinadas ao fornecimento de bens, à prestação de serviços, à locação de bens e à execução de obras necessárias ao enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus, no âmbito do Poder Executivo Estadual, alcançando, sobretudo, a aplicação de recursos de natureza federal;

**CONSIDERANDO** que a previsão contida no art. 3º, § 5º, da Lei Complementar Estadual-PE nº 425, de 2020, ao afastar obrigações de transparência, viola os princípios da publicidade e da moralidade administrativa, ambos de ordem constitucional (art. 37, *caput*), bem como a Lei de Acesso à Informação (arts. 6º, 7º e 8º) e a Lei Federal nº 13.979, de 2020 (art. 4º, §2º) – normas gerais que vinculam o Estado de Pernambuco na obrigatoriedade de manutenção do dever de transparência e controle dos gastos efetuados junto a entidades do terceiro setor;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



**CONSIDERANDO** que o art. 7º da Lei Complementar Estadual-PE nº 425, de 2020, estabelece a **prescindibilidade** da utilização do Sistema PE-Integrado para os procedimentos de **dispensa de licitação** destinados às contratações de que trata o Diploma em tela, “*autorizando-se a adoção de meios mais céleres ao atendimento da necessidade administrativa*”;

**CONSIDERANDO** que a dispensa da utilização do Sistema PE-Integrado limita a publicidade e compromete, com efeito, o monitoramento, a avaliação e o controle da eficiência na alocação dos recursos próprios e também dos recursos de natureza federal, não somente das despesas efetuadas para o enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, mas também das medidas adotadas pelo Estado de Pernambuco com vistas a combater a aludida pandemia, haja vista que concede autorização genérica para adoção de procedimentos estranhos à legislação de regência (“autorizando-se adoção dos meios que se mostrem mais céleres ao atendimento da necessidade administrativa”);

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351, concedeu, em 26 de março de 2020, medida cautelar para determinar a **suspensão da eficácia** do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928, de 2020, cujo teor pretendia restringir a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 2011) nas medidas adotadas para o enfrentamento do novo coronavírus;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito do acolhimento da medida cautelar na ADI nº 6.351, o Min. Relator Alexandre de Moraes asseverou que:

*“[...] Na hipótese em análise, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois o artigo impugnado pretende TRANSFORMAR A EXCEÇÃO – sigilo de informações – EM REGRA, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



*A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade.*

*À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.*

*A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (politics of distrust) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.*

*O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange “debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta” (Cantwell v. Connecticut, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S at 271-72).*

*A publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. Portanto, salvo situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, caput, e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU

**MPF**  
Ministério Público Federal

*oculta” (Pleno, RHD no 22/DF, Red. p/ Acórdão Min. CELSO DE MELLO, DJ, 1-9-95).*

*O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso a informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade.”*

**CONSIDERANDO** a necessidade de garantir o acesso à informação aos cidadãos, conforme assegurado pela Constituição Federal e pela Lei de Acesso à Informação, que impõe, no seu art. 8º, o dever de divulgação de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, sendo imprescindível a União consolidar as informações referentes à aplicação dos recursos federais;

**CONSIDERANDO** que a **Instrução Normativa<sup>1</sup> nº 206**, de 18/10/2019, editada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, estabeleceu prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, direta ou indireta, utilizem **obrigatoriamente** a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a **dispensa eletrônica**, quando executarem recursos de natureza federal transferidos por meio de transferência voluntária, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, sem razão plausível que justifique tratamento diferenciado para as **transferências obrigatórias** resultantes de **cooperação financeira** prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, decorrente de determinação constitucional ou legal que gere para a União obrigação incondicional, hipótese em que se mantém a **natureza federal do recurso**, como ocorre, por exemplo, com os recursos federais vinculados à saúde repassados nos termos da Lei Complementar nº 141, de 2012, e à complementação federal ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), ressalvadas as transferências resultantes de repartição de receitas que alicerça o pacto federativo fiscal delineado na Constituição Federal;

<sup>1</sup> <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1185-in-206-de-2019>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



**CONSIDERANDO** que venceu, em 1º/6/2020, o prazo final para o último grupo, integrado pelos Municípios com população inferior a 15 mil habitantes e respectivas entidades da administração indireta, adotar, obrigatoriamente, a modalidade pregão, na forma eletrônica, ou a **dispensa eletrônica**, segundo as regras estatuídas pelo Decreto nº 10.024, de 20/9/2019, quando executarem recursos de natureza federal recebidos a título de **transferência voluntária**, independentemente do instrumento jurídico adotado para a sua realização (convênios, contratos de repasse e outras formas previstas no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal), para aquisição de bens e a contratação de serviços comum, **consolidando as condições fáticas e operacionais para que o mesmo procedimento seja adotado para as transferências obrigatórias, cujos recursos permanecem de natureza federal;**

**CONSIDERANDO** que a transparência da gestão fiscal também pressupõe a disponibilização do **procedimento licitatório** para amplo acesso público, nos termos do inciso I do art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

**CONSIDERANDO** que o disposto nos arts. 4º, inciso I, alínea ‘e’ e 50, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 2000, exigem a previsão de normas relativas ao **controle de custos** e à avaliação dos resultados dos programas financiados, assim como **sistema de custos** que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

**CONSIDERANDO** que o art. 16, incisos II e III, da Lei nº 13.898, de 2019, estabelece que a alocação dos recursos do orçamento da União deve propiciar o controle das transferências intergovernamentais e ao setor privado, assim como dos custos das ações, e considerar, quando for o caso, informações sobre a execução física das ações orçamentárias, os resultados de avaliações e monitoramento de políticas públicas e programas de governo;

**CONSIDERANDO** que o controle de custos de que trata o inciso II do art. 16 da Lei nº 13.898, de 2019, deve ser orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a **análise da eficiência na alocação dos recursos** e permitir o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



patrimonial;

**CONSIDERANDO** o reconhecimento de estado de calamidade pública nacional de origem sanitária pela Emenda Constitucional nº 106, de 2020, e que a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 6º e 196, elenca a saúde como direito social de todos e dever do Estado, devendo ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;

**CONSIDERANDO** a necessidade de assegurar a **transparência ativa** e viabilizar o acompanhamento pela sociedade da destinação de recursos federais vinculados à saúde (**R\$ 138,5 bilhões** em 2020)<sup>2</sup>, dos quais cerca de 70% são regularmente repassados na forma dos arts. 17 e 18 da Lei Complementar nº 141, de 2012, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, além dos **repasses** do Fundo Nacional de Saúde (FNS)<sup>3</sup> para enfrentamento da situação de calamidade pública nacional (Ação 21C0), cuja previsão para 2020 supera **R\$ 38,9 bilhões**, mantida a natureza federal do recurso em razão de sua origem;

**CONSIDERANDO** que a Lei Complementar nº 141, de 2012, elege a **transparência** e a **visibilidade** valores jurídicos propulsores para assegurar a eficiência da fiscalização, avaliação e controle oficial e social da destinação e da aplicação dos recursos vinculados à saúde, com regras específicas de transparência e visibilidade voltadas para o acompanhamento do volume expressivo de recursos federais aplicados de forma descentralizada;

**CONSIDERANDO** a Lei Complementar nº 141, de 2012, que, ao regulamentar o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispõe sobre normas que garantam a transparência e a visibilidade da aplicação dos recursos da União, estabelecendo regras claras no sentido de que tais recursos devem ser movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituições financeiras oficiais federais, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio que assegurem, observadas as modalidades

<sup>2</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOabr2020.pdf>

<sup>3</sup> [https://painelms.saude.gov.br/extensions/TEMP\\_COVID19/TEMP\\_COVID19.html](https://painelms.saude.gov.br/extensions/TEMP_COVID19/TEMP_COVID19.html) (consulta em 16/6/2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



regulamentadas pelo Banco Central do Brasil, a identificação da destinação e, em caso de pagamento, o credor final dos recursos federais aplicados em ações e serviços públicos de saúde;

**CONSIDERANDO** o disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e nas Medidas Provisórias que sucederam, que dispõem sobre procedimentos específicos e **mais flexíveis** para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, que têm apresentado considerável oscilação de preços nas diversas regiões do País;

**CONSIDERANDO** que são pilares da gestão fiscal responsável as ações planejadas e **transparentes**, que possibilitem prevenir riscos e corrigir desvios capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000);

**CONSIDERANDO** que, em 9/6/2020, a previsão de gasto adicional da União para o enfrentamento da Covid-19 atingiu **R\$ 404,14 bilhões**<sup>4</sup>, montante correspondente **47,37%** da Receita Corrente Líquida federal de **R\$ 853,10 bilhões**, segundo previsão atualizada para o exercício para 2020 registrada no Anexo 3 que integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária<sup>5</sup> do 2º bimestre;

**CONSIDERANDO** que a execução orçamentária e financeira da União, no 1º quadrimestre de 2020 (jan/abr), apresentou **deficit primário de R\$ 94,58 bilhões**, enquanto a meta anual fixada pela Lei nº 13.898, de 2019, é de **deficit primário de R\$ 124,10 bilhões** (art. 2º), já tendo sido comprometidos 76,21% da meta anual, dispensado o cumprimento da referida meta no que tange, exclusivamente, aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de **despesas relacionadas ao cumprimento do Decreto Legislativo nº 6, de 2020**, que reconheceu a calamidade pública nacional (art. 65, § 2º, inciso I, alínea 'b' da Lei Complementar nº 101, de 2000);

4 <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19> (consulta em 9/6/2020)

5 <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOabr2020.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



**CONSIDERANDO** que, neste cenário fiscal, a necessidade de conferir transparência à forma como os recursos públicos são efetivamente aplicados se harmoniza com a noção de cidadania, a qual pressupõe um modelo de **transparência ativa** que não apenas possibilite o acesso à informação, mas que estimule os cidadãos a exercerem o controle social permanentemente;

**CONSIDERANDO** que a transparência no contexto da Lei Complementar nº 101, de 2000, não se resume à previsão principiológica (art. 1º, § 1º), dispondo o referido Diploma de regras que estabelecem medidas concretas de materialização da transparência ativa, no que dialoga com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011);

**CONSIDERANDO** que, dentre as regras que materializam a transparência, sobressai a que obriga os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarem sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a **padrão mínimo** de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (inciso III, do § 1º, do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000), padrão este definido pelo Decreto Federal nº 7.185, de 2010, segundo o qual o referido sistema integrado deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, um rol de informações pormenorizadas relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira, com destaque para a necessidade de especificar: i) o valor do empenho, liquidação e pagamento; ii) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; iii) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a **fonte dos recursos** que financiaram o gasto, consoante o disposto no art. 7º, inciso I do Decreto em referência;

**CONSIDERANDO** que a inexistência de **codificação padronizada de fonte ou destinação de recursos federais** aplicados pelos entes subnacionais é **fator crítico** que compromete não apenas a avaliação da eficiência da alocação dos recursos da União, mas, sobretudo, a atuação eficiente das instituições de controle e o acompanhamento pela sociedade civil dos gastos federais realizados por meio de modalidades de aplicação de recursos de forma descentralizada;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



**CONSIDERANDO** que a prática vigente, a qual permite cada ente da Federação adotar codificação própria para identificar os repasses federais, valendo-se do recurso “**de-para**” nas rotinas de exportação/importação de informações e dados da execução orçamentária para o sistema de registro centralizado de monitoramento da gestão fiscal mantido pelo Ministério da Economia (Siconfi), demonstra-se incompatível com a noção de **interoperabilidade técnica e semântica**, que pressupõe a capacidade de múltiplos sistemas trocarem e reutilizarem informação sem custo de adaptação e com preservação do seu significado, a partir do controle de terminologias, taxonomias e esquemas de dados, sem contar o elevado risco de falhas e custos elevados que esse tipo de operação acarreta;

**CONSIDERANDO** que a omissão do Poder Executivo em definir codificação padronizada para identificação das fontes de recursos federais executados pelos entes subnacionais e organizações da sociedade civil compromete a plena aderência dos sistemas centralizado de monitoramento mantidos pela União à Lei nº 12.965, de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.777, de 2016, que tem por objetivo a promoção da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados (art. 4º, IV), além de fixar as seguintes diretrizes em seu art. 24: i) estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica (inciso I); ii) promoção da **racionalização da gestão**, expansão e uso da *internet*, com participação do Comitê Gestor da internet no Brasil (inciso II); iii) **promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico**, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos; iv) publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada (inciso VI); v) **promoção da cultura e da cidadania** (inciso IX); e VI) prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, **eficiente, simplificada** e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos (inciso X);

**CONSIDERANDO** que a transparência também se materializa pela obrigação imposta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de disponibilizarem suas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme **periodicidade, formato e sistema** estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (§ 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000);

**CONSIDERANDO** que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único (SUS), organizado de acordo com as seguintes diretrizes: i) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; ii) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; iii) participação da comunidade (art. 198 da Constituição Federal de 1988), cabendo à **lei complementar** dispor sobre as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas (§ 3º, inciso III);

**CONSIDERANDO** que o estabelecimento de **fontes de recurso** com codificação padronizada nas três esferas de governo é medida essencial para garantir a segregação do registro contábil, no Fundo de Saúde, relativo às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde, razão pela qual a Lei Complementar nº 141, de 2012, confere ao **órgão central de contabilidade da União** (Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia) a competência para editar normas gerais que assegurem a **segregação das informações** (art. 32, parágrafo único), sem a qual fica prejudicada a fidedignidade do Relatório de Gestão da Saúde (art. 36) e o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público de Contas da União, pelo Ministério Público Federal, pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo federal e pela Polícia Federal, em oposição ao disposto no art. 27 da Lei Complementar em referência, que prevê, explicitamente, a **origem do recurso** como baliza para a ação dos órgãos de controle nas três esferas;

**CONSIDERANDO** que a previsão legal vem ao encontro de determinações do Tribunal de Contas da União, a exemplo do **Acórdão nº 1.893/2011 – TCU/Plenário** proferido no âmbito da Fiscalização Orientação Centralizada (FOC), que aponta a “**falta de discriminação das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária anual, em descumprimento ao disposto no artigo 4º, inciso V, da Lei nº**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



8.142/1990, nos artigos 2º, caput, § 1º, inciso III, 3º e 72 da Lei 4.320/1964” (item 9.1.2) e “deficiências na administração dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, caracterizada pela permanência de saldos sem utilização por períodos consideráveis de tempo, alguns em aplicação financeira outros simplesmente em conta corrente” (item 9.1.7) como problemas na gestão dos recursos federais repassados aos demais entes da Federação, cuja constatação foi reiterada no bojo do Acórdão nº 1.376/2015-TCU-Plenário;

**CONSIDERANDO** que a adoção de **fonte genérica** “Fundo Estadual de Saúde” ou “Fundo Municipal de Saúde”, unidades orçamentárias e gestoras que, por força do § 3º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e do art. 14 da Lei Complementar nº 141, de 2012, devem congrega e gerir todos os recursos federais, estaduais e municipais destinados a ações e serviços públicos de saúde, vem sendo utilizada como estratégia de dificultar ou até mesmo inviabilizar a identificação da **origem do recurso**, criando dificuldade à atuação da **Polícia Federal** e do **Ministério Público Federal** em operações realizadas durante a pandemia, em oposição ao disposto no art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012;

**CONSIDERANDO** a necessidade de contextualizar o teor da decisão proferida em sede da **Ação Civil Pública (ACO) nº 1790**, de **6/6/2011**, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Ministério Público Estadual para apurar irregularidades na aplicação de recursos do **Fundo Municipal de Saúde**, cujo teor não considera – e nem poderia considerar – a regulamentação posteriormente inaugurada com a aprovação da Lei Complementar nº 141, de **13/1/2012**, a qual dispõe, em seu art. 14, que o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, congregando, em conformidade com o § 3º do art. 77 do ADCT, todos os recursos provenientes de transferências de **origem federal** (com pactuações específicas), estadual e municipal destinados à saúde, cuja segregação das fontes de acordo com suas origens e destinações por meio do Fundo é necessária para fins de assegurar a rastreabilidade e, sobretudo, a definição da esfera competente de responsabilização, assim como para elaboração do Relatório de Gestão do SUS, nos termos previstos nos arts. 27 e 36 da Lei Complementar em questão, respectivamente;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU**



**CONSIDERANDO** que há Pareceres do Ministério Público Federal<sup>6</sup>, da 5ª Câmara de Combate à Corrupção<sup>7</sup> e da própria Procuradoria-Geral da República<sup>8</sup>, cujos entendimentos afastam a aplicação do precedente mencionado (ACO 1790), por vezes utilizado por gestores dos entes subnacionais em defesa de suposta atribuição do Ministério Público Estadual para apurar ilícitos na aplicação de recursos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde, em especial porque, naquele caso concreto, a contratação investigada não decorria de ações e serviços de saúde destinados ao SUS, mas de contratação de fundação privada destinada a prestar apoio técnico em sistemas de informação da Edilidade, o que retirou, naquele caso específico, o interesse direto ou indireto da União;

**CONSIDERANDO** os precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o fato de os Estados e o Municípios terem autonomia para gerenciar a verba financeira destinada ao SUS não elide a necessidade de prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, nem exclui o interesse da União na regularidade do repasse e na correta aplicação desses recursos, no que reafirma a competência da Justiça Federal e dos órgãos de controle da União (AI 360.265-AgR/RJ, Rel. Min. Celso de Mello; AI 534.862/PA, Rel. Min. Carlos Velloso; AI 584.592/RJ, Rel. Min. Cezar Peluso; RE: 462448 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI), sendo no mesmo sentido os precedentes do Tribunal de Contas da União assentados sob a vigência do art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012, sendo irrelevante o instrumento jurídico previsto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal adotado para a realização do repasse federal a título de transferências obrigatória e voluntária no âmbito do SUS (Acórdão nº 13.933/2019- TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão nº 2.860/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão nº 738/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

**CONSIDERANDO** a necessidade de observar as diretrizes e objetivos da Política de Dados Abertos, é imprescindível que o órgão central de contabilidade da União, com fundamento no art. 32, parágrafo único, da Lei Complementar 141, de 2012, e no art. 48

<sup>6</sup><http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/Atribuicao%20do%20MPF%20em%20Materia%20de%20Saude%20-%20Doutor%20Edilson%20Vitorelli.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/e-atribuicao-do-mpf-a-defesa-da-correta-aplicacao-das-verbas-federais-em-saude>

<sup>8</sup> <http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2494%20-%20Decisao%20conflito%20de%20atribuicoes.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabeleça a **padronização nacional** não apenas da classificação contábil da despesa, mas também das **fontes de recurso** e, se possível, de indicadores orçamentários para as ações e serviços públicos de saúde custeadas com recursos federais repassados regularmente, assim como os repasses adicionais para enfrentamento da Covid-19, de modo a assegurar a segregação das informações exigida pela legislação mencionada;

**CONSIDERANDO** a necessidade de assegurar a ampla transparência e viabilizar o acompanhamento, pela sociedade, da destinação de volume expressivo de **recursos federais** vinculados à saúde repassados segundo os critérios do artigo 17 da Lei Complementar nº 141, de 2012, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, na sequência, **sub-repassam** a Organizações Sociais e congêneres por eles contratadas para assumirem, mediante contrato de gestão, a prestação de serviços públicos de saúde, sendo que, na prática, estas têm sido as responsáveis pela contratação de fornecedores de bens e serviços que são os reais **credores finais** dos recursos federais, ocasião em que são, de fato, aplicados em ações e serviços públicos de saúde (arts. 13, §§ 2º e 4º, 27 da Lei Complementar nº 141/2012);

**CONSIDERANDO** que a **padronização das informações** constitui requisito essencial para garantir a transparência e a visibilidade das informações, essenciais para o controle social da aplicação de recursos públicos, razão pela qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão obrigados a disponibilizar *“suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”*, inserindo-se nesse escopo o **cálculo automático** do gasto mínimo com ações e serviços públicos de saúde pelo Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), que deve constituir fonte primária para o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), cujas despesas, na prática, são executadas diretamente pelos entes da Federação ou por Organizações Sociais ou entidades congêneres do Terceiro Setor por eles contratadas (art. 48, § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, art. 39, § 1º, inciso IV da Lei Complementar nº 141/2012 e art. 7º



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



Decreto nº 7.185/2010);

**CONSIDERANDO** que as flexibilizações inauguradas pelo regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações instituído pela Emenda Constitucional nº 106, de 2020, não exime seus destinatários, 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 referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, **na forma por eles estabelecida**, conforme disposto no inciso II, do § 2º do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, c/c inciso II, do § 1º, do art. 3º da Lei Complementar nº 173, de 2020, visando subsidiar as ações das instituições e órgãos de controle e, ainda, a audiência pública de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo nº 6, de 2020;

**CONSIDERANDO** que o **Portal de Compras do Governo Federal** constitui um dos parâmetros definidos para realização de estimativas dos preços nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência causada pela Covid-19, admitindo a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado, consoante o disposto na alínea *a*, do inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 2020;

**CONSIDERANDO** que, nos últimos anos, a União fez investimentos significativos para desenvolver e consolidar plataforma digital com tecnologia avançada para as aquisições públicas mediante o ComprasNet, plataforma que permite, dentre outras funcionalidades, o desenvolvimento de mecanismos de **comparabilidade** de preços, com a finalidade de racionalizar o processo de **tomada de decisão** por parte dos responsáveis pelas compras com recursos de natureza federal e promover a **transparência ativa**;

**CONSIDERANDO** que, no árido cenário econômico-fiscal causado pela situação de calamidade pública nacional, a adoção de plataforma digital centralizada para os entes da Federação realizarem as dispensas eletrônicas e os procedimentos de licitação regulamentados, nas aquisições públicas com recursos de natureza federal, revela-se essencial, na medida em que cria as condições primordiais para que a União possa avaliar o grau de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



eficiência da alocação de recursos de natureza federal, que na área de saúde já totalizam **R\$ 38,9 bilhões** para enfrentamento da Covid-19, com previsão atualizada anual, atualizada no 2º bimestre de 2020, de **R\$ 138,5 bilhões**, dos quais, em média, 70% são repassados aos entes subnacionais;

**CONSIDERANDO** o teor do Relatório que fundamenta o parecer prévio das contas presidenciais de 2019 apreciado pelo **Acórdão nº 1.437/2020-TCU-Plenário**, segundo o qual *“não há, na União, informações acerca do volume de recursos de natureza federal repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que, na sequência, são sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres do terceiro setor que atuam na área da saúde, sendo mais de 6,6 mil as entidades da sociedade civil que atuam na referida área, segundo informações divulgadas no Mapa de Organização da Sociedade Civil mantido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada”*, havendo forte indício de desvio de recursos públicos de natureza federal<sup>9</sup> sub-repassados a essas entidades<sup>10</sup>, pelos entes subnacionais, para enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19;

**CONSIDERANDO** a Recomendação proferida por meio do **parecer prévio das contas presidenciais de 2019**, para que o Poder Executivo federal *“regulamente a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, até a destinação final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, assim como na alínea ‘e’ do inciso I do art. 4º e § 3º do art. 50 da Lei Complementar 101/2000, regulamentados apenas parcial e temporariamente por leis de diretrizes orçamentárias”* (Acórdão nº 1.437/2020-TCU-Plenário);

**CONSIDERANDO** que, além de adotar mecanismo eficiente de comparabilidade de preços, que oscilam consideravelmente em situação de pandemia - no que dificulta a tomada de decisão pelos gestores da área da saúde responsáveis pelas aquisições

9 <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/26/organizacao-social-alvo-de-investigacao-no-rj-gerencia-servicios-de-sade-em-so-paulo.ghtml>

10 <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/27/empresa-investigada-gere-hospital-de-campanha-em-sp.ghtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



públicas -, a adoção do **ComprasNet**, além de conferir maior eficiência à alocação do recurso federal, tem o potencial de reduzir, substancialmente, os custos de gestão dos entes subnacionais com a manutenção de serviços de tecnologia da informação, uma vez que poderão aderir, voluntariamente, à plataforma nacional para aplicação de recursos próprios;

**CONSIDERANDO** que a alocação de recursos de natureza federal sem que a sociedade possa avaliar a sua eficiência por meio de ferramentas tecnológicas que assegurem a transparência ativa, especialmente daqueles destinados aos valores mais “caros” de uma sociedade – como os destinados ao campo da saúde dos cidadãos em uma grave crise pandêmica da gravidade da Covid-19 –, viola não apenas as premissas da gestão fiscal responsável, como também os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade administrativa;

**CONSIDERANDO** que os reiterados escândalos de corrupção<sup>11</sup> e desvios na aquisição de respiradores<sup>12</sup>, equipamentos de proteção individual e construção de hospitais de campanha<sup>13</sup>, com investigações requeridas pela Procuradoria-Geral da República, envolvendo Estados com elevado volume de dívidas refinanciadas pela União;

**CONSIDERANDO** que as decisões do Tribunal de Contas da União, visando **mitigar as práticas de fraudes e irregularidades**, ainda recorrentes na execução descentralizada realizada pelos entes subnacionais e entidades do terceiro setor, têm recomendado enfaticamente a **utilização de recursos de tecnologia da informação na gestão pública**, a exemplo dos Acórdãos n<sup>os</sup> 363/2012-TCU-1<sup>a</sup> Câmara e 1700/2007-TCU-Plenário, tema abordado com relevo no TC 012.762/2012-1 (Acórdão n<sup>o</sup> 1.376/2015), cujo teor foi reproduzido no **parecer prévio das contas presidenciais de 2014** aprovado pelo Acórdão n<sup>o</sup> 2.461/2015-TCU-Plenário; e

**CONSIDERANDO**, por fim, a prerrogativa conferida ao MINISTÉRIO PÚBLICO para expedir **RECOMENDAÇÕES**, no exercício da defesa dos valores, interesses

11 <https://www.santaportal.com.br/noticia/57071-pf-mira-em-compra-de-respiradores-no-para-e-faz-buscas-na-casa-de-helder-barbalho>

12 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/28/pgr-stj-pedido-de-autorizacao-para-investigar-governador-do-amazonas.htm>

13 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/26/stj-quebra-sigilo-de-dados-de-celulares-e-computadores-de-wilson-witzel.htm>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



e direitos da coletividade, visando à eficiência da alocação dos recursos de natureza federal e dos serviços públicos, bem como ao respeito e aos interesses, direito à informação e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis (art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 1993), **RESOLVEM RECOMENDAR**, nos termos do art. 6º, inciso XX, do mesmo Diploma:

1. à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, órgão central de contabilidade da União nos termos do art. 17 da Lei nº 10.180, de 2001, que, no prazo de **30 (trinta) dias** e com fundamento no parágrafo único do art. 32 da Lei Complementar nº 141, de 2012, no § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000, adote as medidas normativas necessárias para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem **codificação padronizada** na Federação para identificar as **fontes dos recursos de natureza federal** vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados, a título de transferências obrigatória e voluntária, com definição de codificação específica e nacionalmente padronizada para segregar as despesas custeadas com recursos de natureza federal repassados no bojo da **Ação 21C0** para enfrentamento da Covid-19, além de estabelecer codificação uniforme para as fontes de recursos federais destinados, obrigatória e voluntariamente, a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre outras transferências de natureza federal consideradas relevantes a identificação e a segregação das fontes para viabilizar o monitoramento, a avaliação, fiscalização e controle;
2. à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Serviços Gerais – **Sisg**, que, considerando o disposto nos Decretos nºs 9.745 e 10.024, de 2019, na Instrução Normativa nº 206, de 2019, na Emenda Constitucional nº 106, de 2020, e na Lei Complementar nº 173, de 2020, promova, no prazo de **30 (trinta) dias**, os aperfeiçoamentos nos regulamentos vigentes, no sentido de que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



**2.1.** os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, direta e indireta, adotem obrigatoriamente o **ComprasNet**, ou outra plataforma digital centralizada que venha substituí-lo, para as **dispensas eletrônicas**, pregões eletrônicos e outras modalidades de licitação nas aquisições públicas que, no todo ou em parte, sejam custeados com **recursos de natureza federal**, recebidos a título de **cooperação financeira**, sob a forma de transferência voluntária ou transferência obrigatória, ressalvadas as transferências constitucionais que constituem receitas próprias dos entes subnacionais em razão do pacto federativo fiscal (arts. 153 e 159 da Constituição Federal), com vistas a promover a transparência ativa necessária ao controle social, assim como criar as condições operacionais para os órgãos e entidades federais monitorarem, avaliarem e fiscalizarem a regularidade e a **eficiência na alocação dos recursos federais** nos casos de implementação das políticas públicas e programas de forma descentralizada, em observância ao disposto nos arts. 4º, inciso I, alínea ‘e’ e 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 16, incisos II e III, da Lei nº 13.898, de 2019, e nos §§ 2º e 4º do art. 13 e art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012;

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU



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

**2.3.** sejam incorporadas ao ComprasNet, dentre outras, funcionalidades que possibilitem a **comparabilidade** de preços, inclusive de forma gráfica, com o objetivo de orientar os gestores e racionalizar o processo de **tomada de decisão** por parte dos responsáveis pelas compras com recursos de natureza federal, além de promover a **transparência ativa**, notadamente nas aquisições públicas para enfrentamento da Covid-19, assegurado o acesso irrestrito ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público de Contas da União e ao Ministério Público Federal, com previsão, se possível, de funcionalidades que possibilitem, a critério de cada instituição de controle e de acordo com seus regimentos e demais regulamentos internos, a expedição eletrônica de alertas, recomendações e comunicações aos gestores, administradores e fornecedores, caso seja identificado algum indício de irregularidade ou risco de ineficiência na aplicação dos recursos de natureza federal.

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** advertem que a presente Recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências requeridas.

Nesse passo, com fundamento no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75, de 1993, os signatários requerem, desde logo, que o Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, **MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JÚNIOR**, e o Secretário da Secretaria



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
JUNTO AO TCU**



de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, **CRISTIANO ROCHA HECKERT**, informem, em **até 30 (trinta) dias**, se acatarão ou não a presente Recomendação, apresentando, em qualquer hipótese de negativa, os respectivos fundamentos.

Comunique-se, para ciência, sobre a expedição da presente Recomendação ao Secretário-Executivo e ao Secretário de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, **TERCIO ISSAMI TOKANO** e **JEFERSON LISBÔA GIMENES**, respectivamente; ao Diretor-Geral da Polícia Federal, **ROLANDO ALEXANDRE DE SOUZA**; ao Secretário Federal de Controle Interno do Poder Executivo, **ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL**; ao Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, **ANTONIO ELCIO FRANCO FILHO**; ao Secretário-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União, **FABRÍCIO DA SOLLER**.

Pernambuco, 19 de junho de 2020.

**(assinado eletronicamente)**  
**JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA**  
*Procurador do Ministério Público de Contas  
junto ao Tribunal de Contas da União*

**(assinado eletronicamente)**  
**SILVIA REGINA PONTES LOPES**  
*Procuradora da República em  
Pernambuco*

**(assinado eletronicamente)**  
**CLÁUDIO HENRIQUE CAVALCANTE MACHADO DIAS**  
*Procurador da República em Pernambuco*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-PE-00030286/2020 RECOMENDAÇÃO nº 13-2020**

.....  
Signatário(a): **CLAUDIO HENRIQUE CAVALCANTE MACHADO DIAS**

Data e Hora: **19/06/2020 19:47:49**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **SILVIA REGINA PONTES LOPES ACIOLI**

Data e Hora: **19/06/2020 19:42:29**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0D2872CA.3075BDF5.A2AF8167.DA0196E5