

## NOTA TÉCNICA Nº 03/2021

Brasília, 03 de fevereiro de 2021

---

**ÁREA:** Saúde

**TÍTULO:** Reprogramação dos saldos de recursos financeiros federais para enfrentamento à COVID-19.

**REFERÊNCIA(S):** Decreto 10.579/2020; Acórdão TCU 3.225/2020; e LC 172/2020.

---

### INTRODUÇÃO

Uma grande preocupação dos gestores municipais relativa à pandemia da Covid-19 – dada sua continuidade em 2021 e sem previsão para seu total controle ou estabilidade – é a manutenção das ações e serviços públicos de atenção à saúde nas redes do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa inquietude vem da perspectiva de utilização de todos os recursos – financeiros, tecnológicos, materiais e humanos – disponibilizados pelo governo federal e, principalmente, pelo Ministério da Saúde ao longo do exercício de 2021. O tema tem sido relatado à Área Técnica da Saúde da Confederação Nacional de Municípios (CNM), com ênfase à insegurança jurídica trazida por normativos legais e infralegais sobre a possibilidade de uso dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos Fundos Municipais de Saúde (FMS) em caráter extraordinário e emergencial para o enfrentamento da Covid-19.

No cenário de pandemia da Covid-19 instalada no Brasil em 2020, é importante ressaltar que o governo federal, no intuito de conter a transmissão da doença e de atender às demandas dos Entes Federados (a exemplo do Plano de Apoio Emergencial aos Municípios no enfrentamento da Covid-19, encaminhado pelo movimento municipalista), editou inúmeras medidas provisórias responsáveis por abrirem créditos extraordinários em favor do Ministério da Saúde, destinando recursos emergenciais para o enfrentamento da Covid-19. Para agilizar, viabilizar e acompanhar a transferência e a execução desses recursos aos Entes, foi criado o Programa de Trabalho 10.122.5018.21C0.6500 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. A transferência desses créditos aos Municípios ocorreu ao longo de 2020, incluindo o mês de dezembro, e destinam-se ao financiamento das ações, serviços e medidas de enfrentamento da pandemia. Por diversas razões, devem finalizar o exercício corrente com um volume considerável de saldos financeiros.

Além dos repasses ao longo de 2020, surgiram normas inovadoras no cenário, como o caso da Lei Complementar 172/2020.

Dessa forma, é necessário esclarecer se tais recursos financeiros poderão ser utilizados em 2021, em continuidade ao financiamento das ações, serviços e medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, ou se deverão ser devolvidos ao Fundo Nacional de Saúde, dado seu caráter extraordinário e a legislação vigente. Nesse sentido, ocorreram manifestações do Tribunal de Contas da União (TCU) e a publicação de Decreto Federal. Ambos serão discutidos a seguir.

## MANIFESTAÇÃO DO TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU), ao analisar o Processo 036.975/2020-6 sobre o Acórdão 2283/2020-P item 9.2, com o objetivo de delinear e consolidar os entendimentos e procedimentos relativos ao Orçamento de Guerra, bem como suas intersecções com as hipóteses de abertura de crédito extraordinário e os limites impostos pelo Teto de Gastos, emitiu o Acórdão 3.225/2020 – Plenário do TCU. Sensibilizados com as dificuldades operacionais dos Entes diante da pandemia de Covid-19 e sua continuidade em 2021, e entendendo que é admissível flexibilizar as regras de empenho, liquidação e pagamento previstas na legislação vigente, os ministros acordam que:

[...]

**9.1.3. as dotações autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal (EC 106/2020) devem seguir as regras gerais de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986, sendo possível admitir, no caso de despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes cujo cumprimento do objeto esteja em curso ou apenas possa ocorrer em outro exercício, flexibilização dessas regras em situações excepcionais, formalmente justificadas,** nas quais fique caracterizado que a urgência no atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de Covid-19 seja incompatível com o regime regular de execução, observando-se as seguintes condições:

**9.1.3.1. o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;**

9.1.3.2. não executado o contrato, convênio, acordo ou ajuste até 31 de dezembro de 2021, os restos a pagar deverão ser cancelados e a continuidade na execução do instrumento dependerá de o órgão incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes as dotações necessárias para esse fim e da aprovação dessas propostas pelo Congresso Nacional por meio da respectiva Lei Orçamentária Anual.

**9.1.4. as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Regime Extraordinário Fiscal se estendem aos recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios, com exceção dos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde; [...]**

Desse modo, o posicionamento do TCU concorda com a solicitação do Ministério da Saúde: os recursos financeiros transferidos fundo a fundo aos Entes para enfrentamento à pandemia de Covid-19 podem ser executados em 2021 e não precisam ser devolvidos ao FNS, desde que observada a finalidade dos recursos. A possível devolução dos recursos financeiros promoveria prejuízos incalculáveis à saúde da população brasileira e às medidas de enfrentamento e controle da pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus.

## MANIFESTAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Por meio da publicação do Decreto 10.579/2020, o governo federal estabelece regras para a inscrição de restos a pagar das despesas de que trata o art. 5º da Emenda Constitucional 106/2020. E coadunado com o entendimento do TCU, regulamenta a utilização dos recursos extraordinários destinados ao enfrentamento à pandemia até a data de 31 de dezembro de 2021, ratificando a manutenção da finalidade dos recursos em questão.

Art. 3º As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde diretamente aos fundos de saúde estaduais, municipais e distrital, em 2020, para enfrentamento da pandemia de covid-19 **poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2021.**

§1º A **aplicação de recursos de que trata o caput deverá observar a finalidade original para a qual foram destinados os recursos**, sob pena de aplicação do disposto no art. 27 da Lei Complementar no 141, de 13 de janeiro de 2012.

## DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

O monitoramento da utilização dos recursos financeiros será realizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (Siops) em campos específicos destinados aos dados sobre os recursos federais, estaduais e próprios aplicados no enfrentamento à pandemia pelo novo Coronavírus. Em relação às informações declaradas no Siops, os Entes deverão observar ainda a Portaria GM/MS 2.824/2020.

Art. 3º [...]

[...]

§ 2º Para fins de transparência e controle, os entes federativos **informarão a aplicação dos recursos no quadro de informações gerenciais relacionadas à aplicação de recursos no enfrentamento da pandemia de covid-19, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde**, conforme estabelecido em ato do Ministério da Saúde.

## DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS

Quando verificado que os recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde foram executados, total ou parcialmente, em objeto distinto ao originalmente pactuado – ou seja, não forem aplicados no combate à pandemia de Covid-19 –, aplicar-se-á o regramento disposto no art. 27 da Lei Complementar 141/2012 e no Decreto 7.827/2012.

## PRESTAÇÃO DE CONTAS

Vale ressaltar que a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos financeiros federais destinados ao financiamento das ações, serviços e medidas públicas de saúde para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 deverá ser realizada por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG) do respectivo Ente. Nos termos da legislação vigente, a saber: Portaria de Consolidação 6/GM/MS/2017, Lei Complementar 141/2012, Lei 8.080/1990 e Lei 8.142/1990.

## DA LEI COMPLEMENTAR 172/2020

Por intermédio da Lei Complementar 172/2020, de iniciativa da deputada federal Carmem Zanotto (Santa Catarina) e apoiada desde o início pela CNM, os Municípios ficaram autorizados a promover a transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde. No seu art. 5º, a LC 172/2020 **condiciona** a transposição e a transferência de saldos financeiros à vigência do estado de calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo 6/2020, portanto até 31 de dezembro de 2020.

A decisão do STF quanto à vigência de alguns artigos da Lei 13.979/2020 no âmbito das medidas sanitárias para enfrentamento da Covid-19, assim como o Decreto 10.579/2020 ou o Acórdão 3.225/2020 – Plenário do TCU, não resultam na possibilidade da manutenção do uso da Lei Complementar 172/2020. Sendo assim, até nova posição ou alteração da LC 172, os **Municípios não estão mais autorizados à transposição e transferência dos saldos**, nos termos da citada Lei Complementar.

#### **Consulta à legislação:**

Decreto 10.579/2020:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10579.htm)

Acórdão TCU 3.225/2020:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A3225%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=59b53ac0-446f-11eb-8183-718e842fb6e2](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3225%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=59b53ac0-446f-11eb-8183-718e842fb6e2)

Emenda Constitucional 106/2020:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm)

Portaria de Consolidação 06/2017:

Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de

[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006\\_03\\_10\\_2017.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.html)

Portaria GM/MS 2.824/2020:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.824-de-15-de-outubro-de-2020-283217954>

Lei Complementar 141/2012:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm)

Lei Complementar 172/2020

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-172-de-15-de-abril-de-2020-252726587>

#### **Materiais para consulta:**

Saúde: Planejamento e gestão pública municipal. Coleção: Coletânea: Gestão 2021 – 2024.

<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14847>

Nota Técnica CNM 024/2020:

<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14596>

CONQUISTA: governo flexibiliza prazo de restos a pagar

<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-governo-flexibiliza-prazo-de-restos-a-pagar>

STF prorroga vigência de medidas sanitárias para enfrentamento da Covid-19

<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/stf-prorroga-vigencia-de-medidas-excepcionais-para-enfrentamento-da-covid-19>

Nota Técnica Conasems sobre o Decreto 10.579, de 18 de dezembro de 2020:

<https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-dec-10579.pdf>

Nota Técnica Conasems sobre o TCU – ACÓRDÃO 3.225/2020 – Plenário:

<https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota-Tecnica-TCU-.pdf>