



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

OFÍCIO Nº 129/2021 – 17ºOF/NCC/PRPE
PR-PE-00024049/2021

Recife/PE, data de assinatura eletrônica.

A Sua Excelência, o Senhor

Rodrigo Otávio Soares Pacheco

Presidente do Senado Federal da República Federativa do Brasil

Senado Federal

Praça dos Três Poderes – Brasília/DF – CEP: 70165-900

Ref.: Inquérito Civil nº 1.26.000.001112/2020-78

(Por gentileza, na resposta fazer referência ao procedimento acima)

Senhor Presidente,

Cumprimentado-o, refiro-me ao Inquérito Civil acima epigrafado, instaurado nesta Procuradoria da República em Pernambuco com vistas a apurar notícia de possível ausência de transparência nos gastos para o combate à Covid-19 (novo coronavírus) por parte dos entes federados, inclusive o Município do Recife e o Estado de Pernambuco, com recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde – SUS.

É cediço que, recentemente, o Senado Federal, nos termos do art. 58, §3º, da Constituição Federal e dos arts. 74, III, e 145 do Regimento Interno do Senado, por intermédio do Requerimento nº 1372, de 2021, deflagrou Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de averiguar irregularidades por parte dos entes federados no enfrentamento da pandemia da Covid-19, dentre as quais se destacam: irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos.

Conforme se depreende dos autos em epígrafe, o Ministério Público Federal, com vistas a permitir maior transparência nos repasses da União efetuados em favor do enfrentamento da pandemia da Covid-19, expediu a Recomendação nº 13/2020 ao Ministro de Estado da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes; e, atuando conjuntamente com o Ministério Público de Contas junto ao TCU, expediu a Recomendação nº 14/2020, em 19/06/2020, dirigida ao então Secretária do Tesouro Nacional, Mansueto Facundo de Almeida Júnior, bem como ao Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, Cristiano Rocha



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

Heckert, visando o aprimoramento do controle dos gastos públicos e a efetiva transparência dos recursos repassados pela União e aplicados pelos demais entes federados.

Dentre os principais itens dos instrumentos recomendatórios, constou a necessidade de elaboração, por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União, em cumprimento ao art. 48, §2º; e art. 50, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como ao art. 32, parágrafo único da Lei Complementar nº 141/2012, de medidas normativas necessárias para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem codificação padronizada na Federação para identificar as fontes dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados, a título de transferências obrigatória e voluntária, com definição de codificação específica e nacionalmente padronizada para segregar as despesas custeadas com recursos de natureza federal repassados no bojo da Ação “21C0” para enfrentamento da Covid-19, além de estabelecer codificação uniforme para as fontes de recursos federais destinados a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre outras transferências de natureza federal consideradas relevantes a identificação e a segregação das fontes para viabilizar o monitoramento, a avaliação, fiscalização e controle.

Ressalte-se que as expedições das recomendações decorreram: a) do cenário de omissão da União, que perdurou mais de uma década, no tocante ao cumprimento do seu dever legal de implementar dispositivos das Leis Complementares nº(s) 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, §2º; e art. 50, §3º) e 141/2012 (art. 32, parágrafo único), os quais ordenam a adoção de mecanismos capazes de conceder maior visibilidade e transparência na execução dos gastos públicos federais, inclusive na área de saúde; e b) de alterações indevidas de fontes de recursos em operações policiais realizadas no Estado de Pernambuco no contexto da aplicação de verbas destinadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Registre-se que tais alterações de fontes causaram embaraços às apurações, uma vez que os investigados passaram a contestar judicialmente a competência da Justiça Federal para processar e julgar os fatos decorrentes das investigações do MPF e da Polícia Federal.

Em resposta aos instrumentos recomendatórios, o atual Secretário do Tesouro Nacional, Bruno Funchal, informou inicialmente que a Recomendação Conjunta MPF/MPTCU nº 13/2020, especificamente em relação à STN, foi acatada e instrumentalizada na Portaria STN nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

394, de 17 de julho de 2020, que estabeleceu rol mínimo de fontes de recursos a ser observado na Federação para identificação dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados no bojo da Ação 21C0 (enfrentamento da pandemia da Covid-19):

“PORTARIA Nº 394, DE 17 DE JULHO DE 2020

Estabelece rol mínimo de fontes de recursos a ser observado na Federação para identificação dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados no bojo da Ação 21C0.

O SECRETÁRIO DO TESOUREO NACIONAL, no uso das atribuições que lhe confere a Portaria do Ministro de Estado da Fazenda nº 285, de 14 de junho de 2018, que aprova o Regimento Interno da Secretaria do Tesouro Nacional, e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e

Considerando o disposto no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e no inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, que conferem à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;

Considerando as competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabelecidas no art. 18 da Lei nº 10.180, de 2001, no art. 7º do Decreto nº 6.976, de 2009, e no art. 51 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019;

Considerando o disposto no parágrafo único do art. 32 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012;

Considerando o disposto no § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

Considerando a Recomendação Conjunta nº 13/2020 do Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União; resolve:

Art. 1º Aprovar o rol mínimo de fontes de recursos a ser observado na Federação para identificação dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados, a título de transferências obrigatória e voluntária, no bojo da Ação 21C0 para enfrentamento da Covid-19.

Parágrafo único. O rol de que trata o caput é definido no Anexo I desta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação e tem seus efeitos aplicados a partir de agosto de 2020.

BRUNO FUNCHAL” (grifei)

O Anexo I da Portaria STN nº 394, de 2020, editada com o propósito de atender à Recomendação em questão, congrega as seguintes fontes de recurso:

Código Principal	Detalhamento	Nomenclatura
214	0000	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde
214	2100	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

		Governo Federal – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no bojo da ação 21C0.
215	0000	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal – Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde
215	2100	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal – Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde – Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no bojo da ação 21C0.
220	0000	Transferências de Convênios ou de Contratos de Repasse vinculados à Saúde
560	0000	Transferências da União – inciso I do art. 5º da Lei Complementar 173/2020.

Posteriormente, em 23/02/2020, foram publicadas no Diário Oficial da União – DOU as Portarias STN/SOF nº(s) 20/2021 e 21/2021, das Secretarias do Tesouro Nacional e de Orçamento Federal do Ministério da Economia.

A Portaria STN/SOF nº 20/2021 foi elaborada em atenção ao parágrafo único do art. 32 da LC nº 141/2012; ao art. 163-A da Constituição da República; e ao art. 48, §2º, da LC nº 101/2000; e consistiu em aprovar a estrutura padronizada para a classificação “por fonte ou destinação de recursos” e “as regras para sua utilização”, a serem observadas por todos os entes da Federação na elaboração do orçamento e na execução contábil e orçamentária.

De seu turno, a Portaria STN/SOF nº 21/2021 alterou o Capítulo 5 – Fonte/Destinação de Recursos, da Parte I, da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com vistas a aprimorar os critérios de reconhecimento de despesas e receitas orçamentárias e instituir instrumentos de orientação comum aos gestores nos três níveis de governo, mediante consolidação, em um só documento, de conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação das receitas e despesas orçamentárias.

Após as diretrizes estabelecidas pelas Portarias STN/SOF nº(s) 20/2021 e 21/2021, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou, em 25 de fevereiro de 2021, no Diário Oficial da União, as Portarias STN nº(s) 709/2021 e 710/2021, esta última estabelecendo a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

Com relação ao texto da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, que estabeleceu a padronização das fontes, verifica-se que seu art. 3º, parágrafo único, estabelece que: *“Nos exercícios de 2020 e 2021, os entes da Federação deverão observar o disposto na Portaria STN nº 394, de 20 de agosto de 2020, sendo permitida a utilização do mecanismo de "de-para" para envio das informações ao Siconfi”*. Ressalte-se que, no exercício de 2022, a dinâmica estabelecida pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 20 será facultativa, nos termos do art. 3º, II.

Portanto, nos moldes atuais, com a vigência da Portaria nº 394/2020 até dezembro de 2021, no mínimo, constata-se que a Secretaria do Tesouro Nacional somente padronizou, com a fonte 560, os cerca de R\$ 10 bilhões distribuídos na forma do art. 5º, inciso I da LC nº 173/2020, vinculados à saúde e assistência social, não tendo sido criada a fonte 561 (para os cerca de R\$ 16 bilhões de reais repassados na forma da Medida Provisória nº 938/2020) e a fonte 562 (para os cerca de R\$ 50 bilhões de reais repassados por força da LC nº 173/2020), tampouco fonte para os valores repassados por intermédio da Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020), consoante se depreende do Acórdão nº 4074/2020, do TCU (Processo nº 024.304/2020-4).

Note-se que o Acórdão nº 4074/2020 reconheceu a natureza federal dos repasses a título de auxílio financeiro previstos no art. 5º da LC nº 173/2020 e dos repasses a título de apoio financeiro de que trata a Medida Provisória (MPV) nº 938/2020, convertida na Lei nº 14.041/2020, relacionados ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19:

“1. Os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, não devendo ser deduzidos da receita corrente líquida da União; 2. Por constituírem despesas próprias da União, referidos repasses da União aos entes subnacionais atraem, na esfera de controle externo, a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União por força dos incisos II, VI e VIII do art. 71 da Constituição Federal.”.

Diante desse contexto, considerando a natureza federal das verbas citadas, dos cerca de R\$ 79 bilhões de reais repassados aos demais entes até a lavratura do Acórdão nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

4074/2020, do TCU (Processo nº 024.304/2020-4), somente foi criada a fonte 560 para cerca de R\$ 10 bilhões de reais, o que representa apenas 12,66% do total dos repasses.

Frise-se que os Estados propuseram que o Tesouro padronizasse na Federação todos os repasses, que somavam R\$ 79 bilhões de reais, consoante o Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 4074/2020, o que não foi viabilizado pela Secretaria do Tesouro. Senão vejamos trecho que demonstra a proposta apresentada pelo GEFIN/Confaz:

321. Consciente desse dever, o Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (Gefin), instância colegiada que integra o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), apresentou à STN a necessidade de dispor de fontes específicas alternativas para identificar os auxílios financeiros federais no âmbito da proposta de padronização de fonte formulada para substituir a Portaria-STN 394, editada em 17/7/2020 para atender Recomendação expedida pelo MPF no âmbito do Inquérito Civil 1.26.000.001112/2020-78 (peça 87) e encaminhada ao Ministro da Economia pelo procurador-geral da República (peça 88), cujo teor converge com a Recomendação 13/2020 do MPF expedida à STN em conjunto com o Ministério Público de Contas (peça 12).

322. A título meramente informativo, convém observar que, de acordo com a proposta formulada pelo Gefin/Confaz apresentada à STN (peça 85), também encaminhada à Semag (peças 83-84), as fontes oriundas dos auxílios financeiros federais precisariam atender ao seguinte detalhamento mínimo:

Codificação Proposta pelo Gefin/Confaz à STN	Descrição da Fonte Proposta pelo Gefin/Confaz à STN
560 - Auxílio Financeiro da União para enfrentamento da Covid-19 - vinculação à Saúde ou à Assistência Social	Controle dos recursos originários de transferência obrigatória da União a título de auxílio financeiro vinculado a ações de saúde ou de assistência social, conforme critérios de distribuição e vinculação previstos no inciso I do art. 5º da Lei Complementar 173, de 2020
561 - Auxílio Financeiro da União para enfrentamento da Covid-19 - aplicação restrita pelo Poder Executivo	Controle dos recursos originários de transferência obrigatória da União a título de auxílio financeiro, com aplicação restrita pelo Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme critérios de distribuição e restrições previstos no inciso II do art. 5º e Anexo I da Lei Complementar 173, de 2020
562 - Auxílio Financeiro da União para enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais da Covid-19 - sem restrição de aplicação entre os Poderes	Controle dos recursos originários de transferência obrigatória da União a título de auxílio financeiro instituído pela Medida Provisória 938, de 2000, de caráter provisório e instituído com o propósito exclusivo de enfrentamento do contexto da calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos, conforme previsto na Emenda Constitucional 106, de 2020

Fonte: Ofício Comsefaz 105/2020 (peça 84), Ofício S/N-Conpeg/Comsefaz (peça 85), Nota Técnica do Gefin/Confaz sobre a Proposta de Padronização de Fontes e Destinação de Recursos para a Federação (peça 86).

Diante do quadro acima, em que pese tenha manifestado o acolhimento integral das Recomendações nº(s) 13/2020 e 14/2020, inclusive materializando parte desse acatamento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

por intermédio da Portaria nº 394/2020, verifica-se que a Secretaria do Tesouro Nacional está descumprindo parcialmente as recomendações, porquanto apenas 12,66% do total dos repasses da União aos entes subnacionais em decorrência da pandemia da Covid-19 foi objeto de padronização.

Neste contexto, o MPF requisitou ao Ministério da Economia e à Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio dos ofícios em anexo, que no prazo de 10 (dez) dias apresentem esclarecimentos com vistas a sanar a omissão acima apontada, uma vez que o atual descumprimento das recomendações ministeriais poderá ensejar a adoção de medidas administrativas, cíveis e criminais cabíveis, especialmente considerando o reflexo da ausência de padronização nas investigações criminais decorrentes da aplicação de recursos federais no enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Ressalte-se que, sem a referida padronização, resta sobejamente prejudicada a fiscalização e o controle dos órgãos públicos federais no tocante à aplicação de verbas da União no enfrentamento da pandemia da Covid-19, seja em razão da inviabilidade da rastreabilidade da origem dos recursos, seja em face da possibilidade de alterações indevidas de fontes.

Diante do exposto, considerando o acima narrado, o **Ministério Público Federal**, por intermédio da procuradora da República subscritora, encaminha o presente expediente com vistas a subsidiar a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para averiguar irregularidades no enfrentamento da pandemia da Covid-19, colocando-se à disposição para eventuais esclarecimentos.

Por oportuno, renovo protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
SILVIA REGINA PONTES LOPES
Procuradora da República