

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 043.063/2021-7

Natureza: Acompanhamento

Órgãos: Ministério da Defesa; Ministério da Saúde.

Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Diretoria de Integridade do Ministério da Saúde; Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

Representação legal: Irma Claudia do Nascimento Moraes (48255/OAB-DF), Mauricio Muriack de Fernandes e Peixoto (10928/OAB-CE) e outros, representando Ministério da Saúde.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DA MODALIDADE ACOMPANHAMENTO. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE 43/2021. APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS DISTRIBUÍDOS AO MINISTÉRIO DA SAÚDE E AO MINISTÉRIO DA DEFESA PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. APENSAMENTO AO TC 039.513/2021-1.

### Relatório

Reproduzo o relatório de acompanhamento produzido por equipe da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), com os ajustes de forma pertinentes<sup>1</sup>:

#### “1. INTRODUÇÃO

##### 1.1. Deliberação que originou a fiscalização

1. A presente fiscalização originou-se de determinação contida no item 9.5 do Acórdão 2677/2021-Plenário, relator Ministro Substituto Weder de Oliveira, prolatado no TC 039.513/2021-1, que trata de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para realização de fiscalização, com o objetivo de avaliar a regularidade da aplicação dos recursos distribuídos ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Defesa para enfrentamento da pandemia do Covid-19.

2. A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados aprovou a Proposta de Fiscalização e Controle 43/2021 sobre ‘os atos de gestão do Ministério da Saúde com relação ao repasse de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde para combate a pandemia ao Ministério da Defesa’ (peça 5).

3. A motivação para a solicitação a este tribunal de uma fiscalização originou-se de informações coligidas da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia do Covid-19 e de reportagem veiculada pelo jornal O Globo em 06/07/2021, retratando que parte dos recursos do SUS transferida ao Ministério da Defesa teria sido destinada a despesas desconexas com o enfrentamento à pandemia (peça 4 do TC 039.513/2021-1).

##### 1.2. Visão geral do objeto

---

<sup>1</sup> Peça 2331.

1.2.1. Recursos consignados ao MD para enfrentamento à Covid (Medidas Provisórias 921, 929 e 985, de 2020 e 1.054/2021)

4. Com a publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhece o estado de calamidade pública no Brasil, o Governo Federal acionou o Ministério da Defesa para atuar na coordenação e no planejamento do emprego das Forças Armadas no combate ao Covid-19 (Disponível em <<https://operacaocovid19.defesa.gov.br/a-operacao/a-operacao-covid-19>> Acesso em 30/6/2020).

5. Para desempenho das ações a seu cargo, o MD ativou o Centro de Operações Conjuntas, em Brasília, e os dez Comandos Conjuntos mais o Comando Aeroespacial.

6. Às três Forças coube ficar em condições de disponibilizar recursos operacionais e logísticos quando necessários. Estabeleceu-se que os militares seriam empregados no apoio às ações federais de controle de passageiros e tripulantes nos aeroportos, portos e terminais marítimos, bem como no controle de acesso das fronteiras. As unidades militares especializadas em Defesa Biológica, Nuclear, Química e Radiológica seriam empenhadas na descontaminação de pessoas, ambientes e materiais.

7. Por sua vez, a Portaria MD 1.232/2020 estabeleceu a diretriz da autoridade setorial para a missão, competências e atribuições dos órgãos de nível estratégico envolvidos na ‘Operação Covid’. Já a Orientação Operação Covid-19, originada do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), estabeleceu o funcionamento dos órgãos de nível mais estratégico quanto ao levantamento, solicitação, descentralização, acompanhamento, fiscalização e controle dos recursos financeiros, materiais e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus.

8. Para realizar sua missão de enfrentamento à Covid, o Ministério da Defesa recebeu recursos oriundos de créditos extraordinários abertos por meio das Medidas Provisórias 921, 929 e 985 de 2020, e 1.054/2021 no total de R\$ 552.224.803, distribuídos da seguinte forma:

a) MP nº 921, de 07 de fevereiro de 2020 (Operação Regresso), no valor de R\$11.287.803,00, destinada a custear o regresso dos brasileiros que se encontravam na cidade de Wuhan, na China. A solicitação de crédito ocorreu com o Ofício nº 3284/SG-MD, de 05 de fevereiro de 2020;

b) MP nº 929, de 25 de março de 2020, no montante de R\$ 220.000.000,00, para emprego de recurso emergencial para investimento e custeio nas Forças Armadas, com a finalidade de apoiar as ações governamentais no combate à pandemia do Coronavírus, dentro do território nacional, até 30 de abril de 2020;

c) MP nº 985, de 25 de junho de 2020, no valor de R\$ 300.000.000,00, para o emprego de recurso emergencial para investimento e custeio nas Forças Armadas, com a finalidade de continuar o apoio às ações governamentais no combate à pandemia do coronavírus, dentro do território nacional, de 1º de maio a 31 de julho de 2020; e

d) MP nº 1.054, de 4 de junho de 2021, no valor de R\$ 20.937.000,00, para investimentos e despesas de custeio, com o intuito de possibilitar o apoio das Forças Armadas no âmbito do ‘PLANO OPERACIONAL 7 TI’s ADPF 709 DF/2020’, que objetiva o isolamento de invasores nas 7 (sete) terras indígenas de que trata a referida ADPF 709, em apoio ao Departamento de Polícia Federal, conforme determinado pela decisão cautelar, ratificada pelo STF, em 5 de agosto de 2020.

1.2.2. Recursos aplicados pelo Ministério da Defesa para enfrentamento ao Covid-19 decorrentes de descentralização do Ministério da Saúde (Medidas Provisórias 976 e 1.015, de 2020, e 1.032, 1.048 e 1.062, de 2021)

9. Além de recursos próprios, o Ministério da Defesa recebeu créditos orçamentários do Ministério da Saúde em 2020 e em 2021 para auxiliá-lo nas medidas de enfrentamento à pandemia no montante de R\$ 250.053.083,88, conforme informado pela pasta da saúde a este

Tribunal por meio do Despacho da SPO/SE/MS, de 25/8/2021. Os valores estão sistematizados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Créditos descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa em 2020 e 2021

Ano	Objetivo	Ação orçamentária	UG favorecida	Destaque concedido (R\$)
2020	Ressarcimento de apoio logístico de enfrentamento à Covid prestado à SESAI (atendimento a indígenas)	21C0 MP 976/2020	Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica	7.736.820,67
			Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha	972.103,30
			Estado-Maior do Exército	3.256.929,86
2021	TED 2/2021 Apoio ao Plano Nacional de Imunização contra a Covid	20YE MP 1.048/2021	Depto. De Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. Da Defesa	73.138.158,56
		21C0 MP 1.015/2020	Depto. De Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. Da Defesa	95.000.000,00
	Ressarcimento de apoio logístico Crise de Covid Região Norte do País	21C0 MP 1.032/2021	Depto. De Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. Da Defesa	117.002.938,55
		8585 MP 1.062/2021	Depto. De Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. Da Defesa	26.084.291,50
<b>TOTAL</b>				<b>250.053.083,88</b>

Fonte: peça 2105, p. 54-55

10. Todavia, os créditos efetivamente utilizados pelas Forças Armadas foram inferiores em razão de devoluções parciais ao Ministério da Saúde, seja por término da vigência da medida provisória de suporte do crédito, ou da não utilização da integralidade dos recursos repassados. A tabela abaixo resume os créditos efetivamente utilizados após as devoluções.

Tabela 2 – Créditos utilizados pelo Ministério da Defesa após devoluções ao Ministério da Saúde

Ano	Objetivo	Ação orçamentária	UG favorecida	Crédito utilizado (R\$)
2020	Ressarcimento de apoio logístico de enfrentamento à Covid prestado à SESAI (atendimento a indígenas)	21C0 MP 976/2020	Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica	7.736.820,67
			Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha	972.103,30
			Estado-Maior do Exército	3.256.929,86
2021	TED 2/2021 Apoio ao Plano Nacional de Imunização contra a Covid	20YE MP 1.048/2021	Depto. de Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. da Defesa	3.951.837,85
		21C0 MP 1.015/2020	Depto. de Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. da Defesa	21.351.097,35
	Ressarcimento de apoio logístico Crise de Covid Região Norte do País	21C0 MP 1.032/2021	Depto. de Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. da Defesa	117.002.938,55
		8585 MP 1.062/2021	Depto. de Planejamento, Orçamento e Finanças do Min. da Defesa	26.084.291,50
<b>TOTAL</b>				<b>180.356.019,08</b>

Fonte: Peça 2120, p. 293, Peça 2058, p. 40 a 43 e peça 2121, p. 59, 73, 90, 106, 141, 181 e 198

11. A destinação dos recursos das medidas provisórias listadas na tabela acima, conforme estabelecida nas exposições de motivos que as acompanham, pode ser resumida da forma que se segue:

a) MP 976/2020: transferência de recursos a Estados, Municípios e Distrito Federal para custeio dos serviços de saúde; custeio de bolsas ou bonificação aos estudantes universitários da área da saúde e médicos residentes que atuarão no Sistema Único de Saúde; e a ampliação da

conectividade à Internet de unidades de atenção primária, em caráter emergencial, por meio da atuação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, organização social vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (peça 38, p. 4-6);

b) MP 1.015/2020: financiar a aquisição das doses necessárias para cobertura vacinal da população nacional, assim como despesas com insumos, logística, comunicação social e publicitária e outras necessidades para implementar a imunização contra o coronavírus (peça 38, p. 9-10);

c) MP 1.032/2021: a) transporte de pessoal e oxigênio, inclusive ressarcimento de despesas já realizadas pelo Ministério da Defesa, em caráter emergencial; b) na atenção primária, continuidade do custeio de cerca de 2.300 Centros de Atendimento e Comunitários de Referência dedicados ao enfrentamento à Covid 19; c) na atuação especializada, a continuidade do custeio extraordinário de leitos de UTI e de suporte ventilatório, custeio de procedimentos clínicos associados à doença, além da locação de equipamentos para leitos de UTI; d) para a atenção à saúde indígena, a continuidade das atividades de equipes de resposta rápida, implantadas para atuação direta no combate à Covid 19; e) no campo da força de trabalho, a prorrogação de bonificação extraordinária a 55 mil profissionais da saúde residentes, que atuam no atendimento à população; f) recursos para aquisição de testes para detecção do agente causador da Covid19; e g) outras despesas excepcionais com ações e serviços públicos de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia (peça 38, p. 7-8);

d) MP 1.048/2021: aquisição de mais 100 milhões de doses de vacina e outras despesas associadas à imunização, em complemento ao crédito extraordinário referente à Medida Provisória nº 1.015, de 17 de dezembro de 2020, reaberto pelo Decreto nº 10.595, de 7 de janeiro de 2021; e

e) MP 1.062/2021: e.1) na atenção especializada, a continuidade das transferências a estados e municípios para custeio de leitos de UTI e de suporte ventilatório, além da locação de equipamentos para leitos de UTI, possibilitando o atendimento dos casos mais graves da doença; o apoio ao custeio das internações hospitalares em leitos clínicos; as eventuais despesas com transporte de pacientes ou de insumos para a manutenção do funcionamento de serviços de saúde; aquisição de equipamentos para atenção aos pacientes da Covid-19, também em caráter excepcional; e aquisição de medicamentos utilizados na intubação orotraqueal, para os quais atualmente é registrada escassez, em decorrência do crescimento do número de pacientes que necessitam do uso desses fármacos; e.2) na atenção especializada, a continuidade das transferências a estados e municípios para custeio de leitos de UTI e de suporte ventilatório, além da locação de equipamentos para leitos de UTI, possibilitando o atendimento dos casos mais graves da doença; o apoio ao custeio das internações hospitalares em leitos clínicos; as eventuais despesas com transporte de pacientes ou de insumos para a manutenção do funcionamento de serviços de saúde; aquisição de equipamentos para atenção aos pacientes da Covid-19, também em caráter excepcional; e aquisição de medicamentos utilizados na intubação orotraqueal, para os quais atualmente é registrada escassez, em decorrência do crescimento do número de pacientes que necessitam do uso desses fármacos; e.3) no campo da força de trabalho, a prorrogação de bonificação extraordinária a 55 mil profissionais da saúde residentes, que atuam no atendimento à população; e e.4) outras despesas excepcionais com ações e serviços públicos de saúde, correlatas às detalhadas anteriormente e necessárias ao combate da Covid-19.

### 1.3. Objetivo e escopo

12. O presente acompanhamento teve por objetivo, conforme definido no item 9.5 do Acórdão 2677/2021 – TCU – Plenário, processar as medidas necessárias com vistas a responder às solicitações objeto do Processo de Solicitação do Congresso Nacional TC 039.513/2021-1, com o escopo sugerido nos parágrafos 31 e 32 da instrução à peça 10 daqueles autos, a qual foi juntada por cópia à peça 11 do presente processo.

13. Assim, o escopo sugerido, que se baseia no pedido feito pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, foi delineado nas seguintes questões de auditoria:

a) em que medida as despesas efetuadas contribuíram para o enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil;

b) regularidade dos atos de gestão do Ministério da Saúde na celebração do Termo de Execução Descentralizada de Recursos;

c) acompanhamento, pelo Ministério da Saúde, da execução do TED nº 2/2021 em termos de cumprimento do objeto;

d) regularidade do processo de execução, pelo Ministério da Defesa, das despesas próprias e descentralizadas, em especial o respeito aos princípios da licitação pública;

e) avaliação da qualidade do gasto e dos resultados da execução das despesas pelo Ministério da Defesa; e

f) qual o produto ou serviço entregue pelas Unidades Gestoras do Ministério da Defesa que executaram despesas de forma descentralizada, em especial: Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington; Centro de Aquisições Específicas; Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa; Centro de Obtenção da Marinha no R.J; Comando Logístico; Comissão do Exército Brasileiro em Washington e Arsenal de Marinha do Rio De Janeiro.

14. Cabe destacar que a regularidade da aplicação de parte dos recursos consignados diretamente ao Ministério da Defesa (MP 921, 929 e 985 de 2020) foi fiscalizada no âmbito do TC 018.916/2020-1, que tratou de fiscalização para acompanhar a execução das ações relacionadas ao enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), no âmbito do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares, buscando identificar riscos e contribuir para a melhoria do ambiente de controle, com foco nas ações logísticas promovidas pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos Militares em apoio a todas as esferas de governo.

15. A fiscalização realizada avaliou tanto aspectos de desempenho quanto de conformidade, com foco, no que se refere à avaliação de conformidade, na verificação da regularidade dos gastos realizados em relação às finalidades estabelecidas. Tal restrição foi acertada com a Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog), que ficou com a incumbência atribuída pelo TCU de avaliar a regularidade das aquisições realizadas por toda a administração pública federal com recursos de enfrentamento ao Covid-19.

16. Assim, aspectos inerentes ao processamento dos certames e às dispensas e inexigibilidades de licitação, relacionados com a observância dos princípios e regras licitatórias, não constou do escopo daquele processo de acompanhamento.

17. Especificamente, foram avaliadas no TC 018.916/2020-1 despesas aparentemente desconexas com o enfrentamento à pandemia, empenhadas e pagas pelo MD e as três forças singulares até 30/7/2020, no montante de R\$ 19.927.779,64, sendo a amostra examinada de R\$ 320.463.320,49, distribuída em 21.932 itens de gasto.

18. Muitas das despesas aparentemente desconexas com o enfrentamento à pandemia, seja no aspecto quantitativo e/ou no qualitativo, levantadas e justificadas na instrução contida à peça 209 daquele processo, assim continuaram após a realização de medidas saneadoras visando a obtenção de esclarecimentos e evidências a respeito de sua correlação com as ações de enfrentamento realizadas.

19. Chegou-se à conclusão de que seria necessário o uso de outras técnicas de auditoria para aquela finalidade, como inspeções *in locu* e entrevistas, as quais se mostraram de aplicação inoportuna em razão: a) das restrições de locomoção decorrentes da pandemia; e b) da elevada dispersão dos gastos questionados, realizados por centenas de organizações militares espalhadas por todo o Brasil.

20. Assim, dando continuidade ao exame iniciado no TC 018.916/2020-1, e no que se refere aos recursos consignados diretamente ao MD para enfrentamento à pandemia, o escopo da fiscalização quanto ao exame da regularidade dos gastos realizados, conforme autorizado no Acórdão 2677/2021 – TCU – Plenário, limitou-se ao aspecto da conformidade às finalidades estabelecidas, visto que à Selog, como já registrado, foi atribuída a responsabilidade de avaliar as licitações, dispensas e inexigibilidade no tocante à observância dos princípios e regras licitatórias.

21. Diferentemente do levantamento realizado naquele processo, foram selecionadas para fins de apuração apenas despesas cuja natureza potencialmente requereria para fins de esclarecimentos quanto à ocorrência ou não de desvio de finalidade a utilização de técnicas remotas de auditoria, em específico a pesquisa documental, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas por vídeo conferência.

22. Dessa forma, as despesas relacionadas aos recursos consignados diretamente ao Ministério da Defesa por meio das MP 921, 929 e 985 de 2020 e que foram examinadas neste processo, por amostragem, em razão da potencialidade de serem elucidadas sem a necessidade de deslocamentos, conforme aprendizado obtido com a fiscalização processada no TC 018.916/2020-1, foram as referentes a gêneros alimentícios, manutenção de bens imóveis e serviços de água e esgoto e de energia elétrica.

23. Assim, as citadas despesas, excluindo-se as realizadas por hospitais militares, avaliadas na presente fiscalização estão sistematizadas na tabela abaixo.

Tabela 3 – Despesas com manutenção de bens imóveis, água/esgoto e energia elétrica

	pago até out/21 (R\$)	amostra auditada (R\$)	Percentual auditado
Gêneros alimentícios	10.220.810,91	912.769,51	8,9%
Manutenção de bens imóveis	1.840.001,48	1.461.777,45	79%
Água/esgoto e energia elétrica	1.014.724,07	900.299,09	89%
TOTAL	13.075.536,46	3.274.846,05	25%

Fonte: peças 29, 32, 33, 34, 35, 36 e 37

24. Em relação à MP 1.054/2021, ela não foi objeto de análise no outro processo de acompanhamento em razão de ela ter sido editada em 2021, e o horizonte temporal estabelecido para a amostra de despesas selecionada e fiscalizada no TC 018.916/2020-1 foi 30 de julho de 2020.

25. Na presente fiscalização, foram avaliadas de forma preliminar despesas relacionadas à referida medida provisória empenhadas e pagas até outubro de 2021, as quais totalizaram o montante de R\$ 3.505.537,59, distribuídas em 201 itens de compra, conforme detalhamento contido na planilha contida à peça 39.

26. A análise realizada nas despesas executadas com base em sua natureza não identificou a existência de gastos incompatíveis com a finalidade estabelecida na exposição de motivos da MP 1.054/2021, motivo pelo qual se considera desnecessário o aprofundamento do exame.

27. No que se refere aos recursos de enfrentamento ao Covid-19 descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa sob amparo do Decreto 10.426/2020, foi realizada análise sobre amostra consistente nos créditos empenhados e pagos até outubro de 2021.

28. A planilha à peça 40 detalha os itens de gastos realizados em 2020 e 2021 pelos Comandos Militares com recursos do Fundo Nacional de Saúde, por meio da Ação 21C0, que totalizaram 3.174 itens, no valor empenhado e pago de R\$ 131.521.385,98 e provenientes das Medidas Provisórias 976/2020, 1.015/2020 e 1.032/2021.

29. A tabela a seguir sistematiza os valores empenhados e pagos até outubro de 2021, por MP e força singular.

Tabela 4 – Valores empenhados e pagos, por força armada, com recursos das MP 976/2020, 1.015/2020 e 1.032/2021 até outubro de 2021

	Valor empenhado e pago
2020	9.096.861,11
MEDIDA PROVISORIA N. 976, DE 4 DE JUNHO DE 2020	9.096.861,11
COMANDO DA AERONAUTICA	6.611.445,63
COMANDO DA MARINHA	126.172,8
COMANDO DO EXÉRCITO	2.359.242,68
2021	122.424.524,9
MEDIDA PROVISORIA N. 1.015, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020	15.574.248,00
COMANDO DA AERONAUTICA	8.624.525,44
COMANDO DO EXÉRCITO	6.949.722,56
MEDIDA PROVISORIA N. 1.032, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2021	106.850.276,87
COMANDO DA AERONAUTICA	98.885.967,56
COMANDO DA MARINHA	6.559.198,42
COMANDO DO EXÉRCITO	1.405.110,89
Total Geral	131.521.385,98

Fonte: Peça 40

30. Quanto às despesas examinadas, priorizou-se às relacionadas com bens e serviços de saúde adquiridos por unidades das Forças Armadas com recursos do Fundo Nacional de Saúde, por meio da ação orçamentária 21C0, as quais, segundo apontado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados na inicial do TC 039.513/2021-1, teriam beneficiado militares e seus parentes em detrimento de usuários do SUS.

31. A razão para essa delimitação deveu-se ao fato de tal constatação ter sido o principal motivo da fiscalização solicitada ao TCU pela referida comissão permanente da Câmara dos Deputados e de ser de apuração mais simplificada, dispensando-se técnicas de auditoria que exigiriam diversos deslocamentos em razão da pulverização dos gastos realizados, com baixa relação custo-benefício.

32. Além de despesas com bens e serviços de saúde, também foi objeto de apuração a realização de despesas com recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde às Forças Armadas, a título de ressarcimento, em itens sem vinculação finalística com as ações orçamentárias de suporte do apoio logístico prestado.

#### 1.4. Metodologia

33. Adotou-se na presente fiscalização a mesma metodologia empregada no acompanhamento objeto do TC 018.916/2020-1. *Primeiramente foram realizados levantamentos de todos os objetos de gastos realizados em 2020 e 2021 com recursos de enfrentamento ao Covid-19 nos sistemas informatizados de gestão e controle da despesa pública a que este tribunal tem acesso, tanto os decorrentes de recursos próprios consignados ao Ministério da Defesa, quanto os provenientes dos recursos descentralizados a ele pelo Ministério da Saúde.*

34. O resultado desse levantamento, em planilha excel, encontra-se à peça 28, no que se refere aos itens de gastos empenhados e pagos até outubro de 2021 com recursos das MP 921, 929 e 985, de 2020, e da MP 1.054/2021, os quais totalizaram R\$ 507.825.334,92, distribuídos em 39.901 itens.

35. E em relação aos recursos aplicados pelo Ministério da Defesa com créditos orçamentários descentralizados pelo Ministério da Saúde, o resultado encontra-se na planilha à peça 40, que totalizaram 3.174 itens, no valor empenhado e pago de R\$ 131.521.385,98, até outubro de 2021, e provenientes das Medidas Provisórias 976/2020, 1.015/2020 e 1.032/2021.

36. Na sequência, foram selecionadas as despesas que aparentemente não poderiam ser realizadas com aqueles recursos, conforme objetivos e objetos definidos nos diversos documentos que regulam a aplicação dos recursos, e submetidas aos gestores para fins de demonstração de sua correlação com as ações de enfrentamento realizadas.

37. Os esclarecimentos prestados pelos gestores foram confrontados com os critérios e premissas estabelecidos normativamente e na jurisprudência desta Corte de Contas para fins de utilização de recursos oriundos de crédito extraordinário, bem como com as finalidades estabelecidas na exposição de motivos das medidas provisórias, no descritor das ações orçamentárias e nos documentos produzidos pelos órgãos auditados para normatizar a utilização dos recursos de enfrentamento ao Covid-19.

38. Pode-se resumir que as técnicas de auditoria utilizadas na fiscalização foram pesquisa documental e em bancos de dados e a realização de questionamentos junto aos auditados.

#### 1.5. Limitações

39. Como limitações à fiscalização, que prejudicaram o aprofundamento das investigações e impossibilitaram a plena apuração dos fatos até a elaboração do presente relatório, citem-se:

a) a inviabilidade de utilização de técnicas de auditoria mais apropriadas para os fins visados pelo trabalho, como inspeções *in locu* e entrevistas, as quais se mostraram de aplicação inoportuna em razão: I) da premência de tempo, por conta da complexidade da fiscalização e do curto prazo normativo para sua realização; II) das restrições de locomoção decorrentes da pandemia; e III) da elevada dispersão dos gastos questionados, realizados por centenas de organizações militares espalhadas por todo o Brasil; e

b) prazos prorrogados alongados solicitados pelos órgãos auditados e a necessidade de reiteração de diligências não respondidas ou respondidas insatisfatoriamente.

#### 1.6. Volume de recursos fiscalizados

40. O volume de recursos fiscalizados neste processo totalizou R\$ 15.688.800,53, distribuídos da seguinte forma.

Tabela 5 – Volume de recursos fiscalizados

Medidas Provisórias	Valor R\$
Recursos próprios do Ministério da Defesa (MP 921, 929 e 985/2020 e 1.054/2021)	6.780.383,64
Recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde (MP 976/2020 e 1.015 e 1.032/2021)	8.908.416,89
TOTAL	15.688.800,53

#### 1.7. Benefícios estimados da fiscalização

41. A fiscalização realizada apresenta como benefícios estimados:

a) aprimoramento normativo das descentralizações de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada e da realização de ressarcimentos; e

b) aperfeiçoamento dos processos de trabalho do Ministério da Saúde e do Ministério da Defesa relacionados com a gestão e o controle de recursos decorrentes de descentralização de créditos orçamentários realizada nos termos do Decreto 10.426/2020.

## 2. CRITÉRIOS GERAIS DA FISCALIZAÇÃO

### 2.1. Dos pressupostos para aplicação de recursos oriundos de crédito extraordinário

#### 2.1.1. Requisitos constitucionais e legais



42. Nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, recursos originados de crédito extraordinário, como é o caso dos recursos da ação 21C0, somente podem ser empregados para suportar despesas imprevisíveis e urgentes, *in verbis*:

‘§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.’

43. Esse dispositivo constitucional estabelece, portanto, requisitos para a aplicação de recursos oriundos de crédito extraordinário que não são exigidos dos créditos orçamentários ordinários e dos demais créditos adicionais, o suplementar e o especial.

44. Portanto, sob pena de irregularidade na aplicação dos recursos, tais condicionantes requerem do gestor público uma atenção maior da que está habituado na hora de decidir sobre o objeto do gasto a ser realizado, dado o caráter excepcional e eventual da utilização de créditos extraordinários.

45. Outro dispositivo constitucional que constituiu critério de análise dos gastos encontra-se no art. 167, VI, o qual veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

46. Além dos mencionados dispositivos constitucionais, há de se observar também a finalidade dos recursos estabelecida na exposição de motivos das diversas medidas provisórias editadas para o enfrentamento da pandemia, pois, segundo o princípio da motivação (art. 2º da Lei 9.784/99), que orienta a atuação da Administração Pública, os fundamentos que embasaram a aprovação do crédito extraordinário devem orientar a sua execução.

#### 2.1.2. Requisitos jurisprudenciais

47. No campo jurisprudencial, os pressupostos constitucionais da relevância e urgência como condicionantes para a utilização de recursos oriundos de crédito extraordinário, bem como a existência de vinculação de seu uso às razões que motivaram sua aprovação, foram explorados e esclarecidos por ocasião do julgamento no Supremo Tribunal Federal da ADI 4.048, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Transcreve-se a seguir trecho de seu voto.

‘Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. Interpretação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, I, d, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões 'guerra', 'comoção interna' e 'calamidade pública' constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, I, d, da Constituição. 'Guerra', 'comoção interna' e 'calamidade pública' são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.’

48. No âmbito deste tribunal, também há entendimento recente a respeito das condicionantes a serem obrigatoriamente observadas quando da aplicação de recursos oriundos de créditos extraordinários e com destinação específica.

49. Trata-se do Acórdão 1358/2018 - Plenário, prolatado no âmbito do TC 015.982/2018-1, que cuidou de Consulta formulada a este Tribunal pelo Interventor Federal na área da Segurança Pública do Rio de Janeiro em 2018, sobre a possibilidade de se dispensar a realização de licitação face à urgência exigida da atuação estatal para pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública que justificou a medida interventiva.

50. Não obstante a manifestação requerida deste Tribunal tenha sido sobre a possibilidade ou não de se dispensar licitação no contexto de uma intervenção federal, com base nos incisos III, IV, IX e XVIII do art. 24 da Lei 8.666/93, o entendimento firmado no acórdão, como será explorado adiante, abrange considerações e fixa pressupostos que são aplicáveis a qualquer situação excepcional que exija do poder público uma atuação emergencial e temporária para lidar com situações imprevisíveis e que requeiram a aplicação de recursos oriundos de créditos extraordinários, a exemplo das aquisições relacionadas com a pandemia do Covid-19, autorizadas pela Lei 13.979/2020 de serem realizadas temporariamente por dispensa de licitação.

51. A análise da Consulta foi realizada pela Selog e pela SecexDefesa, que consideraram possível a aplicação do inciso III (grave perturbação da ordem pública) do art. 24 da Lei 8.666/1993 para contratações restritas à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim compreendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal.

52. No entanto, as unidades técnicas entenderam que deveria ser afastada a possibilidade de utilização desses recursos para suportar a demanda de contratos de natureza continuada ou compras realizadas de forma usual, periódica e programada, firmados para o atendimento das necessidades básicas do ente federado que sofreu a intervenção como decorrência automática do decreto de intervenção e da situação de grave perturbação da ordem, já que para tal possibilidade deve estar caracterizado o vínculo finalístico e particular da contratação, sob pena de desvio de finalidade.

53. Com base nas análises das áreas técnicas, o relator, Ministro Vital do Rêgo, esclareceu em seu voto que os recursos destinados a auxiliar o custeio da intervenção, por serem oriundos de crédito extraordinário, têm sua aplicação restrita ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, vinculadas estritamente aos bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados às atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal.

54. Adicionou no voto que a observância de tal premissa não se encontra limitada à contratação direta aventada na consulta, mas à execução de toda e qualquer despesa com os recursos em questão, ainda que por meio de licitação.

55. Dessa forma, registrou que o gestor deve manter-se atento à necessária apresentação de justificativas na execução das despesas que realizar com os recursos relacionados ao ato interventivo, demonstrando efetivamente a sua relação com o ato que motivou a intervenção em questão, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

56. Sobre desvio de finalidade, o Ministro alertou:

‘Resta afastada, a princípio, a utilização de tais recursos no custeio de contratos de natureza continuada ou de compras habituais, periódicas e programadas, firmadas no atendimento das necessidades básicas do ente federado que sofreu a intervenção, exceto se caracterizado o vínculo finalístico e particular da contratação com o motivo da intervenção, sob pena de desvio de finalidade. (Voto do Acórdão 1358/2018 - Plenário – TCU – Plenário).’

57. Assim, como resposta à consulta, foi emitido o 1358/2018 - Plenário – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

‘9.2.1. é possível a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, incisos III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que o processo de dispensa seja instruído com os seguintes requisitos:

9.2.1.1. demonstração de que a contratação está restrita à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim entendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão;

9.2.1.2. caracterização da urgência que acarreta a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório regular;

9.2.1.3. limitação e justificativa dos quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos, os quais devem ser suficientes ao atendimento da demanda;

9.2.1.4. vigência dos contratos firmados limitada à data final estabelecida para a intervenção, não admitidas prorrogações; e

9.2.1.5. comprovação nos autos do atendimento às disposições do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado, a partir de pesquisa prioritariamente junto a fontes públicas, na linha preconizada na jurisprudência deste Tribunal de Contas da União;

9.2.2. a intervenção federal, por si só, não autoriza a dispensa de licitação fundamentada nos incisos IV, IX e XVIII do art. 24 da Lei 8.666/1993, exceto se preenchidos os requisitos legais para tanto estabelecidos;’

58. Como se observa do acórdão e de seu voto condutor, com base em hipótese legal de dispensa de licitação (art. 24, III), foram estabelecidos requisitos para emprego de recursos oriundos de crédito extraordinário e com destinação específica, de modo a evitar a aplicação de recursos com desvio de finalidade.

59. Tais condições, crédito extraordinário para aplicação emergencial e limitada no tempo, recursos com destinação específica e hipótese de dispensa temporária de licitação prevista em lei, também se encontraram presentes nas aquisições que foram realizadas com recursos da ação orçamentária 21C0.

60. Por essa razão, entende-se plenamente aplicável o entendimento firmado por este Tribunal no âmbito do Acórdão 1358/2018 - Plenário – TCU – Plenário às aquisições realizadas com recursos daquela ação orçamentária no âmbito das ações de enfrentamento à pandemia do Covid-19.

61. Esse também parece ser o entendimento do Exército, que por meio da ‘Diretriz Estratégica para Obtenção e Recuperação de Capacidades para a Operação Covid-19 e o Custeio das Operações’, do Comando de Operações Terrestres (peça 166, p. 5, do TC 018.916/2020-1), estabeleceu, entre outras, as seguintes condicionantes para emprego dos recursos, *in verbis*:

‘Os recursos da Op Covid não deverão ser empregados para atender a despesas regulares da Força, que possuem orçamento próprio, a não ser para custeio de despesas acima do previsto na dotação orçamentária ou para efetivar reposições de estoques e manutenção de bens e meios que sofram eventuais desgastes de utilização, a serem previamente estimados. (grifei)

As aquisições realizadas após o término da operação, desde que devidamente justificadas, poderão ser feitas para reposição de estoque e controle de danos. Nos demais casos, os materiais e serviços adquiridos devem ser recebidos e empregados no período compreendido da operação.’

62. Outro documento do Exército que está em consonância com o entendimento firmado no Acórdão 1358/2018 - Plenário é a orientação emanada pelo Centro de Controle Interno para o acompanhamento da utilização dos recursos destinados às ações de combate ao COVID-19.

63. Por meio do DIEx nº 64-SPE/CCIEEx-circular, de 1º de abril de 2020 (peça 23, p. 9-10 do TC 018.916/2020-1), orientou-se, entre outras medidas:

- ‘1) atenção para o adequado planejamento das compras e para que sejam justificados nos autos os quantitativos a serem contratados, limitados estes ao que for estritamente necessário para o atingimento da missão de enfrentamento da emergência de saúde pública, evitando-se dentro do possível, o fracionamento da despesa, assim como a compra de materiais ou realização de serviços desnecessários ou insuficientes;
- 2) atenção aos procedimentos licitatórios, no que estabelece o artigo 4-H da Lei nº 13.979/2020, com vistas ao planejamento das contratações, levando-se em consideração a validade do contrato (até 6 meses após sua assinatura, podendo ser prorrogável caso perdure o estado de emergência de saúde pública);
- 3) alerta aos gestores de que as contratações diretas só devem ocorrer caso a conclusão das contratações não possa aguardar o tempo necessário para um procedimento licitatório ordinário;’

64. Digna de registro a orientação expressa por meio do item 3), a qual estabelece condição, para afastamento da licitação, idêntica à prevista no subitem 9.2.1.2. do Acórdão 1358/2018 - Plenário, mesmo tendo a Lei 13.979/2020 autorizado a dispensa da licitação para as aquisições destinadas ao enfrentamento da pandemia sem qualquer condição.

65. Assim, com base nos pressupostos constitucionais para aplicação de recursos oriundos de crédito extraordinário – urgência e imprevisibilidade – e nas condicionantes estabelecidas pelo Acórdão 1358/2018 - Plenário, não se pode admitir que recursos da Ação 21C0 sejam utilizados para reaparelhar as Forças Armadas, para renovar seus equipamentos, para melhorar suas instalações e para dar vazão a demandas reprimidas. Para tais necessidades há ações orçamentárias específicas.

66. Do exposto, é possível estabelecer, de forma resumida, que a aplicação dos recursos para enfrentamento da crise sanitária deve observar os seguintes critérios:

- a) realização de despesas imprevisíveis e urgentes;
- b) as aquisições devem estar estritamente correlacionadas com bens e serviços essenciais às ações de enfrentamento da pandemia, e em consonância com os objetivos e finalidades estabelecidos nas medidas provisórias que aprovaram os créditos extraordinários;
- c) as aquisições devem ser necessárias e em quantidade não superior à suficiente ao atendimento das ações emergenciais, não sendo admitida a pretensão de estocagem ou se fundamentar em legado para uso posterior; e
- d) impossibilidade de utilização dos recursos para atendimento de despesas regulares da Força, que possuem orçamento próprio e que são realizadas de forma usual, periódica e programada, a não ser para custeio de despesas acima do previsto na dotação orçamentária ou para efetivar reposições de estoques e manutenção de bens e meios que sofram eventuais desgastes de utilização.

2.2. Da finalidade estabelecida pelo Ministério da Defesa para aplicação dos recursos oriundos das MP 921, 929 e 985/2020

67. Segundo a Portaria 1.232/GM, de 18 de março de 2020, do Ministério da Defesa, que aprovou a Diretriz Ministerial de Planejamento nº 6/2020, as hipóteses de emprego das Forças Armadas nas ações de enfrentamento ao Covid-19 suportadas pelas referidas medidas provisórias são:

- a) apoio aos órgãos federais no controle de passageiros e tripulantes nos aeroportos, portos e terminais marítimos;
- b) apoio os órgãos de segurança pública no controle de acesso às fronteiras;
- c) apoio aos órgãos estaduais responsáveis pelas ações sanitárias;

- d) apoio de transporte aéreo aos Comandos Conjuntos ativados, necessários ao planejamento das ações;
- e) emprego de meios para descontaminação de pessoal, ambientes e materiais;
- f) emprego de pessoal militar e servidores civis em campanhas de conscientização; e
- g) disponibilização dos laboratórios farmacêuticos militares para apoiar as ações dos órgãos de saúde, quando demandados, sem prejuízo para o Sistema Militar de Saúde;

68. Assim, tais hipóteses de emprego, em reforço aos objetivos e objetos definidos nas exposições de motivo das referidas medidas provisórias, constituem critérios adicionais aos explorados no tópico 2.1 deste relatório que serão utilizados para a avaliação de conformidade que será realizada.

69. A seguir serão explorados os achados da fiscalização, iniciando-se com os relacionados com os recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa em contrapartida ao apoio logístico prestado, e na sequência serão respondidas as questões de auditoria.

### 3. ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

3.1. Achado 1: Aprovação das despesas informadas pelo Ministério da Defesa relacionadas com os apoios logísticos prestados às ações de enfrentamento ao Covid-19 a cargo do Ministério da Saúde com base em documentação comprobatória insuficiente

#### 3.1.1. Situação encontrada

70. Os atos de atestação da conformidade da aplicação dos recursos de enfrentamento ao Covid-19 descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa emitidos nos processos administrativos autuados para gerir e controlá-los embasaram-se em documentação que não comprova integralmente a execução físico/financeira das despesas e não possibilita sua avaliação, por falta de detalhamento, quanto à correlação com as ações de apoio logístico pactuadas.

#### 3.1.2. Critérios

- a) Art. 167, VI, da Constituição Federal;
- b) Art. 7º, *caput* e § 1º, da LDO 2020 (Lei 13.898/2019)
- c) Art. 8º, *caput* e § 1º, da LDO 2021 (Lei 14.116/2021)
- d) Decreto 10.426/220;
- e) Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS;
- f) Nota Informativa nº 7/2021-SPO/SE/MS; e
- g) Portaria ° 1.419, de 8 de junho de 2017 – Regimento Interno do Ministério da Saúde

#### 3.1.3. Evidências

Processos administrativos SEI do Ministério da Saúde: 25000.004810/2021-07, 25000.039679/2021-91; 25000.011192/2021-43; 60300.000194/2020-42; e 67050.055232/2020-32

#### 3.1.4. Causas

- a) desconhecimento prévio das ações de apoio logístico que seriam demandadas;
- b) regulamentação insuficiente dos dados comprobatórios a utilizar para comprovação da regularidade dos gastos;
- c) acompanhamento e controle deficientes da aplicação dos recursos descentralizados;
- d) ineditismo e emergencialidade da pandemia;

- e) regulamentação insuficiente do Decreto 10.426/2020; e
- f) possíveis negligências.

#### 3.1.5. Efeitos potenciais

- a) realização de despesas sem correlação com as ações de enfrentamento à pandemia

#### 3.1.6. Análise

##### 3.1.6.1 Considerações preliminares

71. A aplicação de recursos públicos de forma descentralizada entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União tem previsão nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e é regulamentada no Decreto 10.426/2020.

72. Na LDO de 2020 (Lei 13.898/2019), o assunto é regulado no art. 7º, *caput* e § 1º, da seguinte forma, a qual também se repete no art. 8º, *caput* e § 1º, da LDO de 2021 (Lei 14.116/2020).

‘Art. 7º Todo e qualquer crédito orçamentário deve ser consignado diretamente à unidade orçamentária à qual pertencem as ações correspondentes, vedando-se a consignação de crédito a título de transferência a outras unidades orçamentárias integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

§ 1º Não caracteriza infringência ao disposto no *caput*, bem como à vedação contida no inciso VI do *caput* do art. 167 da Constituição, a descentralização de créditos orçamentários para execução de ações pertencentes à unidade orçamentária descentralizadora.’

73. No que se refere ao decreto, nele se regula tanto a possibilidade de a descentralização de créditos ocorrer de forma antecipada aos gastos, por meio da celebração de termo de execução descentralizada, quanto a possibilidade de haver o ressarcimento de despesas incorridas anteriormente pela unidade descentralizada, hipótese em que a norma dispensa a formalização de qualquer tipo de instrumento.

74. Importa destacar a previsão contida no art. 1º do decreto, o qual dispõe que a descentralização de recursos visa à execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade descentralizadora, com o propósito de, nos termos do art. 2º, I, executar programas, projetos e atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática.

75. Não menos importante a disposição contida no parágrafo único do art. 1º, a qual deixa claro que a descentralização de créditos de que trata o decreto configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, projetos ou atividades previstos no orçamento da unidade descentralizadora. Tal regra reforça as previsões contidas nas LDO transcritas acima.

76. O art. 3º do decreto enumera as finalidades que autorizam a descentralização de créditos, que são:

- a) execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;
- b) execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; ou
- c) ressarcimento de despesas.

77. Quanto ao ressarcimento de despesas, prevê-se no § 3º do art. 3º o afastamento da necessidade de celebração de TED, bastando, conforme art. 4º, a emissão da nota de movimentação de crédito e, posteriormente, da nota de programação financeira, para operacionalizar a descentralização dos recursos.

78. A partir do capítulo II da norma, que se inicia no art. 6º, são regulados procedimentos relacionados à celebração e execução de TED, sendo os regramentos referentes à hipótese de ressarcimento de despesas exauridos no art. 4º.

79. A Seção I do mencionado capítulo, que engloba os art. 6º e 7º, trata das competências das unidades descentralizadora e descentralizada.

80. A Seção II, por sua vez, regula o plano de trabalho, o qual deverá integrar o TED e conter, no mínimo (art. 8º):

I - a descrição do objeto;

II - a justificativa;

III - o cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais;

IV - o cronograma de desembolso;

V - o plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa;

VI - a identificação das unidades descentralizadora e descentralizada, com discriminação das unidades gestoras; e

VII - a identificação dos signatários.

81. A demais seções e seus conteúdos, que interessam à presente análise, podem ser assim resumidos.

Tabela 6 – Seções do Decreto 10.426/2020 de interesse da fiscalização

Decreto 10.426/2020	Conteúdo regulatório
Seção V (art. 11 e 12)	Da celebração
Seção VIII (art. 16)	Da execução
Seção IX (art. 17 a 19)	Do acompanhamento da execução
Seção XI (art. 23 e 24)	Da avaliação dos resultados

82. De todo o exposto, o primeiro ponto a chamar atenção na norma diz respeito à inexistência de regulamentação da descentralização de créditos por meio da modalidade ressarcimento.

83. Dos 42 artigos em que a norma se divide, tal modalidade aparece apenas nos art. 2º, II, e 3º, III, e apenas para se registrar em que ela consiste e para deixar assente que ela é uma das finalidades que autoriza a descentralização de créditos orçamentários regulada no decreto.

84. Esta deficiente normatização, que deixa lacunas a respeito das condições, diretrizes, critérios e procedimentos a serem observados na utilização dessa modalidade de descentralização de créditos, faz surgir o risco da ocorrência de irregularidades que no âmbito de um TED são menos prováveis de se observar, justamente em razão de ser um instrumento melhor regulamentado.

85. Todavia, ponto incontroverso é que ambas as formas de descentralização previstas no Decreto 10.426/2020 – ressarcimento e TED - somente se justificam, nos termos do parágrafo único do art. 1º do decreto, bem como do art. 7º, § 1º, da LDO 2020, para promover a execução de programas, projetos ou atividades previstas no orçamento da unidade descentralizadora.

3.1.6.2 Medida Provisória 1.015/2020 - Plano Nacional de Imunização contra o Covid (Ação 21C0 e 20YE)

86. O envolvimento das Forças Armadas com a execução dos recursos relacionados com a referida medida provisória ocorreu por meio de apoio logístico à vacinação, com o escopo estabelecido na exposição de motivos, transcrito de forma resumida no parágrafo 11 deste relatório.

87. Para tanto, os Ministérios da Saúde e da Defesa celebraram, nos termos do Decreto 10.426/2020, o Termo de Execução Descentralizada (TED) 2/2021, gerido, no âmbito do Ministério da Saúde, por meio do Processo SEI 25000.004810/2021-07 (peça 2120).

88. O referido instrumento encontra-se juntado ao mencionado processo SEI na peça 2120, p. 29-46, e foi publicado no endereço eletrônico <https://portalfns.saude.gov.br/termo-deexecucao-descentralizada>, em 21/01/2021.

89. Teve como objeto firmar cooperação para o apoio das Forças Armadas ao Plano Nacional de Imunização Contra a Covid-19, conforme especificações técnicas, objetivos e metas constantes do plano de trabalho firmado entre as partes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

90. O valor celebrado foi de R\$ 95.000.000,00, oriundo de créditos extraordinários da ação orçamentária 21C0 e da funcional programática 10.122.5018.21C0.6500. Conforme nota de movimentação de crédito 2021NC400012 (peça 2120, p. 58), os referidos créditos foram descentralizados ao Ministério da Defesa em 22/1/2021.

91. Quanto aos recursos financeiros, embora tenha constado do TED liberação em parcela única, houve alteração do cronograma de desembolso para repasses mensais (peça 2120, p. 47 e 70-73), de modo a atender o que determinava o Decreto 10.249/2020, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício de 2020. Assim, ficou estabelecido que a liberação de recursos estaria condicionada à liquidação das despesas.

92. O valor total de recursos financeiros liberados, conforme relatório final de cumprimento do objeto (peça 2120, p. 293-295) totalizou a quantia de R\$ 20.561.522,45, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 7 – Recursos financeiros liberados para o TED 2/2021

Recurso financeiro	Valor (R\$)	Data de repasse do recurso
1ª parcela	6.559.762,61	9/4/2021 (p. 90)
2ª parcela	10.095.268,91	25/10/2021 (p. 190)
3ª parcela	3.906.490,93	1/2/2022 (p. 275)
TOTAL	20.561.522,45	

Fonte: Peça 2120, p. 293

93. Ao se analisar o histórico da gestão do referido TED, registrado no citado processo administrativo, foi possível identificar a ocorrência dos fatos abaixo discriminados, os quais contribuíram para dificultar ou até mesmo impedir a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos descentralizados no que diz respeito à finalidade pactuada.

a) inexistência no plano de trabalho do cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais, em inobservância ao art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020;

b) acompanhamento e controle deficientes da execução do TED; e

c) liberação de recursos financeiros desatrelada da demonstração da execução financeira das despesas incorridas pelo órgão descentralizado e realizada com base em documentação insuficiente para comprovar a conformidade dos gastos em benefício das ações de apoio prestadas.

94. No que se refere ao plano de trabalho (peça 2120, p. 41), constata-se que foi pactuada uma única meta, a qual foi dividida em quatro etapas, sendo que todas essas etapas receberam a mesma descrição da meta, que também tem praticamente a mesma descrição do objeto, com a seguinte redação:

‘Apoio à logística de transporte para locais de difícil acesso, à segurança própria das tropas e às ações de comando e controle, a partir do recebimento dos recursos / Apoio ao Plano



Nacional de Imunização contra a COVID-19, por intermédio do apoio das Forças Armadas em apoio às ações que forem julgadas necessárias para a vacinação da população brasileira.’

95. As etapas não contêm detalhamento dos produtos a serem entregues, com as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais. Com relação ao cronograma de execução física, constou o mesmo período para todas as etapas, 01/2021 a 11/2021.

96. Por sua vez, o plano de aplicação dos recursos foi dividido em quatro elementos de despesa, da seguinte forma:

Tabela 8 – Elementos de despesas do plano de aplicação de recursos do TED 2/2021

Natureza da Despesa	Especificação elemento de despesa	Concedente	Proponente	Subtotal
Corrente				
339039	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	71.250.000,00	0,00	71.250.000,00
339030	Material de consumo	19.950.000,00	0,00	19.950.000,00
339033	Passagens e despesas com locomoção	950.000,00	0,00	950.000,00
339015	Diárias - pessoal militar	2.850.000,00	0,00	2.850.000,00
Subtotal por categoria econômica		95.000.000,00	0,00	95.000.000,00

Peça 2120, p. 43

97. Portanto, a ausência de detalhamento dos produtos a serem entregues com as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais, além de caracterizar infringência ao art. 8º, Inciso III, do Decreto 10.426/2020, inviabiliza a análise prévia de verificação de correlação das despesas a serem realizadas com as finalidades estabelecidas no programa orçamentário objeto da descentralização de recursos, fazendo surgir o risco de desvios de finalidade na sua aplicação, o qual será abordado em seção específica deste relatório.

98. A especificação inadequada da meta e de suas etapas foi objeto de alerta da equipe designada pelo Ministério da Saúde, em 26/1/2021 (peça 2120, p. 64), para realizar a fiscalização do TED 2/2021.

99. Por meio da Nota Técnica Nº 605/2021-DEIDT/SVS/MS, de 10/5/2021 (peça 2120, p. 94), a equipe se posicionou formalmente no processo administrativo de gestão do TED para indicar os pontos que deveriam ser ajustados no plano de trabalho, de modo a lhe conferir plena conformação legal e a possibilitar controle adequado dos gastos a serem realizados.

100. Nesse sentido, sugeriu alterações a serem realizadas nos Anexos II (Cronograma de Execução e Plano de Aplicação), Anexo III (Detalhamento de Itens do Plano de aplicação) e Anexo IV (Cronograma de Desembolso). Em específico, ressaltou a necessidade de se detalhar os materiais e serviços que seriam contratados para o apoio logístico pactuado.

101. As sugestões apresentadas pelas fiscais do TED foram endereçadas à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, que as encaminhou para a Secretaria de Vigilância em Saúde (peça 2120, p. 100), em razão de ser a área finalística do Ministério da Saúde responsável pela gestão do programa orçamentário objeto do TED, cabendo a ela a adoção das medidas necessárias para sanear as inconsistências levantadas pela equipe de fiscalização.

102. Todavia, não consta do processo SEI de gestão do TED 2/2021 disponibilizado para a equipe de acompanhamento, por meio de link de acesso pela internet, qualquer documento que evidencie providências adotadas para regularizar o plano de trabalho do TED.

103. Nada obstante, convém ressaltar que o apoio logístico à vacinação pactuado entre os Ministérios da Saúde e da Defesa compreendia a realização de atividades aparentemente inviáveis de serem precisamente mensuradas de forma prévia, dada a natureza do objeto do TED, que não tratava de um projeto específico, com contornos bem delimitados, a exemplo de uma obra pública, mas sim da realização de ações repetitivas e de abrangência e extensão variadas, que somente seriam conhecidas de forma mais detalhada quando do surgimento de sua necessidade ao longo do tempo.

104. Portanto, tratando-se de eventos futuros e incertos quanto a sua abrangência e frequência, poderia haver prejuízo para seu dimensionamento em termos de bens e serviços necessários para a realização do apoio demandado, situação que, se confirmada, inviabilizaria a aplicação ao caso concreto em análise do art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020.

105. Por outro lado, sendo eventualmente inexequível a discriminação prévia dos bens e serviços necessários para o cumprimento do objeto do TED 2/2021, o que inclusive inviabilizaria a avaliação do plano de trabalho quanto à razoabilidade dos seus custos (art. 8º, § 1º, do Decreto 10.426/2020), era medida que se impunha, como medida compensatória, a realização de acompanhamento e controle rígidos sobre a sua execução física e financeira, de modo a possibilitar a adoção de medidas tempestivas para evitar irregularidades na execução de objeto especificado com quantitativos e custos estimativos.

106. Nesse sentido, constata-se que a equipe nomeada para fiscalizar a execução do instrumento teve a atuação esperada em face das circunstâncias com as quais se deparou. Solicitou relatórios parciais de execução do objeto para subsidiar decisão quanto à liberação dos recursos financeiros requeridos.

107. Porém, no que se refere à 1ª parcela, no valor de R\$ 6.559.762,61, foi liberada em 9/4/2021 (peça 2120, p. 90) sem que tivesse sido encaminhada pelo descentralizado a lista dos bens e serviços que seriam por ela custeados e a comprovação de execução financeira das despesas. A liberação foi autorizada com amparo no Parecer Técnico nº 51/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS (peça 2120, p. 72), que expressamente registrou que as futuras liberações de recursos financeiros estariam atreladas à apresentação de comprovação das execuções das ações realizadas.

108. Em que pese tal desconformidade, cumpre registrar que a equipe de fiscalização, antes mesmo da liberação da 1ª parcela, solicitou via e-mail à gestora do TED no Ministério da Defesa, com a finalidade de elaborar relatório de acompanhamento, a entrega de relatórios parciais de execução do TED em quatro oportunidades – 25/3/2021, 15/4/2021, 26/4/2021 e 23/7/2021 (peça 2120, p. 116 e 117), não tendo logrado êxito em obtê-los.

109. Apenas em 6/9/2021, o Ministério da Defesa encaminhou o 1º relatório parcial de cumprimento do objeto (peça 2120, p. 131-149), com dados para justificar as liberações da 1ª e da 2ª parcelas.

110. Ainda assim, os dados de prestação de contas informados pela Marinha e pela Aeronáutica relativos à primeira liberação de recursos financeiros são insuficientes para identificação de todos os objetos de gastos realizados, o que inviabiliza a atestação da plena conformidade dos recursos por elas aplicados à finalidade pactuada no TED 2/2021.

111. A Marinha (peça 2120, p. 135-138) detalhou os objetos de gasto por nota de empenho, sem especificar, na sua integralidade, os bens e serviços efetivamente contratados, suas quantidades, o custo unitário e o total. Tampouco informou os documentos do SIAFI de comprovação de execução financeira dos recursos repassados, descumprindo previsão do inciso V do art. 2º do Decreto 10.426/2020.

112. A Aeronáutica (peça 2120, p. 139-142), por sua vez, informou apenas os documentos do SIAFI de registro de despesas empenhadas e de despesas pagas, discriminando valores empenhados, liquidados e pagos no nível elemento de despesa, sete ao todo, o qual, em razão de sua elevada agregação, também não permite a identificação do bem ou serviço efetivamente contratado.

113. Todavia, se era eventualmente inviável obter os dados detalhados de gastos para registro no plano de trabalho, como determina o art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020, nada obstava que eles fossem fornecidos após a execução dos recursos, de modo a possibilitar o exame de correlação das despesas realizadas com a finalidade do TED.

114. Tanto isso era possível que o Exército o fez. Cite-se como exemplo a planilha excel acostada à peça 2120 como item não digitalizável. Nela se identificou com precisão os bens e

serviços adquiridos, distribuídos em 2029 itens de empenho, com discriminação de suas quantidades, preço unitário e total, em conformidade com o que preceitua o art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020. Utilizou-se nível de detalhamento similar ao usado pela equipe de fiscalização deste Tribunal que originou a planilha de gastos à peça 40.

115. Apenas com a discriminação dos gastos nesse nível de detalhamento é possível realizar o exame de identificação de eventuais desvios de finalidade para algumas despesas, sem a necessidade de realizar deslocamentos, economizando-se com isso tempo e recursos. Tal procedimento foi realizado na instrução à peça 52, onde se identificaram despesas aparentemente incompatíveis com as ações de apoio logístico solicitadas ao Ministério da Defesa considerando o objeto pactuado no TED 2/2021.

116. Em específico, identificou-se que o Exército realizou aquisições de materiais hospitalares, odontológicos e farmacológicos, no total de R\$ 384.857,27, conforme discriminação dos itens adquiridos à peça 43, dos quais a maior parte, no total de R\$ R\$ 228.538,93, objetivou a compra de equipamentos e materiais de proteção individual (máscaras, luvas, macacão, touca e avental) e de insumos para a realização da vacinação (álcool, seringas e agulhas), despesas essas plenamente compatíveis com os objetivos delineados na medida provisória em análise.

117. Todavia, foram identificados e listados na planilha à peça 44 itens de despesa no total de R\$ 156.318,34 com materiais hospitalares, farmacológicos e laboratoriais que aparentemente não têm correlação com a realização de imunização e demais atividades de apoio listadas na medida provisória, a exemplo da compra de materiais odontológicos, testes de detecção de infecção, vitaminas do complexo B e medicamentos como azitromicina, ivermectina e amoxicilina.

118. Em que pesem tais constatações, não se propôs medida saneadora naquela oportunidade para elucidar tais aquisições em razão de ainda não haver resposta àquela época de diligências realizadas no âmbito do processo de Solicitação do Congresso Nacional que deu origem aos presentes autos e que visavam a obtenção de possíveis informações com potencial de justificar os gastos aparentemente questionáveis. Essa questão será retomada neste relatório mais adiante.

119. Em relação aos procedimentos prévios de controle adotados anteriormente à liberação das 2ª e 3ª parcelas, constata-se que foram utilizados os relatórios parciais elaborados pelas FFAA para subsidiar decisão sobre o repasse financeiro, amparada nos pareceres técnicos nº 103/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS (peça 2120. P. 168) e nº 132/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS (peça 2120, p. 234), e em manifestações da equipe de fiscalização. O 2º relatório parcial e o relatório final de cumprimento do objeto encontram-se à peça 2120, p. 197-213 e p. 279-1311, respectivamente.

120. Todavia, ao se consultar tais documentos, constata-se que a forma de detalhamento dos gastos realizados seguiu o mesmo padrão adotado no 1º relatório parcial, explorado nos parágrafos 109 a 112, o que também inviabiliza posicionamento conclusivo sobre a conformação dos gastos à finalidade pactuada.

121. Adicionalmente, no que se refere à comprovação da execução financeira dos recursos recebidos, conforme exigido pelo inciso V do art. 2º do Decreto 10.426/2020, constam do processo de gestão do TED apenas documentos do Siafi relacionados ao Exército, com a indicação de diversas ordens bancárias. Com relação à Marinha, consta apenas a relação das notas de empenho emitidas, e no que se refere à Aeronáutica, faz-se menção ao anexo 'A', no entanto ele não foi acostado ao processo.

122. A consequência da falta de detalhamento adequado dos gastos previstos e efetivamente realizados pelos Comandos Militares com recursos do TED 2/2021, bem como de comprovação da execução financeira dos recursos recebidos, fez surgir o risco de ocorrência de desvios de finalidade, ou seja, de que tenham sido adquiridos bens e serviços sem correlação com as atividades necessárias para apoiar o Programa Nacional de Imunização.

123. Por fim, cumpre registrar que esse risco foi comprovado, não sendo uma mera abstração teórica. Evidencia sua probabilidade de ocorrência informação prestada pelo Ministério da Defesa (peça 2031) de que teria detectado em planilhas de custo apresentadas pela Aeronáutica e pela Marinha a presença de despesas não correlacionadas com os apoios logísticos por elas prestados no contexto do apoio à crise sanitária da Região Norte e ao Programa Nacional de Imunização, respectivamente (TED 2/2021).

124. Como medida mitigadora da ocorrência de tal risco no futuro, e com vistas a aprimorar a gestão e o controle de recursos aplicados à luz do Decreto 10.426/2020, propor-se-á recomendar ao Ministério da Saúde que regulamente o detalhamento das despesas a serem discriminadas nos relatórios parciais e finais de execução do objeto pactuado em nível de decomposição que possibilite a completa caracterização dos bens e serviços adquiridos, com seus respectivos custos unitários e totais, de modo a viabilizar, previamente à liberação dos recursos financeiros, o exame de correlação das despesas realizadas com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos.

#### 3.1.6.3 Medida Provisória 1.032/2021 – Combate à Crise de Covid-19 na Região Norte (Ação 21C0)

125. O envolvimento das Forças Armadas com base nos recursos provenientes da referida medida provisória ocorreu, conforme resumo da exposição de motivos no parágrafo 11 deste relatório, na forma de apoio logístico de transporte de pessoal e oxigênio em caráter emergencial para o combate à crise de Covid-19 na Região Norte do país no começo de 2021.

126. Diferentemente do apoio prestado ao Plano Nacional de Imunização, não foi celebrado um TED para instrumentalizar a descentralização de recursos do Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa. Ela ocorreu mediante o uso do instituto do ressarcimento de despesas, previsto no Decreto 10.426/2020.

127. Tal situação, por si só, chama a atenção quando se verifica seu uso de forma recorrente no caso concreto em análise, com o desembolso de vultosas quantias, e quando se leva em consideração os riscos que essa modalidade de descentralização carrega em decorrência da inexistência de sua regulamentação no Decreto 10.426/2020, conforme explorado no tópico 3.1.6.1 deste relatório.

128. Essa carência de regulamentação do instituto do ressarcimento, que acaba por caracterizá-lo como uma modalidade de descentralização de recursos menos burocrática do que o TED, pode torná-lo mais atrativo. Entretanto, o fato de ser menos burocrático não pode ser utilizado como fundamento para sua escolha em detrimento do TED, pois a exigência de adoção de procedimentos no TED não previstos no ressarcimento representa, de fato, controles necessários.

129. Visando suprir a ausência de regulação do instituto do ressarcimento, o Ministério da Saúde chegou a editar o Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, o qual, conforme registrado no documento à peça 260, p. 19, regulou os procedimentos para operacionalização das descentralizações de crédito no intuito de ressarcir as despesas realizadas anteriormente pela Unidade Descentralizada, dispensando-se a formalização de Termo de Execução Descentralizada, conforme preceitua o art. 2º, inciso II do Decreto nº 10.426, de 16/07/2020.

130. Cópia de tal documento foi solicitada ao Ministério da Saúde com a finalidade de se conhecer os regramentos instituídos e assim contar com parâmetros para realizar a análise de conformidade dos procedimentos adotados nas descentralizações promovidas que utilizaram o instituto do ressarcimento. Contudo, a versão encaminhada encontra-se corrompida, contendo apenas o cabeçalho e o assunto (peça 2093).

131. Nada obstante, foi possível levantar que entre as regras instituídas pelo referido ofício, conforme observação contida no documento à peça 2057, p. 121, foi estipulado como condição para a liberação dos recursos que o órgão descentralizado apresentasse o pedido de ressarcimento com amparo em documentos com a descrição do serviço realizado e com a

comprovação de execução física/financeira, acrescido dos comprovantes de liquidação das despesas (Nota de Liquidação – NS e/ou Ordem Bancária – OB).

132. Tais condicionantes, conforme será explorado adiante, se mostraram medidas necessárias para se contornar óbices verificados por ocasião da análise dos pedidos de ressarcimento apresentados pelo Ministério da Defesa no curso das ações de apoio logístico prestadas durante o combate à pandemia do Covid-19.

133. Para gestão e controle da execução dos recursos descentralizados provenientes da medida provisória em análise, foram autuados dois processos administrativos no âmbito do Ministério da Saúde, os processos SEI 25000.011192/2021/43 e 25000.039679/2021/91, juntados às peças 2121 e 2057, respectivamente.

134. Conforme apontado na tabela 2, os créditos efetivamente utilizados pelas Forças Armadas em ressarcimento aos custos por elas havidos com o apoio prestado totalizaram R\$ 143.087.230,05.

135. Considerando que a realização de ressarcimento não demanda a elaboração de um instrumento formal para gestão da descentralização dos recursos, identificou-se a importância de avaliar a existência de medidas adotadas pelo Ministério da Saúde de modo a contar com mecanismos de controle adequados para evitar que fossem reembolsadas despesas não realizadas no interesse das ações de apoio demandadas ao Ministério da Defesa.

136. Nesse sentido, buscou-se levantar nos processos SEI de gestão dos recursos os documentos formais elaborados pelo Ministério da Saúde com a finalidade de solicitar do Ministério da Defesa as atividades de apoio necessárias, pois, conforme explorado no tópico 3.1.6.1, os créditos descentralizados somente podem ser utilizados para execução de ações pertencentes ao Ministério da Saúde.

137. Tal medida teve como fundamento também a Nota Informativa nº 7/2021-SPO/SE/MS (peça 2056), na qual se registra que nos casos em que há descentralização de créditos orçamentários a título de ressarcimento por serviços prestados em apoio ao Ministério da Saúde, tais serviços são previamente demandados pela pasta ao órgão descentralizado.

138. Nada obstante, tais documentos não foram encontrados. Assim, para avaliar se realmente foram elaborados, foi realizada diligência ao Ministério da Saúde para que os informasse.

139. Contudo, a resposta apresentada encaminhou documentos diversos (peças 2087-2114), o que nos leva a concluir que inexistiram pedidos formais ao Ministério da Defesa com a especificação das atividades de apoio requeridas para o enfrentamento da Crise de Covid-19 na Região Norte.

140. Tal constatação, somada ao fato de os pedidos de ressarcimento apresentados ao Ministério da Saúde não terem sido detalhados com a discriminação dos bens e serviços adquiridos, com comprovação de sua execução financeira, conforme será demonstrado em seguida, fez surgir o risco da ocorrência de descentralização de recursos para o ressarcimento de despesas não realizadas em proveito das ações de enfrentamento.

141. De modo geral, observa-se que a metodologia adotada pelo Ministério da Saúde para avaliar e decidir sobre a liberação de recursos financeiros foi bastante similar à adotada no processo de gestão do TED 2/2021. O Ministério da Defesa apresentava periodicamente pedido formal de ressarcimento com base em lista de gastos realizados pelas três Forças Armadas.

142. Tais pedidos eram submetidos à análise de diversos setores do Ministério da Saúde com competência para se pronunciar a respeito de sua procedência e regularidade. Atestada a conformidade dos gastos apresentados, os recursos eram liberados.

143. Ao todo, o Ministério da Saúde recebeu do Ministério da Defesa sete pedidos de ressarcimento em 2021, referentes a despesas realizadas nos meses de janeiro a junho. Abaixo,

tabela com a identificação da localização nos autos dos pedidos de reembolso, com a discriminação dos tipos de despesa, seus valores e o período de ocorrência.

Tabela 9 - Discriminação dos gastos objeto dos pedidos de ressarcimento feitos pelo Ministério da Defesa no contexto da Crise Covid Região Norte

Tipo de despesa	Período							TOTAL (R\$)
	8 a 26 janeiro (pág. 59)	27 a 31 janeiro (pág. 73)	1 a 28 fevereiro (pag. 90)	1 a 31 março (pag. 106)	1 a 30 abril (pag. 141)	1 a 31 maio (pag. 181)	1 a 30 junho (pág. 198)	
Alimentação	265.620,00	69.900,00	30.139,20	15.908,00				381.567,20
Combustíveis e lubrificantes	1.707.552,26	449.465,01	2.574.883,44	74.303,29	1.182.515,10	1.249.400,00		7.238.119,10
Apoio administrativo	100.320,00	26.400,00	17.867,99	15.599,62				160.187,61
Saúde			3.718,64 (Marinha)	29.356,60 (19.500,00 EB e 9.856,60 Marinha)	7.296,18 (Marinha)			40.371,42
Manutenção	680.609,34	185.739,30	588.959,60	56.240,00	462.136,15	356.038,78		2.329.723,17
Transporte material e pessoal Anv FAB	33.355.184,74	8.777.680,19	49.381.990,29	17.970.598,54	18.755.916,43	2.944.839,41	963.915,47	132.150.125,07
Fardamento/EPI				5.023,92				5.023,92
Aviação em emprego operacional			67.754,80 (FAB)					67.754,80
Outras despesas GND 3			134.406,63 (Marinha)	102.892,27 (Marinha)	5.500,00 (Marinha)			242.798,90
Diárias e ajuda de custo	161.595,00	42.525,00		110.704,88	123.670,89	23.071,34	9.991,75	471.558,86
TOTAL (R\$)	36.270.881,34	9.551.709,5	52.799.720,59	18.380.627,12	20.537.034,75	4.573.349,53	973.907,22	143.087.230,05
					Pagos com MP 1.062/2021 (pag. 160 SEI 039679)			

Fonte: Processos SEI 25000.011192/2021/43 e 25000.039679/2021/91 (peças 2121 e 2057)

144. Os dados tabelados acima foram produzidos a partir da consolidação dos gastos realizados pelas três Forças Armadas, os quais também foram acostados como anexos dos gastos informados pelo Ministério da Defesa.

145. Eles constam do processo SEI 25000.011192/2021/43. Citem-se como exemplo as planilhas das três forças contidas à peça 2121, p. 74-78. A discriminação dos gastos realizados, que constituiu um padrão adotado para todos os pedidos de ressarcimento, apresenta baixo nível de detalhamento e ausência de comprovação, o que inviabiliza a identificação de todos os bens e serviços adquiridos e o exame de sua correlação, em termos quantitativos e qualitativos, com as ações realizadas.

146. Portanto cabem aqui as mesmas observações realizadas na análise das descentralizações operacionalizadas por meio do TED 2/2021. Diante da inexistência de informações prévias dos bens e serviços que seriam necessários para a realização do apoio solicitado, caberia como condição necessária para a liberação dos recursos a realização de um controle rígido sobre as despesas apresentadas a título de ressarcimento, com o intuito de evitar o risco de desvios de finalidade.

147. Entretanto, consoante se observa do nível de detalhamento das despesas consideradas para fins de aprovação dos ressarcimentos, ele não ocorreu, mesmo após tentativa do Ministério da Saúde em obter dados necessários para tal. Abaixo tabela com a indicação da localização no processo SEI 25000.039679/2021/91 (peça 2057) dos pareceres técnicos de mérito elaborados para autorizar a liberação dos recursos solicitados por período de gastos, dos documentos comprobatórios de sua transferência, dos seus valores e da data de realização.

Tabela 10 – Valores descentralizados relacionados ao apoio logístico para a crise sanitária da Região Norte

Parecer de mérito por período	Documento de transferência do recurso	Valor (R\$)	Data transferência
Parecer nº 1 - 8 a 26 jan (p. 3)	257001/2021PF001580 (p. 28)	36.270.881,34	18/3/21
Parecer nº 2 - 27 a 31 jan e 1º a 28 fev (p. 45)	257001/2021PF001798 (p. 79)	62.351.430,09	29/3/21
Parecer nº 3 - 1º a 31 mar (p. 83)	257001/2021PF002277 (p. 101)	18.380.627,12	22/4/21
Parecer nº 4 - 1º a 30 abr (p. 105)	-	-	-
Parecer nº 5 - 1º a 31 mai (p. 107)	-	-	-
Parecer nº 8 - abr, mai e jun (p. 137)	257001/2021PF004986 (p. 162)	26.084.291,50	31/8/21
Total		143.087.230,05	

Peça: 2057

148. Questão relevante a ser destacada referente aos procedimentos adotados para a descentralização dos recursos foi a alteração promovida pelo citado Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, o qual, como já registrado, instituiu como condicionantes para a liberação dos recursos a comprovação física dos serviços objeto de pedido de ressarcimento, bem como a comprovação da liquidação das despesas, seja por meio de Nota de Liquidação – NS e/ou Ordem Bancária – OB.

149. Considerando tais condicionantes, observou-se da documentação apresentada para a liberação dos recursos referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março (pareceres nº 1, 2 e 3) que dela não constaram os documentos do Siafi de comprovação da liquidação das despesas. Todavia, a explicação para tal reside no fato de o mencionado ofício ter sido editado em 26/4/2021, após o processamento dos pedidos de ressarcimento das três primeiras parcelas.

150. Consequentemente, os recursos foram liberados ao Ministério da Defesa com base em documentação que não permite a identificação dos bens e serviços efetivamente empregados no apoio logístico e tampouco a efetiva realização das despesas. Nem mesmo as notas de empenho foram informadas, demonstrando ainda menos transparência em relação à gestão dos recursos descentralizados por meio do TED 2/2021.

151. No que se refere aos pedidos de ressarcimento apresentados após a edição do Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, não houve alteração do nível de detalhamento informado pelo Ministério da Defesa.

152. Além disso, observou-se que instância do Ministério da Saúde sem competência para tratar do assunto atuou no processo emitindo parecer favorável à liberação dos recursos relativos aos apoios realizados nos meses de abril e maio.

153. Trata-se da Assessoria Especial do Ministro de Estado da Saúde, chefiada por um general do Exército, que emitiu os despachos acostados à peça 2121, p. 153 e 189, os quais analisaram sucintamente as despesas apresentadas pelo Ministério da Defesa relacionadas com os meses de abril e maio, aprovando-as e se posicionando favoravelmente aos ressarcimentos pleiteados.

154. Analisando o teor de suas manifestações, constata-se que elas não se ampararam em documentos comprobatórios, tendo o assessor especial atestado a correlação das despesas apresentadas com as ações de enfrentamento empreendidas com base apenas na análise de sua natureza, que teve baixo detalhamento.

155. Além disso, posicionou-se pela regularidade dos pedidos com fundamento em sua experiência prévia, que teria possibilitado verificar a coerência dos valores informados com despesas realizadas em missões anteriores, além de ter possibilitado atestar a sua compatibilidade com as situações de ressarcimento solicitadas.

156. Posteriormente à atuação do referido assessor, foram elaborados os pareceres de mérito nº 4 e 5 pela secretaria finalística do ministério responsável pela gestão dos recursos da MP 1.032/2021, os quais atestaram a procedência dos pedidos de ressarcimentos apresentados.

157. Além da ausência de elementos comprobatórios nas manifestações do citado assessor, o que afasta sua utilidade como documentos hábeis para subsidiar decisão sobre as descentralizações de recursos pretendidas, verificou-se, com base no Regimento Interno do Ministério da Saúde, instituído pela Portaria nº 1.419/2017 (peça 2122, p. 1-192), que a função por ele exercida e sua unidade de lotação no Ministério da Saúde, que é a Divisão de Agenda da Coordenação-Geral do Gabinete do Ministro, não lhe conferiam competência para atuar na matéria em análise.

158. Reforça a inexistência de competência da assessoria do ministro para analisar pedidos de ressarcimento apresentados à luz do Decreto 10.426/2020 a manifestação da Secretaria Executiva por meio da Nota Informativa Nº 14/2021-SPO/SE/MS, produzida em 16/12/2021 (peça 260), em que se registra caber às secretarias finalísticas do ministério, nos termos regimentais, a responsabilidade por instruir os processos de descentralização de recursos ao Ministério da Defesa, incluindo os processos de ressarcimento, e demandar sua implementação ao Fundo Nacional de Saúde (FNS/SE).

159. Tramitado o processo de ressarcimento para apreciação da Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde, esta manifestou-se contrariamente aos pareceres técnicos exarados pela secretaria finalística, por inobservância do Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, e determinou o retorno do processo para sua regularização.

160. Ato contínuo, por meio do Termo de Cancelamento à peça 2057, p. 125, foram anulados os pareceres 4 e 5, sob o fundamento de que eles não observaram as formalidades estabelecidas no Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, em razão de terem sido emitidos sem amparo em documentos com a descrição do serviço realizado, com comprovação de execução física/financeira e acrescidos dos comprovantes de liquidação (Nota de Liquidação – NS e/ou Ordem Bancária – OB).

161. Visando sanear a situação, o Ministério da Defesa foi acionado pelo Ministério da Saúde. Considerando a manifestação apresentada em resposta, foi emitida pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde a Nota Informativa nº 1/2021-DAHU/SAES/MS (peça 2057, p. 134), em que se registrou a impossibilidade de se atender ao Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, sob os seguintes argumentos:

‘5. Repute-se que as despesas ora apresentadas estiveram em consonância aos deslocamentos requeridos por este departamento, e não obstante o teor do Ofício Circular nº 110/2021/SE/GAB/SE/MS (0020223196, em curso no NUP 25000.057374/2021-61), entende-se que as despesas executadas, dada à particularidade das operações de apoio, assim como quanto as suas especificidades materiais, deram-se de forma não concentrada, o que dificultaria a apresentação das OBs pela Unidade Descentralizada; tais situações podem ser corroboradas, inclusive, pelo teor do Despacho DIAGE 0021225527 (SEI 25000.011192/2021-43)

6. Noutro giro, compreende-se que tal situação, ora elencada, quanto ao Circular nº 110, não se apresenta como negligência ao erário, mormente pelo fato de que, se não fosse por esses recursos, situações muito mais deletérias poderiam ter consumido vidas na crise combatida.

7. Assim, em que pese não terem sido apresentados os comprovantes de liquidação preconizados pelo Ofício Circular nº 110/2021, conforme requerido pelo Ofício Nº 992/2021/SAES/GAB/SAES/MS, compreende-se plausível a autorização para realização do ressarcimento em tela, haja vista a peculiaridade e urgência que as ações de apoio se deram, conforme acima já se apresentou.’



162. Na sequência, foi autorizado o repasse dos recursos financeiros após aprovação das prestações de contas apresentadas relativas aos meses de abril a junho, por meio do Parecer técnico de mérito nº 8.

163. Ou seja, o regramento do Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS que visou evitar repasse de recursos sem comprovação da devida contraprestação não teve qualquer eficácia na operacionalização das descentralizações havidas após sua edição.

164. A respeito dos argumentos apresentados para afastar a necessidade de cumprimento do mencionado expediente, não merecem prosperar, pois no apoio prestado no âmbito do Programa Nacional de Imunização (TED 2/2021), as forças singulares apresentaram documentos do Siafi de registro das fases da despesa, incluindo liquidação e pagamento, ainda que de forma incompleta. Vide o 2º relatório parcial e o relatório final de cumprimento do objeto do TED 2/2021 à peça 2120, p. 197-213 e p. 279-1311.

165. Portanto, se inviável o envio dos documentos previstos no Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS para todos os custos incorridos, por conta, por exemplo, de gastos realizados mediante rateio de despesas provenientes de serviços compartilhados entre o Ministério da Saúde e as Forças Armadas, como é o caso do suporte logístico de aeronaves, deveriam as forças singulares terem encaminhado a documentação possível, e não optar por não enviar nada.

166. A consequência da não comprovação plena da execução dos gastos informados pelos Comandos Militares, somada à falta de seu detalhamento adequado, é o surgimento do risco de ocorrência de desvios de finalidade, ou seja, de que tenham sido ressarcidas despesas com recursos da MP 1.032/2021 que não foram realizadas em proveito das atividades executadas pelas FFAA para apoiar o enfrentamento da Crise de Covid-19 na Região Norte do país no começo de 2021.

#### 3.1.6.4 Medida Provisória 976/2020

167. O envolvimento das Forças Armadas com base nos recursos provenientes da referida medida provisória ocorreu, conforme registrado no processo SEI 60300.000194/2020/42 (peça 2058, p. 1), por meio do emprego de aeronaves e helicópteros nas Ações Interministeriais de Apoio em Saúde realizadas entre o Ministério da Defesa e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) do Ministério da Saúde, no âmbito do combate à pandemia do COVID-19.

168. A exemplo do verificado no apoio prestado no âmbito da MP 1.032/2021, também não houve a celebração de TED, tendo sido utilizado o instituto do ressarcimento para reembolsar despesas havidas pelas Forças Armadas em apoio aos atendimentos realizados aos indígenas em 2020.

169. Os suportes de apoio aéreo realizados entre maio e agosto de 2020, com a discriminação das localidades atendidas e os respectivos períodos, estão listados no Ofício nº 22751/SELOP/SUBCLM/CHELOG/EMCFA-MD, do Ministério da Defesa, endereçado ao Ministério da Saúde em 25/8/2020 com o pedido de ressarcimento (peça 2058, p. 1).

170. Todos os itens de gasto listados no expediente referem-se a ressarcimento para custear despesas com horas de voo realizadas pela Marinha, Aeronáutica e Exército, as quais totalizaram a quantia de R\$ 16.978.128,65.

171. Tendo constatado baixo nível de detalhamento das despesas apresentadas com as aeronaves de asa rotativa dos batalhões de aviação do Exército, o titular da Sesai enviou ofício ao Ministério da Defesa, datado de 31/8/2020, solicitando a abertura dos custos (peça 2058, p. 13).

172. Em resposta, o Ministério da Defesa enviou o Ofício Nº 24034/SELOP/SUBCLM/CHELOG/EMCFA-MD, de 4/9/2020 (peça 2058, p. 16), em que encaminhou em anexo planilha de custos de hora de voo e alterou o valor das despesas devidas ao Exército. Antes informadas no total de R\$ 8.269.204,68, foram diminuídas para R\$

3.256.929,86. Assim, o valor total devido passou de R\$ 16.978.128,65 para R\$ 11.965.853,83, sem que tenha constado no citado ofício explicação para redução dos valores ao Exército.

173. As planilhas com o detalhamento dos custos das forças singulares encontram-se anexadas à peça 2058, como itens não digitalizáveis, e contêm as seguintes informações: pedido formal do MD de apoio aéreo; data do voo, sua origem e destino, tipo de aeronave, quantidade de passageiros, peso da carga transportada, horas voadas, custo da hora voada, total de diárias e custo total.

174. Não obstante exista um pedido formal de apoio aéreo originado do Ministério da Defesa para justificar cada trecho voado, não se identificaram nos autos do processo SEI de gestão das descentralizações pedidos formais do Ministério da Saúde.

175. Além do mais, embora se considere razoável o nível de detalhamento das planilhas, prejudica a análise de conformidade e de procedência dos custos informados a ausência: a) da memória de cálculo dos valores apontados para o total de diárias e para o custo logístico da hora de voo; b) da indicação da fonte dos dados utilizados; e c) de comprovantes da liquidação das despesas.

176. Portanto, a ausência de pedidos formais de apoio advindos do Ministério da Saúde, com a indicação das localidades a serem atendidas e com a descrição dos serviços a serem prestados, associada com a falta de explicação e comprovação de execução dos valores informados nas planilhas a título de diárias e custo logístico da hora de voo, fez surgir o risco de poder ter ocorrido o ressarcimento a despesas que sequer ocorreram, ou que ocorreram sem beneficiar as ações a cargo da Sesai de atendimento a indígenas.

177. A probabilidade da ocorrência de tal risco foi confirmada, por exemplo, com a alteração do valor de ressarcimento a ser devido ao Exército, após pedido de detalhamento feito pelo Ministério da Saúde. Como a pasta da saúde desconhecia o detalhamento dos custos informados inicialmente, bem como não formalizou pedidos detalhados de apoio ao Ministério da Defesa, é possível que os valores corrigidos apresentados ainda não correspondam à realidade, sem que seja possível com base na documentação juntada ao processo tal aferição.

178. Portanto, de todo o exposto, cabe aqui a mesma análise feita em relação ao apoio prestado na crise de enfrentamento ao Covid-19 na Região Norte no começo de 2021.

### 3.1.7 Conclusão

179. Como conclusão do achado em análise, cumpre registrar ser inquestionável que as Forças Armadas prestaram apoio essencial e imprescindível às medidas de enfrentamento ao Covid-19 empreendidas pelo Ministério da Saúde, sem o qual o número de vítimas da pandemia poderia ser ainda mais expressivo. As evidências a respeito extrapolam os processos de gestão das transferências, são diversas e estão espalhadas em matérias de diversos veículos de imprensa e no testemunho de milhões de brasileiros.

180. Todavia, foram identificadas oportunidades de melhorias nos processos de trabalho avaliados e a necessidade de apurar irregularidades identificadas.

181. Detectou-se risco de poder ter havido desvios de finalidade na aplicação dos recursos descentralizados advindos das MP 1.015/2020, 1.032/2021 e 976/2020 em razão dos seguintes fatores:

a) ausência de integral comprovação físico/financeira da execução dos serviços objeto das descentralizações de recursos; e

b) ausência de discriminação dos bens e serviços contratados objeto dos pedidos de repasse financeiro, o que impossibilitou análise de sua compatibilidade com o apoio logístico realizado.

182. Verificou-se que tal risco foi comprovado, não sendo uma mera abstração teórica, em razão de o Ministério da Defesa (peça 2031) ter detectado em planilhas de custo apresentadas pela Aeronáutica e pela Marinha a presença de despesas não correlacionadas com

os apoios logísticos por elas prestados no contexto do apoio à crise sanitária da Região Norte e ao Programa Nacional de Imunização, respectivamente.

183. No que se refere ao TED 2/2021 (MP 1.015/2020), foi detectado também descumprimento do art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020, em razão de não ter sido especificado no plano de trabalho do instrumento o cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais, bem como descumprimento do inciso V do art. 2º, pelo fato de não terem sido apresentados comprovantes Siafi de execução financeira de todos os recursos recebidos.

184. Todavia, ponderou-se que o art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020 poderia não ser plenamente aplicável em face do objeto pactuado, que, por ser indeterminado, não permitia à época da celebração do instrumento prever os bens e serviços que seriam necessários para o apoio à vacinação em todo o território nacional.

185. De todo modo, não se observou a adoção de medidas compensatórias para minorar risco de desvio de finalidade decorrente da indeterminação do objeto, com a implantação de controles rígidos sobre a sua execução.

186. Quanto aos recursos descentralizados no âmbito do TED 2/2021, não foram juntados ao processo de gestão do instrumento documentos hábeis a comprovar a realização dos apoios logísticos informados e a possibilitar a identificação plena dos bens e serviços adquiridos, com os custos unitários e totais, como condição necessária para o exame de sua correlação com a finalidade pactuada.

187. No que se refere aos apoios logísticos prestados para auxiliar o enfrentamento da crise sanitária na Região Norte do país no começo de 2021 (MP 1.032/2021) e para propiciar o atendimento de saúde a indígenas em 2020 (MP 976/2020), verificou-se o mesmo. Foram aprovadas descentralizações de recursos a título de ressarcimento com base em documentação que não comprova a execução plena dos apoios prestados, em termos físicos e financeiros, e que tampouco detalha os bens e serviços efetivamente adquiridos e utilizados em proveito das ações de enfrentamento.

188. Em relação à avaliação de conformidade dos procedimentos adotados no âmbito das descentralizações realizadas, à luz do Decreto 10.426/0220, constatou-se que o instituto do ressarcimento padece de regulamentação e que a iniciativa do Ministério da Saúde em fazê-lo em abril de 2021 não foi suficiente para que as regras criadas fossem aplicadas nas transferências voluntárias ocorridas em razão do apoio prestado pelas FFAA no contexto do enfrentamento à crise sanitária na Região Norte (MP 1.032/2021).

189. Isto por que não foi adotada como condição para a realização dos repasses financeiros solicitados, a título de ressarcimento, a comprovação da execução física/financeira dos apoios logísticos informados, com base em nota de liquidação e/ou ordem bancária, conforme regulou o Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS.

190. A despeito dessa irregularidade e da falta de comprovação de execução financeira dos recursos descentralizados nos termos do TED 2/2021, será proposta a autuação de processo apartado para aprofundamento das apurações. A proposição de apartado se fundamenta no fato de o presente processo apresentar dificuldades de acesso às suas informações em razão: da elevada quantidade de documentos nele contidos, espalhados em mais de duas mil peças, sendo a maioria desnecessária para as medidas de apuração que serão propostas; e da demora para visualização de uma determinada peça após sua seleção, em face do lento processamento decorrente do excesso de peças no processo.

191. A propósito, restou prejudicado o pleno conhecimento do teor do Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, em razão de a versão encaminhada em resposta a solicitação da equipe de fiscalização estar corrompida, contendo apenas o cabeçalho. Por essa razão, não se afasta a possibilidade da ocorrência de outras desconformidades na operacionalização dos recursos descentralizados no contexto da MP 1.032/2021, o que poderá ser apurado no processo apartado que será proposto.

192. De todo o exposto, vislumbra-se também haver possibilidade de o Decreto 10.426/2020 ter sua regulamentação complementada, conforme previsão do seu art. 29, parágrafo único, de modo a permitir o estabelecimento de critérios objetivos a guiar a escolha entre as duas formas de descentralização permitidas, TED e ressarcimento, evitando-se assim o risco de preferência de uma por outra baseada na fuga de controles.

193. A necessidade de complementação da regulamentação do Decreto 10.426/2020 encontra amparo também no Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

194. Segundo seu art. 4º, inciso IX, constitui diretriz da governança pública, entre outras, 'editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente'.

#### 3.1.8 Proposta de encaminhamento

195. Em consequência, propor-se-á recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 29, parágrafo único, do Decreto 10.426/2020, c/c art. 11 da Resolução TCU 315/2020 e art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017, que complemente a regulamentação do Decreto 10.426/2020 de modo a normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e TED, e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento, com a finalidade de tratar os riscos identificados no presente relatório.

196. Quanto à ausência de detalhamento adequado dos gastos previstos e efetivamente realizados pelos Comandos Militares com recursos da MP 1.015/2020 (TED 2/2021), MP 1.032/2021 e MP 976/2020, propor-se-á recomendar ao Ministério da Saúde que regulamente o detalhamento das despesas a serem discriminadas nos relatórios parciais e finais de execução do objeto pactuado em nível de decomposição que possibilite a completa caracterização dos bens e serviços adquiridos, com seus respectivos custos unitários e totais, de modo a viabilizar, previamente à liberação dos recursos financeiros, o exame de correlação das despesas realizadas com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos.

197. No que se refere ao descumprimento do inciso V do art. 2º do Decreto 10.426/2020 na execução das descentralizações no âmbito do TED 2/2021 e das orientações contidas no Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS, especificamente quanto à necessidade de se comprovar a execução físico/financeira dos apoios logísticos prestados como condição para a liberação dos repasses financeiros solicitados a título de ressarcimento, propor-se-á a autuação de processo apartado.

3.2 Achado 2: Desvio de finalidade na aplicação de recursos descentralizados ao Ministério da Defesa a título de ressarcimento pelo apoio logístico prestado às atividades de enfrentamento ao Covid-19 a cargo do Ministério da Saúde

#### 3.2.1 Situação encontrada

198. As três Forças Armadas foram ressarcidas pelo Ministério da Saúde em contrapartida aos apoios logísticos prestados com recursos próprios às ações de combate à crise de covid-19 na Região Norte do país no começo de 2021 e ao atendimento a indígenas promovido pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) em 2020.

199. No entanto, o Exército utilizou parte dos recursos recebidos em despesas incompatíveis com as ações orçamentárias de suporte dos apoios logísticos objeto do ressarcimento.

#### 3.2.2 Critérios

- a) Art. 167, VI, da Constituição Federal;
- b) Art. 7º, *caput* e § 1º, da LDO 2020 (Lei 13.898/2019);
- c) Art. 8º, *caput* e § 1º da LDO 2021 (Lei 14.116/2021);
- d) Decreto 10.426/2020;
- e) Art. 3º do Decreto 825/1993
- f) Art. 16, parágrafo único, da Lei Complementar 97/1999

### 3.2.3 Evidências

200. Planilha de discriminação de gastos realizados à peça 40 e ofícios às peças 2077 e 2114

### 3.2.4 Causas

a) inexistência de regulamentação do instituto do ressarcimento previsto no Decreto 10.426/2020; e

b) possível desconhecimento das normas de regência da matéria

### 3.2.5 Efeitos

a) distorção dos recursos efetivamente empregados em prol do enfrentamento ao Covid-19 no âmbito do SUS;

### 3.2.6 Análise

#### 3.2.6.1 Considerações preliminares

201. Preliminarmente ao exame das situações encontradas, necessário explorar a legislação que trata da matéria para demonstrar as premissas que serão adotadas como critério de análise.

202. Conforme constou da justificativa para a celebração do TED 2/2021 (peça 2120, p. 1), o art. 16, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar 97/1999 conferem competências para as Forças Armadas atuarem em apoio ao Ministério da Saúde no enfrentamento da pandemia do Covid-19.

203. Inclusive, esse foi o mesmo fundamento utilizado pelo Ministério da Defesa para em 2020 criar, por meio da Portaria 1.232/2020, a ‘Operação Covid’, que teve a finalidade de preparar as Forças Armadas para apoio às ações dos órgãos de saúde e de Segurança Pública com aquele desiderato.

204. Tal previsão legal, ao permitir que as Forças Armadas cooperem com o desenvolvimento nacional e participem de campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social, cria condição para que recursos de seu orçamento sejam utilizados em proveito de programas orçamentários de outros órgãos e entidades públicos, sem que isso caracterize irregularidade.

205. Essa observação é relevante em face das previsões contidas no art. 167, VI, da Constituição Federal, no art. 7º, *caput* e § 1º, da LDO 2020 (Lei 13.898/2019), no art. 8º, *caput* e § 1º, da LDO 2021 (Lei 14.116/2021).

206. Portanto, diante da necessidade de as Forças Armadas atuarem com fulcro no art. 16, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar 97/99, e inexistindo ação orçamentária específica para essa finalidade, ou, se existindo, com dotação insuficiente, não seria irregular o uso de ações orçamentárias próprias compatíveis com as atividades de apoio a serem realizadas. Ou seja, seria legítimo o uso de ações orçamentárias cujo descritor contemple as atividades a serem executadas no contexto da cooperação.

207. Tal entendimento está em consonância com a previsão contida no art. 167, VI, da Constituição Federal, que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos

de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

208. Assim, seria regular, por exemplo, a Aeronáutica utilizar recursos de ação orçamentária própria para a compra de combustível de suas aeronaves para custear despesas com a aquisição de combustível para a realização de transporte de pacientes e materiais a pedido do Ministério da Saúde, obtendo ressarcimento posteriormente, se for o caso, caso não tenha ocorrido suplementação prévia de crédito na ação orçamentária específica para aquele fim.

209. Tal situação não caracterizaria infração ao art. 167, VI, da Constituição Federal, visto que a aquisição de combustível em favor do Ministério da Saúde não implicaria em transferência de recursos de uma categoria de programação orçamentária para outra e tampouco de um órgão para outro. Beneficiaria também as Forças Armadas e caracterizaria o exercício de competência própria, prevista no art. 16, caput e parágrafo único, da Lei Complementar 97/1999, de cooperar, visando o desenvolvimento nacional, com a missão de outros órgãos públicos.

210. Por outro lado, por força do citado dispositivo constitucional, não se considera possível o exercício das atribuições previstas no art. 16, caput e parágrafo único, da Lei Complementar 97/1999 utilizando-se como recursos de suporte da cooperação a ser prestada créditos de ações orçamentárias cuja finalidade e objetivo não contemplem as atividades de apoio a serem realizadas.

211. Dessa forma, seria irregular, por exemplo, em razão de afrontar o art. 167, VI, da Constituição Federal, a utilização de uma ação orçamentária destinada exclusivamente à aquisição de combustível e lubrificantes de aviação para custear despesas com manutenção e suprimento de material aeronáutico realizadas em proveito de ações de apoio ao Ministério da Saúde para o combate ao Covid-19.

212. Resta clara, na hipótese, a transferência de recursos de uma categoria de programação orçamentária (ação orçamentária 2868 - combustível e lubrificantes) para arcar com despesas cobertas por outra categoria de programação orçamentária (ação orçamentária 2048 - manutenção e suprimento de material aeronáutico).

213. Questão enfrentada na presente fiscalização e que suscitou a possibilidade de regulamentação diz respeito ao uso do instituto do ressarcimento previsto no Decreto 10.426/220, para recompor gastos realizados pelas Forças Armadas em ações de apoio logístico às medidas de enfrentamento ao Covid-19 de responsabilidade do Ministério da Saúde.

214. Sendo ressarcimento, ocorre a utilização de recursos do orçamento próprio para serem posteriormente recompostos. Um ponto que não restou esclarecido, por falta de regulamentação, é se caracterizaria infringência ao art. 167, VI, da Constituição Federal o uso de recursos de ação orçamentária de livre escolha, sem correspondência com as atividades de apoio a serem prestadas, em razão de ela ser posteriormente recomposta. Tal situação foi identificada na fiscalização e será explorada adiante.

215. Contudo, como não há regulamentação a respeito do assunto, ele não foi considerado no presente achado, o qual trata apenas das situações em que se identificou a aplicação de recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde em despesas incompatíveis com a ação orçamentária de suporte dos apoios logísticos objeto do ressarcimento.

216. No caso, fica caracterizada infração ao art. 167, VI, da Constituição Federal, vez que foram aplicados, sem prévia autorização legislativa, recursos ressarcidos que deveriam recompor a dotação da programação orçamentária de suporte do apoio logístico prestado para o custeio de despesas cobertas por outras categorias de programação orçamentária.

217. Por fim, antes de passar à análise das situações encontradas, cabe registrar que o levantamento das despesas realizadas pelas Forças Armadas no apoio logístico ao enfrentamento da crise de covid na Região Norte do país em 2021, que consta da peça 40, compreende apenas os recursos transferidos recebidos a título de ressarcimento.

218. Ou seja, não consta da planilha o detalhamento das despesas realizadas pelas Forças Armadas com recursos próprios e que foram objeto de pedidos de ressarcimento. Tais despesas, por não terem sido identificadas com marcador próprio no SIAFI, restaram inviabilizadas de serem identificadas.

219. Adicionalmente, registre-se que não foram encontradas irregularidades no emprego dos recursos geridos pela Aeronáutica nos apoios logísticos por ela prestados no que se refere à vinculação finalística dos gastos. Em todos os apoios, as despesas realizadas na cooperação, bem como as decorrentes dos ressarcimentos realizados, foram as mesmas, e se restringiram à aquisição de insumos e materiais para a operação e manutenção de aviões, com a utilização de ações orçamentárias compatíveis para a finalidade (peças 40 e 2074).

### 3.2.6.2 Medida Provisória 1.032/2021 - Combate à Crise de Covid-19 na Região Norte (Ação 21C0)

220. Conforme já registrado na seção 1.3 deste relatório, a apuração dos gastos realizados com recursos da referida medida provisória teve-se à avaliação de sua conformidade com a finalidade estabelecida, e considerou despesas empenhadas e pagas até outubro de 2021, discriminadas nas planilhas às peças 48 e 49, realizadas para a aquisição de bens e serviços de saúde.

221. O motivo para essa delimitação decorreu do principal motivo que fundamentou a solicitação da presente fiscalização por parte do Congresso Nacional, que foi a identificação de recursos que deveriam ser utilizados em favor do SUS para custear despesas de saúde com militares e seus familiares, os quais são atendidos por sistemas de saúde próprios, que não integram o SUS.

222. De fato, no âmbito do processo TC 008.992/2021-5, autuado para apurar possíveis irregularidades relacionadas com a não divulgação e a não disponibilização à população civil de leitos de UTI vagos de organizações de saúde militares aptos ao enfrentamento da Pandemia do Covid-19, apurou-se que os sistemas de saúde dos militares federais e de seus parentes não são financiados com recursos de programas orçamentários do Ministério da Saúde.

223. Para esclarecimento quando aos destinatários finais dos bens e serviços de saúde adquiridos, se a população em geral, ou a família militar, foi realizada diligência junto ao Exército e à Marinha. Em relação à Aeronáutica, não foram observadas despesas com bens e serviços de saúde.

224. Em resposta, o Exército informou que as despesas beneficiaram exclusivamente o público-alvo de seu sistema de saúde próprio, enquanto que a Marinha informou que os beneficiários compreenderam tanto os militares e seus familiares quanto a população não atendida pelo seu sistema de saúde próprio.

225. Considerando que os recursos da medida provisória em exame visaram o ressarcimento de despesas, foi necessário também conhecer a natureza dos gastos realizados pela Marinha e pelo Exército com recursos próprios e que posteriormente foram objeto de pedido de reembolso.

226. Tal informação se mostrou condicionante para o exame de regularidade da aplicação dos recursos, pois se eventualmente constatado que as referidas forças singulares utilizaram recursos orçamentários próprios de saúde para tratar pacientes não usuários dos seus sistemas próprios, nada mais justo que os recursos ressarcidos fossem aplicados em benefício da família militar.

227. Assim, com base em consulta aos processos SEI de gestão das descentralizações operacionalizadas no âmbito da MP 1.032/2021, explorados na seção 3.1.6.3 deste relatório, foi possível obter o detalhamento das despesas realizadas com recursos próprios pelas forças singulares, conforme identificadas na tabela 9.

228. Entretanto, considerando que não constam dos dados tabelados, por inexistir nos processos SEI, as ações orçamentárias de suporte dos gastos realizados, foi realizada diligência

às Forças com a finalidade de obtê-las. As respostas da Marinha e do Exército constam das peças 2116 e 2114, respectivamente, com o detalhamento dos recursos utilizados por ação orçamentária.

#### *Despesas da Marinha*

229. Para a realização do apoio logístico prestado ao Ministério da Saúde no âmbito da crise sanitária na Região Norte do país no começo de 2021, a Marinha informou, por meio da peça 2116, ter utilizado R\$ 488.832,15 da ação orçamentária 2004 para todos os gastos realizados, excetuando os relacionados com graxas, combustíveis e lubrificantes.

230. Em relação a esses gastos, informou (peças 2116 e 2285) ter utilizado R\$ 2.352.050,71, em 2020, e 4.335.831,30, em 2021, da ação orçamentária 21A0 (aprestamento das forças), a qual permite a realização de despesas com combustíveis, graxas e lubrificantes. Somando esses valores com o do parágrafo anterior, a Marinha informa ter utilizado R\$ 7.176.714,16.

231. A ação orçamentária 2004, conforme seu descritor constante do Sistema Siop e juntado à peça 2122, p. 215-220 tem a seguinte finalidade:

‘Concessão, em caráter suplementar, do benefício de assistência médico-hospitalar e odontológica aos servidores, militares e empregados, ativos e inativos, dependentes e pensionistas, exclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993). A concessão do benefício é exclusiva para a contratação de serviços médicos-hospitalares e odontológicos sob a forma de contrato ou convênio, serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade ou auxílio de caráter indenizatório, por meio de ressarcimento.’

232. No âmbito das Forças Armadas, conforme apurado no TC 008.992/2021-5, há a possibilidade de se receber o benefício financeiro da ação 2004 em contracheque ou deixar de recebê-lo para fazer uso dos sistemas de saúde próprios, que é financiado com recursos dos usuários dos sistemas e da referida ação. Assim, recursos da ação 2004 podem ser utilizados para a aquisição de bens e serviços diversos necessários para o funcionamento das organizações de saúde que prestam a assistência médico hospitalar aos militares e seus parentes.

233. Portanto, aparentemente, não se observam irregularidades na utilização de recursos da ação 2004 para a realização das despesas discriminadas nos diversos pedidos de ressarcimento apresentados ao Ministério da Saúde, resumidos na tabela 9 e juntados aos processos SEI 25000.011192/2021/43 e 25000.039679/2021/91 (peças 2121 e 2057), aos quais estão anexadas as despesas realizadas por cada força singular.

234. Entretanto, o mesmo não se pode afirmar, com as informações contidas no processo, em relação às despesas realizadas com os recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde, as quais incluíram itens aparentemente não correlacionados com a finalidade da ação orçamentária 2004. A tabela abaixo agrupa os gastos realizados por categoria de natureza de despesa. O detalhamento de todas as aquisições realizadas encontra-se à peça 45, a qual demonstra que até outubro de 2021 foram pagos pela Marinha R\$ 6.538.888,83 com recursos provenientes da MP 1.032/2021.

Tabela 11 – Gastos por natureza de despesa com recursos ressarcidos à Marinha oriundos da MP 1.032/2021

COVID-19 - MP N. 1.032, de 24 de fevereiro de 2021	Valor pago até 10/2021
COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS	R\$ 4.950.159,93
COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES DE AVIACAO	R\$ 405.240,05
GAS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS	R\$ 4.370,00
MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 580.752,82
MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$ 28.900,00
MANUTENCAO E CONSERV. DE VEICULOS	R\$ 60.955,18



MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	R\$ 6.865,00
MATERIAL DE EXPEDIENTE	R\$ 32.697,86
MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$ 160.435,16
MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA	R\$ 15.917,73
MATERIAL FARMACOLOGICO	R\$ 40.419,70
MATERIAL HOSPITALAR	R\$ 6.919,60
MATERIAL LABORATORIAL	R\$ 59.945,00
MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEICULOS	R\$ 35.712,49
MATERIAL QUIMICO	R\$ 19.363,52
SERV.MEDICO-HOSPITAL.,ODONTOL.E LABORATORIAIS	R\$ 8.183,56
SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS	R\$ 17.560,00
SOBRESSAL. MAQ.E MOTORES NAVIOS E EMBARCACOES	R\$ 104.491,23
Total Geral	R\$ 6.538.888,83

Fonte: Peça 45

235. Confrontando a natureza das despesas acima detalhadas com a finalidade da ação orçamentária 2004, transcrita no parágrafo 231, constata-se que podem ter sido realizados gastos que não visaram o funcionamento de estruturas da Marinha voltadas para a prestação de serviços de saúde. Conforme discriminado na planilha à peça 45, constam despesas com fornecimento de sobressalentes de navios e de embarcações, bem como com manutenção de bens móveis de diversas naturezas.

236. Não se olvida que a Marinha, assim como o Exército, realiza atendimento de saúde a populações ribeirinhas e de áreas remotas da Região Amazônica. No entanto, recebe recursos específicos para isso, oriundos do orçamento do Ministério da Saúde, por meio da ação 4324. Ademais, a ação 2004 somente pode ser utilizada em benefício dos usuários do sistema de saúde próprio da Marinha e para custear o funcionamento de instalação de saúde. Portanto, com vistas a apurar a ocorrência ou não de irregularidades, propor-se-á a autuação de processo apartado.

#### *Despesas do Exército*

237. Para a realização do apoio logístico prestado ao Ministério da Saúde no âmbito da Crise de Covid na Região Norte do País no começo de 2021, o Exército informou, em resposta a diligência realizada por este Tribunal (peça 2114), ter utilizado recursos próprios no total de R\$ 1.513.343,73, provenientes das seguintes ações orçamentárias.

Tabela 12 – Recursos próprios do Exército, por ação orçamentária, empregados no apoio à crise sanitária Região Norte

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	EMPENHADO (R\$)
2000 - Administração da Unidade – EB	1.705,10
20XE - Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército	6.236,32
20XL - Saúde em Operações Militares	148.410,51
212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	809.896,11
219D - Adequação de Organizações Militares	92.262,60
21A0 - Aprestamento das Forças	295.837,02

4324 Atenção à Saúde de Populações Ribeirinhas e de Áreas Remotas da Região Amazônica mediante Cooperação com a Marinha do Brasil e com o Exército Brasileiro.	158.996,07
TOTAL	1.513.343,73

Fonte: Peça 2114

238. Confrontando a finalidade de cada ação orçamentária, extraída de seus descritores juntados à peça 2122, p. 197-221, com as atividades de apoio que a Força Terrestre desempenhou e com as naturezas das despesas custeadas com as referidas ações, resumidas na tabela 9, observa-se haver correlação entre elas, excetuando a ação 212B.

239. A finalidade da ação 212B é a concessão dos seguintes benefícios financeiros de caráter pessoal, listados de forma exaustiva no descritor da ação: Auxílio-Alimentação, Auxílio Transporte, Assistência Pré-Escolar, Auxílio-Funeral, Auxílio Natalidade, Auxílio-Fardamento, Indenização de Representação no Exterior, Salário-Família e Auxílio-Reclusão.

240. Assim, é questionável o uso dessa ação para custear a aquisição de bens e serviços que foram utilizados no apoio logístico prestado.

241. Nada obstante, a situação encontrada, por envolver ressarcimento de despesas, pode não representar irregularidade, em face dos argumentos explorados nos parágrafos 214 e 215 deste relatório.

242. Por outro lado, situação diversa se verifica em relação às despesas realizadas com os recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde. Ao se verificar o montante das despesas pagas até outubro de 2021 pelo Exército com esses recursos, discriminado na planilha à peça 45, constata-se que ele foi de R\$ 1.405.110,89. Ou seja, R\$ 108.232,84 a menos do que o total gasto informado pela força e retratado na tabela acima.

243. Assim, considerando que na referida planilha não constam despesas com pagamento de pessoal, apenas com bens e serviços, seu total de gastos não poderia exceder R\$ 703.447,62, equivalente ao valor total gasto pelo Exército com recursos próprios (R\$ 1.513.343,73) diminuído do valor proveniente da ação 212B (R\$ 809.896,11), que era exclusiva para pagamento de benefícios financeiros pessoais.

244. No entanto, como o valor de gastos contido na planilha chegou a R\$ 1.405.110,89, pode-se concluir que recursos ressarcidos e que deveriam recompor a ação orçamentária 212B foram utilizados para custear despesas sem correlação com sua finalidade, o que constitui infração ao art. 167, VI, da Constituição Federal, em razão de caracterizar transferência de recursos de uma categoria de programação para realizar despesas cobertas por outra.

245. Com base nos dados acima, e levando em conta a amostra de despesas examinada, tem-se que o valor de despesas realizadas com desvio de finalidade chegou a R\$ 701.663,27 (1.405.110,89 - 703.447,62).

246. Outra irregularidade constatada refere-se aos gastos verificados com bens e serviços de saúde realizados pelo Exército. Nas planilhas às peças 48 e 49, que detalham as despesas com recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde com bens e serviços de saúde, respectivamente, o montante pago até outubro de 2021 totalizou R\$ 1.009.592,98.

247. Contudo, ao se verificar as ações orçamentárias utilizadas pelo Exército para prestar o apoio logístico com recursos próprios, discriminadas na tabela 12, e seus respectivos descritores contidos à peça 2122, p. 197-221, constata-se que apenas duas delas, as ações 20XL e 4324, permitem a realização de despesas com bens e serviços de saúde. Somadas, seus valores empenhados são inferiores ao montante informado no parágrafo anterior.

248. A propósito, a ação 4324 é do Ministério da Saúde, vinculada à unidade orçamentária 36901 - Fundo Nacional de Saúde - e ao programa 5019 - Atenção Primária à

Saúde. E sua operacionalização, conforme o descritor da ação (peça 2122, p. 221), ocorre na forma de cooperação, por intermédio de transferência de recursos do Ministério da Saúde aos Comandos da Marinha e Exército, utilizando instrumento próprio.

249. Ou seja, não se trata de recurso próprio do Exército, o que levanta suspeitas a respeito da regularidade de sua utilização para fins de ressarcimento. Sua finalidade é a prestação de serviços de saúde a populações ribeirinhas e de áreas remotas da Região Amazônica, o que representa aparente concorrência com as medidas demandadas do Exército no apoio à crise sanitária da Região Norte. Dessa forma, a elucidação quanto à legitimidade de ressarcimento com base nessa ação orçamentária, no total de R\$ 158.996,07, requer exame mais detalhado, inviável de ser realizado com as informações contidas no processo.

250. Tal situação, impossível de se detectar nas despesas informadas pelo Ministério da Defesa em seus pedidos de ressarcimento, por conta da falta de transparência, reforça a necessidade de o Ministério da Saúde regulamentar o nível de detalhamento dos gastos a ser apresentado para fins do ressarcimento previsto no Decreto 10.426/2020, sendo útil que sejam informadas as ações orçamentárias correspondentes.

251. Assim, se desconsiderada a referida ação, apenas a ação 20XL, cujos empenhos informados totalizaram R\$ 148.410,51, permite, em razão de sua finalidade, a realização de gastos com saúde. Todavia, como há dúvidas sobre a possibilidade ou não de ação 4324 ser utilizada para fins de ressarcimento, a análise que se segue, para ser mais conservadora, levará em conta os valores da ação nos cálculos.

252. Dessa forma, somados os valores das ações 20XL e 4324 informados pelo Exército, teríamos o total de R\$ 307.406,58. Como esse valor é significativamente inferior ao valor pago até outubro de 2021 com saúde pelo Exército utilizando os recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde, que foi de R\$ 1.009.592,98, chega-se à conclusão de que os recursos repassados pelo Ministério da Saúde não recompuseram as ações orçamentárias de suporte do apoio logístico prestado na mesma proporção dos gastos realizados.

253. Ou seja, considerando que apenas R\$ 307.406,58 foram supostamente gastos pelo Exército com saúde, esse deveria ter sido o limite de gastos com saúde com os recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde.

254. A utilização de expressão com conotação hipotética no parágrafo anterior se deve ao fato de o valor informado pelo Ministério da Defesa de gastos realizados pelo Exército com saúde nas planilhas anexadas aos pedidos de ressarcimento ter sido inferior, no total de R\$ 19.500,00, conforme sistematização das despesas contidas na tabela 9.

255. Do exposto, com base nos dados informados pelo Exército, contidos na tabela 12, considerando que as despesas realizadas com os recursos ressarcidos constantes da planilha às peças 48 e 49 compreendem apenas as que foram pagas até outubro de 2021, e sendo conservador, pode-se concluir que, no mínimo, R\$ 702.186,4 (1.009.592,98 - 148.410,51) foram gastos com desvio de finalidade. Ou seja, recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde e que deveriam recompor a dotação de ações orçamentárias não relacionadas à saúde, foram empregados na aquisição de bens e serviços de saúde. Essa questão será objeto de proposta de aprofundamento de apuração.

3.2.6.3 Medida Provisória 976/2020 – Apoio logístico ao enfrentamento ao Covid-19 realizado pela SESAI (atendimento a indígenas)

256. Durante o exame de compatibilidade entre as despesas informadas pelo Exército e Marinha executadas com recursos próprios para o apoio logístico prestado e as despesas executadas com recursos descentralizados a título de ressarcimento, observou-se que a Marinha usou recursos da ação 2004, no total de R\$ 218.359,00.

257. Aplica-se aqui a mesma análise já realizada em relação aos recursos utilizados pela Marinha para prestar o apoio logístico no âmbito do enfrentamento da Crise de Covid na Região Norte do país em 2021, constante da seção 3.2.6.2 deste relatório.

258. A ação orçamentária 2004, que se destina exclusivamente à assistência médico-hospitalar e odontológica, foi utilizada para custear tanto gastos que foram objeto de pedido de ressarcimento, quanto gastos executados com os recursos ressarcidos.

259. Entretanto, pelos mesmos motivos arguidos nos parágrafos 232 e 233, não foram consideradas inconsistentes as despesas realizadas com recursos próprios, no total de R\$ R\$ 218.359,00, em razão da possibilidade ampla de gama de bens e serviços passíveis de serem adquiridos com recursos da ação 2004.

260. Entretanto, as despesas realizadas com os recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde, que na planilha à peça 41 totalizaram R\$ 126.172,80 com querosene de aviação, podem ser indevidos, caso não realizados em proveito da prestação de serviços de saúde aos usuários do sistema de saúde próprio da Marinha.

261. Em relação ao Exército e à Aeronáutica, não se observaram irregularidades na aplicação dos recursos relacionados à cooperação objeto da medida provisória em análise, pois as despesas realizadas com os recursos ressarcidos são compatíveis com as ações orçamentárias de suporte do apoio logístico prestado.

### 3.2.7 Conclusão

262. A análise realizada permitiu esclarecer que os gastos com bens e serviços de saúde realizados pelo Exército e Marinha com recursos da MP 1.032/2021, detalhados nas planilhas às peças 48 e 49, não significam aplicação de recursos do SUS em benefício das Forças Armadas.

263. Tais gastos refletem o emprego de recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde em contrapartida ao apoio logístico prestado pelas Forças Armadas, com recursos próprios, para as ações de enfrentamento à Crise de Covid na Região Norte do País no começo de 2021.

264. Todavia, conforme explorado nos parágrafos 115 a 117 deste relatório, não se afasta a possibilidade de ter havido emprego indevido de recursos do SUS em proveito dos sistemas de saúde próprios dos militares, pois, conforme detalhado na planilha excel à peça 44, foram realizadas despesas com bens e serviços de saúde aparentemente incompatíveis com o Programa Nacional de Imunização.

265. Tendo sido custeados com recursos oriundos da MP 1.015/2020, editada para financiar o Programa Nacional de Imunização, e descentralizados no âmbito de TED, os referidos gastos não espelham despesas realizadas a título de ressarcimento. De todo modo, como eles não foram objeto de questionamento junto às forças, não há como concluir, no presente momento, a respeito de sua regularidade e de seus destinatários, se a população em geral ou os usuários do sistema de saúde próprio do Exército.

266. Quanto aos gastos realizados com os recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde em contrapartida ao apoio logístico prestado pelas Forças Armadas, com recursos próprios, para as ações de enfrentamento à Crise de Covid na Região Norte do País no começo de 2021, verificou-se que parte deles foi irregular.

267. No caso do Exército, constatou-se que despesas com bens e serviços de saúde realizadas com aqueles recursos extrapolaram o montante gasto pela força com bens e serviços de saúde no apoio logístico prestado. Assim, restou constatado que recursos que deveriam recompor a dotação de ações orçamentárias utilizadas pelo Exército para a cooperação prestada foram empregados em despesas com elas incompatíveis, cobertas por outras ações.

268. Além das despesas irregulares com bens e serviços de saúde, verificou-se também que o Exército utilizou recursos ressarcidos que deveriam recompor a dotação da ação orçamentária 212B, empregada como uma das fontes financeiras do apoio logístico prestado, para realizar despesas com ela incompatíveis.

269. Ademais, constatou-se também que o Exército listou entre as ações orçamentárias utilizadas para prestar o apoio logístico à crise sanitária da Região Norte e que fundamentaram os pedidos de ressarcimento a ação 4324, que é do Ministério da Saúde, vinculada à unidade

orçamentária 36901 - Fundo Nacional de Saúde - e ao programa 5019 - Atenção Primária à Saúde.

270. Sua operacionalização, conforme o descritor da ação, ocorre na forma de cooperação, por intermédio de transferência de recursos do Ministério da Saúde aos Comandos da Marinha e Exército, utilizando instrumento próprio. Ou seja, recai sobre tal ação suspeita a respeito da regularidade de ela ter sido objeto de pedido de ressarcimento no valor de R\$ 158.996,07.

271. Por parte da Marinha, identificou-se que créditos da ação orçamentária 2004 ressarcidos pelo Ministério da Saúde, em contrapartida ao apoio prestado no contexto da MP 1.032/2021 e da MP 976/2020, foram utilizados no custeio de despesas que podem não ter correlação com a finalidade estabelecida para a referida ação orçamentária.

272. As situações exploradas em relação ao Exército representam infração ao art. 167, VI, da Constituição Federal, pois caracterizaram transferência, sem previsão legal, de recursos de uma determinada categoria de programação para realizar despesas cobertas por outra. Em relação à Marinha, as informações contidas nos autos não permitem conclusão sobre a regularidade das despesas examinadas, sendo necessário aprofundamento da análise.

273. Assim, de modo a possibilitar a devida apuração e eventuais responsabilizações, propor-se-á a autuação de processo apartado.

274. Por fim, constatou-se que foram realizadas despesas pelo Exército, com recursos próprios, no contexto do apoio logístico ressarcido com recursos da MP 1.032/2021, incompatíveis com as ações orçamentárias de suporte dos gastos, sem contudo ter sido possível avaliar sua regularidade em face da ausência de regulamentação do instituto do ressarcimento.

275. Tal constatação reforça a necessidade já apontada por ocasião da análise do achado 1 de complementação da regulamentação do Decreto 10.426/2020, de modo a não restar dúvidas a respeito da obrigatoriedade ou não de as despesas realizadas pelo órgão descentralizado em apoio ao órgão descentralizador e que serão objeto de ressarcimento terem vinculação finalística com as ações orçamentárias de suporte dos gastos.

276. Dessa forma, propor-se-á recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 29, parágrafo único do Decreto 10.426/2020, c/c art. 11 da Resolução TCU 315/2020 e art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, que complemente a regulamentação do Decreto 10.426/2020 com vistas a esclarecer a respeito da possibilidade ou não de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador e a instituir procedimentos e controles para tratar os riscos explorados no achado.

### 3.2.8 Proposta de encaminhamento

277. De todo o exposto, propor-se-á recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 29, parágrafo único do Decreto 10.426/2020, no art. 167, VI, da Constituição Federal, no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 e no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, que complemente a regulamentação do Decreto 10.426/2020 com vistas a:

a) esclarecer a respeito da possibilidade ou não de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;

b) padronizar o nível de detalhamento das despesas que serão objeto de pedido de ressarcimento pelo órgão descentralizado, incluindo a indicação das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros, o exame de sua compatibilidade com a finalidade pactuada;

c) estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi; e

d) instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar, rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema as despesas realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador.

278. E no tocante à utilização de recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde com a realização de despesas incompatíveis com as ações orçamentárias de suporte do apoio logístico prestado no contexto das MP 976/2020 e 1.032/2021, bem como em relação à realização de ressarcimento ao Exército de despesas provenientes de recursos do Ministério da Saúde, propor-se-á a autuação de processo apartado.

3.3 Achado 3: Utilização de recursos consignados ao Ministério da Defesa para combate ao Covid-19 em despesas incompatíveis com os requisitos estabelecidos.

#### 3.3.1 Situação encontrada

279. Foram distribuídos recursos para o custeio de alimentação de efetivos de organizações militares do Exército empregados nas ações de enfrentamento ao Covid-19 em valor superior à necessidade.

280. Organizações militares do Exército aplicaram recursos provenientes de crédito extraordinário para enfrentamento à pandemia em despesas (manutenção de bens imóveis) que não preenchiam os pressupostos de imprevisibilidade e urgência, previstos no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

#### 3.3.2 Critérios

- a) art. 167, VI e § 3º, da Constituição Federal;
- b) exposição de motivo das medidas provisórias de suporte dos gastos examinados;
- c) princípio da motivação (art. 2º da Lei 9.784/99);
- d) ADI 4.048/2008;
- e) Acórdão TCU 1358/2018 – Plenário;
- f) DIEEx nº 64-SPE/CCIEEx-circular, de 1º de abril de 2020;
- g) Diretriz do DGP/D Sau para a pandemia de Covid-19 (peça 1821); e
- h) Portaria 1.232/GM, de 18 de março de 2020, do Ministério da Defesa

#### 3.3.3 Evidências

- i) planilha com o detalhamento das despesas realizadas às peças 28;
- j) documentos de resposta a requisições da fiscalização juntadas às peças 365 a 400, 481 a 2027

#### 3.3.4 Causas

- a) falhas de supervisão e controle;
- b) ineditismo e emergencialidade da pandemia; e
- c) possíveis negligências

#### 3.3.5 Efeitos

- a) distorção dos valores efetivamente empregados no combate ao Covid-19

#### 3.3.6 Análise

##### 3.3.6.1 Considerações preliminares

281. Conforme já explorado na seção 1.3 deste relatório, a análise sobre a regularidade na aplicação dos recursos oriundos das MP 921, 929 e 985/2020, no que se refere à conformidade com as finalidades estabelecidas, restringiu-se às despesas realizadas pelo Exército com manutenção de bens imóveis e com concessionárias de água e esgoto e energia elétrica, realizadas por centenas de organizações espalhadas Brasil afora.

282. Tais despesas, no âmbito do acompanhamento realizado no TC 018.916/2020-1, foram objeto de apuração preliminar, a qual não foi exitosa no sentido de possibilitar a coleta de evidências adequadas e suficientes para permitir conclusão a respeito de sua regularidade.

283. Na presente fiscalização a apuração foi aprofundada. Diferentemente da conduzida naquela outra, que envolveu a obtenção de esclarecimentos perante um único órgão do Exército, foram diligenciadas neste processo 59 (cinquenta e nove) organizações militares para que justificassem as despesas realizadas, com base em respostas a questionamentos específicos realizados pela equipe de fiscalização.

284. A escolha das unidades a serem diligenciadas, por amostragem não probabilística, levou em consideração: a sua natureza; as justificativas apresentadas na apuração realizada no TC 018.916/2020-1; e a materialidade de gastos.

285. A seguir será realizada análise resumida sobre a regularidade das despesas avaliadas. A análise individual sobre as justificativas apresentadas por cada uma das organizações militares diligenciadas, por categoria de gasto examinada, e levando-se em consideração os critérios listados no parágrafo 66 deste relatório, constam dos apêndices I a V ao final deste relatório.

#### 3.3.6.2 Manutenção de bens imóveis

286. Preliminarmente, serão abordadas as razões que levaram a equipe de fiscalização a questionar a legitimidade da realização desse tipo de despesa com recursos oriundos de crédito extraordinário para o enfrentamento da pandemia do Covid-19.

287. Elas se encontram nas instruções às peças 209 e 324 do TC 018.916/2020-1, tendo sido transcritas na instrução de peça 52 destes autos. Podem ser resumidas nos seguintes termos:

a) por ser o ambiente militar severamente controlado e disciplinado, estimava-se baixa a probabilidade da ocorrência de avarias severas nas instalações no curto período em que foram utilizadas em benefício das ações de enfrentamento, a ponto de justificar a realização de obras de reforma, como troca de pisos e telhados, tipos de despesa que são realizadas de forma bastante esporádica, dado o longo tempo de uso que demandam (muitos anos) para justificar sua realização;

b) as instalações estavam sendo utilizadas regularmente antes da pandemia, o que afasta a presença dos requisitos da urgência e da imprevisibilidade para justificar despesas de melhoria previamente a sua utilização por terceiros;

c) concentração dos gastos no Exército;

d) existência de ações orçamentárias específicas para a finalidade, previstas no orçamento ordinário; e

e) justificativa não comprovada apresentada pelo Exército de que as despesas teriam sido necessárias em razão do apoio de alojamento a efetivos superiores ao normal alojados nas organizações militares (profissionais de saúde civis e militares em trânsito fora de suas sedes), em cumprimento a missões de apoio de saúde e combate a pandemia da Covid-19.

288. Ao todo, foram gastos com o item de despesa em análise, excluindo-se os hospitais militares, R\$ 1.840.001,48 (peça 34), valor que considera todo o ano de 2020 até outubro de 2021.

289. A amostra de organizações diligenciadas compreendeu as 20 unidades abaixo listadas, de um total de 75, que mais despenderam recursos com o item de despesa em exame, totalizando o valor de R\$1.461.777,45, correspondente a 79% do total gasto.

Tabela 13 - Gastos com manutenção de bens imóveis, ação 21C0, das MP 921, 929 e 985/2020

Unidade	Valor empenhado pago (R\$)
11. DEPOSITO DE SUPRIMENTO	300.953,14
16 BATALHAO LOGISTICO	186.036,00
COMANDO 4 BRIGADA DE CAVALARIA MECANIZADA	89.579,41
12º BATALHAO DE INFANTARIA LEVE-MONTANHA	84.999,87
10 REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO	82.822,88
COMANDO 11 BRIGADA INFANTARIA LEVE (GLO)	73.807,36
17 REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO	72.280,55
20 REGIMENTO DE CAVALARIA BLINDADO	60.235,33
1 REGIMENTO DE CAVALARIA DE GUARDA	56.090,00
11 REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO	56.042,25
COMANDO DO COMANDO MILITAR DO SUL	49.095,96
COMANDO/1A BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	48.579,89
COMANDO 23 BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	48.468,87
28 BATALHAO LOGISTICO	42.819,49
9 GRUPO DE ARTILHARIA DE CAMPANHA	40.890,06
57 BATALHAO DE INFANTARIA MOTORIZADO (ES)	40.000,00
25 BATALHAO LOGISTICO (ES)	39.998,12
CENTRO DE EMBARCACOES DO COM.MIL.DA AMAZONIA	32.554,58
BASE DE ADMINISTRACAO E APOIO DO IBIRAPUERA	28.656,59
BASE DE ADMINISTRACAO E APOIO DO CMP	27.867,10
<b>TOTAL</b>	<b>1.461.777,45</b>

Fonte: Peça 35

290. Com vistas a propiciar esclarecimento sobre a necessidade da despesa, as organizações foram demandadas a informar/encaminhar:

a) se alojaram pessoal estranho ao efetivo orgânico da unidade, seja civil ou militar, para as ações de combate à pandemia;

b) se as melhorias patrimoniais executadas com os bens e serviços listados na planilha à peça 35 eram condicionantes para as ações de enfrentamento à pandemia executadas pela unidade, ou seja, se a sua não realização impediria o cumprimento das missões atribuídas, com as devidas justificativas em caso de resposta positiva;

c) as ações de enfrentamento que justificaram o alojamento, entre as seis listadas na Portaria 1.232/GM, de 18 de março de 2020, do Ministério da Defesa;

d) os efetivos alojados, sua origem e os correspondentes períodos;

e) obras e melhorias realizadas nos imóveis da unidade com os materiais/serviços adquiridos; e

f) cópia das publicações em boletim interno ou outros documentos equivalentes que comprovem as informações apresentadas.

291. A análise sobre as respostas apresentadas por cada uma das organizações militares encontra-se no apêndice III ao final deste relatório.



292. Com base nas respostas apresentadas pelas organizações, e considerando os critérios jurisprudenciais que condicionam a utilização de recursos oriundos de crédito extraordinário, explorados na seção 2.1.2 deste relatório, abaixo transcritos, foi realizado o exame de conformidade das despesas realizadas.

a) realização de despesas imprevisíveis e urgentes;

b) as aquisições devem estar estritamente correlacionadas com bens e serviços essenciais às ações de enfrentamento da pandemia, e em consonância com os objetivos e finalidades estabelecidos nas medidas provisórias que aprovaram os créditos extraordinários;

c) as aquisições devem ser necessárias e em quantidade não superior à suficiente ao atendimento das ações emergenciais, não sendo admitida a pretensão de estocagem ou se fundamentar em legado para uso posterior; e

d) impossibilidade de utilização dos recursos para atendimento de despesas regulares da Força, que possuem orçamento próprio e que são realizadas de forma usual, periódica e programada, a não ser para custeio de despesas acima do previsto na dotação orçamentária ou para efetivar reposições de estoques e manutenção de bens e meios que sofram eventuais desgastes de utilização.

293. Em resumo, foi constatado que grande parte das organizações não alojou pessoal estranho aos seus quadros, o que afasta, em relação a elas, a justificativa apresentada em resposta ao primeiro questionamento sobre o tema, realizado no âmbito do TC 018.916/2020-1 e resumido na alínea 'e' do parágrafo 287 acima.

294. Todavia, algumas organizações justificaram as despesas com base em expectativa de que poderiam alojar pessoas externas, sejam civis ou militares de outras unidades, em trânsito fora de suas sedes. Sobre a previsão normativa de tal possibilidade, apontaram a letra d, item 4, da Portaria 1.232/GM, de 18 de março de 2020, do MD, abaixo transcrito.

‘3. Aos Comandos Conjuntos Ativados, que iniciem seus planejamentos de acordo com as seguintes possibilidades, entre outras:

(...)

d) Apoie com meios de transporte, fornecimento de alimentação e alojamento para as equipes envolvidas;’

295. Ocorre que tal disposição não permite a interpretação de que deveria ser preparado local específico para alojar pessoal estranho aos quadros da organização, autorizando intervenções, reformas ou construções em espaços militares para essa finalidade.

296. Em consequência, não havia previsão de efetivos externos a alojar, o que inviabilizava cálculo do dimensionamento da instalação a ser construída/adaptada para fins de alojamento, bem como dos seus custos.

297. O que é possível extrair do dispositivo normativo citado é que as organizações deveriam prestar apoio de alojamento na medida de sua possibilidade, se tivessem disponibilidade para isso.

298. De fato, não atende ao princípio da razoabilidade cogitar-se a aplicação de recursos oriundos de endividamento da União, autorizados apenas para casos urgentes e imprevisíveis, na realização de investimentos cuja necessidade não era confirmada e que visaria atender a uma situação temporária.

299. Nesse sentido, necessário ressaltar que os valores propostos pelo Ministério da Defesa ao Ministério da Saúde para a realização dos apoios logísticos às ações de enfrentamento foram muito superiores aos efetivamente executados.

300. Conforme registrado na tabela 2, para o TED 2/2021, apenas R\$ 25.302.935,20 do total de R\$ 95.000.000,00 sugerido pelo Ministério da Defesa e pactuado no instrumento foram de fatos executados. E em relação à crise sanitária da Região Norte, dos R\$ 611.072.229,63

solicitados pelo Ministério da Defesa (peça 2121, p. 5) de serem repassados por meio de TED, apenas 143.087.230,05 foram repassados via ressarcimento de despesas.

301. Plenamente razoável, entretanto, a ocorrência de pequenas ações de reparação/manutenção superficiais nas instalações prediais, como pintura de paredes, por exemplo, ou até mesmo pequenas obras para tornar disponíveis alojamentos interditados por falta de condições de uso.

302. Contudo, não foi apenas isso que se observou, tendo sido realizadas obras de reforma de grande vulto em várias unidades, como adaptação de instalações para construção de alojamentos e de salas de instrução e a realização de troca de pisos e de telhado em alojamentos que se encontravam em uso.

303. Havendo a necessidade de o governo federal apoiar no alojamento de civis e militares em trânsito, envolvidos nas ações de enfrentamento à pandemia, e inexistindo vagas em organizações militares federais, outras alternativas poderiam ser mais vantajosas, como, por exemplo, a utilização de hotéis e pousadas, cujos custos seriam cobertos com o pagamento de diárias.

304. Além do mais é uma opção que não requer desembolsos sem comprovação de sua necessidade, como foi verificado na decisão de se preparar instalações para a oferta de vagas de alojamentos que eram incertas quanto à sua ocupação.

305. Outras justificativas apresentadas para as despesas em análise foram a necessidade de se observar os protocolos de distanciamento social, de intensificação da higienização e de isolar pessoas contaminadas ou suspeitas.

306. Sob o primeiro argumento, foram realizadas obras de melhoria em alojamentos que estavam em uso regular, como a troca de piso, de telhado, conserto de portas de armários individuais e instalação de forro de PVC no teto. Todavia, elas não se justificam, pois não promovem o distanciamento social e não preenchem os critérios citados no parágrafo 292.

307. Com base no segundo argumento, observou-se, por exemplo, a troca de torneiras manuais por automáticas em banheiros. No entanto, os critérios citados no parágrafo 292, associados com o endividamento da União para a disponibilização dos recursos, não autorizavam esse tipo de despesa.

308. E sobre a explicação de determinados gastos baseada na necessidade de isolamento de pessoas infectadas, igualmente não prospera em razão da orientação do órgão máximo de saúde do Exército, contida na Diretriz do DGP/D Sau para a pandemia de Covid-19. Segundo ela (peça 1821), pessoas diagnosticadas com o vírus, excetuando-se as que moram nos quartéis, deveriam permanecer em isolamento social em domicílio ou, se fosse o caso, serem encaminhadas para atendimento hospitalar.

309. Enfim, o que se pode concluir das despesas analisadas é que muitas delas podem ter sido realizadas, de fato, para dar vazão a demandas reprimidas, que não estão sendo adequadamente suportadas pelas ações orçamentárias específicas para a finalidade.

310. Cumpre destacar que não se questiona a necessidade de melhorar as instalações militares diante dos problemas apresentados em resposta às diligências realizadas, mas a fonte de recursos utilizada para tal, que exigia a observância de determinados pressupostos para sua utilização.

311. Ademais, o fato de grande parte das melhorias realizadas ter sido usufruída por militares empregados em ações de enfrentamento, por si só, não confere regularidade às despesas realizadas, pois elas não preencheram os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência.

312. Não obstante as irregularidades constatadas, entende-se desnecessário aprofundamento da apuração perante esta Corte de Contas pelas seguintes razões:

a) diversos controles preventivos foram adotados pelo MD e Forças singulares para tratar o risco de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, os quais foram explorados no relatório à peça 324 do TC 018.916/2020-1 e também constam de respostas a diligências realizadas neste processo à peça 1999;

b) o ineditismo da situação encontrada, sua complexidade e gravidade, a pulverização das despesas realizadas em centenas de organizações militares espalhadas pelo Brasil e a necessidade de pronta reposta em curto espaço de tempo, o que possivelmente prejudicou o aprimoramento e a plena eficácia dos controles instituídos e a realização de controles detectivos;

c) conforme planilha à peça 35, gastos com manutenção de bens imóveis pararam de ocorrer após o conhecimento, em meados de setembro de 2020, do teor de diligência realizada no âmbito do TC 018.916/2020-1, em que se questionou a regularidade das despesas. Não houve mais empenhos da espécie nos meses de novembro e dezembro;

313. Nada impede, entretanto, que haja apuração interna no âmbito do Exército para apurar se as irregularidades identificadas seriam justificáveis em face de diretrizes e orientações expedidas internamente.

### 3.3.6.3 Gêneros alimentícios

314. As razões que levaram a equipe de fiscalização a questionar a legitimidade da realização desse tipo de despesa com recursos oriundos de crédito extraordinário para o enfrentamento da pandemia do Covid-19 encontram-se nas instruções às peças 209 e 324 do TC 018.916/2020-1, tendo sido transcritas na instrução de peça 52 destes autos. Podem ser resumidas nos seguintes termos:

a) despesas realizadas somente pelo Exército;

b) a alimentação para dar suporte às atividades realizadas no horário regular de expediente já está prevista e é custeada anualmente por créditos orçamentários ordinários, independentemente das atividades em que os militares estão alocados, se em exercícios de preparo para a Defesa Nacional, em atividades de garantia da lei e da ordem ou em atividades de cooperação com o desenvolvimento nacional, como é o caso das ações de enfrentamento à pandemia;

c) de 135 organizações militares realizadoras de gastos com o item em análise (levantamento em julho de 2020), apenas uma delas era da área de saúde, entre 20 outras organizações de saúde que receberam recursos da ação 21C0. Esperava-se que organizações do gênero fossem as mais beneficiadas com aquisições de gêneros alimentícios, pois foram as mais envolvidas nas ações de enfrentamento à pandemia;

d) cerca de 50% das despesas beneficiaram organizações que não possuem tropa, e que por essa condição não são habitualmente empregadas em ações de campo, o que, se confirmado, afastaria o argumento de maior gasto calórico por desgaste físico em operações militares para justificar as aquisições dos gêneros alimentícios questionados;

e) despesas de R\$ 255.931,77 com salgados diversos típicos de coquetel, sorvetes e refrigerantes, que, em razão de seu baixo valor nutritivo e sua finalidade habitual, muito provavelmente não teriam sido utilizadas para o reforço alimentar da tropa empregada na Operação Covid-19; e

f) compra por apenas duas organizações militares de elevada quantidade de carnes bovinas de cortes nobres, filé mignon e picanha, 12.000 kg, total de R\$ 447.478,96, representando 21,7% do total despendido por todas as unidades do Exército com carne bovina em geral, que foi de R\$ 2.063.859,33, distribuído em 65 itens de compra, adquiridos por 45 organizações militares (peça 31).

315. Ao todo, conforme peça 29, foram gastos com o item de despesa em análise, considerando todo o ano de 2020 até outubro de 2021, R\$ 10.220.810,91.

316. A amostra das organizações diligenciadas compreendeu as 20 unidades abaixo listadas, que foram as que mais gastaram com o item de despesa em análise entre as 28 unidades de direção, ensino e comando do Exército que também desembolsaram recursos com alimentação, totalizando R\$ 912.769,51, o que representa 95% do total despendido pelas referidas unidades, ou 8,9% do total gasto por todas.

Tabela 14 - Gastos com gêneros alimentícios, ação 21C0, das MP 921, 929 e 985/2020

Unidade	Valor empenhado pago
COMANDO DA 17 BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	R\$ 177.993,75
COMANDO 11 BRIGADA INFANTARIA LEVE (GLO)	R\$ 129.956,17
COMANDO 23 BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	R\$ 101.041,22
COMANDO DA 22ª BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	R\$ 60.528,16
COMANDO DO COMANDO MILITAR DA AMAZONIA	R\$ 54.796,93
COMANDO DE ARTILHARIA DO EXERCITO	R\$ 49.109,96
COMANDO DO COMANDO MILITAR DO NORDESTE	R\$ 39.228,62
COMANDO 7ª BRIGADA DE INFANTARIA MOTORIZADA	R\$ 36.483,60
COMANDO DA 4A BDA DE INFANTARIA LEVE MONTANHA	R\$ 31.536,28
COMANDO DA 18 BRIGADA DE INF FRONTIEIRA	R\$ 31.290,35
COMANDO DA 2A BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	R\$ 27.776,76
COMANDO DA 3A BDA DE INFANTARIA MOTORIZADA	R\$ 27.489,55
COMANDO 10 BRIGADA DE INFANTARIA MOTORIZADA	R\$ 25.804,00
COMANDO DA 16A BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	R\$ 25.039,36
COMANDO 2 BRIGADA DE CAVALARIA MECANIZADA	R\$ 23.417,42
COMANDO 15 BRIGADA DE INFANTARIA MECANIZADA	R\$ 22.629,55
COMANDO 6 BRIGADA DE INFANTARIA BLINDADA	R\$ 14.285,46
COMANDO 13ª BDA DE INFANTARIA MOTORIZADA	R\$ 11.861,96
ESCOLA DE SARGENTOS DAS ARMAS	R\$ 11.500,41
COMANDO DA 1ª DIVISAO DE EXÉRCITO	R\$ 11.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 912.769,51</b>

Fonte: Peça 32

317. Com vistas a propiciar esclarecimento sobre a necessidade da despesa, as organizações foram demandadas a esclarecer se efetivamente destacaram frações operacionais orgânicas nas ações em campo de enfrentamento à Covid, para justificar a aquisição dos gêneros alimentícios detalhados na peça 32, encaminhando:

- a) as ações de enfrentamento realizadas, entre as seis listadas na Portaria 1.232/GM, de 18 de março de 2020, do Ministério da Defesa;
- b) o período de realização de cada uma das ações realizadas;
- c) o efetivo empregado em cada uma das ações; e
- d) e cópia das publicações em boletim interno ou outros documentos equivalentes que comprovem as informações apresentadas.

318. A análise sobre as respostas apresentadas por cada uma das organizações militares encontra-se no apêndice II ao final deste relatório.

319. As informações solicitadas tiveram a finalidade de possibilitar realizar o cálculo da quantidade de recursos necessários para a aquisição de gêneros alimentícios, levando-se em conta a quantidades de militares empregada por dia, o valor per capita dia e a quantidade de dias de emprego.

320. Com relação ao valor diário com alimentação a ser considerado por pessoa, o Exército informou por meio do documento acostado à peça 257 do TC 018.916/2020-1, datado de 22/9/2020, juntado à peça 2122, p. 193-196 deste processo, que ele é de R\$ 11,65, e que esse valor deve ser acrescido com um valor complementar, de 20%, a título de reforço alimentar, em razão do maior gasto calórico em operações militares.

321. Desse modo, a quantia gasta com gêneros alimentícios por homem/dia para os militares do Exército envolvidos na Operação Covid deveria ser de R\$ 2,33 ( $= 11,65 \times 0,2$ ), no caso de os dias de operação não ultrapassar 22 dias do mês. Isto porque o valor de R\$ 11,65 já é coberto pelo orçamento ordinário, que possibilita alimentar todos os integrantes da organização no período de 22 dias do mês.

322. Acima de 22 dias, e a depender do efetivo da organização alimentado no mês, o valor homem/dia poderá ser de R\$ 13,98 ( $= 11,65 \times 1,2$ ). Com base nessa informação e nos dados diligenciados, listados no parágrafo 317, vislumbrou-se ser possível avaliar a regularidade das despesas.

323. Todavia, constatou-se que a forma como os questionamentos foram realizados não foi a melhor, pois permitiu a apresentação de resposta de diversas maneiras, o que dificultou a apuração que havia sido planejada. Muitas das respostas não vieram acompanhadas da memória de cálculo, apenas se informou o período e o efetivo empregado nas ações, apontando-se como fonte e evidência dos dados os diversos sumários diários de situação que foram anexados às manifestações.

324. Ocorre que tais documentos comprobatórios, por conter expressões de caráter eminentemente técnico, não são de fácil compreensão por quem não é habituado a com eles lidar. Soma-se a isso a identificação de divergências entre os dados informados e os contidos nos diários, o que prejudicou a apuração pela equipe de fiscalização dos valores que seriam necessários para a aquisição de gêneros, nos casos em que os parâmetros de cálculo não foram informados de forma expressa (quantidade de pessoas em cada dia de operação).

325. Quanto à hipótese levantada de que haveria baixa probabilidade de unidades de direção, de ensino e de comando serem empregadas nas ações de enfrentamento, desenvolvendo atividades de campo, ela não se confirmou. Os sumários diários de situação enviados nas respostas comprovam o contrário, que houve participação intensa delas em diversas operações de campo, incluindo feriados, fins de semana e horários fora do expediente.

326. Foi possível constatar também que algumas das unidades incluídas na diligência justificaram o valor despendido com gêneros alimentícios no fato de possuir organização administrativa que destoa do padrão prevalente, com responsabilidade de prover o suprimento a unidades subordinadas que na estrutura organizacional do Exército são, em sua maioria, autônomas administrativamente. Foi o caso, por exemplo, do Comando Militar da Amazônia, da 17ª, 22ª e da 23ª Brigadas de Infantaria de Selva.

327. Apesar das dificuldades encontradas em processar as informações apresentadas, foi possível realizar o cálculo pretendido com a diligência realizada para uma organização militar, em razão de ela ter informado a quantidade total de dias de operação e a quantidade de pessoas empregadas em cada dia.

328. Conforme demonstrado no apêndice II, a 6ª Brigada de Infantaria Blindada aplicou recursos para a aquisição de gêneros de alimentação em valores muito superiores ao que seria necessário, considerando o efetivo empregado e a duração das ações de enfrentamento.

329. Por outro lado, observou-se que os valores executados por determinadas organizações militares, levando-se em conta os dias de operação e os efetivos empregados, aparentaram ser inferior às reais necessidades, a exemplo do Comando Militar da Amazônia.

330. De todo o exposto, pode-se concluir que a distribuição de recursos adicionais para a aquisição de gêneros alimentícios com recursos da Ação 21C0, com a finalidade de reforçar a alimentação nas operações militares, tem amparo normativo na Diretriz de Custeio Logístico

para Operações do Comando Logístico (peça 2122, p. 193-196), a qual estabelece parâmetros objetivos para fins de cálculo do valor de reforço necessário.

331. Todavia, observou-se da análise realizada que o valor necessário de reforço alimentar pode não ter sido efetivamente observado para algumas organizações beneficiadas com recursos do gênero.

332. Nada obstante, entende-se desnecessário o aprofundamento das apurações com base nos mesmos motivos elencados na análise dos gastos com manutenção de bens imóveis.

333. Por fim, quanto ao dispêndio de recursos da ação 21C0 com alimentos de luxo, especificamente com a aquisição de filé mignon e picanha por apenas duas unidades do Exército, mas em grande quantidade, a análise realizada no apêndice I ao final deste relatório demonstrou que normativo interno do Exército autoriza a compra dos citados cortes bovinos nobres.

334. Contudo, não se pode olvidar que a atuação da administração pública, além de observar o princípio da legalidade, deve atentar para os demais princípios que a regem, dentre eles o da razoabilidade e do interesse público, previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999.

335. Nesse sentido, entende-se que violou tais princípios a utilização de recursos tão caros à sociedade, oriundos de endividamentos da União que agravaram ainda mais a crise econômica e social vivenciada pelo Brasil, para a aquisição de artigos de luxo, quando disponíveis alternativas mais baratas e que igualmente cumpriam a finalidade pretendida.

336. Nada obstante, sobre o assunto entende-se desnecessária a adoção de medidas adicionais, haja vista que a nova lei de licitações, Lei 14.133/2021, no artigo 20, veda a aquisição de artigos de luxo para suprir demandas da administração pública, estabelecendo que os itens de consumo a serem adquiridos deverão ter qualidade comum.

#### 3.3.6.4 Água, esgoto e energia elétrica

337. Os motivos que levantaram suspeitas sobre a necessidade dessas despesas foram:

a) gastos realizados exclusivamente pelo Exército, desconsiderando-se as organizações de saúde; e

b) aparente não aplicação da justificativa apresentada em resposta à primeira indagação sobre as despesas, maior consumo com aquartelamento de tropa, levando-se em conta a natureza de algumas unidades que aplicaram recursos com o item de despesas em análise, que, por serem de direção, comando e suprimento, não possuíam tropa.

338. Ao todo, conforme peça 36, foram gastos com os itens de despesa em análise, considerando todo o ano de 2020, R\$ 1.014.724,07.

339. A amostra das organizações diligenciadas compreendeu as 20 unidades abaixo listadas, que foram as que mais gastaram com os itens de despesa em análise entre as 45 unidades de direção, comando e logística do Exército que também desembolsaram recursos com os referidos itens, totalizando R\$ 900.299,09, o que representa 90% do total despendido pelas referidas unidades.

Tabela 15 - Gastos com energia elétrica, água e esgoto, ação 21C0, das MP 921, 929 e 985/2020

Unidade	Valor empenhado pago (R\$)
COMANDO 11 BRIGADA INFANTARIA LEVE (GLO)	319.955,41
BASE DE ADMINISTRACAO E APOIO DO IBIRAPUERA	135.000,00
COMANDO DO COMANDO MILITAR DA AMAZONIA	76.650,00
COMANDO DA 17 BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	55.999,92
25 BATALHAO LOGISTICO (ES)	32.400,00
COMANDO 23 BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA	30.000,00

COMANDO 13 BDA DE INFANTARIA MOTORIZADA	29.800,74
COMANDO 2 GRUPAMENTO ENGENHARIA	27.792,00
BATALHAO ESCOLA DE COMUNICACOES	26.000,00
27 BATALHAO LOGISTICO	25.654,62
12. BATALHAO DE SUPRIMENTO	22.728,72
COMANDO DO COMANDO MILITAR DO NORDESTE	20.000,00
COMANDO DE ARTILHARIA DO EXÉRCITO	14.593,32
COMANDO DA 18 BRIGADA DE INF FRONTEIRA	13.000,00
23 BATALHAO LOGISTICO DE SELVA	12.999,96
16 BATALHAO LOGISTICO	12.112,20
COMANDO DA 3A BDA DE INFANTARIA MOTORIZADA	12.112,20
9º GRUPAMENTO LOGISTICO	12.000,00
CMDO GRUPAMENTO UNID.ESCOLA/9ª BDA INF MTZ	11.500,00
BASE DE APOIO LOGISTICO DO EXÉRCITO	10.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>900.299,09</b>

Fonte: Peça 37

340. Com vistas a esclarecer a necessidade da despesa, as organizações foram demandadas a informar se efetivamente alojaram tropa visando a preparação para as ações de enfrentamento ao Covid-19, encaminhando:

- a) as ações de enfrentamento que justificaram alojamento, entre as seis listadas na Portaria 1.232/GM, de 18 de março de 2020, do Ministério da Defesa;
- b) os efetivos alojados, sua origem e os correspondentes períodos;
- c) valor médio mensal gasto pela unidade com energia elétrica em 2020;
- d) valor médio mensal gasto com água e esgoto em 2020;
- e) efetivo de pessoal lotado na unidade em 2020;
- f) outras justificativas para a utilização da ação 21C0 para custear despesas com concessionárias de energia elétrica, água e esgoto; e
- g) cópia das publicações em boletim interno ou outros documentos equivalentes que comprovem as informações apresentadas.

341. A análise sobre as respostas apresentadas por cada uma das organizações militares encontra-se no apêndice IV ao final deste relatório.

342. As informações solicitadas tiveram a finalidade de possibilitar verificar se houve consumo a maior do que o habitual por conta das ações de enfrentamento à pandemia e se os valores gastos se justificariam em razão dos motivos elencados para explicar o aumento do consumo.

343. Das análises realizadas sobre as respostas apresentadas por cada organização diligenciada, constata-se que o consumo foi justificado para algumas delas, tanto em razão do maior efetivo alojado diuturnamente para propiciar condições de pronta resposta após acionamento, quanto em função da necessidade de manter em funcionamento 24 horas por dia centros de comando e controle das operações.

344. Por outro lado, em determinadas organizações foi verificado que o consumo médio mensal no período anterior ao início da pandemia, entre os meses de janeiro e março de 2020, não se alterou em relação ao consumo médio mensal verificado no restante do ano. E em outras organizações foi observado aumento significativo do consumo no período da pandemia.

345. Tais constatações sugerem que não haveria necessidade de aporte adicional de recursos para o custeio das despesas em análise nas unidades em que não houve alteração do consumo médio mensal durante o ano.

346. Todavia, considerou-se não ser possível ser taxativo a esse respeito em razão da insuficiência da evidência. Em determinadas organizações, pode ter havido maior consumo com concessionárias nos primeiros três meses do ano, o que não é captado pelo cálculo realizado, por ter considerado apenas o exercício de 2020.

347. Para algumas organizações não foi possível realizar a análise pretendida em razão do não fornecimento integral dos dados requeridos. Entretanto, de modo geral, não se observaram aparentes discrepâncias nos dados de consumo em face do porte das organizações e das ações de enfrentamento realizadas.

348. Enfim, constatou-se não ser possível ser conclusivo quanto a regularidade de todos os gastos realizados em decorrência de os dados solicitados não terem sido suficientes para possibilitar tal análise. De todo modo, considerando a pertinência dos argumentos apresentados para justificar as despesas e a inexistência aparente de excessos nos valores despendidos, considera-se desnecessário o aprofundamento do exame.

#### 4. QUESTÕES DE AUDITORIA

349. No presente tópico serão abordadas as questões de auditoria contidas no processo de Solicitação do Congresso Nacional que originou a fiscalização documentada neste processo e que ainda não foram tratadas nos achados. Elas estão resumidas na seção 1.3 deste relatório.

350. As que serão exploradas adiante, portanto, são as contidas nas alíneas ‘a’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’ do parágrafo 13.

4.1. Em que medidas as despesas efetuadas contribuíram para o enfrentamento à pandemia e os resultados alcançados

351. Essa questão também foi objeto do acompanhamento realizado por este Tribunal no âmbito do TC 018.916/2020-1, o qual abrangeu tanto a conformidade dos gastos quanto o desempenho das ações de enfrentamento a cargo do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares com recursos a eles consignados diretamente por meio de créditos extraordinários.

352. Sobre o desempenho, foi realizada diligência específica com essa finalidade naquele processo, em meados de 2021, para se conhecer os resultados obtidos com a aplicação dos recursos oriundos das MP 921, 929 e 985/2020.

353. As respostas apresentadas pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos Militares foram resumidas no voto condutor do Acórdão 2815/2021-TCU-Plenário, prolatado naquele processo, e permitem identificar os seguintes resultados auferidos com as ações de enfrentamento.

##### 353.1 Exército

a) desinfecção de material e instalações de interesse da sociedade e do cidadão, tais como rodoviárias, estações de metrô, portos, aeroportos, armazéns, e outros locais de eventual aglomeração intensa da população, com a utilização de meios apropriados e disponíveis do Exército Brasileiro, totalizando cerca de 8.685 ações;

b) atividades de apoio em ações solidárias de entrega de *kits* de alimentação e apoio de saúde em aldeias indígenas, em conjunto com a Fundação Nacional do Índio (Funai) e com os Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (DSEIs), totalizando cerca de 897 ações nessa linha, objetivando contribuir para a preservação dos povos indígenas;

c) instalação de Hospital de Campanha em apoio ao governo do Amazonas, na cidade de Manaus (Hospital Delphina Rinaldi Abdel Aziz – 22 leitos de UTI), em caráter episódico e complementar, dentro das possibilidades técnicas de recursos humanos das Forças Armadas, empregando militares de Saúde do Exército, conduzindo ao atendimento de um público de



2.219 pessoas, com a finalidade de mitigar o colapso do Sistema Único de Saúde (SUS), sempre com o intuito de salvar vidas, e, assim, com o desdobramento do Hospital de Campanha em apoio ao Sistema Único de Saúde, por meio da ‘mão amiga’ do Exército Brasileiro, realizando sua contribuição para salvar mais de 2.200 vidas da população brasileira;

d) realização de 1.470 ações em cooperação às campanhas nacionais de doação de sangue, colaborando com a reposição de estoques dos hemocentros, mitigando os impactos causados pela pandemia da Covid-19;

e) produção de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) por Organizações Militares do Exército Brasileiro, com vistas a diminuir a propagação da Covid-19 na luta pela prevenção e controle do problema;

f) apoio logístico em ações subsidiárias, por meio da distribuição de *kits* de alimentação em comunidades menos favorecidas de recursos, totalizando cerca de 1.081 ações, contribuindo para a proteção e o fortalecimento da segurança alimentar da população;

g) realização de 13.887 ações de triagem de pessoas e controle sanitário, em apoio a órgãos e agências públicas com grande fluxo de pessoal, cooperando com as atividades de controle e conscientização da população no combate ao Covid-19;

h) execução de 5.034 campanhas de conscientização por meio da realização de palestras, panfletagens, divulgação em veículos de imprensa e mídias digitais, contribuindo para a intensificação da adoção de medidas preventivas, por parte da população, no combate ao Covid-19;

i) transporte de insumos médicos e hospitalares por meio aéreo, com a finalidade de complementar o Sistema Único de Saúde, totalizando aproximadamente 625 horas de voo de helicópteros da Aviação do Exército Brasileiro.

j) realização de 15.558 ações de patrulhamento e controle da faixa de fronteira com a finalidade de contribuir para a segurança da população e controle da ameaça caracterizada pela contaminação provocada pelo novo Coronavírus;

k) execução de 20.269 ações de apoio a Órgãos de Saúde durante a execução da campanha nacional da vacinação em consonância com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, do Ministério da Saúde, reiterando a união de esforços no combate à pandemia;

l) planejamento e execução de 1.224 atividades de capacitação de Equipes de Apoio à Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear de Organizações Militares, órgãos e agências federais, estaduais e municipais, para atuar no reconhecimento, proteção e descontaminação biológica em face do novo Coronavírus, em apoio às ações preventivas e de contenção do vírus;

m) participação na articulação e funcionamento dos Comandos Conjuntos operados pelas Forças Armadas nas cidades de Manaus-AM, Belém-PA, Recife-PE, Natal-RN, Salvador-BA, Brasília-DF, São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Campo Grande-MS e Porto Alegre-RS, a fim de dar celeridade na tomada de decisão, visando atender às necessidades da sociedade em face dos desafios apresentados pelo combate ao novo Coronavírus; e

n) montagem de infraestruturas de apoio para funcionamento de Hospitais da Rede Municipal e Estadual, nas cidades de Campina Grande-PB, Macaíba-RN, São Paulo-SP, dentre outras, com vistas a aumentar a capacidade e qualidade de pré-atendimento aos pacientes infectados com o novo Coronavírus.

353.2 Marinha - as ações executadas estão publicadas no endereço eletrônico (<https://www.marinha.mil.br/combate-ao-covid19/acoes-marinha-do-brasil>), que podem ser assim resumidas e enumeradas:

a) capacitação do pessoal da área de saúde e socorristas para executarem a triagem, identificação, tratamento, internação e acompanhamento de pacientes;

- b) utilização de impressoras 3D para produção de máscaras para os profissionais de saúde;
- c) intensificação das campanhas de esclarecimento, criação de canal informativo e de central de teleatendimento, dedicados à Família Naval, como medidas de prevenção e proteção contra a ameaça representada pelo vírus;
- d) descontaminação das Organizações Militares e locais de grande circulação de pessoas;
- e) ampliação da capacidade produtiva do Laboratório Farmacêutico da Marinha, permitindo a fabricação de álcool em gel e apoio à produção de Difosfato de Cloroquina;
- f) prorrogação pela Diretoria de Portos e Costas, em 120 dias, do prazo de validade para certificados, declarações de conformidade, defesas, recursos, carteira de habilitação de amador e etiqueta da caderneta de habilitação e registro;
- g) realização de curso, ministrado por militares especializados em Defesa Biológica, Nuclear, Química e Radiológica para capacitar bombeiros e agentes de Defesa Civil;
- h) ampliação da capacidade das Organizações Militares de Saúde da MB para enfrentamento à pandemia;
- i) emprego de militares especializados em Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica na condução de passageiros originários de navios de cruzeiro; e
- j) apoio de pessoal a campanhas nacionais de vacinação coordenadas por Órgãos do Sistema de Saúde.

353.3 Aeronáutica – apoio com o emprego de aeronaves em missões de Transporte Aerológico e Evacuação Aeromédica, destacando-se as seguintes ações:

- a) repatriação de brasileiros por ocasião da Pandemia;
- b) transporte de material médico, álcool em gel, luvas, máscaras, medicamentos, respiradores, EPIs, equipamentos de descontaminação, cilindros de oxigênio, cestas básicas e materiais para comunidades indígenas, e, entre outros, o transporte de equipe médica em ações de apoio ao combate ao Covid-19;
- c) transporte de materiais, equipamentos e pessoal para mobilização de UCS (Unidade Celular de Saúde).
- d) transporte de pacientes para serem atendidos em outras localidades, muitas vezes em UTIs aéreas;
- e) transporte, de 24 de março de 2020 a 22 de dezembro de 2020, de 857,2 toneladas de carga em apoio à Operação Covid;
- f) transporte de 3.720 pessoas nessas missões, com emprego de 2.347 horas de voo de aeronaves da FAB em prol da Operação, em um total de 236 missões;
- g) participação de equipes de saúde no resgate de 34 brasileiros na China, na Operação Regresso à Pátria Amada Brasil, incluindo o apoio médico e psicológico dos repatriados, durante a quarentena na ALA 2, na cidade de Anápolis/GO;
- h) implantação de postos de vacinação contra a Covid-19 nas seguintes localidades: Museu Aeroespacial (MUSAL), sediado na Guarnição de Aeronáutica dos Afonsos (GUARNAE-AF); ALA 11, sediado na Guarnição de Aeronáutica do Galeão (GUARNAE-GL); posto de vacinação no Distrito Federal; posto de vacinação no Clube dos Oficiais da Aeronáutica da Guarnição de Belém (COAGB T1);
- i) apoio com equipes de saúde da FAB no Acordo de Cooperação Institucional entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Saúde, para Transporte Aeromédico Emergencial de pacientes críticos, portadores de Covid-19 (EVAM UTI COVID), que necessitam de leitos de Terapia Intensiva no Sistema Único de Saúde (SUS); e

j) missões de apoio às comunidades indígenas, com assistência médica e vacinação.

354. No que se refere aos resultados obtidos com o apoio logístico prestado às ações de enfrentamento ao Covid-19 a cargo do Ministério da Saúde, por meio de recursos descentralizados aos Comandos Militares, não é possível, com base nas ações publicadas nos sítios eletrônicos das Forças, obter tais informações, pois não há a indicação de quais ações teriam sido custeadas com recursos do Ministério da Saúde.

355. De todo modo, consulta aos processos administrativos SEI de gestão dos recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde às Forças Armadas, juntados por cópia a este processo, esclarecem parcialmente os resultados obtidos, havendo informações detalhadas sobre o apoio ao atendimento a indígenas em 2020, custeado com recursos da MP 976/2020, e ao Programa Nacional de Imunização (TED 2/2021 – MP 1.015/2020)

356. A cooperação prestada pelas Forças Armadas aos indígenas restringiu-se ao transporte aéreo, cujas localidades atendidas, discriminadas abaixo, estão listadas no Ofício N° 22751/SELOP/SUBCLM/CHELOG/EMCFA-MD, juntado à peça 2058, p. 1.

- a. Tabatinga-AM e São Gabriel da Cachoeira-AM, de 15 a 18 de maio de 2020;
- b. Yauaretê, Querari, São Joaquim e Maturacá-AM (CFRN/5°BIS), de 5 a 14 de junho de 2020;
- c. Macapá-AP, Hospital Universitário de Macapá, de 5 a 20 de junho de 2020;
- d. Atalaia do Norte e Região-AM, de 17 a 22 de junho de 2020;
- e. Terras Indígenas Yanomâmi e Raposa Serra do Sol-RR (Auaris, Waicás, Surucucu, Ticoça, Flexal e Maturacá-RR), de 29 de junho a 6 de julho de 2020;
- f. Tiriós-PA, de 17 a 21 de julho de 2020;
- g. Terras Indígenas Xavante-MT: 1ª Fase - de 27 de julho a 3 de agosto de 2020; 2ª Fase - de 3 a 8 de agosto de 2020; 3ª Fase - de 10 a 17 de agosto de 2020; e
- h. Apoio solicitado pelo Of 933/2020/SESAI/GAB/SESAI/MS, de 5 a 6 de agosto de 2020.

357. No tocante ao apoio logístico ao Programa Nacional de Imunização, o relatório final de cumprimento do objeto pactuado por meio do TED 2/2021, acostado à peça 2120, p. 293-295, contém a listagem resumida de todas as ações realizadas pelas três Forças Armadas com os respectivos resultados, abaixo transcritos:

- a) distribuição de vacinas em 18 e 19 de janeiro por meio da Força Aérea Brasileira (FAB}, para 11 capitais e o município de Tabatinga, no Amazonas;
- b) Transporte por aeronaves da FAB de 44 toneladas de caixas com vacinas por meio das aeronaves KC-390, Millennium, C-130 (Hércules}, o C-97 (Brasília} e C-105 (Amazonas) aos Estados do Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá, Piauí, Ceará, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Goiás, além do Distrito Federal;
- c) aplicação de aproximadamente 207.000 doses de vacina em áreas de difícil acesso, contemplando 221 comunidades indígenas;
- d) apoio das Forças Armadas à campanha de vacinação em diversos estados, por meio de ações de triagem, transporte de doses, montagem de infraestruturas e a operacionalização de postos de vacinação próprios para atendimento à população. Nos postos de vacinação operados pelos Comandos Conjuntos, até 11 de novembro de 2021, se destaca a aplicação de 791.396 doses;
- e) aplicação de mais 2.804.389 doses em postos de vacinação apoiados pelos Comandos Conjuntos; e

f) imunização de atletas olímpicos e paralímpicos para as olimpíadas de Tóquio, com a vacinação, até 24/5/20, de 1.133 pessoas com a primeira dose de vacina, entre esportistas e credenciados para o evento.

358. Todavia, não há informações sobre os resultados auferidos com o apoio logístico à crise sanitária na Região Norte do país no começo de 2021 (MP 1.032/2021) nos processos SEI do Ministério da Saúde de gestão dos recursos descentralizados. Os pedidos de ressarcimento apresentados pelo Ministério da Defesa, juntados à peça 2121, p. 57-58, 71-72, 84-85, 104-105, 139-140, 178-179 e 196-197, detalham apenas trechos voados pela FAB para a realização de transporte de oxigênio, materiais e pacientes.

359. Nada obstante, as informações acima são suficientes e não deixam dúvidas a respeito do papel extremamente relevante desempenhado pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas nas ações de enfrentamento à pandemia do Covid-19, determinante para que os números negativos da pandemia não fossem ainda mais elevados.

4.2 Regularidade do processo de execução, pelo Ministério da Defesa, das despesas próprias e descentralizadas, em especial o respeito aos princípios da licitação pública.

360. Conforme já esclarecido na seção 1.3 deste relatório, o exame da regularidade dos gastos realizados, conforme autorizado no Acórdão 2677/2021 – TCU – Plenário, limitou-se ao aspecto da conformidade às finalidades estabelecidas, visto que à Selog foi atribuída a responsabilidade de avaliar as licitações, dispensas e inexigibilidade no tocante à observância dos princípios e regras licitatórias.

361. Os processos autuados no TCU e que questionaram possíveis irregularidades relacionadas com a observância dos princípios e regras licitatórias foram listados no Acórdão 2677/2021 – TCU – Plenário, de 10/11/2021, e receberam prioridade de tramitação por conexão de seus objetos com o objeto da Solicitação do Congresso Nacional.

362. Os processos são os seguintes: TC 016.873/2020-3, 047.592/2020-6, 034.024/2020-4, 022.079/2021-1, 022.066/2021-7 e 018.916/2020-1.

363. Assim, de modo a atender à questão de auditoria em análise, propor-se-á que seja encaminhada cópia do inteiro teor das deliberações neles proferidas ao órgão solicitante da presente fiscalização, a Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).

4.3 Produto ou serviço entregue pelas unidades gestoras do Ministério da Defesa que executaram despesas de forma descentralizada, em especial: Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington; Centro de Aquisições Específicas; Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa; Centro de Obtenção da Marinha no R.J.; Comando Logístico; Comissão do Exército Brasileiro em Washington e Arsenal de Marinha do Rio De Janeiro.

364. Para responder a esse questionamento, basta o envio da planilha excel anexada à peça 40 como item não digitalizável, a qual contém a discriminação de todos os produtos e serviços pagos pelas Forças Armadas com recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde, totalizando R\$ 131.521.385,98, distribuídos em 41.925 itens de empenho.

365. Assim, propor-se-á incluir na proposta de encaminhamento deste relatório o envio da referida planilha à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).

## 5. CONCLUSÃO

366. A fiscalização realizada objetivou responder as seguintes questões de auditoria, formuladas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

a) em que medida as despesas efetuadas contribuíram para o enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil;

- b) regularidade dos atos de gestão do Ministério da Saúde na celebração do Termo de Execução Descentralizada de Recursos;
- c) acompanhamento, pelo Ministério da Saúde, da execução do TED nº 2/2021 em termos de cumprimento do objeto;
- d) regularidade do processo de execução, pelo Ministério da Defesa, das despesas próprias e descentralizadas, em especial o respeito aos princípios da licitação pública;
- e) avaliação da qualidade do gasto e dos resultados da execução das despesas pelo Ministério da Defesa; e
- f) qual o produto ou serviço entregue pelas Unidades Gestoras do Ministério da Defesa que executaram despesas de forma descentralizada, em especial: Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington; Centro de Aquisições Específicas; Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa; Centro de Obtenção da Marinha no R.J.; Comando Logístico; Comissão do Exército Brasileiro em Washington e Arsenal de Marinha do Rio De Janeiro.

#### Questões de auditoria 'b' e 'c'

367. Das apurações realizadas com vistas a responder as questões contidas nas alíneas 'b' e 'c', foi identificado o seguinte achado de auditoria:

Achado 1: Aprovação das despesas informadas pelo Ministério da Defesa relacionadas com o apoio logístico prestado às ações de enfrentamento ao Covid-19 a cargo do Ministério da Saúde com base em documentação comprobatória insuficiente.

368. Restou comprovado do exame realizado ser inquestionável que as Forças Armadas prestaram apoio essencial e imprescindível às medidas de enfrentamento ao Covid-19 empreendidas pelo Ministério da Saúde, sem o qual o número de vítimas da pandemia poderia ser ainda mais expressivo. As evidências a respeito extrapolam os processos de gestão das transferências de recursos, são diversas e estão espalhadas em matérias de diversos veículos de imprensa e no testemunho de milhões de brasileiros.

369. Todavia, foram identificadas oportunidades de melhorias nos processos de trabalho avaliados e a necessidade de apurar irregularidades identificadas.

370. Detectou-se risco de poder ter havido desvios de finalidade na aplicação dos recursos descentralizados advindos das MP 1.015/2020, 1.032/2021 e 976/2020 em razão dos seguintes fatores:

- a) ausência de integral comprovação físico/financeira da execução dos serviços objeto das descentralizações de recursos; e
- b) ausência de discriminação dos bens e serviços contratados objeto dos pedidos de repasse financeiro, o que impossibilitou análise de sua compatibilidade com o apoio logístico realizado.

371. Em relação à avaliação de conformidade dos procedimentos adotados no âmbito das descentralizações realizadas, à luz do Decreto 10.426/0220, constatou-se que o instituto do ressarcimento padece de regulamentação e que a iniciativa do Ministério da Saúde em fazê-lo em abril de 2021 não foi suficiente para que as regras criadas fossem aplicadas nas transferências voluntárias ocorridas em razão do apoio prestado pelas FFAA no contexto do enfrentamento à crise sanitária na Região Norte (MP 1.032/2021).

372. Isto por que não foi adotada como condição para a realização dos repasses financeiros solicitados, a título de ressarcimento, a comprovação da execução física/financeira dos apoios logísticos informados, com base em nota de liquidação e/ou ordem bancária, conforme regulou o Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS.

373. A respeito dessa irregularidade, será proposta a autuação de processo apartado para aprofundamento das apurações. A proposição de apartado se fundamenta no fato de o presente processo apresentar dificuldades de acesso às suas informações em razão: da elevada quantidade

de documentos nele contidos, espalhados em mais de duas mil peças, sendo a maioria desnecessária para as medidas de apuração que serão propostas; e da demora para visualização de uma determinada peça após sua seleção, em face do lento processamento decorrente do excesso de peças no processo.

374. Vislumbra-se também haver possibilidade de o Decreto 10.426/2020 ter sua regulamentação complementada, conforme previsão do seu art. 29, parágrafo único, o que será proposto, de modo a permitir o estabelecimento de critérios objetivos a guiar a escolha entre as duas formas de descentralização permitidas, TED e ressarcimento, evitando-se assim o risco de preferência de uma por outra baseada na fuga de controles.

Questão de auditoria 'd'

375. E em relação à questão de auditoria contida na alínea 'd', foram detectados dois achados de auditoria:

a) Achado 2: Desvio de finalidade na aplicação de recursos descentralizados ao Ministério da Defesa a título de ressarcimento pelo apoio logístico prestado às atividades de enfrentamento ao Covid-19 a cargo do Ministério da Saúde; e

b) Achado 3: Utilização de recursos consignados ao Ministério da Defesa para combate ao Covid-19 em despesas incompatíveis com os requisitos estabelecidos.

376. Com relação ao achado 2, a análise realizada permitiu esclarecer que os gastos com bens e serviços de saúde realizados pelo Exército e Marinha com recursos da MP 1.032/2021, detalhados nas planilhas às peças 48 e 49, não significam aplicação de recursos do SUS em benefício das Forças Armadas.

377. Tais gastos refletem o emprego de recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde em contrapartida ao apoio logístico prestado pelas Forças Armadas, com recursos próprios, para as ações de enfrentamento à Crise de Covid na Região Norte do País no começo de 2021.

378. Quanto aos gastos realizados com os recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde em contrapartida ao apoio logístico prestado pelas Forças Armadas, com recursos próprios, para as ações de enfrentamento à Crise de Covid na Região Norte do País no começo de 2021, verificou-se que parte deles foi irregular.

379. No caso do Exército, constatou-se que despesas com bens e serviços de saúde realizadas com aqueles recursos extrapolaram o montante gasto pela força com bens e serviços de saúde no apoio logístico prestado. Assim, restou constatado que recursos que deveriam recompor a dotação de ações orçamentárias utilizadas pelo Exército para a cooperação prestada foram empregados em despesas com elas incompatíveis, cobertas por outras ações.

380. Além das despesas irregulares com bens e serviços de saúde, verificou-se também que o Exército utilizou recursos ressarcidos que deveriam recompor a dotação da ação orçamentária 212B, empregada como uma das fontes financeiras do apoio logístico prestado, para realizar despesas com ela incompatíveis.

381. Ademais, constatou-se também que o Exército listou entre as ações orçamentárias utilizadas para prestar o apoio logístico à crise sanitária da Região Norte e que fundamentaram os pedidos de ressarcimento a ação 4324, que é do Ministério da Saúde, vinculada à unidade orçamentária 36901 - Fundo Nacional de Saúde - e ao programa 5019 - Atenção Primária à Saúde.

382. Sua operacionalização, conforme o descritor da ação, ocorre na forma de cooperação, por intermédio de transferência de recursos do Ministério da Saúde aos Comandos da Marinha e Exército, utilizando instrumento próprio. Ou seja, recai sobre tal ação suspeita a respeito da regularidade de ela ter sido objeto de pedido de ressarcimento no valor de R\$ 158.996,07.

383. Por parte da Marinha, identificou-se que créditos da ação orçamentária 2004 ressarcidos pelo Ministério da Saúde, em contrapartida ao apoio prestado no contexto da MP

1.032/2021 e da MP 976/2020, foram utilizados no custeio de despesas que podem não ter correlação com a finalidade estabelecida para a referida ação orçamentária.

384. As situações exploradas em relação ao Exército representam infração ao art. 167, VI, da Constituição Federal, pois caracterizaram transferência, sem previsão legal, de recursos de uma determinada categoria de programação para realizar despesas cobertas por outra. Em relação à Marinha, as informações contidas nos autos não permitem conclusão sobre a regularidade das despesas examinadas, sendo necessário aprofundamento da apuração.

385. Assim, de modo a possibilitar a devida apuração e eventuais responsabilizações, propor-se-á a autuação de processo apartado.

386. Por fim, constatou-se que foram realizadas despesas pelo Exército, com recursos próprios, no contexto do apoio logístico ressarcido com recursos da MP 1.032/2021, incompatíveis com as ações orçamentárias de suporte dos gastos, sem contudo ter sido possível avaliar sua regularidade em face da ausência de regulamentação do instituto do ressarcimento.

387. Em decorrência das constatações do achado, propor-se-á recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia que complemente a regulamentação do Decreto 10.426/2020 com vistas a esclarecer a respeito da possibilidade ou não de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador e a instituir procedimentos e controles para tratar os riscos explorados no achado.

388. No que se refere ao achado 3, foi constatada a improcedência da maioria dos argumentos apresentados por organizações do Exército para explicar o uso de créditos da ação 21C0 com manutenção de bens imóveis, tendo sido constatado que houve inobservância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência exigidos para a aplicação de recursos oriundos de crédito extraordinário.

389. No tocante aos gastos com gêneros alimentícios, houve prejuízo para o cálculo de reforço de alimentação que a equipe pretendia realizar por conta da forma inapropriada adotada para a coleta dos dados necessários.

390. Todavia, foi possível realizar o cálculo para duas organizações militares, em razão de elas terem informado a quantidade total de dias de operação e quantidade de pessoas empregadas em cada dia. Foi observado que aplicaram recursos para a aquisição de gêneros de alimentação em valores muito superiores ao que seria necessário, considerando o efetivo empregado e a duração das ações de enfrentamento.

391. Por outro lado, observou-se que os valores executados por determinadas organizações militares, levando-se em conta os dias de operação e os efetivos empregados, aparentaram ser inferior às reais necessidades, a exemplo do Comando Militar da Amazônia, o que sugere que o valor necessário de reforço alimentar pode não ter sido efetivamente observado para algumas organizações beneficiadas com recursos do gênero.

392. Quanto às despesas com alimentos de luxo, especificamente com a aquisição de filé mignon e picanha por apenas duas unidades do Exército, mas em grande quantidade, a análise realizada demonstrou que normativo interno do Exército autoriza a compra dos citados cortes bovinos nobres.

393. Contudo, constatou-se que tais aquisições, por terem sido realizadas no contexto de crise social e econômica vivenciada pelo Brasil, com recursos oriundos de endividamento da União, de crédito extraordinário e ignorando opções mais vantajosas, infringiram os princípios da razoabilidade e do interesse público, previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999.

394. Restou demonstrado que a distribuição de recursos adicionais para a aquisição de gêneros alimentícios com recursos da Ação 21C0, com a finalidade de reforçar a alimentação nas operações militares, tem amparo normativo na Diretriz de Custeio Logístico para Operações

do Comando Logístico, a qual estabelece parâmetros objetivos para fins de cálculo do valor de reforço necessário.

395. E em ralação aos gastos com energia elétrica, água e esgoto, constatou-se que algumas unidades lograram êxito em justificar o consumo adicional. No entanto, a carência de maiores informações impossibilitou análise conclusiva para a maioria das organizações.

396. Com os dados de consumo apresentados em resposta à diligência, relacionados ao ano de 2020, foi verificado para algumas unidades que o consumo médio mensal no período anterior ao início da pandemia, entre os meses de janeiro e março de 2020, não se alterou em relação ao consumo médio mensal verificado no restante do ano.

397. Nada obstante, tal constatação não foi considerada suficiente para caracterizar irregular o recebimento de recurso adicional em razão da possibilidade de poder haver, em determinadas organizações, maior consumo com concessionárias nos primeiros três meses do ano, o que não é captado pelo cálculo realizado, por ter considerado apenas o exercício de 2020.

398. De modo geral, considerando a pertinência dos argumentos apresentados para justificar as despesas e a inexistência aparente de excessos nos valores despendidos, considerou-se desnecessário o aprofundamento do exame.

399. No que se refere aos indícios de realização por unidades do Exército de despesas não correlacionadas com o Programa Nacional de Imunização, objeto do TED 2/2021 (MP 1.015/2020), explorados nos parágrafos 115 a 117 deste relatório, propor-se-á a continuidade da apuração, só que em processo apartado, pelas mesmas razões elencadas no parágrafo 190.

Questões de auditoria ‘a’, ‘e’ e ‘f’

400. Quanto às questões de auditoria ‘a’, ‘e’ e ‘f’, foram exploradas de forma resumida nas seções 4.1, 4.2 e 4.3 deste relatório, sendo desnecessária sua reiteração no presente tópico.

Do encerramento do acompanhamento

401. Por fim, e considerando:

a) que a amostra dos recursos para enfrentamento à pandemia auditada compreendeu tanto os créditos orçamentários consignados diretamente ao Ministério da Defesa em 2020 quanto os descentralizados em 2020 e 2021 pelo Ministério da Saúde para os apoios logísticos prestados pelas Forças Armadas nas três cooperações realizadas (crise sanitária na Região Norte, atendimento a indígenas e Programa Nacional de Imunização);

b) que em 2022 não foram disponibilizados créditos extraordinários para o combate ao Covid-19; e

c) a suficiência das medidas propostas no encaminhamento para o devido tratamento às constatações do presente trabalho.

402. Propor-se-á o encerramento do acompanhamento.

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

403. De todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se os seguintes encaminhamentos:

a) recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020 e no art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017, que regulamente a aplicação do Decreto 10.426/2020 de forma a padronizar o detalhamento das despesas a serem discriminadas nos relatórios parciais e finais de execução do objeto pactuado por meio de TED, em nível de decomposição que possibilite a completa caracterização dos bens e serviços adquiridos, com seus respectivos custos unitários e totais, de modo a viabilizar, previamente à liberação dos recursos financeiros, o exame de correlação das despesas realizadas com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos;



b) recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020, c/c art. 167, VI, da Constituição Federal, art. 29, parágrafo único, do Decreto 10.426/2020 e no art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017, que complemente a regulamentação do Decreto 10.426/2020 com vistas a:

b.1) normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e TED, e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento;

b.2) esclarecer a respeito da possibilidade ou não de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;

b.3) padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento, incluindo a discriminação de custos unitários e totais e a indicação, no caso de ressarcimento, das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros pelo órgão descentralizador, o exame de correlação dos bens e serviços adquiridos com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados por meio de TED em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos pelo órgão descentralizado;

b.4) estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi; e

b.5) instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar, rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador;

c) autorizar a autuação de processo apartado, com fulcro no art. 43 do RI/TCU, para apurar, no que se refere aos atos de gestão do Ministério da Saúde relacionados com a descentralização de recursos ao Ministério da Defesa para o enfrentamento ao Covid-19:

c.1) o descumprimento das orientações contidas no Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS na gestão dos recursos descentralizados ao Ministério da Defesa para o apoio logístico à crise sanitária da Região Norte do país no começo de 2021, especificamente quanto à necessidade de se comprovar a execução físico/financeira dos serviços prestados como condição para a liberação dos repasses financeiros solicitados a título de ressarcimento; e

c.2) o descumprimento do inciso V do art. 2º do Decreto 10.426/2020 na gestão dos recursos descentralizados no âmbito do TED 2/2021, especificamente a inexistência nos processos de gestão do referido instrumento de comprovação de execução financeira dos recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa.

d) autorizar a autuação de outro processo apartado, com fulcro no art. 43 do RI/TCU, para apurar, no que se refere aos atos de gestão do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha e do Exército relacionados com a aplicação de recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde em contrapartida aos apoios logísticos às ações de enfrentamento ao Covid-19:

d.1) a utilização pela Marinha e pelo Exército de recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde com a realização de despesas incompatíveis com as ações orçamentárias de suporte dos apoios logísticos prestados no contexto das MP 976/2020 e 1.032/2021;

d.2) a solicitação e o recebimento pelo Ministério da Defesa de valores descentralizados pelo Ministério da Saúde a título de ressarcimento, em contrapartida ao apoio logístico prestado

pelo Exército no combate à crise sanitária na Região Norte do país no começo de 2021 com recursos do orçamento do Ministério da Saúde oriundos da ação orçamentária 4324, no montante de R\$ 158.996,07; e

d.3) a regularidade das despesas realizadas por unidades do Exército listadas na peça 44 dos autos quanto à sua correlação com à finalidade pactuada no TED 2/2021;

e) em atendimento à solicitação de fiscalização PFC 43/2021, apresentada a este Tribunal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, objeto do TC 039.513/2021-1 e do Acórdão 2677/2021 – TCU – Plenário nele prolatado, e em resposta às questões por ela formuladas e listadas nas alíneas do parágrafo 366 deste relatório, encaminhar:

e.1) cópia de inteiro teor das deliberações proferidas (relatório, voto e acórdão) nos processos TC 016.873/2020-3, 047.592/2020-6, 034.024/2020-4, 022.079/2021-1, 022.066/2021-7 e 018.916/2020-1, em resposta à questão contida na alínea ‘d’;

e.2) a planilha excel anexada à peça 40 destes autos como item não digitalizável em resposta à questão contida na alínea ‘f’; e

e.3) cópia deste relatório e da deliberação que vier a ser proferida neste processo em resposta às questões contidas nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘e’.

f) juntar por cópia o inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida neste processo aos autos do processo que originou a presente fiscalização, o TC 039.513/2021-1;

g) informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 18, *caput* e parágrafo único, da Resolução TCU 215/2008, que os resultados das apurações a serem realizadas por meio dos processos apartados propostos nas alíneas ‘c’ e ‘d’ ser-lhe-ão oportunamente informados;

h) estender, por força do art. 14, III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º da referida resolução aos processos apartados propostos nas alíneas ‘c’ e ‘d’, entre os quais a natureza urgente e a tramitação preferencial, uma vez reconhecida a conexão dos respectivos objetos com o da Solicitação do Congresso Nacional processada no TC 039.513/2021-1;

i) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nas alíneas a) e b);

j) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Saúde, aos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, à Procuradoria-Geral da Justiça Militar e à Procuradoria da República no Distrito Federal, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

k) sobrestar, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014, o processo de SCN TC 039.513/2021-1 até a apreciação de mérito dos processos apartados a que se referem as alíneas ‘c’ e ‘d’ da presente proposta de encaminhamento; e

l) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.”

2. O titular da SecexDefesa concordou parcialmente com a referida proposta, conforme a seguir<sup>2</sup>:

“1. Trata-se de acompanhamento realizado a partir de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para avaliar atos de gestão do Ministério da Saúde (MS) relacionados ao repasse de recursos para combate a pandemia de Covid-19, ao Ministério da Defesa (MD).

<sup>2</sup> Peça 2332.

2. Manifesto minha concordância parcial com a equipe de auditoria.

3. Verifica-se que a solicitação do Congresso Nacional pede que o TCU ‘fiscalize os atos de gestão do Ministério da Saúde com relação ao repasse de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde para combate a pandemia ao Ministério da Defesa’. A auditoria constatou que esses recursos foram destinados ao MD por meio da celebração de termo de execução descentralizada (TED) e por ressarcimento de despesas, que dispensa a celebração de TED.

4. Na execução de despesas descentralizadas o MD executou atividades de interesse do MS, apresentando os dispêndios que seriam ressarcidos, para que o MS realizasse a descentralização orçamentária. Ante a lacunas na regulamentação da modalidade de ressarcimento, os gastos com o crédito descentralizados aparecem no ‘Programa 5018 – Atenção Especializada à Saúde’, sem uma indicação clara que trata de ressarcimento, de forma que ao analisar a execução orçamentária fica prejudicada a identificação que o MD primeiramente apoiou o MS com recursos orçamentários próprios, relacionados ao apoio solicitado, e que posteriormente o MS reembolsou o MD com recursos provenientes de programas próprios, que foram dispendidos pelo MD em ações típicas de Defesa Nacional. A falta de identificação dos gastos para os quais foi solicitado ressarcimento e posteriormente da execução de despesas com esses valores leva a percepção que recursos do SUS teriam sido utilizados em atividades de Defesa Nacional, sem a informações que contextualizasse que seria um ressarcimento.

5. Uma situação hipotética poderia ser um gasto de combustível para aeronaves utilizadas para o transporte de vacinas a pedido do MS, entraria no pedido de ressarcimento, todavia, quando o crédito fosse descentralizado, o MD poderia não ter uma necessidade que o recurso ressarcido fosse utilizado em combustível, tendo um dispêndio na aquisição de equipamentos de informática. Assim, ao se verificar a execução orçamentária seria notado supostos gastos do MD com equipamentos de TI com o Programa 5018, enquanto efetivamente o MD teria utilizado o recurso descentralizado com combustíveis, mas sem os registros da execução orçamentária apontarem o fato.

6. Assim, ganha ênfase a necessidade de o Ministério da Economia regulamentar as lacunas na descentralização de créditos orçamentários na modalidade de ressarcimento de despesas. Destaca-se que o Ministério da Economia informou na etapa de apresentação de comentários do gestor que já há trâmites para a regulamentação dessas lacunas (peça 2331, p. 132-133).

7. Na proposta de encaminhamento do Relatório de Auditoria, consta a seguinte recomendação:

‘a) recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020 e no art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017, que regulamente a aplicação do Decreto 10.426/2020 de forma a padronizar o detalhamento das despesas a serem discriminadas nos relatórios parciais e finais de execução do objeto pactuado por meio de TED, em nível de decomposição que possibilite a completa caracterização dos bens e serviços adquiridos, com seus respectivos custos unitários e totais, de modo a viabilizar, previamente à liberação dos recursos financeiros, o exame de correlação das despesas realizadas com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos;’

8. Recomendação com teor semelhante está sendo realizada ao ME, conforme o item b.3 do relatório, além disso a fundamentação é embasada no art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, *in verbis*:

‘Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(...)

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;'

9. Entende-se que essa diretriz tem um caráter principiológico e que compete ao ME regulamentar a descentralização de crédito orçamentário. Assim, considera-se suficiente a recomendação ao ME para tratar sobre as lacunas na descentralização de créditos identificadas na auditoria e que a recomendação ao MS deva ser suprimida.

10. Está sendo proposto também a autuação de processos apartados:

'c) autorizar a autuação de processo apartado, com fulcro no art. 43 do RI/TCU, para apurar, no que se refere aos atos de gestão do Ministério da Saúde relacionados com a descentralização de recursos ao Ministério da Defesa para o enfrentamento ao Covid-19:

c.1) o descumprimento das orientações contidas no Ofício Circular nº 10/2021/SE/GAB/SE/MS na gestão dos recursos descentralizados ao Ministério da Defesa para o apoio logístico à crise sanitária da Região Norte do país no começo de 2021, especificamente quanto à necessidade de se comprovar a execução físico/financeira dos serviços prestados como condição para a liberação dos repasses financeiros solicitados a título de ressarcimento; e

c.2) o descumprimento do inciso V do art. 2º do Decreto 10.426/2020 na gestão dos recursos descentralizados no âmbito do TED 2/2021, especificamente a inexistência nos processos de gestão do referido instrumento de comprovação de execução financeira dos recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa.

d) autorizar a autuação de outro processo apartado, com fulcro no art. 43 do RI/TCU, para apurar, no que se refere aos atos de gestão do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha e do Exército relacionados com a aplicação de recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde em contrapartida aos apoios logísticos às ações de enfrentamento ao Covid-19:

d.1) a utilização pela Marinha e pelo Exército de recursos ressarcidos pelo Ministério da Saúde com a realização de despesas incompatíveis com as ações orçamentárias de suporte dos apoios logísticos prestados no contexto das MP 976/2020 e 1.032/2021;

d.2) a solicitação e o recebimento pelo Ministério da Defesa de valores descentralizados pelo Ministério da Saúde a título de ressarcimento, em contrapartida ao apoio logístico prestado pelo Exército no combate à crise sanitária na Região Norte do país no começo de 2021 com recursos do orçamento do Ministério da Saúde oriundos da ação orçamentária 4324, no montante de R\$ 158.996,07; e

d.3) a regularidade das despesas realizadas por unidades do Exército listadas na peça 44 dos autos quanto à sua correlação com à finalidade pactuada no TED 2/2021;'

11. Em relação aos itens c.1, d.1 e d.2, verifica-se que as lacunas na regulamentação da descentralização de crédito orçamentário na modalidade de ressarcimento prejudicaram uma clara visualização das despesas para as quais seria solicitado reembolso e como os recursos reembolsados poderiam ser executados.

12. O art. 28. da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lindb) estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. No caso concreto a auditoria não identificou dolo ou erro grosseiro na descentralização de créditos, para o qual já está propondo recomendações, havendo as lacunas na regulamentação. Assim, considera-se que caso sejam autuados processos apartados para avaliar os itens c.1, d.1 e d.2 esses possivelmente não resultariam em responsabilização pelas deficiências na regulamentação do tipo de descentralização, não havendo indícios de dolo, culpa grave ou erro grosseiro. Dessa forma, entende-se que a autuação de processos para avaliar esses itens não teriam repercussões além das já identificadas nos presentes autos.

13. Em relação aos itens c.2 e d.3, os processos seriam para tratar dos dispêndios relacionados à TED 2/2021 (peça 2120).

14. Verifica-se que foi apresentado documento pelo MD sobre o cumprimento do TED (peça 2120, p. 281-1311). Em que pese o formato de apresentação das informações pelas Forças Armadas não seja uniforme, não vislumbramos necessidade de nova atuação do TCU junto ao MS para tratar desses fatos, além das realizadas no presente acompanhamento.

15. Quanto ao item d.3, vale destacar que o valor total liquidado do TED 2/2021 foi de R\$ 20.045.562,10. as despesas realizadas por unidades do Exército Brasileiro (EB) listadas na peça 44 dos autos totalizam R\$ 4.810.747,38, o que representa 24% do total do TED.

16. Ao analisar a descrição das despesas dos gastos do Exército constantes na peça 44 obtém-se o seguinte quadro:

Natureza da Despesa	Valor empenhado	% do TED
Manutenção e Conservação de Veículos	941.892,18	4,7%
Suprimento de Aviação	940.231,05	4,7%
Material de Limpeza e Prod. de Higienização	662.323,06	3,3%
Material P/ Manutenção de Veículos	366.669,54	1,8%
Manut. e Cons. de Bens Móveis de Outras Naturezas	242.825,20	1,2%
Material Hospitalar	240.458,14	1,2%
Gêneros de Alimentação	235.152,43	1,2%
Material de Proteção e Segurança	221.660,60	1,1%
Locação de Máquinas e Equipamentos	143.472,00	0,7%
Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	107.774,24	0,5%
Locação de Meios de Transporte	94.900,00	0,5%
Serviços de Energia Elétrica	79.120,27	0,4%
Sobressal. Maq. e Motores Navios e Embarcações	60.181,87	0,3%
Demais naturezas das despesas	474.086,00	2,40%

17. No Anexo I do presente pronunciamento consta a descrição dos itens com empenhos maiores do que R\$ 10.000,00.

18. A partir dessa análise da peça 42, verifica-se que a maior parte dos itens guarda correlação direta com o objeto do TED 2/2020, que é apoio ao Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19. São gastos com veículos, aeronaves, material de hospitalar e de higiene.

19. O pagamento de gêneros alimentícios e energia elétrica poderia causar dúvidas se seriam coerentes com a descentralização orçamentária, porém, no relatório de auditoria. Em relação as despesas dessas naturezas realizadas na modalidade ressarcimento, a equipe de auditoria fez os seguintes apontamentos:

‘394. Restou demonstrado que a distribuição de recursos adicionais para a aquisição de gêneros alimentícios com recursos da Ação 21C0, com a finalidade de reforçar a alimentação nas operações militares, tem amparo normativo na Diretriz de Custeio Logístico para Operações do Comando Logístico, a qual estabelece parâmetros objetivos para fins de cálculo do valor de reforço necessário.

395. E em relação aos gastos com energia elétrica, água e esgoto, constatou-se que algumas unidades lograram êxito em justificar o consumo adicional. No entanto, a carência de maiores informações impossibilitou análise conclusiva para a maioria das organizações.

396. Com os dados de consumo apresentados em resposta à diligência, relacionados ao ano de 2020, foi verificado para algumas unidades que o consumo médio mensal no período anterior ao início da pandemia, entre os meses de janeiro e março de 2020, não se alterou em relação ao consumo médio mensal verificado no restante do ano.

397. Nada obstante, tal constatação não foi considerada suficiente para caracterizar irregular o recebimento de recurso adicional em razão da possibilidade de poder haver, em determinadas organizações, maior consumo com concessionárias nos primeiros três meses do ano, o que não é captado pelo cálculo realizado, por ter considerado apenas o exercício de 2020.

398. De modo geral, considerando a pertinência dos argumentos apresentados para justificar as despesas e a inexistência aparente de excessos nos valores despendidos, considerou-se desnecessário o aprofundamento do exame.'

20. No TED os gastos dessa natureza da despesa representam 1,6% do total e não há elementos objetivos que apontem que o resultado de um aprofundamento da análise teria elementos diversos dos analisados nas despesas de reembolso. Outros gastos no elemento da despesa 'Locação de Máquinas e Equipamentos', poderiam não guardar correlação com o apoio a vacinação, mas representam 0,7% da TED, o que não seria materialmente relevante. Assim, entendemos não ser necessária a autuação de processos para aprofundar na análise dos gastos, uma vez que não há elementos objetivos do relatório de auditoria que justifiquem essa ação.

21. Dessa forma, entende-se não haver indícios que justifiquem a autuação de processos apartados para novas apurações, bem como considera-se que a regulamentação da descentralização na modalidade reembolso deva ser realizada pelo Ministério da Economia.

22. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

23. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior propondo:

a) recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020, c/c art. 167, VI, da Constituição Federal, art. 29, parágrafo único e do Decreto 10.426/2020, que complemente a regulamentação do Decreto 10.426/2020 com vistas a:

a.1) normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e TED, e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento;

a.2) esclarecer a respeito da possibilidade ou não de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;

a.3) padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento, incluindo a discriminação de custos unitários e totais e a indicação, no caso de ressarcimento, das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros pelo órgão descentralizador, o exame de correlação dos bens e serviços adquiridos com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados por meio de TED em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos pelo órgão descentralizado;

a.4) estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi;

a.5) instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar, rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que ante a lacunas na regulamentação da descentralização de crédito orçamentário na modalidade de ressarcimento, os gastos com o ressarcimento dos crédito descentralizados do Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa aparecem no ‘Programa 5018 – Atenção Especializada à Saúde’, sem uma indicação clara que trata de reembolso, de forma que nos registros da execução orçamentária não fica evidenciado que os recursos são decorrentes de ressarcimento de despesas realizadas anteriormente no atendimento a demandas do Ministério da Saúde no apoio no combate à Covid-19, decorrentes de lacunas na regulamentação e identificação das despesas ressarcidas e das executadas com a descentralização orçamentária do ressarcimento;

c) encaminhar ao Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

c.1) cópia de inteiro teor das deliberações proferidas (relatório, voto e acórdão) nos processos TC 016.873/2020-3, 047.592/2020-6, 034.024/2020-4, 022.079/2021-1, 022.066/2021-7 e 018.916/2020-1;

c.3) cópia da deliberação que vier a ser proferida acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentem;

d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas na alínea ‘a’;

e) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Saúde, aos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, e ao Ministério da Economia, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

f) apensar o presente processo ao TC 039.513/2021-1;

g) considerar a solicitação tratada no TC 039.513/2021-1, que originou o presente processo, integralmente atendida e arquivar aqueles autos, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, da Resolução - TCU 215/2008, juntando cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto exarados nos presentes autos.”

É o relatório.

## Voto

Em exame, processo de acompanhamento autuado em cumprimento ao item 9.5 do acórdão 2677/2021-Plenário, prolatado no TC 039.513/2021-1, referente a solicitação do Congresso Nacional (SCN) referente à realização de fiscalização com o propósito de examinar “os atos de gestão praticados pelo Ministério da Saúde que repassou recursos que deveriam ser destinados ao Sistema Único de Saúde para medidas de combate a pandemia para o Ministério da Defesa que enviou os recursos a gastos militares não relacionados a contenção do Coronavírus”<sup>1</sup>.

2. A proposta tomou por base levantamentos realizados no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia da Covid-19 e informações veiculadas em reportagem datada de 6/7/2021, publicada em O Globo<sup>2</sup>, no sentido de que parte dos recursos do SUS destinados ao Ministério da Defesa teria sido direcionada a aplicações desconexas do controle da pandemia.

3. Os solicitantes requereram a análise da regularidade: dos atos de gestão do Ministério da Saúde com relação à execução descentralizada, pelo Ministério da Defesa, de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde para combate à pandemia de covid-19; e da aplicação direta, pelo Ministério da Defesa, dos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia com origem (i) nos recursos próprios consignados nas MPs 921/2020<sup>3</sup>, 929/2020<sup>4</sup>, 985/2020<sup>5</sup> e 1.054/2021<sup>6</sup> e (ii) nas celebrações de termos de execução descentralizada, em especial o TED 2/2021<sup>7</sup>.

\*\*\*

4. Como ressaltado pela equipe de fiscalização, com a publicação do Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil, o Governo Federal acionou o Ministério da Defesa para atuar na coordenação e no planejamento do emprego das Forças Armadas no combate ao Covid-19.

5. Para dar cumprimento à missão de enfrentamento à Covid, o Ministério da Defesa recebeu recursos oriundos de créditos extraordinários abertos por meio das MP 921, 929 e 985 de 2020, e 1.054/2021.

6. Além de recursos próprios, o Ministério da Defesa recebeu créditos orçamentários do Ministério da Saúde em 2020 e 2021, decorrentes de descentralização sob amparo do Decreto 10.426/2020 (Medidas Provisórias 976 e 1.015, de 2020, e 1.032, de 2021), para auxiliá-lo nas medidas de enfrentamento à pandemia.

7. Os créditos efetivamente utilizados pelas Forças Armadas foram inferiores aos valores descentralizados, em razão de devoluções parciais ao Ministério da Saúde, seja por término da vigência da medida provisória de suporte do crédito, ou da não utilização da integralidade dos recursos repassados.

---

<sup>1</sup> Peça 2, p. 1, do TC 039.513/2021-1.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/dinheiro-do-sus-que-iria-para-o-combate-pandemia-bancou-gastos-militares.html>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

<sup>3</sup> Abriu crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa no valor de R\$ 11.287.803,00, o qual foi utilizado para custear o regresso dos brasileiros que se encontravam na cidade de Wuhan, na China (Operação Regresso).

<sup>4</sup> Abriu créditos extraordinários para diversos ministérios, incluído o Ministério da Defesa, para o qual foram destinados R\$ 220.000.000,00 para investimento e custeio nas Forças Armadas, com a finalidade de apoiar as ações governamentais no combate à pandemia do coronavírus, dentro do território nacional, até 30/4/2020.

<sup>5</sup> Destinou ao MD R\$ 300.000.000,00 com a finalidade de continuar o apoio às ações governamentais no combate à pandemia do coronavírus, dentro do território nacional, de 1º/5 a 31/7/2020.

<sup>6</sup> Abriu créditos extraordinários para vários ministérios, incluído o MD, para o qual foram destinados R\$ 20.937.000,00.

<sup>7</sup> Abrangeu a descentralização do montante de R\$ 95.000.000,00 para o Ministério da Defesa, objetivando o “apoio das Forças Armadas ao plano nacional de imunização contra a Covid-19, conforme especificações técnicas e objetivos constantes do plano de trabalho firmado entre as partes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS”.



8. As referidas descentralizações foram utilizadas, também, para ressarcimento de despesas que já haviam sido realizadas pelo Ministério da Defesa, em caráter emergencial.
9. No que tange à aplicação de recursos próprios, a secretaria apurou possíveis falhas, considerando, no entanto, não haver necessidade de aprofundamento da apuração por parte desta Corte de Contas, pelas razões contidas na análise realizada na instrução precedente, a qual será sintetizada mais adiante.
10. Acerca da execução dos recursos descentralizados sob amparo do Decreto 10.426/2020, a equipe vislumbrou a necessidade de aprimoramentos do referido normativo e dos processos de trabalho do Ministério da Saúde e do Ministério da Defesa, tendo em vista a existência de lacunas na mencionada norma que prejudicaram uma clara visualização das despesas executadas, especialmente com recursos transferidos na modalidade ressarcimento.
11. Neste trabalho, a então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) aduziu que o escopo da fiscalização ficaria limitado ao aspecto da conformidade às finalidades estabelecidas, tendo em vista que havia sido atribuída à Selog a responsabilidade de avaliar as licitações, dispensas e inexigibilidade no tocante à observância dos princípios e regras licitatórias.
12. Nesse sentido, identificou processos conexos em tramitação nesta Corte: TC 016.873/2020-3 e TC 047.592/2020-6, conduzidos pela Semag, TC 034.024/2020-4, TC 022.079/2021-1 e TC 022.066/2021-7, sob responsabilidade da Selog, e o acompanhamento das ações de enfrentamento à covid-19 a cargo do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares, TC 018.916/2020-1, que compreendeu a avaliação da aplicação de parte dos recursos destinados diretamente ao Ministério da Defesa por meio das medidas provisórias 921/2020, 929/2020 e 985/2020<sup>8</sup>.
13. Os referidos trabalhos já foram comunicados aos solicitantes por meio do acórdão 2677/2021-Plenário.
14. A secretaria esclareceu que os trabalhos que realizou, no que tange à análise da aplicação dos recursos próprios pelo Ministério da Defesa, constituíram continuidade do exame iniciado no TC 018.916/2020-1.
15. No ensejo, acolho a proposta da unidade instrutiva de encaminhar cópia do inteiro teor das deliberações proferidas nos processos conexos ao órgão solicitante da presente fiscalização, a Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).

## II

16. A equipe de fiscalização, em sua instrução final, destaca que as limitações do contexto da pandemia da covid-19, prejudicaram o aprofundamento das investigações e impossibilitaram a plena avaliação do que se desejava fazer:<sup>9</sup>

“a) a inviabilidade de utilização de técnicas de auditoria mais apropriadas para os fins visados pelo trabalho, como inspeções *in loco* e entrevistas, as quais se mostraram de aplicação inoportuna em razão: I) da premência de tempo, por conta da complexidade da fiscalização e do curto prazo normativo para sua realização; II) das restrições de locomoção decorrentes da pandemia; e III) da elevada dispersão dos gastos questionados, realizados por centenas de organizações militares espalhadas por todo o Brasil;

e b) prazos prorrogados alongados solicitados pelos órgãos auditados e a necessidade de reiteração de diligências não respondidas ou respondidas insatisfatoriamente”.

<sup>8</sup> Observo, que nesse acompanhamento não foi analisada a execução dos recursos descentralizados com origem na MP 1.054/2021.

<sup>9</sup> Item 1.5, parágrafo 39, peça 2331, p. 16.

17. No que tange à execução de recursos próprios, a equipe se baseou em escopo mais restrito para a realização dos trabalhos, considerado factível, ante as limitações do contexto da pandemia, e suficiente para um razoável exame das questões levantadas pelos solicitantes.

18. Destacou a secretaria que, diferentemente do levantamento realizado no TC 018.916/2020-1, no âmbito do qual também analisou a aplicação de recursos oriundos das MP 921, 929 e 985 de 2020, foram selecionadas, neste acompanhamento “apenas despesas cuja natureza potencialmente requereria para fins de esclarecimentos quanto à ocorrência ou não de desvio de finalidade a utilização de técnicas remotas de auditoria, em específico a pesquisa documental, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas por vídeo conferência”<sup>10</sup>.

19. Sendo assim, a então SecexDefesa esclareceu que “as despesas relacionadas aos recursos consignados diretamente ao Ministério da Defesa por meio das MP 921, 929 e 985 de 2020 e que foram examinadas neste processo, por amostragem, em razão da potencialidade de serem elucidadas sem a necessidade de deslocamentos (...) foram as referentes a gêneros alimentícios, manutenção de bens imóveis e serviços de água e esgoto e de energia elétrica”, excluindo-se as realizadas por hospitais militares, conforme tabela abaixo, totalizando pouco mais de R\$ 13 milhões:

“Tabela 3 – Despesas com manutenção de bens imóveis, água/esgoto e energia elétrica

	pago até out/21 (R\$)	amostra auditada (R\$)	Percentual auditado
Gêneros alimentícios	10.220.810,91	912.769,51	8,9%
Manutenção de bens imóveis	1.840.001,48	1.461.777,45	79%
Água/esgoto e energia elétrica	1.014.724,07	900.299,09	89%
TOTAL	13.075.536,46	3.274.846,05	25%

Fonte: peças 29, 32, 33, 34, 35, 36 e 37”.

\*\*\*

20. No que tange à manutenção de bens imóveis<sup>11</sup>, a equipe destacou que algumas organizações justificaram as despesas com base em expectativa de que poderiam alojar pessoas externas, sejam civis ou militares de outras unidades, em trânsito fora de suas sedes. Entretanto, foi constatado que grande parte das organizações não alojou pessoal estranho aos seus quadros<sup>12</sup>.

21. Entretanto, entendeu desnecessário o aprofundamento da apuração perante esta Corte de Contas pelas seguintes razões”<sup>13</sup>:

“a) diversos controles preventivos foram adotados pelo MD e Forças singulares para tratar o risco de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, os quais foram explorados no relatório à peça 324 do TC 018.916/2020-1 e também constam de respostas a diligências realizadas neste processo à peça 1999;

b) o ineditismo da situação encontrada, sua complexidade e gravidade, a pulverização das despesas realizadas em centenas de organizações militares espalhadas pelo Brasil e a necessidade de pronta resposta em curto espaço de tempo, o que possivelmente prejudicou o aprimoramento e a plena eficácia dos controles instituídos e a realização de controles detectivos;

c) conforme planilha à peça 35, gastos com manutenção de bens imóveis pararam de ocorrer após o conhecimento, em meados de setembro de 2020, do teor de diligência realizada no âmbito do TC 018.916/2020-1, em que se questionou a regularidade das despesas. Não houve mais empenhos da espécie nos meses de novembro e dezembro;”

<sup>10</sup> Parágrafo 312 da instrução à peça 2331.

<sup>11</sup> Item 3.3.6.2, peça 2331, p. 49-51.

<sup>12</sup> Item 3.3.6.2, parágrafo 293, peça 2331, p. 51.

<sup>13</sup> Parágrafo 21 da instrução à peça 2331.

22. A Secex ressaltou, no entanto, que não há impedimentos para que haja apuração interna no âmbito do Exército no intuito de verificar se a ocorrência das irregularidades identificadas poderia ser justificada em face de diretrizes e orientações expedidas internamente.

23. Quanto à aquisição de gêneros alimentícios, após analisar as informações encaminhadas pelas unidades militares, concluiu que “a distribuição de recursos adicionais para a aquisição de gêneros alimentícios com recursos da ação 21C0, com a finalidade de reforçar a alimentação nas operações militares, tem amparo normativo na Diretriz de Custeio Logístico para Operações do Comando Logístico<sup>14</sup>, a qual estabelece parâmetros objetivos para fins de cálculo do valor de reforço necessário”<sup>15</sup>.

24. Observou que, da análise realizada, o valor necessário de reforço alimentar pode não ter sido efetivamente observado para algumas organizações beneficiadas com recursos do gênero. Nada obstante, entendeu desnecessário o aprofundamento das apurações com base nos mesmos motivos elencados na análise dos gastos com manutenção de bens imóveis.

25. A respeito dos gastos com água, esgoto e energia elétrica, a equipe informou que não foi possível ser conclusiva quanto à regularidade de todos os gastos realizados, uma vez que os dados encaminhados não foram suficientes para possibilitar tal análise. Não obstante, ponderou que, “considerando a pertinência dos argumentos apresentados para justificar as despesas e a inexistência aparente de excessos nos valores despendidos, considera-se desnecessário o aprofundamento do exame”.

26. Diante da análise acima sintetizada, manifesto minha concordância com as referidas conclusões.

27. Ainda no que se refere à execução de recursos próprios pelo Ministério da Defesa, a equipe esclareceu que procedeu à análise da execução dos recursos oriundos da MP 1.054/2021, que não havia sido objeto de análise no TC 018.916/2020-1, em razão de ter sido editada em 2021, dado que o horizonte temporal estabelecido para a amostra de despesas selecionada e fiscalizada no outro processo foi o dia 30/7/2020.

28. A secretaria consigna que “não identificou gastos incompatíveis com a finalidade estabelecida na exposição de motivos da MP 1.054/2021:

“25. Na presente fiscalização, foram avaliadas de forma preliminar despesas relacionadas à referida medida provisória empenhadas e pagas até outubro de 2021, as quais totalizaram o montante de R\$ 3.505.537,59, distribuídas em 201 itens de compra, conforme detalhamento contido na planilha contida à peça 39.

26. A análise realizada nas despesas executadas com base em sua natureza não identificou a existência de gastos incompatíveis com a finalidade estabelecida na exposição de motivos da MP 1.054/2021, motivo pelo qual se considera desnecessário o aprofundamento do exame.” (grifos nossos)

### III

29. Quanto aos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia por meio de descentralização do Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa, sob amparo do Decreto 10.426/2020, foi realizada análise de amostra composta pelos créditos empenhados e pagos até outubro de 2021.

30. A equipe aduziu que o objeto da fiscalização consistiu nos itens de gasto constantes da planilha à peça 40 dos autos, realizados em 2020 e 2021 pelos Comandos Militares com recursos do Fundo Nacional de Saúde, por meio da ação 21C0, totalizando 3.174 itens, no valor empenhado e pago de R\$ 131.521.385,98, provenientes das Medidas Provisórias 976/2020, 1.015/2020 e 1.032/2021.

<sup>14</sup> Peça 2122, p. 193-196.

<sup>15</sup> Parágrafo 330 da instrução à peça 2331.

31. Os auditores destacaram que, no exame das despesas, “priorizou-se às relacionadas com bens e serviços de saúde adquiridos por unidades das Forças Armadas com recursos do Fundo Nacional de Saúde, por meio da ação orçamentária 21C0, as quais, segundo apontado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados na inicial do TC 039.513/2021-1, teriam beneficiado militares e seus parentes em detrimento de usuários do SUS”<sup>16</sup>.

32. A referida delimitação foi justificada pelo fato de “tal constatação ter sido o principal motivo da fiscalização solicitada ao TCU pela referida comissão permanente da Câmara dos Deputados e de ser de apuração mais simplificada, dispensando-se técnicas de auditoria que exigiriam diversos deslocamentos em razão da pulverização dos gastos realizados, com baixa relação custo-benefício”<sup>17</sup>.

33. A equipe esclareceu que “foram selecionadas as despesas que aparentemente não poderiam ser realizadas com aqueles recursos, conforme objetivos e objetos definidos nos diversos documentos que regulam a aplicação dos recursos, e submetidas aos gestores para fins de demonstração de sua correlação com as ações de enfrentamento realizadas”<sup>18</sup>.

34. Ressaltou a existência de norma do Exército, denominada “Diretriz Estratégica para Obtenção e Recuperação de Capacidades para a Operação Covid-19 e o Custeio das Operações”, do Comando de Operações Terrestres<sup>19</sup>, a qual estabeleceu, entre outras, as seguintes condicionantes para emprego dos recursos:

“Os recursos da Op Covid não deverão ser empregados para atender a despesas regulares da Força, que possuem orçamento próprio, a não ser para custeio de despesas acima do previsto na dotação orçamentária ou para efetivar reposições de estoques e manutenção de bens e meios que sofram eventuais desgastes de utilização, a serem previamente estimados.”

35. Desse modo, os auditores entenderam que a aplicação dos recursos descentralizados para enfrentamento da crise sanitária deveria observar os seguintes critérios<sup>20</sup>:

a) realização de despesas imprevisíveis e urgentes;

b) as aquisições devem estar estritamente correlacionadas com bens e serviços essenciais às ações de enfrentamento da pandemia, e em consonância com os objetivos e finalidades estabelecidos nas medidas provisórias que aprovaram os créditos extraordinários;

c) as aquisições devem ser necessárias e em quantidade não superior à suficiente ao atendimento das ações emergenciais, não sendo admitida a pretensão de estocagem ou se fundamentar em legado para uso posterior; e

d) impossibilidade de utilização dos recursos para atendimento de despesas regulares da Força, que possuem orçamento próprio e que são realizadas de forma usual, periódica e programada, a não ser para custeio de despesas acima do previsto na dotação orçamentária ou para efetivar reposições de estoques e manutenção de bens e meios que sofram eventuais desgastes de utilização.”

36. A par disso, destacaram que o Decreto 10.426/2020 regula “tanto a possibilidade de a descentralização e créditos ocorrer de forma antecipada aos gastos, por meio da celebração de termo de execução descentralizada, quanto a possibilidade de haver o ressarcimento de despesas incorridas anteriormente pela unidade descentralizada, hipótese em que a norma dispensa a formalização de

<sup>16</sup> Parágrafo 30 da instrução à peça 2331.

<sup>17</sup> Parágrafo 31 da instrução à peça 2331.

<sup>18</sup> Parágrafo 36 da instrução à peça 2331.

<sup>19</sup> Peça 166, p. 5, do TC 018.916/2020-1.

<sup>20</sup> Parágrafo 66 da instrução à peça 2331.

qualquer tipo de instrumento”<sup>21</sup>, bem como que as finalidades que autorizam a descentralização de créditos, conforme art. 3º do referido decreto, são:

- a) execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;
- b) execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; ou
- c) ressarcimento de despesas.

37. Assinalaram, ademais, que o primeiro ponto a chamar atenção na norma diz respeito à “inexistência de regulamentação da descentralização de créditos por meio da modalidade ressarcimento”<sup>22</sup>.

\*\*\*

38. Dando prosseguimento à análise, destacaram que, quanto à MP 1.015/2020 (Plano Nacional de Imunização contra o Covid), “o envolvimento das Forças Armadas (...) ocorreu por meio de apoio logístico à vacinação”, tendo sido celebrado, para tanto, o já mencionado TED 2/2021, no valor de R\$ 95.000.000,00, “oriundo de créditos extraordinários da ação orçamentária 21C0 e da funcional programática 10.122.5018.21C0.6500”<sup>23</sup>.

39. Entretanto, o valor total de recursos financeiros efetivamente liberados no referido TED 2/2021, conforme relatório final de cumprimento do objeto<sup>24</sup>, foi de R\$ 20.561.522,45. Os itens de despesa fiscalizados totalizaram R\$ 15.574.248,00<sup>25</sup>.

40. Embora tenha havido a celebração do referido TED, de modo geral, para que houvesse a liberação dos recursos, o Ministério da Defesa apresentava periodicamente ao Ministério da Saúde pedido formal de ressarcimento com base em lista de gastos realizados pelas três Forças Armadas.

41. Os auditores destacaram que, ao analisarem o histórico da gestão do referido TED, foram identificados as situações abaixo discriminados, as quais “contribuíram para dificultar ou até mesmo impedir a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos descentralizados no que diz respeito à finalidade pactuada”<sup>26</sup>:

“a) inexistência no plano de trabalho do cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais, em inobservância ao art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020;

b) acompanhamento e controle deficientes da execução do TED; e

c) liberação de recursos financeiros desatrelada da demonstração da execução financeira das despesas incorridas pelo órgão descentralizado e realizada com base em documentação insuficiente para comprovar a conformidade dos gastos em benefício das ações de apoio prestadas.”

42. Assim, destacaram que “a ausência de detalhamento dos produtos a serem entregues com as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais, além de caracterizar infringência ao art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020, inviabiliza a análise prévia de verificação de correlação das despesas a serem realizadas com as finalidades estabelecidas no programa orçamentário objeto da

<sup>21</sup> Parágrafo 73 da instrução à peça 2331.

<sup>22</sup> Parágrafo 82 da instrução à peça 2331.

<sup>23</sup> Parágrafos 86 e 90 da instrução à peça 2331.

<sup>24</sup> Peça 2120, p. 293-295.

<sup>25</sup> Peça 42.

<sup>26</sup> Parágrafo 93 da instrução à peça 2331.

descentralização de recursos, fazendo surgir o risco de desvios de finalidade na sua aplicação, o qual será abordado em seção específica deste relatório”<sup>27</sup>.

43. Consignaram, no entanto, que:

“(…) 103. Nada obstante, convém ressaltar que o apoio logístico à vacinação pactuado entre os Ministérios da Saúde e da Defesa compreendia a realização de atividades aparentemente inviáveis de serem precisamente mensuradas de forma prévia, dada a natureza do objeto do TED, que não tratava de um projeto específico, com contornos bem delimitados, a exemplo de uma obra pública, mas sim da realização de ações repetitivas e de abrangência e extensão variadas, que somente seriam conhecidas de forma mais detalhada quando do surgimento de sua necessidade ao longo do tempo.

104. Portanto, tratando-se de eventos futuros e incertos quanto a sua abrangência e frequência, poderia haver prejuízo para seu dimensionamento em termos de bens e serviços necessários para a realização do apoio demandado, situação que, se confirmada, inviabilizaria a aplicação ao caso concreto em análise do art. 8º, III, do Decreto 10.426/2020.

105. Por outro lado, sendo eventualmente inexequível a discriminação prévia dos bens e serviços necessários para o cumprimento do objeto do TED 2/2021, o que inclusive inviabilizaria a avaliação do plano de trabalho quanto à razoabilidade dos seus custos (art. 8º, § 1º, do Decreto 10.426/2020), era medida que se impunha, como medida compensatória, a realização de acompanhamento e controle rígidos sobre a sua execução física e financeira, de modo a possibilitar a adoção de medidas tempestivas para evitar irregularidades na execução de objeto especificado com quantitativos e custos estimativos.

106. Nesse sentido, constata-se que a equipe nomeada para fiscalizar a execução do instrumento teve a atuação esperada em face das circunstâncias com as quais se deparou. Solicitou relatórios parciais de execução do objeto para subsidiar decisão quanto à liberação dos recursos financeiros requeridos.” (grifos nossos)

44. A equipe esclareceu que a falta de detalhamento adequado dos gastos previstos e efetivamente realizados pelos Comandos Militares com recursos do TED 2/2021, bem como de comprovação da execução financeira dos recursos recebidos, inviabilizaria a atestação da plena conformidade dos recursos por elas aplicados à finalidade pactuada no instrumento<sup>28</sup>.

45. Excetua, apenas, alguns gastos detalhados pelo Exército, entre os quais se incluem os constantes da planilha à peça 44, representando itens de despesa no valor total de R\$ 156.318,34. Tais gastos referem-se a materiais hospitalares, farmacológicos e laboratoriais, que, segundo os auditores, “aparentemente não têm correlação com a realização de imunização e demais atividades de apoio listadas na medida provisória, a exemplo da compra de materiais odontológicos, testes de detecção de infecção, vitaminas do complexo B e medicamentos como azitromicina, ivermectina e amoxicilina”.

46. Em virtude disso, o relatório destaca que “a consequência da falta de detalhamento adequado dos gastos previstos e efetivamente realizados pelos Comandos Militares com recursos do TED 2/2021, bem como de comprovação da execução financeira dos recursos recebidos, fez surgir o risco de ocorrência de desvios de finalidade”<sup>29</sup>.

47. Por fim, a equipe de fiscalização aponta a falha relativa à falta de exigência, como condição para a realização dos repasses financeiros solicitados, a título de ressarcimento, da comprovação da execução física/financeira dos apoios logísticos informados, com base em nota de liquidação e/ou ordem bancária.

<sup>27</sup> Parágrafo 97 da instrução à peça 2331.

<sup>28</sup> Parágrafo 110 da instrução à peça 2331.

<sup>29</sup> Parágrafos 122-123 da instrução à peça 2331.

48. Sobre esse ponto, cabe ressaltar, primeiramente, que a exigência de comprovação da realização da despesa como condição para o repasse financeiro somente veio a ser regulada por meio do ofício circular 10/2021/SE/GAB/SE/MS, editado em data posterior ao final da vigência do instrumento em análise.

49. Adicionalmente, observa-se que o documento à peça 44 dos autos elenca algumas aquisições de medicamentos, reagentes para diagnósticos IGG e IGM, termômetros, sapatilha hospitalar, compressa gaze, equipamento de infusão, jaleco etc., em aparente discordância com o objeto do TED 2/2021, destinado a descentralizar recursos para que o Ministério da Defesa apoiasse o plano nacional de imunização contra a covid-19.

50. Tais gastos representam 0,16% do montante previsto no referido instrumento, constituindo-se indícios de irregularidade de baixa materialidade em face do total de recursos previstos no TED, sendo avaliado como improvável estabelecer de forma inequívoca qual despesa seria de caráter ordinário, não elegível para ser custeada com os recursos extraordinários da ação orçamentária 21C0 descentralizados ao ministério e seus órgãos.

51. Ante o exposto, acolho a proposta da equipe de fiscalização, com os aprimoramentos sugeridos pelo titular da unidade instrutiva, no sentido de recomendar a complementação da regulamentação do Decreto 10.426/2020, para, em síntese: normatizar critérios objetivos de escolha entre ressarcimento e TED; esclarecer a respeito da possibilidade ou não de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas; padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento; estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa; instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar, rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema, as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios.

52. A referida proposta de recomendação foi direcionada à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. No entanto, na reforma ministerial promovida mediante a MP 1.154/2023, o antigo Ministério da Economia foi desmembrado em quatro novos ministérios, entre eles, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, em cuja estrutura consta a Secretaria de Governo Digital, que sucedeu, nos termos do Decreto 11.345, de 1º/1/2023, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

#### IV

53. Quanto à MP 1.032/2021 (Combate à Crise de Covid-19 na Região Norte), a secretaria informou que, diferentemente do apoio prestado ao Plano Nacional de Imunização, foi utilizado o instituto do ressarcimento de despesas pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa, previsto no Decreto 10.426/2020, sem a formalização de qualquer instrumento.

54. Dos créditos destacados, no valor de R\$ 117.002.938,55, até outubro/2021 foi efetivamente utilizado pelas Forças Armadas em ressarcimento aos custos por elas incorridos com o apoio prestado o montante de R\$ 106.850.276,87<sup>30</sup>.

55. Os auditores ponderaram que, “considerando que a realização de ressarcimento não demanda a elaboração de um instrumento formal para gestão da descentralização dos recursos, identificou-se a importância de avaliar a existência de medidas adotadas pelo Ministério da Saúde de

---

<sup>30</sup> Peça 45.

modo a contar com mecanismos de controle adequados para evitar que fossem reembolsadas despesas não realizadas no interesse das ações de apoio demandadas ao Ministério da Defesa”<sup>31</sup>.

56. Ressaltaram que, considerando que os recursos da medida provisória em exame se destinaram ao ressarcimento de despesas, foi necessário conhecer a natureza dos gastos realizados pela Marinha e pelo Exército com recursos próprios e que posteriormente foram objeto de pedido de reembolso. Nesse sentido, verificou-se a possibilidade de que, no âmbito do Exército e da Marinha, terem ocorrido transferências, sem previsão legal, de recursos de uma determinada categoria de programação para realizar despesas cobertas por outra.

57. A unidade instrutiva considera que tais falhas são também decorrentes das lacunas no Decreto 10.426/2020, de modo que também aqui se aplica a recomendação proposta na análise da MP 1.015/2020.

58. Constata-se quanto à MP 976/2020, a exemplo do verificado no apoio prestado no âmbito da MP 1.032/2021, que também não ocorreu a celebração de instrumento, tendo sido utilizado o instituto do ressarcimento para reembolsar despesas realizadas pelas Forças Armadas em apoio aos atendimentos realizados aos indígenas em 2020.

59. Foram previstos recursos no montante de R\$ 16.978.128,65, dos quais foram efetivamente destacados R\$ 11.965.853,83, empenhados e pagos, até outubro/2021, R\$ 9.096.861,11<sup>32</sup>.

60. A equipe salientou que, em relação à referida MP, não foram constatadas inconsistências nas despesas realizadas com recursos próprios, posteriormente ressarcidas, sendo que as despesas realizadas com os recursos ressarcidos são compatíveis com as ações orçamentárias de suporte do apoio logístico prestado.

61. O então secretário da SecexDefesa apontou a necessidade de informar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados a constatação referente à existência de lacunas na regulamentação da descentralização de crédito orçamentário na modalidade de ressarcimento.

62. Aduziu, por exemplo, que os gastos com o ressarcimento dos créditos descentralizados do Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa apareceriam no “Programa 5018 – Atenção Especializada à Saúde”, sem uma indicação clara de que se trata de reembolso, de forma que nos registros da execução orçamentária não fica evidenciado que os recursos são decorrentes de ressarcimento de despesas realizadas anteriormente no atendimento a demandas do Ministério da Saúde no apoio no combate à covid-19.

63. Diante da justificativa fornecida, acolho o referido encaminhamento.

## V

64. Em relação à proposta de autuação de processos apartados, com vistas a possibilitar o aprofundamento da análise de questões específicas, o titular da SecexDefesa<sup>33</sup> assinala que não foram indicados os possíveis achados para justificar a referida providência. Observa que, no caso concreto, a auditoria apontou falhas em relação às quais já está sendo proposta recomendação, devido às lacunas na regulamentação no normativo aplicável. Assim, considera que, caso fossem autuados processos apartados para avaliar as referidas questões, possivelmente isso não resultaria em responsabilização, ante as deficiências na regulamentação do tipo de descentralização.

65. Acolho a conclusão do secretário, sem prejuízo de deixar assente que nada impede que a secretaria avalie a conveniência e oportunidade de priorizar, em seu planejamento, a análise de

<sup>31</sup> Parágrafo 135 da instrução à peça 2331.

<sup>32</sup> Peça 41.

<sup>33</sup> Peça 2332.



questões tais como as que seriam apuradas nos apartados propostos, para, se for o caso, elaborar proposta de ação operacional, à luz da sistemática atualmente vigente acerca do processo de planejamento do Tribunal.

66. Por fim, quanto à proposta de considerar a solicitação tratada no TC 039.513/2021-1, que originou o presente processo, integralmente atendida e arquivar aqueles autos, nos termos do art. 169, II, do RI/TCU e 17, II, da Resolução TCU 215/2008, deve ser objeto de deliberação a ser proferida na referida SCN.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de março de 2023.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 610/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.063/2021-7.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Acompanhamento (em Solicitação do Congresso Nacional).
3. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Diretoria de Integridade do Ministério da Saúde; Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.
4. Órgãos: Ministério da Defesa; Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: Irma Cláudia do Nascimento Moraes (OAB/DF 48.255), Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto (OAB/CE 10.928) e outros, representando Ministério da Saúde.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento com a finalidade de atender à solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) destinados ao combate à covid-19.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 c/c art. 167, VI, da Constituição Federal e art. 29, parágrafo único, do Decreto 10.426/2020, que complemente a regulamentação desse decreto, com vistas a:

9.1.1. normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e termo de execução descentralizada (TED) e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento;

9.1.2. esclarecer a respeito da possibilidade, ou não, de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;

9.1.3. padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento, incluindo a discriminação de custos unitários e totais e a indicação, no caso de ressarcimento, das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros pelo órgão descentralizador, o exame de correlação dos bens e serviços adquiridos com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados por meio de TED em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos pelo órgão descentralizado;

9.1.4. estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi;

9.1.5. instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar e rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema, as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador;

9.2. dar ciência ao Ministério da Saúde de que constituiu irregularidade a inexistência, nos processos de gestão das transferências de recursos do TED 2/2021, de documentos hábeis a comprovar a realização dos apoios logísticos informados e a possibilitar a identificação plena dos bens e serviços

adquiridos, com os custos unitários e totais, como condição necessária para o exame de sua correlação com a finalidade pactuada, desatendendo ao art. 2º, V, do Decreto 10.426/2020;

9.3. informar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, ante lacunas na regulamentação da descentralização de crédito orçamentário na modalidade de ressarcimento, os gastos com o ressarcimento dos créditos descentralizados do Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa aparecem no “Programa 5018 – Atenção Especializada à Saúde”, sem uma indicação clara de que se trata de reembolso, de forma que nos registros da execução orçamentária não fica evidenciado que os recursos são decorrentes de ressarcimento de despesas realizadas anteriormente no atendimento a demandas do Ministério da Saúde no apoio ao combate à covid-19, decorrentes de lacunas na regulamentação e identificação das despesas ressarcidas e das executadas com a descentralização orçamentária do ressarcimento;

9.4. encaminhar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

9.4.1. cópia da presente deliberação, bem como do inteiro teor das deliberações proferidas nos TCs 016.873/2020-3, 047.592/2020-6, 034.024/2020-4, 022.079/2021-1, 022.066/2021-7 e 018.916/2020-1;

9.4.2. a planilha anexada à peça 40 destes autos, como item não digitalizável, contendo a discriminação dos produtos e serviços pagos pelas Forças Armadas com recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde;

9.5. ordenar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) que monitore as recomendações contidas no item 9.1;

9.6. enviar cópia deste acórdão ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Saúde, aos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos;

9.7. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.8. pensar o presente processo ao TC 039.513/2021-1.

10. Ata nº 12/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/3/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0610-12/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WEDER DE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral