GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 016.758/2020-0
Natureza: Acompanhamento.
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Unidades jurisdicionadas: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM).
Responsáveis: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SEGUNDA ETAPA DE ACOMPANHAMENTO NO ÂMBITO DO PROGRAMA COOPERA - PROGRAMA ESPECIAL DE ATUAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À CRISE DO COVID-19. AÇÕES EMPREENDIDAS E RECURSOS DESTINADOS PELOS MINISTÉRIOS DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (MCTI) E DE SUAS ENTIDADES VINCULADAS. ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DESTINADOS AO COMBATE À COVID-19. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (peça 114), com a qual se manifestou de acordo seu corpo dirigente (peças 115 e 116):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de segunda etapa de fiscalização do tipo acompanhamento, conforme previsto nos arts. 241 e 242 da Resolução-TCU 246/2011, realizado no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e no Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM).

2. Esta fiscalização compõe o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (TC 016.602/2020-0), aprovado pelo TCU na sessão plenária de 8/4/2020 (peça 2), cuja motivação consiste na possibilidade de acompanhar de forma *pari passu* a atuação estatal de combate ao coronavírus. Assim, o Tribunal atua com vistas a contribuir para evitar a ocorrência de irregularidades e outras falhas (referentes a prazo, preço e qualidade) que possam comprometer a entrega do produto final e o alcance dos objetivos previstos inicialmente, assegurando-se a tempestividade do controle, com menores custos de correção, conforme disposto nos itens 13 e 17 do Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria-Segecex 27/2016).

I.1. Objetivo e escopo

3. O presente relatório, em continuidade ao Acórdão 2.908/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes (peça 89), tem como objetivo apresentar novo risco identificado na etapa anterior, bem como analisar a utilização de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19 sob a ótica do impacto no limite de gastos públicos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016 e do cumprimento dos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência do investimento.

4. Convém assinalar que, na presente fiscalização, examinam-se justamente as ações empreendidas e os recursos destinados pelo MCTI e CNPEM para combater a crise gerada pelo coronavírus, em especial as que tocam ao projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes" do CNPEM, conforme disposto no Anexo VII ao 32º aditivo ao Contrato de Gestão firmado com o MCTI

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

(peça 99), buscando contribuir tempestivamente para que as entregas planejadas pelas instituições públicas sejam de fato realizadas, de forma transparente e aderente às normas orçamentárias, ao menor custo possível.

I.2. Metodologia utilizada

5. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância ao Manual de Acompanhamento estabelecido pelo TCU (Portaria-Segecex 27, de 9/12/2016).

6. A fiscalização teve foco na análise de riscos e adotou, como critérios de auditoria, normas, jurisprudência, referenciais, doutrina e fiscalizações anteriores relacionadas à análise de políticas públicas e ao acompanhamento das medidas de enfrentamento à Covid-19.

7. Na execução do trabalho, foram realizadas diligências e reuniões com os gestores, bem como pesquisas documentais, exame da legislação pertinente e análise das respostas às requisições de informação.

I.3. Limitações do trabalho

8. Vale mencionar a não apresentação das especificações técnicas das ações de combate a viroses emergentes por parte do CNPEM, mesmo que solicitadas por meio do Ofício 0058/2020-TCU/SecexDesenvolvimento (peça 92, p. 2).

I.4. Volume de recursos fiscalizados

9. O volume de recursos fiscalizados equivale a R$ 452.800.000,00 em créditos extraordinários, autorizados por meio das medidas provisórias MP 929, de 25/3/2020, e MP 962, de 6/5/2020, para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) para ações de "enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus". Nesta segunda etapa de acompanhamento, os exames tiveram como objeto, mais especificamente, o montante de R$ 45.000.000,00 repassado pelo MCTI para o CNPEM no âmbito do projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes", nos termos pactuados por meio do 32º aditivo ao Contrato de Gestão firmado entre o Ministério e o Centro (peça 99).

I.5. Benefícios estimados da fiscalização

10. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o incremento da efetividade e eficiência da atuação estatal relacionada ao combate da crise gerada pela pandemia do coronavírus, bem como a correção tempestiva de impropriedades e o incremento da expectativa de controle.

11. Ademais, estima-se que esta ação de controle tem o potencial de estimular o atendimento às disposições orçamentárias insculpidas na Constituição Federal, inclusive no que tange ao Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), bem como aumentar a segurança dos gestores envolvidos na análise e na adoção das medidas de enfrentamento da Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos.

12. Por fim, espera-se que as análises e as medidas propostas contribuam não somente para minorar as falhas e os riscos das ações empreendidas pelo MCTI para combate à Covid, como também para promover a transparência quanto aos resultados atingidos e às entregas realizadas por meio da aplicação dos recursos públicos.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

13. As ações geridas pelo MCTI para combate à Covid-19 integram o rol de iniciativas do governo federal para tratar da crise provocada pelo vírus e evitar que novos casos de contaminação e de mortes aconteçam no Brasil, conforme estabelecido pela Lei 13.979/2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

14. Nesse contexto, foram aprovadas duas Medidas Provisórias (MP 929/2020 e MP 962/2020) concedendo ao MCTI créditos extraordinários de R$ 452.800.000,00 para realização das ações de enfrentamento ao coronavírus.

II.1. Delimitação do objeto

15. Para execução das iniciativas, foi criada a ação orçamentária 21C0 ("Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus"), a qual possui um caráter mais genérico e vem sendo utilizada por diversos órgãos da Administração, inclusive pelo MCTI.

16. No caso desse Ministério, a Portaria-MCTI 1.245, de 24/3/2020, definiu as prioridades de sua atuação, conforme transcrição abaixo:

> Art. 1º Definir, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, as prioridades a serem adotadas para enfrentamento do Coronavírus - Covid-19, a saber:
>
> I - desenvolvimento de:
>
> a) medicamentos e respectivos testes pré-clínicos e clínicos;
>
> b) vacinas e respectivos testes pré-clínicos e clínicos;
>
> c) inovação para produção de:
>
> 1. ventiladores pulmonares em escala;
>
> 2. equipamentos de proteção individual (EPI) e seus sistemas;
>
> II - pesquisa, desenvolvimento e inovação em testes de diagnóstico;
>
> III - estratégia de monitoramento e sequenciamento do genoma do vírus circulante no País;
>
> IV - ferramentas de telemedicina; e
>
> V - estratégia e coordenação do suporte de comunicações.
>
> Art. 2º As ações necessárias para apoio às prioridades de combate ao Coronavírus - Covid-19 definidas no art. 1º desta Portaria serão, na forma da lei, as seguintes:
>
> I - contratação direta de projetos, estudos, tecnologias e inovações;
>
> II - chamada pública para contração de projetos, estudos, tecnologias e inovações;
>
> III - chamamento público para prospecção de projetos, estudos, tecnologias e inovações; e
>
> IV - coordenação entre organizações do sistema de ciência, tecnologia, inovações e comunicações.

17. As ações para combate à Covid-19 propostas pelo MCTI para realizar as prioridades estabelecidas na Portaria-MCTI 1.245/2020 envolvem parcerias com um grande conjunto de instituições, as quais estão apresentadas de forma mais detalhada à peça 9, p. 14-17, dos presentes autos.

18. No caso do CNPEM, Organização Social que mantém contrato de gestão com o MCTI, foi firmado o 32º Termo Aditivo ao referido instrumento, por meio do qual o Ministério repassou ao Centro, para o que interessa ao presente trabalho, o montante de R$ 45.000.000,00 para execução do Projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes" (peça 99).

II.2. Marco Regulatório

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

19. Considerando o escopo desta segunda etapa do acompanhamento, a seguinte legislação mostra-se relevante para a análise da matéria tratada nestes autos:

a. Regramento sobre créditos extraordinários

- Art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da CF/88 (condições para edição de medidas provisórias)
- Art. 167, § 3º, da CF/88 (condições para abertura de créditos extraordinários)
- Art. 41 da Lei 4.320/1964 (Define créditos adicionais)

b. Regramentos sobre gastos durante a pandemia

- EC 106/2020 ("Orçamento de Guerra") (Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia).
- Art. 1º do Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020 – Reconheceu a situação de estado de calamidade pública, com efeitos até 31/12/2020, para fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

c. Regramento do Novo Regime Fiscal

- EC 95/2016

d. Autorizações de despesa para combate à pandemia pelo MCTI

- MP 929/2020
- MP 962/2020

20. Na exposição de motivos das MP 929 e 962/2020, justificou-se a relevância da abertura dos créditos extraordinários com base na situação de pandemia, que representa alto risco à saúde pública dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países onde a disseminação atingira estágio mais avançado. Em relação às justificativas para a destinação dos recursos, foram elencados:

a. o apoio emergencial às pesquisas relacionadas ao tema, por meio de encomenda direta e em chamadas públicas a serem realizadas pelas agências de fomento do Órgão, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e

b. a necessidade de viabilizar prontamente o rápido desenvolvimento de soluções inovadoras e de baixo custo para "kits" de diagnósticos, novos projetos de respiradores mecânicos, e pesquisa e desenvolvimento de vacinas, como resposta tempestiva do Poder Público à pandemia.

II.3. Objetivos-chave

21. A partir da leitura da Portaria-MCTI 1.245/2020, que especifica melhor as ações, fica claro o que se espera, por parte do MCTI, com a Ação 21C0 – Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, a saber:

a) Desenvolvimento de medicamentos, vacinas e respectivos testes pré-clínicos e clínicos;

b) Desenvolvimento de inovação para produção de ventiladores pulmonares em escala e de equipamentos de proteção individual (EPI) e seus sistemas;

c) Pesquisa, desenvolvimento e inovação em testes de diagnóstico;

d) Monitoramento e sequenciamento do genoma do vírus circulante no País;

e) Ferramentas de telemedicina e suporte de comunicações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

22. Esses objetivos são reforçados nas exposições de motivos das medidas provisórias que abriram os créditos extraordinários para o MCTI, razão pela qual se entende que as iniciativas implementadas pelo MCTI e por suas entidades vinculadas devem necessariamente guardar relação direta com os objetivos declarados pela Portaria-MCTI 1.245/2020.

23. Especificamente no que toca ao Projeto de Combate a Viroses Emergentes, gerido pelo CNPEM, sua proposta é viabilizar a implantação de novas infraestruturas e competências, complementares a outras já existentes no Centro, que, em conjunto, desenvolverão pesquisa estratégica, relevante para o diagnóstico, tratamento e prevenção de viroses humanas patogênicas. Com isso, espera-se contribuir para que o Brasil possa responder rapidamente às necessidades sanitárias e médicas em situações de surtos, e garantir uma agenda permanente de pesquisa que resulte no aprofundamento do conhecimento básico acerca das viroses humanas patogênicas que sejam relevantes para o desenvolvimento de novas tecnologias pertinentes à área.

II.4. Aspectos orçamentários e financeiros

24. No que tange à execução orçamentária, apurou-se que o MCTI empenhou, até 15/12/2020, R$ 444.248.989,99 dos R$ 452.800.000,00 autorizados, ou seja, 98%, aproximadamente. Em termos de execução financeira, foi liquidado e pago o montante de R$ 393.321.704,52, correspondentes a 87% da dotação.

25. Na Tabela 1, a seguir, constam os valores alocados ao MCTI por meio da Ação 21C0, discriminados segundo os respectivos planos orçamentários, o que permite visualizar, grosso modo, as principais linhas de atuação da pasta no combate à pandemia.

26. Destacamos, na Tabela 1, o Plano Orçamentário "Ensaios Clínicos de Fármacos e Estruturação de Laboratório de Biossegurança Superior", no valor de R$ 45.000.000,00 (cerca de 10% do total autorizado), que se refere ao montante repassado pelo MCTI ao CNPEM para execução do Projeto "Combate a Viroses Emergentes" e que será objeto de análise no próximo tópico.

Tabela 1: Ação 21C0 – Enfrentamento à Covid-19

Valores por Plano Orçamentário – LOA 2020

CÓDIGO	PLANO ORÇAMENTÁRIO	VALOR	%
24901 19 572 2208 21C0 MP20	Covid-19 - MEDIDA PROVISÓRIA N. 929 DE 25/3/2020	100.000.000,00	22%
24901 19 572 2208 21C0 CV26	DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES INOVADORAS OU DE BAIXO CUSTO PARA RESPIRADORES MECÂNICOS	100.000.000,00	22%
24101 19 572 2208 21C0 CV21	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO NAS ÁREAS DE BIOTECNOLOGIA E SAÚDE	75.000.000,00	17%
24901 19 572 2208 21C0 CV23	AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE PROCESSAMENTO DE AMOSTRAS NA REDE PUBLICA	65.200.000,00	14%
24901 19 572 2208 21C0 CV25	DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES INOVADORAS OU DE BAIXO CUSTO PARA KITS DE DIAGNOSTICO	50.000.000,00	11%
24101 19 572 2208 21C0 CV22	**ENSAIOS CLÍNICOS DE FÁRMACOS E ESTRUTURAÇÃO DE LABORATÓRIO DE NÍVEL DE BIOSSEGURANÇA SUPERIOR**	**45.000.000,00**	**10%**
24101 19 572 2205 21C0 CV20	GOVERNO ELETRÔNICO - SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO (GESAC) - HOSPITAIS, UBS	6.300.000,00	1%
24901 19 572 2208 21C0 CV24	DESENVOLVIMENTO DE MELHORIAS NOS TESTES MOLECULARES E DE NOVO TESTE	5.800.000,00	1%
24901 19 572 2208 21C0 CV22	DESENVOLVIMENTO E ESCALONAMENTO DA PRODUÇÃO EM BIOMANGUINHOS	5.500.000,00	1%
24901 19 572 2208 21C0 CV20	Covid-19 - MEDIDA PROVISÓRIA N. 929, DE 25/3/2020	----	0%
Total		**452.800.000,00**	**100%**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

Fonte: Tesouro Gerencial (Data Consulta: 14/5/2019; UO Máx: 24000; Ação: 21C0)

III. ANÁLISE DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS

27. Tendo por base o Relatório que acompanhou o Acórdão 2.908/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), exarado na primeira etapa deste Acompanhamento, importa revelar o seguinte excerto:

> (...)
>
> 137. Ademais, os impactos previstos neste tópico – caso venha a se concretizar o Risco 8, sob exame –, em especial a possível alocação de recursos públicos desequilibrada, podendo levar a gastos indevidos e desnecessários, também são influenciados de forma indireta pelos apontamentos presentes na análise do Risco 6, relacionados especificamente com o conflito entre os créditos extraordinários (que vencem em dezembro/2020) e o apoio a projetos cujos prazos chegam, muitas vezes, a 24 ou 36 meses, conforme apontado na análise do Risco 1.
>
> 138. Essa situação levou ao questionamento, inclusive, sobre a efetiva urgência de projetos cujo prazo de duração ultrapassa o exercício de 2020, o que, *per si*, configura um conflito de escolha (*trade off*), situação em que a decisão pela alocação de recursos orçamentários para determinada iniciativa se dá em detrimento de outra que poderia, até mesmo, ser mais urgente do que a opção escolhida pelo gestor.
>
> 139. Para avaliar essa matéria, a Unidade Técnica expediu o Ofício 0025/2020-TCU-SecexDesenvolvimento (peça 23), de 31/7/2020, por meio do qual solicitou ao MCTI elementos aptos para demonstrar que a abertura dos créditos extraordinários, e sua utilização, atendem os requisitos de urgência, imprevisibilidade e anualidade orçamentária, demanda atendida tempestivamente pelos gestores.
>
> 140. O exame da resposta do Ministério, entretanto, foi postergado para uma próxima etapa deste Acompanhamento, tendo em vista a necessidade, mais premente, de concluir a análise dos riscos e controles inicialmente suscitados na fase de planejamento, bem como a avaliação quanto aos resultados alcançados até o momento, esta última em atendimento a Despacho do Ministro Relator (peça 11), exarado em 5/6/2020.
>
> (...)
>
> 144. O último grupo de riscos levantados (riscos 6 e 9) está relacionado com a possibilidade de execução de ações fora do contexto emergencial de combate à Covid, podendo provocar impacto significativo não somente nos resultados almejados, mas também na legitimidade dos gastos envolvidos, uma vez que estariam desviadas das finalidades principais estabelecidas para o MCTI. [sublinhei]

28. Os referidos questionamentos, a saber a efetiva urgência de projetos cujos prazos de duração ultrapassam o exercício de 2020 e a possibilidade de execução de ações fora do contexto emergencial do combate à pandemia causada pela Covid-19 – situações que implicariam fuga ao teto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

de gastos imposto pela EC 95/2016 –, foram sintetizados na forma do Risco 1, adiante declarado. Para examiná-lo, a equipe de fiscalização valeu-se das ferramentas de auditoria disponíveis e proferiu a análise adiante arrolada.

29. Importa salientar que, neste relatório, não compete à equipe proferir qualquer juízo quanto ao mérito das despesas do MCTI e CNPEM para combate à pandemia, mesmo que meritórias, importantes e oportunas. Também não é da alçada deste trabalho discutir a conveniência e a oportunidade das despesas eleitas pelo Poder Executivo Federal para atuar no combate à pandemia.

30. No exercício dos controles contábil, orçamentário e financeiro que a Constituição deferiu ao TCU, a equipe de fiscalização ateve-se à análise da validade da abertura dos créditos extraordinários à luz do art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Risco 1 – Utilização de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19 (sem impactar no teto de gastos imposto pela EC/95) sem que se cumpram os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência do investimento

31. Com base nos documentos acostados aos autos, e considerando o que a equipe de auditoria pôde apurar, a abertura de crédito extraordinário para o MCTI e unidades vinculadas com vistas a financiar gastos públicos do Poder Executivo Federal para combate à pandemia causada pelo covid-19 enquadra-se nos quesitos de urgência e imprevisibilidade impostos pela Constituição Federal e demais normativos que tratam a matéria.

32. O primeiro ponto de análise diz respeito a se a presente ocorrência, qual seja, a pandemia causada pela Covid-19, é capaz de justificar a abertura de créditos extraordinários.

33. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou em mais de uma oportunidade acerca da edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário, como por exemplo na ADI-MC 4.048, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, conforme ementa a seguir:

> III. 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, inciso I, alínea "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, inciso I, alínea "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. [sublinhei]

34. Assim, nos termos do que foi decidido pelo STF, a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória deve atender, quanto à medida provisória, os requisitos de relevância e urgência; quanto ao crédito extraordinário, imprevisibilidade e urgência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

35. Em outra manifestação do STF, ainda no tocante ao julgamento da citada ADI 4.048, a Min. Carmen Lúcia assim manifestou-se:

> Senhor Presidente, também eu acompanho Vossa Excelência, porque há uma grande diferença entre imprevisão, imprevisibilidade e imprevidência.
>
> Às vezes, como em alguns casos, ou numa boa parte dos casos arrolados por Vossa Excelência, a Administração Pública pode prever. Aliás, deve. É seu dever para que haja uma boa administração. E, portanto, a ausência desse dever é uma imprevidência. A imprevisão são casos que poderiam ser previstos, e não o são; a imprevisibilidade é aquilo que não pode ser cogitado pelo administrador público, porque surge de uma maneira arriscada, fora do ordinário. [sublinhei]

36. No âmbito do TCU, existe uma já vasta jurisprudência a respeito das condições para abertura de créditos extraordinários e para aplicação das despesas deles decorrentes, a qual, em síntese, acompanha o entendimento do STF acima descrito, a exemplo das seguintes deliberações: Acórdão 1497/2016-TCU-Plenário (Contas de Governo 2015, rel. Min. José Múcio); Acórdão 1634/2016-TCU-Plenário (Consulta, rel. Min. Raimundo Carreiro); Acórdão 1716/2016-TCU-Plenário (Consulta, rel. Min. Raimundo Carreiro); Acórdão 1863/2016-TCU-Plenário (Consulta, rel. Min. Bruno Dantas); Acórdão 2523/2016-TCU-Plenário (Contas de Governo 2015, rel. Min. José Múcio); Acórdão 2184/2017-TCU-Plenário (Consulta, rel. Min. Ana Arraes); e Acórdão 1557/2020-TCU-Plenário (Relatório de Acompanhamento, rel. Min. Bruno Dantas).

37. A análise aqui empreendida busca responder se é cabível a abertura de crédito extraordinário para custear despesas de combate à pandemia causada pela Covid-19. Com base na legislação e na jurisprudência acima compiladas, a resposta é afirmativa, uma vez que a superveniência de uma crise sanitária dessas proporções ajusta-se perfeitamente às hipóteses de urgência e imprevisibilidade da despesa previstas na Constituição.

38. A observância dos requisitos de urgência e imprevisibilidade prende-se, para além do atendimento a preceitos constitucionais, à necessidade de se compatibilizar o pronto enfrentamento da pandemia com o regramento trazido pelo Orçamento de Guerra, o qual, por flexibilizar diversas normas relativas a criação de despesas e equilíbrio fiscal, condiciona a aplicação dos recursos ao exclusivo propósito de combater a calamidade e suas consequências sociais e econômicas (art. 3º da EC 106/2020).

39. Nesse sentido, cabe ressaltar uma distinção fundamental. Enquanto a aprovação ordinária de créditos orçamentários se encontra limitada ao Teto de Gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, os créditos extraordinários estão excepcionados pela emenda. Como bem frisou o Min. Bruno Dantas, no relatório que acompanhou o Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário (Racom sobre os efeitos da crise sanitária na situação fiscal):

> 80. (...) Dessa feita, não pode o Poder Público, para fazer frente a despesas que antes não foram privilegiadas na LOA 2020, valer-se do crédito extraordinário, seja para reforçar dotações eventualmente insuficientes, o que deveria ocorrer por crédito suplementar desde que não ultrapassados os limites da EC 95/2016 ('§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo') ou para criar despesas outras, cuja aplicação não esteja diretamente relacionadas ao enfrentamento da crise e aos requisitos de imprevisibilidade e urgência.
>
> 81. Com efeito, essas dotações devem ser aplicadas em despesas que, de fato, estejam relacionadas ao combate à pandemia, justificando, assim, a natureza imprevisível e urgente das medidas. A aplicação desses recursos será examinada adiante no presente relatório, bem como em futuros relatórios de acompanhamento dos efeitos da crise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

40. Por conta dessa distinção, o referido relatório aponta o risco da edição de créditos extraordinários que não sigam os estritos meandros constitucionais, com destaque para os requisitos da relevância, urgência e imprevisibilidade (art. 62, c/c art. 167, § 3º), como um mecanismo de fuga à regra do Teto de Gastos estabelecida pelo Novo Regime Fiscal (v. subitem 9.4.5 do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário).

41. Diante dessas considerações, o Min. Bruno Dantas ressaltou, no referido relatório, que:

> 195. A devastadora pandemia exige rápida e efetiva resposta do Estado, o que, em apertada análise, poderia justificar notadamente as medidas destinadas ao custeio de despesas com saúde, assistência social e manutenção de empregos. No entanto, há de se ter a devida cautela no que se refere a medidas que não estejam indissociavelmente ligadas à urgente ação estatal no combate à pandemia.
>
> 196. Indubitavelmente, despesas não amparadas por inequívoca urgência da ação estatal não devem ser autorizadas por créditos extraordinários, mas sim ser submetidas à prévia autorização parlamentar e estar sujeitas, entre outros, aos limites da EC 95/2016.
>
> 197. Não obstante, ainda que se exija a pronta intervenção estatal e, consequentemente, sejam autorizados créditos extraordinários por medida provisória, não somente a abertura dessa dotação excepcional deve atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência, como a sua efetiva aplicação, o que será acompanhado por esta Corte de Contas durante todo o exercício de 2020. [sublinhei]

42. Estabelecidos o contexto normativo e a interpretação do TCU a respeito do uso de créditos extraordinários para enfrentamento da pandemia, passa-se a analisar o caso concreto destes autos, ou seja, a aderência das despesas em execução pelo MCTI e suas unidades vinculadas ao arcabouço acima mencionado.

43. Quanto ao requisito da urgência da despesa pública, por não haver tempo suficiente para o trâmite de um projeto de lei de crédito especial – regra quando se trata de despesas sem dotação orçamentária específica –, e com base ainda no risco de se inviabilizar ou prejudicar sobremaneira a atuação do Governo Federal no combate à ocorrência em epígrafe, combinado ao fato de que a omissão do Poder Executivo Federal poderia acarretar perdas tanto ao Brasil quanto à saúde da população, reputa-se não haver dúvidas quanto ao atendimento da condição da urgência.

44. Corrobora essa perspectiva a Nota Técnica 64/Diset/Ipea ("Políticas públicas para pesquisa e inovação em face da Covid-19"), publicada em maio de 2020 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), quando salienta a necessidade de um "esforço de pesquisa e inovação muito grande e muito ágil, para que possam dar respostas em tempo de minimizar os efeitos da crise na sociedade" (peça 100, p. 9). O estudo buscou levantar as principais ações em pesquisa e inovação que diversos países têm adotado, entre as quais incluiu a implementação de mecanismos de aprovação rápida de projetos de pesquisa e inovação relacionados à Covid-19 (peça 100, p. 19-20).

45. O gestor, no combate à pandemia, valeu-se de ações emergenciais, para as quais já existia *expertise* e infraestrutura de pesquisa no país, e ações de médio e longo prazo, como os projetos de pesquisa que demandam maior tempo de execução e os relacionados à implantação de novas infraestruturas, como os laboratórios NB3 e NB4 e as plataformas tecnológicas do CNPEM (peça 28, p. 2).

46. Mesmo as ações de médio e longo prazo, as quais, em apertada análise preliminar, foram objeto de questionamentos quanto ao cumprimento do quesito de urgência do crédito extraordinário, após exame das razões trazidas pelos gestores, acabaram por se mostrar alinhadas com as premissas impostas pelo art. 167, § 3º, da Constituição Federal. Muitas das pesquisas, para que produzam resultados eficientes, devem ter suas atividades iniciadas ainda na fase aguda da epidemia, de modo que seja possível captar pacientes e estudar a dinâmica da doença em um cenário de maior

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

espalhamento. O início tardio dos projetos pode acabar comprometendo a qualidade e a eficácia dos resultados.

47. Mais uma vez, a multicitada Nota Técnica 64/Diset/Ipea vem em reforço desse entendimento, ao ressaltar que "a adoção de medidas consistentes – sanitárias, econômicas ou sociais – requer que os governos estejam particularmente bem informados sobre a doença, suas consequências de curto, médio e longo prazos, e como melhor combatê-la" (peça 100, p. 19).

48. O que se tem, em síntese, em relação ao requisito de urgência, é que seu exame precisa levar em consideração as especificidades da área de atuação governamental. Nas ações de saúde pública e assistência social, a caracterização da situação de emergência naturalmente se relaciona com a efetiva aquisição e entrega à população de leitos de UTI, respiradores mecânicos, demais equipamentos e insumos hospitalares, medicamentos, testes diagnósticos, vacinas ou, ainda, com a concessão de auxílios financeiros para cidadãos vulneráveis e ao próprio setor empresarial.

49. No que tange à área de pesquisa, desenvolvimento e inovação, a noção de urgência prende-se mais à necessidade de iniciar, com a máxima celeridade possível, as atividades que se mostrem efetivamente necessárias para o enfrentamento da pandemia e de suas consequências, considerado o rol de atribuições do MCTI e de suas unidades vinculadas.

50. Nesse contexto, o principal critério adotado pela equipe de fiscalização para avaliar o grau de urgência das iniciativas em andamento no MCTI foi sua real e estrita vinculação ao combate à epidemia de Covid-19. Interessa realçar argumento trazido pelo CNPEM no sentido de que, na ausência da aprovação de créditos extraordinários, não seria possível nem iniciar o planejamento dos investimentos no presente exercício, de modo que a eventual inclusão de iniciativas apenas no orçamento de 2021 resultaria, provavelmente, em início da execução dos projetos com atraso de mais de um ano, com prejuízo para consecução dos objetivos pactuados com o MCTI.

51. Como contraponto, há que se reconhecer que a execução de iniciativas de combate à Covid-19 com prazo mais estendido, seja pela demora natural para obtenção de resultados de projetos de pesquisa, seja por se tratar de investimentos em infraestrutura, eventualmente suscita riscos de inobservância ao princípio da anualidade e às regras de execução de restos a pagar, entre outras.

52. A esse propósito, cabe registrar dois pontos: a matéria foge ao escopo desta etapa de Acompanhamento, não interferindo no deslinde do que ora se examina – a aderência das iniciativas do MCTI ao enfrentamento da pandemia e, portanto, de seu caráter de urgência; e as questões atinentes às condições para abertura de créditos extraordinários e à gestão de restos a pagar, no que se refere ao enfretamento da presente crise, e seus respectivos efeitos concernentes ao Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), foram detalhadamente abordadas em processo autuado pela unidade técnica especializada do Tribunal (TC 036.975/2020-6), resultando no Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte se posicionou em definitivo sobre a matéria e expediu deliberações estruturantes para toda a Administração Pública Federal.

53. No que concerne ao requisito de imprevisibilidade, é perfeitamente razoável concluir que o gestor não poderia saber, nos primórdios de 2020, a intensidade e a forma que a pandemia viria a atingir o Brasil e o mundo todo. Além disso, cabe trazer outros aspectos da imprevisibilidade, a saber, a gravidade da pandemia, a velocidade de espalhamento da doença, os efeitos no sistema público de saúde e os impactos sociais e econômicos decorrentes.

54. Salienta-se que, até presente data (dezembro de 2020), oito meses após o início dos casos no país, a situação ainda enseja incertezas, mantendo-se a imprevisibilidade associada à pandemia, na medida em que não é possível ao gestor saber quanto tempo ainda irá perdurar, nem se as vacinas e os tratamentos propostos terão a sua eficácia confirmada. As incertezas incluem o desconhecimento acerca de possíveis novas variações do coronavírus, da incidência de casos de reinfecção que vêm surgindo (inclusive no Brasil) e se ocorrerão, de fato, novas ondas de propagação do vírus. No

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

médio/longo prazo, conjectura-se, ainda, sobre a possibilidade de a pandemia em curso transformar-se em uma endemia, o que ensejaria novas abordagens de prevenção e tratamento e, portanto, continuação de pesquisas.

55. No momento em que se elabora este relatório, dezembro de 2020, ganham destaque notícias sobre as primeiras aplicações de imunizantes, ocorridas no Reino Unido e nos Estados Unidos. Em paralelo a isso, há relatos de recrudescimento dos níveis de contágio e, consequentemente de óbitos, em diversos países que já haviam logrado controlar a disseminação da Covid-19, levando-os a adotar novas medidas de distanciamento. Também no Brasil, os dados mais recentes sinalizam que a curva de contágio e de perda de vidas retomou uma trajetória crescente.

56. O cenário de imprevisibilidade acima delineado possibilita, por outro lado, abordar a atuação do Sistema MCTI a partir de um novo prisma. Não se pode desconsiderar, também, que os riscos acima aventados não se concretizem, ou seja, que soluções efetivas e aplicáveis ao Brasil tenham sido descobertas e já estejam disponíveis, seja em termos de prevenção ou de tratamento, de modo que a Covid-19 deixe de ser uma ameaça à saúde pública antes que a maioria dos projetos de pesquisa em andamento no MCTI tenham sido finalizados.

57. Em tal circunstância, e considerando ainda que se estenderá até 2021 ou 2022 o prazo de conclusão de parte das pesquisas, bem como da totalidade dos investimentos em infraestrutura, ambos financiados por meio de recursos extraordinários, é plausível cogitar que a Administração venha a redirecionar os esforços de pesquisa em andamento para outras áreas de conhecimento ou linhas que não guardem relação com o combate à pandemia do coronavírus.

58. Aliás, segundo o MCTI, durante os estágios iniciais da crise sanitária, diversas pesquisas então em andamento foram redirecionadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 (peça 29, p. 2)

59. Considerando que o custeio das medidas de combate ao coronavírus insere-se em um contexto de flexibilização de diversas normas de direito financeiro e de gestão fiscal responsável, com previsão de sérios impactos no equilíbrio das contas públicas ao longo dos próximos exercícios, reputa-se irregular eventual redirecionamento de recursos disponibilizados sob égide do Orçamento de Guerra para quaisquer outras ações não relacionadas ao enfrentamento da pandemia, por mais meritórias que sejam, o que estaria em desacordo com os seguintes dispositivos: art. 1º da EC 106/2020; art. 167, § 3º, da CF/1988; EC 95/2016; art. 1º da Lei Complementar 101/2000; art. 2° da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação); e subitem 9.2 do Acórdão 1557/2020-TCU-Plenário.

60. Nesse sentido, cumpre ao gestor assegurar que os referidos recursos públicos continuem sendo usados para iniciativas destinadas exclusivamente ao combate ao coronavírus.

61. Desse modo, cabe dar ciência ao MCTI, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que eventual redirecionamento dos recursos oriundos das MP 929 e 962/2020 para custeio de quaisquer iniciativas não relacionadas ao combate à crise de Covid-19, caracterizaria infringência aos seguintes dispositivos: art. 1º da EC 106/2020; art. 167, § 3º, da CF/1988; EC 95/2016; art. 1º da Lei Complementar 101/2000; art. 2° da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação); e subitem 9.2 do Acórdão 1557/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

62. Ainda sobre a abertura de créditos extraordinários, excerto da obra "Comentários à Constituição do Brasil, 6º. Volume, Tomo II, Saraiva, 1991, p. 376 a 380", dos juristas Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos assim aduz:

> O outro acontecimento capaz de gerar a abertura de tais créditos é a calamidade pública. Esta justifica também o empréstimo compulsório a que alude o art. 148 da Constituição Federal. A calamidade pública decorrente dos denominados *acts of God* representa acontecimento em que o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

Estado é o primeiro responsável em atender, socorrendo os atingidos, razão pela qual as despesas ordinárias são insuficientes para permitir uma ação eficiente. Compreende-se, pois, a exceção constitucional.

63. Nesse contexto, vale consignar que a situação de calamidade pública decorrente da pandemia viral, reconhecida oficialmente por meio do Decreto Legislativo 6/2020, que motivou a abertura de créditos extraordinários, se fez presente não somente no Brasil, mas nos outros países do mundo, como anotado, também, pelo Ipea (peça 100, p. 19-20). Em todos eles, criaram-se programas urgentes e extraordinários de financiamento para pesquisas relacionadas à Covid-19, o que leva esta equipe a concluir que, não somente no Brasil, mas no mundo, não havia financiamento regular adequado em áreas relacionadas ao combate a pandemias virais.

64. Conforme anteriormente mencionado, um dos objetivos específicos desta etapa do Acompanhamento é avaliar ações empreendidas pelo CNPEM para o combate à crise gerada pelo coronavírus, as quais integram o Projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes" (Anexo VII ao 32º aditivo ao Contrato de Gestão celebrado entre o Centro e o MCTI, peça 99, p. 38-41).

65. O plano de ação se presta à implantação de novas infraestruturas e competências, complementares às já existentes no CNPEM, para, sinergicamente, desenvolver pesquisa estratégica de diagnóstico, tratamento e prevenção de viroses humanas patogênicas, visando a responder tempestivamente às necessidades sanitárias e médicas em situações de surtos e garantir uma agenda permanente de pesquisa que resulte no aprofundamento do conhecimento básico do país acerca das viroses humanas patogênicas.

66. As principais tarefas contempladas pelo plano de ação são:

1) Implantação do Laboratório de Nível de Biossegurança 3 (NB3) – destinado ao trabalho com agentes de risco biológico de classe 3, como microrganismos que acarretam elevado risco individual, mas risco relativamente baixo a comunidade.

2) Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4) – Esta etapa se constituirá na elaboração de um projeto para NB4, estabelecendo parâmetros técnicos operacionais, custos e plano de execução, que darão suporte à implantação futura de Laboratório NB4 para atender demandas em saúde humana, animais e plantas. Laboratórios NB4, ou de contenção máxima, exigem infraestrutura que atenda requisitos rigorosos e complexos de operação, controlados diretamente pelas autoridades sanitárias, adequados à manipulação de agentes infecciosos extremamente perigosos, classificados como microrganismos da classe de risco 4.

3) Plataforma de Biologia Sintética e Engenharia Genética – Plataforma destinada à produção de insumos básicos para a pesquisa e diagnóstico de vírus. Dentre as capacidades desta plataforma incluir-se-ão síntese gênica, síntese de peptídeos, síntese de sondas e insumos básicos para reações de PCR e outras de biologia molecular. As competências em engenharia genética incluirão a produção de vetores virais, a produção de vírus geneticamente modificados e partículas virais defectivas (*VLP – viral-like particle*).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

4) Plataforma de Virologia Molecular e Estrutural – Plataforma destinada à manipulação e identificação genética de vírus, purificação de definição da estrutura, das partículas e das proteínas virais, e estudos da biologia vírus e sua interação com células e organismos-modelo.

5) Plataforma de Imunologia Molecular e Engenharia de Anticorpos – Destinada à caracterização da resposta imunológica a vírus, identificação de anticorpos específicos, engenharia e produção de anticorpos recombinantes, estabelecimento de insumos e testes diagnósticos para a resposta imunológica e estabelecimento de anticorpos monoclonais terapêuticos.

6) Plataforma de Nanobiologia e Dispositivos Diagnósticos – Destinada à manipulação e caracterização de partículas e proteínas virais e desenvolvimento de dispositivos destinados ao desenvolvimento de testes diagnósticos de viroses humanas.

7) Plataforma de Farmacologia Molecular e Desenvolvimento de Fármacos – Destinada a tarefas de desenvolvimento de fármacos antivirais por meio de múltiplas estratégias incluindo reposicionamento e desenvolvimento de novas moléculas.

8) Plataforma de Biologia Computacional e Inteligência Artificial – Destinada a abordagens computacionais da estrutura e função das proteínas e partículas virais e suas interações com fármacos e sondas farmacológicas. Esta plataforma também compreenderá competências em inteligência artificial que será aplicada para decifrar relações entre conjuntos de dados biológicos, seja do vírus, seja da sua interação com sistemas hospedeiros, seja da sua interação com fármacos.

67. As tarefas têm prazo de entrega previsto para julho de 2021 (Laboratório NB3) e julho de 2022 (demais tarefas), e terão os recursos aplicados conforme tabela a seguir:

Tabela 2 – Orçamentação do Projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes"

#	Ação	Valores por Atividade (R$ milhões)				Total (R$ milhões)
		Obras Adequa-ções	Unidades Labora-toriais	Testes e Comissiona-mentos	Gestão e RH	
1	Obras e adequações de infraestrutura (incluindo implantação do NB3)	6,37				**6,37**
2	Projeto para implantação de laboratório NB4		2,00			**2,00**
3	Plataforma de Biologia Sintética e Engenharia Genética		1,20		1,40	**2,60**
4	Plataforma de Virologia Molecular e Estrutural		7,60		3,90	**11,50**
5	Plataforma de Imunologia Molecular e Engenharia de Anticorpos		0,11		0,72	**0,83**
6	Plataforma de Nanobiologia e Dispositivos Diagnósticos		0,87		1,00	**1,87**
7	Plataforma de Farmacologia Molecular e Desenvolvimento de Fármacos		2,20		1,70	**3,90**
8	Plataforma de Biologia Computacional e Inteligência Artificial		2,32		1,61	**3,93**
9	Gestão de projetos, acompanhamento técnico e suporte administrativo				1,60	**1,60**
10	Gestão (capacitação e treinamento e				0,30	**0,30**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

		Valores por Atividade (R$ milhões)				Total
	articulação)					
11	Despesas Compartilhadas (Insumos laboratoriais, manutenção, energia elétrica etc.)			10,10		**10,10**
	TOTAL	**6,37**	**16,30**	**10,10**	**12,23**	**45,00**

Fonte: Ofício 123/20/DG/CNPEM (peça 98)

68. O que se observa das ações apresentadas é que, de fato, o prazo extrapola o exercício fiscal de 2020, porém tal constatação não representa, por si só, afronta ao art. 167, § 3º, da Constituição Federal, transcrito a seguir pela sua relevância temática:

> Art. 167. (...) § 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.

69. Assim, mais do que o prazo, deve-se atentar para a aderência do gasto, no caso as ações do CNPEM, às regras excepcionais aprovadas. Nesse sentido, considerando a demanda extraordinária por crédito originada da imprevisível situação de calamidade pública decorrente da Covid-19, não há óbice para que os recursos sejam aplicados também em modalidades de financiamento para investimentos em despesa de capital, como os projetos e obras civis dos laboratórios NB3 e NB4 e das plataformas tecnológicas, desde que estritamente e imperativamente relacionados ao objeto que desencadeou a situação de crise, cujo objetivo deve-se limitar à adaptação às novas exigências impostas pela pandemia, a saber, a ampliação do nível de segurança dos laboratórios.

70. Vale citar, por seu turno e relevância, excerto do Relatório que acompanhou o Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, cuja deliberação trata de Acompanhamento das alterações orçamentárias e impactos fiscais decorrentes das medidas de enfrentamento à crise desencadeada pela Covid-19:

> 155. A motivação para realização da oitiva que ora se analisa deveu-se, em boa medida, à possibilidade de destinação dos recursos da MP 963/2020 à realização de obras civis, o que, em primeira análise, não parecia atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência, de modo que essas necessidades de adequação por meio de obras civis tenham surgido apenas após a proliferação da doença e que tenha existido *periculum in mora* para aprovação desses recursos por meio das vias ordinárias de análise de créditos orçamentários."
>
> *Informações apresentadas pelos gestores*
>
> (...)
>
> 159. Assim, o Poder Público não teria se valido da medida provisória em questão para fazer frente a despesas que antes não foram privilegiadas na LOA 2020, no sentido de reforçar dotações eventualmente insuficientes. Igualmente, o crédito extraordinário não impôs qualquer risco de fuga às regras do Teto de Gastos, porquanto atendeu formal e materialmente aos requisitos constitucionais de urgência, relevância e imprevisibilidade.
>
> 160. Em síntese apresentada, ainda, o Ministério do Turismo afirmou que os recursos extraordinários viabilizariam a concessão de financiamentos ao setor de turismo a fim de amenizar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

os impactos econômicos causados pela pandemia do novo Coronavírus, preservando, assim, milhares de empregos e evitando o desmonte da cadeia produtiva do turismo brasileiro.

(...)

Análise

(...)

169. Do mesmo modo, foi verificado que as obras civis contempladas pela MP 963/2020 podem advir da situação emergencial imposta pela pandemia, uma vez que, como pontuou o Ministério da Economia, as exigências relacionadas à pandemia para abertura dos estabelecimentos ao turismo podem resultar na necessidade de realização de obras civis, a exemplo da adaptação dos estabelecimento para evitar aglomerações, para possibilitar distância de segurança entre os clientes, ou mesmo para instalar barreiras de acrílico nos caixas e nos balcões de alimentos.

170. De outro lado, necessário observar que os fundamentos que foram utilizados para aprovação do crédito extraordinário devem orientar a sua execução. Nesse ponto, a MP é clara em frisar que 'os recursos serão totalmente utilizados para atender a presente emergência decorrente do Coronavírus'.

171. Assim, não pode o exequente se valer de finalidade diversa daquela que foi utilizada para viabilizar a aprovação do crédito extraordinário, de modo a estar o executor daquele crédito vinculado às razões orientadoras daquela aprovação. Nessa linha, é a orientação do art. 2° da Lei 9.784/1999, segundo o qual a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da motivação, e, por conseguinte, à Teoria dos Motivos Determinantes, cuja definição encontra-se assentada no Recurso Extraordinário com Agravo 981.548 Goiás, de relatoria do ministro Roberto Barroso, no sentido de que a Administração Pública está vinculada à justificativa por ela apresentada.

(...)

177. Desse modo, por entender que as despesas executadas à conta do crédito extraordinário proveniente da MP 963/2020 encontram-se vinculadas às razões que o motivaram, considera-se oportuno determinar ao Ministério do Turismo, gestor do Fungetur, nos termos do art. 49, inciso VII, da Lei 13.844/2019, c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, conforme proposto pelo Ministério da Economia (peça 157, p. 3) , com relação ao financiamento de investimentos em capital fixo com recursos oriundos daquela MP, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para a implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19.

(...)

Voto:

(...)

26. **Relembro que o motivo da oitiva decorreu, em boa medida, da previsão de destinação dos recursos da Medida Provisória 963/2020 para realização de obras civis, o que, em primeira análise, não parecia atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência. No entanto, as informações prestadas pelos órgãos demonstraram que algumas obras civis, de fato, atendiam a tais requisitos, por estarem relacionadas diretamente às consequências da pandemia**. [sublinhei e destaquei]

71. Face à argumentação exposta, a deliberação do Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário proferiu o seguinte comando:

9.3. determinar ao Ministério do Turismo, gestor do Fungetur, nos termos do art. 49, inciso VII, da Lei 13.844/2019, com fundamento no disposto no art. 167, § 3°, da Constituição Federal, no princípio da motivação, conforme art. 2° da Lei 9.784/1999 e na Teoria dos Motivos Determinantes, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e (ou) sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas;

72. Assim, como vem decidindo o Tribunal, não há óbice para que obras civis, mesmo que apresentem prazo que extrapole o exercício financeiro em que o crédito extraordinário foi aberto, sejam custeadas por esse tipo excepcional de dotação orçamentária, desde que a finalidade da obra esteja, de forma direta e incondicional, perfeitamente albergada pelo objeto da norma extraordinária.

73. No presente caso, vê-se que as obras civis de adequação de infraestrutura para implantação do laboratório NB3 enquadram-se nesse critério, porém o projeto conceitual para implantação do laboratório NB4 não padece da mesma sorte.

74. O CNPEM encaminhou ao TCU o Ofício 123/20/DG (peça 98), por meio do qual fez referência à obra "Pensando uma infraestrutura estratégica nacional: o laboratório NB-4 brasileiro, 1. ed., 2020", do autor Cláudio Mafra (peça 101).

75. No documento, o autor faz um apanhado da estrutura laboratorial NB3 e NB4 atual no Brasil e no mundo, e faz ressalvas à inexistência até presente data de uma Política Nacional de Biossegurança, conforme trecho a seguir transcrito (peça 101, p. 36-37):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

> Apesar de todas essas ações, até o momento, o Brasil não possui uma Política Nacional de Biossegurança que contemple, plenamente, de acordo com normas, recomendações e protocolos internacionais, suas estruturas estratégicas, como laboratórios de alta e máxima biocontenção. Além disso, carecemos ainda de expertise local para o desenvolvimento e a execução autônoma de projetos com tais especificidades e exigências tecnológicas. Essa situação se verifica desde as áreas de engenharia, operação, materiais, equipamentos, gerenciamento e manutenção, até o treinamento de seus operadores.
>
> Em razão dessa realidade, praticamente a totalidade das unidades laboratoriais instaladas e em operação apresentam problemas sob variados níveis de gravidade, desde sua concepção e conceito, passando pelo projeto, definição de finalidade, patógenos a serem manipulados em suas instalações e procedimentos a serem executados; pela ausência de pacotes tecnológicos adequados para controlar o acesso e a movimentação de pessoas e materiais; validação de protocolos, equipamentos e espaços; e a falta de certificação de operadores, entre outras questões. Conforme destacado por Vieira (2008), é comum verificar nesses laboratórios um desempenho frágil nos sistemas de ventilação e ar condicionado; localização e projeto inadequados; e manutenção descontinuada, dentre outros problemas. Em sua maioria, os laboratórios NB-3 brasileiros estão localizados em edifícios conceitualmente planejados para outros fins, posteriormente adaptados para operar como laboratórios, tendo sido remodelados para receber estruturas e equipamentos para operação em condição de biocontenção. Assim, constatam-se problemas também na estrutura e no leiaute dessas unidades, a exemplo de configuração inadequada e espaços pouco utilizados. [sublinhei]

76. Veja que o autor chama atenção para a inexistência de um planejamento estratégico governamental de longo prazo no que toca à construção desses laboratórios de alta e máxima biossegurança. Aliado a isso, ressalta que a maior parte dos laboratórios NB3 existentes atualmente no país não foram originalmente concebidos para tal fim, portanto chegaram a esse nível de biocontenção por meio de projetos de construção, reforma e adaptação de infraestrutura e leiaute.

77. Frise-se, no caso do projeto para adequação de infraestrutura para implantação do laboratório NB3 e do projeto conceitual para implantação do laboratório NB4 do CNPEM, que estes foram propostos somente a partir da situação emergencial observada em 2020, sem, portanto, integrar um plano federal estratégico para implantação de laboratórios desse porte.

78. Ocorre que o nível de segurança do laboratório NB3 condiz com a classificação de risco biológico associada ao vírus da família Sars-Cov-2, como inclusive confirmou o gestor em resposta ao TCU (peça 98, p. 6-7):

> A classe de risco 3 (alto risco individual e moderado risco para a comunidade) inclui os agentes biológicos que possuem capacidade de transmissão, em especial por via respiratória, e que causam doenças em humanos ou animais potencialmente letais, para as quais existem usualmente medidas profiláticas e terapêuticas. Representam risco se disseminados na comunidade e no meio ambiente, podendo se propagar de pessoa a pessoa. Exemplos: Bacillus anthracis e Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

> De acordo com publicações de órgãos de saúde do Brasil e internacionais, os vírus causadores das viroses *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS) e *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS), pertencentes à mesma família do SARS-CoV-2, a *Coronaviridea*, são classificados como risco 3 e a utilização de laboratórios de nível de biossegurança 3 é justificada por: (i) transmissão pela via respiratória associada a doenças potencialmente letais em seres humanos, (ii) dose infecciosa e estabilidade do vírus no ambiente ainda desconhecidas e (iii) indisponibilidade de tratamento efetivo.

79. Assim, muito embora o projeto do CNPEM para adequação de infraestrutura para implantação do laboratório NB3 não conte com financiamento ordinário, e não tenha sido submetido ao rito orçamentário legislativo previsto na Constituição Federal para a sua aprovação, a sua finalidade relaciona-se de forma direta com o objeto do crédito extraordinário aprovado em decorrência da pandemia observada em 2020, de modo que esta equipe de auditoria avalia a iniciativa como aderente aos preceitos legais que sustentam a matéria.

80. De forma diversa, o laboratório NB4 é indicado para trabalhos que envolvam agentes exóticos e perigosos que exponham o indivíduo a um alto risco de contaminação de infecções que podem ser fatais, além de apresentarem elevado potencial de transmissão por aerossóis, classificados como microrganismos da classe de risco 4.

81. Portanto, vale pontuar tratar-se de um projeto com capacidade para trabalhar com microrganismos classificados como de risco 4, porém valendo-se de créditos extraordinários destinados ao combate à pandemia causada pela Covid-19, vírus pertencente à família Sars-Cov-2, classificada como de risco 3.

82. A necessidade de o projeto financiado por crédito extraordinário estar absolutamente adstrito à excepcional finalidade da norma já foi amplamente discutida neste relatório, e levou a equipe a concluir que o projeto conceitual do laboratório NB4 não cumpre esse requisito, motivo pelo qual não há sustentação normativa, seja constitucional, seja infraconstitucional, para o mantimento desse modelo de custeio.

83. Vale destacar que a análise não fez qualquer juízo de valor sobre o mérito, a qualidade, a relevância ou mesmo a conveniência e a oportunidade do projeto, por ser de única e exclusiva discricionariedade do gestor proferir tal julgamento, mas ateve-se aos comandos dos art. 70 a 75 da Constituição Federal.

84. Assim, atendo-se à análise da legalidade do custeio do projeto em discussão, é preciso ressaltar que a Lei 10.973/2004, que integra o Marco Legal da Inovação, apresenta um rol de instrumentos de estímulo à inovação no país, assim disposto:

> Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional.
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

§ 2º-A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, entre outros:

I - subvenção econômica;

II - financiamento;

III - participação societária;

IV - bônus tecnológico;

V - encomenda tecnológica;

VI - incentivos fiscais;

VII - concessão de bolsas;

VIII - uso do poder de compra do Estado;

IX - fundos de investimentos;

X - fundos de participação;

XI - títulos financeiros, incentivados ou não;

XII - previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais.

(...)

§ 6º As iniciativas de que trata este artigo poderão ser estendidas a ações visando a:

I - apoio financeiro, econômico e fiscal direto a empresas para as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica;

II - constituição de parcerias estratégicas e desenvolvimento de projetos de cooperação entre ICT e empresas e entre empresas, em atividades de pesquisa e desenvolvimento, que tenham por objetivo a geração de produtos, serviços e processos inovadores;

III - criação, implantação e consolidação de incubadoras de empresas, de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação;

IV - implantação de redes cooperativas para inovação tecnológica;

V - adoção de mecanismos para atração, criação e consolidação de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas brasileiras e estrangeiras;

VI - utilização do mercado de capitais e de crédito em ações de inovação;

VII - cooperação internacional para inovação e para transferência de tecnologia;

VIII - internacionalização de empresas brasileiras por meio de inovação tecnológica;

IX - indução de inovação por meio de compras públicas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

X - utilização de compensação comercial, industrial e tecnológica em contratações públicas;

XI - previsão de cláusulas de investimento em pesquisa e desenvolvimento em concessões públicas e em regimes especiais de incentivos econômicos;

XII - implantação de solução de inovação para apoio e incentivo a atividades tecnológicas ou de inovação em microempresas e em empresas de pequeno porte.

85. É possível perceber, portanto, que existem inúmeros instrumentos para financiamento do projeto conceitual do laboratório NB4 brasileiro, cabendo ao gestor a decisão.

86. Outro ponto a destacar diz respeito à deliberação proferida pelo TCU por meio do Acórdão 2.306/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, que trata de auditoria realizada no CNPEM e no MCTI visando avaliar a aplicação dos recursos públicos federais destinados à construção da Fonte de Luz Síncrotron de 4ª Geração – Sirius. O Acórdão assim deliberou:

9.4. recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que disciplinem as diretrizes gerais e procedimentos operacionais visando mitigar riscos de contratação de grande vulto por parte de organizações sociais utilizando recursos públicos federais, de modo a institucionalizar e uniformizar os procedimentos para a gestão do modelo de contratualização de resultados de que trata a Lei 9.637/1998, estabelecendo condições que indiquem: i) a relação das contratações com a missão institucional da entidade, considerando seu contrato de gestão; ii) os requisitos de estudos de viabilidade do empreendimento para diferentes tipologias de contratações; iii) a gradação do nível de exigência de controles, considerando indicadores de materialidade, risco e relevância, de forma a garantir a regularidade e o resultado na aplicação de recursos públicos federais; e iv) meios de promover a transparência da utilização dos recursos públicos federais por parte das organizações sociais;

9.5. recomendar ao MCTIC, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que discipline, em normativo próprio, as diretrizes gerais e procedimentos operacionais visando mitigar riscos de contratação de grande vulto por parte de organizações sociais com as quais mantenha contrato de gestão, estabelecendo condições que indiquem:

9.5.1. a relação das contratações com a missão institucional da entidade, considerando seu contrato de gestão;

9.5.2. os requisitos de estudos de viabilidade do empreendimento para diferentes tipologias de contratações; e

9.5.3. a gradação do nível de exigência de controles, considerando indicadores de materialidade, risco e relevância, de forma a garantir a regularidade e o resultado na aplicação de recursos públicos federais. [sublinhei]

87. A decisão externa a preocupação do Tribunal com o financiamento de projetos de grande vulto por meio de recursos públicos com Organizações Sociais que mantenham contratos de gestão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

com o Poder Executivo Federal, sem que se cumpram todas as etapas para elaboração de projetos de políticas públicas. Aqui, destaca-se a correlação das contratações com a missão institucional da entidade, os estudos de viabilidade do empreendimento para diferentes tipologias de contratações e a gradação do nível de exigência de controles.

88. A propósito, cabe também citar o documento "Construindo a Política Nacional de Biossegurança e Bioproteção", elaborado pelo Ministério da Saúde em 2019 (peça 102, p. 59-60 e 96-97), do qual extraímos, com adaptações, os seguintes trechos a respeito da política de biossegurança e da natureza de um projeto tal como a construção de um laboratório de contenção máxima (NB4):

> *Governança do setor*
>
> a. Há consenso sobre a necessidade de estabelecimento de diretrizes nacionais e do aprimoramento do marco legal, o qual teria **início pela elaboração de proposta de uma Política Nacional de Biossegurança e Bioproteção** como política de Estado que englobe princípios fundamentais norteadores para a atuação das instituições nacionais e como agenda de governo (p. 59);
>
> b. Ato contínuo, a referida política deveria ser traduzida em um Plano Nacional de Biossegurança e Bioproteção, traçando objetivos estratégicos e específicos, eixos, ações, atividades e as instituições responsáveis pelas atividades a serem executadas (p. 59);
>
> c. Dentre as ações, incluem-se programas e projetos que poderão ser desenvolvidos, como por exemplo, Programa de Biossegurança para Laboratórios Oficiais (nas áreas da saúde, agropecuária e do meio ambiente); **Projeto de Construção do Laboratório de Contenção Máxima no Brasil - Laboratório NB-4** (...) (p. 59);
>
> d. Tais ações devem ser **convergentes** entre os diferentes operadores de biossegurança e bioproteção no país, permitindo o uso mais eficiente e eficaz dos recursos na área de biossegurança e bioproteção (p. 59-60);
>
> *Projeto de um laboratório de nível de biossegurança 4 - NB4*
>
> e. Trata-se de uma oportunidade e uma necessidade para desenvolver capacidades em saúde pública, diagnóstico, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, além do enfrentamento a ameaça de doenças altamente infecciosas (p. 96);
>
> f. **O reconhecimento da necessidade de um laboratório NB4 é antigo, nos últimos 20 anos diversas autoridades das áreas da saúde, inteligência, agricultura, pecuária, defesa, ciência e tecnologia e do meio ambiente consideraram ser oportuno e importante o Brasil possuir um laboratório de contenção máxima** (p. 96)**;**
>
> g. O Ministério da Saúde anunciou, em 2004, a construção de um NB4, mas, além da saúde, o tema, laboratório NB-4, foi também tratado pelo Ministério da Defesa, pelo GT de Biodefesa e pelo Grupo Executivo de Prevenção contra ameaças de origem Nuclear, Biológica e Química - NBQ, no âmbito da Casa Civil (p. 96);
>
> h. Mais recentemente, em 2018, a Portaria GSI/PR n° 55 de 16 de julho de 2018, instituiu o Grupo de Trabalho de Biossegurança e Bioproteção - GT-BIO, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional - GSI, da Presidência da República, tendo como um dos projetos a viabilização de laboratório NB-4, **de caráter multipropósito e de uso compartilhado** (p. 96-97);
>
> i. O Ministério da Saúde, **tendo em vista a complexidade de um de laboratório NB-4, entende que o sucesso de um projeto desta envergadura requer a definição de uma política e diretrizes de biossegurança e bioproteção**, além de considerar a estrutura do laboratório como uma **infraestrutura crítica, que deverá ter atenção especial do Estado**. Somando-se à complexidade do NB-4, deve-se considerar ainda, que: a) é um projeto de **alto investimento (de instalação e <u>manutenção</u>**); b) possui alta sensibilidade por trabalhar com agentes de alto risco (perigosos); c) requer rigor técnico e operacional; d) exigem profissionais e mão de obra altamente especializada; e) requer proteção especial do Estado, em alguns casos, de forma similar a atividades com materiais radioativos, entre outros (p. 97);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

> j. Com isso, o MS, dentro de suas atribuições, se associa e encoraja as autoridades sanitárias a promover estudos de viabilização da instalação de um laboratório NB-4, no qual a Comissão se engajará para evoluir os trabalhos da prova de conceitos do laboratório (p. 97).
>
> **(grifei e <u>sublinhei</u>)**

89. Vale destacar ainda a conexão da decisão de 2017 do Tribunal com os trechos acima compilados, oriundos dos estudos que foram mencionados (peças 101 e 102). Os três trabalhos convergem ao apontar a inexistência de uma Política Nacional de Biossegurança e, portanto, de uma orientação estratégica, normativa, regulatória a ser seguida.

90. De pronto, vislumbra-se que a elaboração de propostas de investimentos em equipamentos como um laboratório NB4, efetuadas de forma descoordenada e fragmentada, implica a ocorrência de riscos como sobreposição de instalações e competição por recursos e visibilidade entre órgãos e entidades da Administração Pública.

91. Nesse contexto, torna-se ainda mais temerária a decisão pela elaboração de projeto conceitual de laboratório NB4 por meio de recursos extraordinários oriundos de uma situação excepcionalíssima de calamidade pública.

92. Em face de tudo que se expôs, restou evidenciado que a implantação de Laboratório de nível de biossegurança NB4 nas instalações do CNPEM não se amolda às hipóteses de urgência e imprevisibilidade previstas no art. 167, § 3º, da CF/1988, de sorte que seu custeio não pode ser efetuado com base em créditos extraordinários, conclusão que se aplica, por extensão, à elaboração de seu projeto conceitual, o qual integra o plano de trabalho do Projeto de Combate a Viroses Emergentes, em andamento no CNPEM.

93. Convém observar que já foi efetuado o repasse, para o CNPEM, do montante de R$ 45.000.000,00 referente ao projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes" (cf. Ordem Bancária 24010100012020OB800903, de 3/7/2020), dentro do qual se insere a elaboração do projeto de implantação de laboratório NB-4, orçado em R$ 2.000.000,00 (v. Tabela 2). Por outro lado, não foi possível verificar se o CNPEM já efetuou dispêndios relativos ao projeto do laboratório NB-4, situação que, se constatada, e tendo em vista tudo que se expôs, deverá ser considerada irregular, cabendo demandar seu saneamento por parte do Centro.

94. Diante disso, será formulada, na sequência, proposta de determinação para que o CNPEM se abstenha de custear despesas relativas à ação "Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4)" e para que adote medidas pertinentes para sanar a irregularidade, caso já tenha ocorrido.

95. Com base em decisões recentes do Tribunal, já no âmbito do Programa Coopera, conclui-se não haver óbice, a princípio, para que obras civis destinadas ao enfrentamento da pandemia sejam custeadas por crédito extraordinário, desde que absolutamente alinhadas ao objeto da medida provisória. Esse ponto vem sendo enfatizado em diversas deliberações, como bem ilustra o seguinte trecho do relatório que acompanhou o Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), assim vazado:

> (...) é imperativo que esta Corte de Contas esteja atenta à perfeita aderência dos gastos relacionados à pandemia às regras excepcionais aprovadas, de modo que nenhuma despesa que não atenda aos requisitos albergados pela nova legislação seja admitida sob o rito extraordinário. Ou seja, que a flexibilização de regras em curso não sirva como escudo para a realização de despesas ou a concessão de renúncias que não se relacionem à crise.

96. Conforme já se discutiu anteriormente, despesas custeadas por meio de créditos extraordinários não são computadas para efeito de cálculo do limite de teto de gastos de que trata a EC 95/2016. Desse modo, a destinação de recursos oriundos de créditos extraordinários para execução de despesas que não são efetivamente urgentes e que, portanto, poderiam ser custeadas mediante o processo legislativo regular (lei orçamentária, abertura de créditos ordinários ou especiais) tem como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

efeito um aumento artificial – na verdade insubsistente – de espaço fiscal, situação incompatível com os pressupostos de sustentabilidade de longo prazo do Novo Regime Fiscal e com os ditames da gestão fiscal responsável da LRF.

97. Diante do exposto, cabe determinar ao CNPEM, com fundamento no art. 1º da EC 106/2020, no art. 167, § 3º, da CF/1988, no subitem 9.2 do Acórdão 1557/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, bem como nos pressupostos basilares insculpidos na EC 95/2016 e nos preceitos da gestão fiscal responsável previstos no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de custear despesas relativas à ação "Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4)", com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 962/2020, diante da falta de evidências de que se trata de iniciativa de caráter urgente e imprevisível, conforme requisitos constitucionais, devendo adotar medidas pertinentes para sanar a irregularidade, caso já tenha ocorrido.

IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

98. Em decorrência dos comandos previstos no arts. 14 e 15 da Resolução TCU 315/2020 e nas normas de auditoria (ISSAI 3000/4.5, 2004), e da existência de propostas de deliberação neste relatório que podem gerar impacto nas atividades dos órgãos jurisdicionados, a SecexDesenvolvimento encaminhou ao CNPEM e ao MCTI Relatório Preliminar referente à 2ª Etapa do Acompanhamento das ações de combate ao Covid-19 no contexto do Programa Coopera-TCU (peça 105).

99. Na comunicação, solicitou-se que os gestores apresentassem comentários adicionais sobre as conclusões do trabalho, nos termos do art. 11, § 2º e art. 14 da Resolução – TCU 315/2020.

100. Por meio do Ofício 005/21/DG (peças 110 e 112), o CNPEM informou que, com os avanços dos estudos relacionados ao projeto de implantação de um laboratório NB3 no CNPEM e de tratativas com empresas especializadas, identificou-se a necessidade de revisão do projeto inicial, com expansão da área construída, de modo a atender a normas de segurança exigidas para instalações dessa natureza. Assim, o investimento planejado para "obras e adequações de infraestrutura" saltou para R$ 8,3 milhões, ante R$ 6,3 milhões iniciais.

101. Adicionalmente, salientou que nova proposta de alocação orçamentária deverá integrar aditivo ao contrato de gestão com o MCTI, e deverá ser encaminhada para aprovação pelo Órgão Supervisor do CNPEM e pelo Ministério.

102. No caso do MCTI, seus comentários adicionais foram apresentados por meio do Ofício 1428/2020/MCTI (peça 113). O MCTI transcreveu a seguinte resposta do CNPEM (Ofício 008/21/DG) ao Ministério (peça 113, p. 12):

> O Plano de Ação inicialmente aprovado em julho/2020 para o uso dos recursos associados à ação 21CO (PO. CV22) – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus – previa a destinação de R$ 2 milhões para dar início aos estudos de planejamento de uma infraestrutura de nível de biossegurança NB4. Ao final de 2020, duas despesas específicas desta temática haviam sido aprovadas no sistema, totalizando R$ 18.900. Entretanto, após decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a aderência desta ação aos objetivos da referida Medida Provisória, o CNPEM realizou a transferência destas despesas para outra fonte de recurso que poderia absorver gastos desta natureza. Desta forma, atualmente não há nenhum gasto realizado com tal objetivo nesta fonte de recursos.

103. Ademais, salientou que (peça 113, p. 12):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

O Plano de Ação que detalha a alocação prevista para estes recursos orçamentários foi revisado e uma proposta de adequação do 34º Termo Aditivo foi submetida para análise do MCTI por meio do Ofício 004/21/DG, de 22/1/2021.

104. Por conseguinte, consignou (peça 113, p. 12):

O CNPEM informou compreensão da impossibilidade de utilização de recursos oriundos dos créditos extraordinários em tela para consecução de finalidades não estreita e diretamente relacionadas ao combate à crise de Covid-19, caso específico relacionado com atividades vinculadas ao projeto do laboratório NB4.

E registrou, por fim, que (peça 113, p. 12):

A pasta ministerial se encontra em tratativas junto ao CNPEM para revisão dos recursos estimados no Plano de Ação pactuado, documento que detalha a previsão de recursos e seus fins, e que inclui, portanto, os recursos anteriormente previstos para a concepção do laboratório NB4, consoante solicitação encaminhada pela OS mediante o Ofício 004/21/DG e que se encontra em análise.

105. Como anexo, o MCTI inseriu no processo a execução do Plano Orçamentário específico do CNPEM, ressaltando que 100% dos recursos (R$ 45 milhões) foram empenhados, liquidados e pagos (peça 113, p. 15 e 19).

Análise das respostas

106. Tendo em vista que ambas as respostas autuadas trataram do mesmo comando preliminar proposto pela SecexDesenvolvimento, a análise será apresentada de forma agregada.

107. De modo geral, houve concordância e compreensão a respeito da pertinência dos apontamentos e das conclusões preliminares do trabalho. Os gestores apresentaram, inclusive, medidas adotadas e em curso que vão ao encontro das questões apontadas.

108. Dentre as quais, revisão da alocação prevista para os recursos orçamentários destinados ao CNPEM custeados pela MP 962/2020, cuja proposta já foi submetida ao MCTI para análise e aprovação. A nova proposta retirou os recursos inicialmente destinados aos estudos de planejamento da infraestrutura NB4, que passarão a custear o projeto revisado de implantação do laboratório NB3. Essa medida atende à parte inicial da proposta de encaminhamento preliminar, que determinou que a OS se abstivesse de custear despesas relativas à ação "Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4)" com créditos extraordinários aprovados por meio da MP 962/2020.

109. Outra medida diz respeito ao remanejamento de despesas no total de R$ 18,9 mil concernentes aos estudos de planejamento da infraestrutura NB4 para outra fonte de recurso, o que cumpre a parte final do encaminhamento preliminar, qual seja, determinar que o CNPEM adote medidas pertinentes para sanar a irregularidade (custeio de despesas relativas à ação "Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4)" com créditos extraordinários aprovados pela MP 962/2020), caso já tenha ocorrido.

110. Assim, cabe considerar que o gestor vem empreendendo esforços no sentido de resolver a problemática identificada. Portanto, considerando o processo de racionalização de deliberações pelo qual o Tribunal vem passando, e tendo em vista a manifestação formal do gestor indicando e evidenciando que a unidade jurisdicionada mostra-se comprometida a adotar medidas capazes de proporcionar os resultados práticos que seriam perquiridos caso a proposta de ação resultasse em uma determinação, não se mostra mais necessária uma imposição deliberativa do TCU a esse respeito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

111. Por oportuno, opta-se por dispensar a formulação da aventada determinação preliminar, consoante parágrafo único, incs. I e II, do art. 16 da Resolução TCU 315/2020, com o devido registro da proposição de dispensa na seção "Proposta de Encaminhamento" (art. 9º, §1º, da Portaria Segecex) sem prejuízo de a SecexDesenvolvimento, oportunamente e de forma discricionária, incluir em seu plano operacional ação de fiscalização com questão de auditoria que abarque a solução aqui trazida pelo gestor.

112. Finalmente, vale registrar informação trazida pelo gestor no sentido de que 100% dos recursos extraordinários destinados ao CNPEM (R$ 45 milhões) foram empenhados, liquidados e pagos em 2020. Nesse caso, portanto, não se materializou o risco ventilado no presente relatório quando da análise de riscos e controles internos (parágrafos 51-52), a saber, possível descumprimento do princípio da anualidade e das regras de execução de restos a pagar.

V. CONCLUSÃO

113. A presente fiscalização decorreu do Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0. É o segundo relatório produzido pelo SecexDesenvolvimento sob o ponto de vista da análise das ações para enfrentamento à crise empreendidas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e suas unidades vinculadas.

114. Este relatório tratou de novo risco identificado na etapa anterior, cuja análise restou postergada naquela oportunidade, e analisou a utilização de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19 sob a ótica do impacto no limite de gastos públicos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016 e do cumprimento dos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência do investimento.

115. De forma complementar à primeira etapa deste acompanhamento (Acórdão 2.908/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, peça 89), nesta segunda etapa foram examinadas as ações empreendidas e os recursos destinados ao Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) para combater a crise gerada pelo coronavírus, em especial os que tocam ao Projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes", conforme disposto no Anexo VII ao 32º aditivo ao Contrato de Gestão celebrado entre o CNPEM e o MCTI, no montante de R$ 45.000.000,00.

116. Em relação aos riscos e ações avaliadas nesta segunda etapa de acompanhamento, os procedimentos de auditoria evidenciaram:

a. A abertura de crédito extraordinário para o MCTI e unidades vinculadas com vistas a financiar gastos públicos do Poder Executivo Federal para combate à pandemia causada pela Covid-19 enquadra-se nos quesitos de relevância, urgência e imprevisibilidade impostos pela Constituição Federal e demais normativos que tratam a matéria;

b. A extrapolação para além do exercício financeiro de 2020 do prazo das ações do Projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes" (Anexo VII ao 32º aditivo ao Contrato de Gestão celebrado entre o CNPEM e o MCTI), por si só, não representa afronta ao art. 167, § 3º, da Constituição Federal, desde que a finalidade dessas ações esteja, de forma direta e incondicional, perfeitamente albergada pelo objeto do crédito extraordinário;

c. Constatou-se não haver óbice para que os recursos extraordinários sejam utilizados para investimentos em despesas de capital, como os projetos e obras civis dos laboratórios NB3 e NB4 e das plataformas tecnológicas do CNPEM, desde que estritamente e imperativamente relacionados ao objeto que desencadeou a situação de crise, a despeito de, em análise preliminar, não parecer atender aos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

d. Muito embora o projeto do CNPEM para adequação de infraestrutura para implantação do laboratório NB3 não conte com financiamento ordinário, e não tenha sido submetido ao rito orçamentário legislativo previsto na Constituição Federal para a sua aprovação, a despesa encontra-se vinculada de forma absoluta e direta com as razões que motivaram a abertura do crédito extraordinário aprovado para combate à pandemia observada em 2020;

e. De forma diversa, o projeto conceitual para implantação do laboratório NB4 não cumpre os requisitos para financiamento por meio do crédito extraordinário das MPs 929 e 962/2020, dado que a sua finalidade precípua não é atender a presente emergência decorrente do Coronavírus. O laboratório NB4 é indicado para trabalhos que envolvam microrganismos da classe de risco 4, sendo que os vírus pertencentes à mesma família do SARS-CoV-2, a *Coronaviridea*, são classificados como de risco 3;

f. Identificação do risco de propostas de investimentos em equipamentos como um laboratório NB4, se efetuadas de forma descoordenada e fragmentada, resultem na sobreposição de instalações e competição por recursos e visibilidade entre órgãos e entidades da Administração Pública.

117. Para tratar as ocorrências acima listadas, foram aventadas, preliminarmente, duas propostas de deliberação, as quais foram submetidas aos gestores para comentários, nos termos do art. 11, § 2º e art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

118. A primeira, no sentido de determinar ao CNPEM que se abstenha de custear despesas relativas à ação "Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4)" com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 962/2020, diante da falta de evidências de que se trata de iniciativa de caráter urgente e imprevisível, conforme requisitos constitucionais, e de que esteja objetivamente vinculada à finalidade do crédito aprovado, conforme análise empreendida entre os parágrafos 64 a 97.

119. A segunda, no sentido de dar ciência ao MCTI que eventual redirecionamento dos recursos oriundos das MP 929 e 962/2020 para custeio de quaisquer iniciativas não relacionadas ao combate à crise de Covid-19, caracterizaria infringência à legislação vigente, consoante análise presente entre os parágrafos 31 a 63.

120. Em sua oportunidade de manifestação, a Administração logrou demonstrar que estão em andamento aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a proposta preliminar, motivo pelo qual manteve-se apenas a segunda deliberação, por ser de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre eventual ocorrência de situação irregular, com vistas a induzir a prevenção de situações futuras análogas.

121. Como benefício deste acompanhamento, cabe registrar que as propostas de recomendação preliminarmente formuladas foram consideradas pertinentes pelos gestores e, na verdade, já atendidas ou em atendimento.

122. Finalmente, estima-se que o presente trabalho tem o potencial de promover a redução do risco de ocorrência de decisões ilegítimas ou antieconômicas, buscando contribuir tempestivamente para que as entregas planejadas no combate à Covid-19 pelo MCTI e suas entidades vinculadas sejam de fato realizadas, de forma transparente e ao menor custo possível.

123. Estima-se também que esta ação de controle tem o potencial de estimular o atendimento às disposições orçamentárias insculpidas na Constituição Federal, inclusive no que tange ao Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), bem como aumentar a segurança dos gestores envolvidos na análise e na adoção das medidas de enfrentamento da Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

124. Com base nas análises e conclusões da equipe de acompanhamento, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a. Dar ciência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que eventual redirecionamento dos recursos oriundos das MP 929 e 962/2020 para custeio de quaisquer iniciativas não relacionadas ao combate à crise de Covid-19, caracterizaria infringência aos seguintes dispositivos: art. 1º da EC 106/2020; art. 167, § 3º, da CF/1988; EC 95/2016; art. 1º da Lei Complementar 101/2000; art. 2° da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação); e subitem 9.2 do Acórdão 1557/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas (parágrafos 31-63);

b. Deixar de formular ao Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), com fundamento nos incisos I e II do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, determinação para que se abstenha de custear despesas relativas à ação "Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4)" com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 962/2020, devendo adotar medidas pertinentes para sanar a irregularidade, caso já tenha ocorrido, tendo em conta que o CNPEM retirou os recursos inicialmente destinados ao projeto de laboratório NB4 e remanejou despesas já aprovadas para outra fonte de recursos que poderia absorver gastos dessa natureza, indicando que a situação configura-se resolvida sem proposição de medidas pelo Tribunal, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes (parágrafos 64-97)

c. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem: à Comissão Mista do Congresso Nacional para Acompanhar o Orçamento de Combate ao Coronavírus; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, à Comissão de Seguridade Social e Família e à Comissão Externa sobre o enfrentamento à Covid-19 da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; informando-lhes acerca dos seguintes riscos e achados:

- A elaboração de projeto conceitual para implantação de Laboratório de nível de biossegurança 4 (NB4) nas instalações do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), iniciativa que integra o plano de trabalho do "Projeto de Combate a Viroses Emergentes", orçada em R$ 2.000.000,00, financiada por créditos extraordinários abertos por meio da MP 962/2020 (convertida na Lei 14.054/2020), não se amolda às hipóteses de urgência e imprevisibilidade previstas no art. 167, § 3º, da CF/1988, dado que sua finalidade precípua não é atender à emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, de sorte que seu custeio não pode ser efetuado com base nos referidos créditos extraordinários (parágrafos 64-97); e

- Identificação do risco de que propostas de investimentos em equipamentos como um laboratório de nível de biossegurança 4 (NB4), se efetuadas de forma descoordenada e fragmentada, resultem na sobreposição de instalações e competição por recursos entre órgãos e entidades da Administração Pública (parágrafos 64-97).

d. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem, ao Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), à Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e à Assessoria Especial de Controle Interno do MCTI; e

e. Arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, III e V, do Regimento Interno do TCU – RITCU."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820378.

VOTO

Trata-se da segunda etapa de fiscalização do tipo Acompanhamento, previsto nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, decorrente da deliberação do Plenário (TC 016.602/2020-0) que instituiu o Coopera - Programa especial de atuação no enfrentamento à Crise da Covid-19, com medidas que buscam apoiar o gestor público e a sociedade neste momento em que as ações emergenciais são necessárias para o combate à pandemia

2. O presente acompanhamento buscou examinar as ações empreendidas e os recursos destinados pelo MCTI e pelo CNPEM para combater a crise gerada pelo coronavírus, em especial as que tocam ao Projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes", conforme disposto no Anexo VII ao 32º aditivo ao Contrato de Gestão celebrado entre o MCTI e o CNPEM, bem como analisar a utilização de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19.

3. Conforme já mencionado na primeira etapa desse acompanhamento, as principais ações do MCTI referente ao enfrentamento da crise de saúde pública decorrente do Coronavírus foram as seguintes:

a) desenvolvimento de medicamentos, vacinas e respectivos testes pré-clínicos e clínicos;

b) desenvolvimento de inovação para produção de ventiladores pulmonares em escala e de equipamentos de proteção individual (EPI) e seus sistemas;

c) pesquisa, desenvolvimento e inovação em testes de diagnóstico;

d) monitoramento e sequenciamento do genoma do vírus circulante no País;

e) ferramentas de telemedicina e suporte de comunicações.

4. No que se refere ao aspecto orçamentário para a realização dessas ações, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) verificou que o MCTI empenhou, até 15/12/2020, R$ 444.248.989,99 dos R$ 452.800.000,00 autorizados, ou seja, 98%, aproximadamente. Em termos de execução financeira, foi liquidado e pago o montante de R$ 393.321.704,52, correspondentes a 87% da dotação.

5. Quanto à análise de riscos e controles internos, a equipe de auditoria identificou um novo risco na atuação do MCTI, qual seja, a "Utilização de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19 (sem impactar no teto de gastos imposto pela EC/95) sem que se cumpram os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência do investimento".

6. De antemão, informo que concordo com a análise da SecexDesenvolvimento, com alguns ajustes, conforme considerações a seguir.

7. Consinto com a unidade técnica quanto ao atendimento do requisito de urgência para a utilização do crédito extraordinário pelo MCTI, uma vez que a necessidade de um esforço de pesquisa e inovação muito grande e muito ágil ainda são necessários no Brasil, de maneira que se possa dar respostas em tempo de minimizar os efeitos da crise na sociedade, conforme consta da Nota Técnica 64/Diset/Ipea ("Políticas públicas para pesquisa e inovação em face da Covid-19").

8. No que concerne ao atendimento do requisito de imprevisibilidade para a utilização do crédito extraordinário pelo MCTI, consinto com o subitem 53 do relatório que antecede este Voto no sentido de que é *"perfeitamente razoável concluir que o gestor não poderia saber, nos primórdios de 2020, a intensidade e a forma que a pandemia viria a atingir o Brasil e o mundo todo. Além disso, cabe trazer outros aspectos da imprevisibilidade, a saber, a gravidade da pandemia, a velocidade de espalhamento da doença, os efeitos no sistema público de saúde e os impactos sociais e econômicos decorrentes"*.

9. No que se refere ao direcionamento de recursos do Orçamento de Guerra para iniciativas não relacionadas ao combate à crise de Covid-19, consinto com o entendimento da unidade técnica, conforme os seguintes comentários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820380.

10. No âmbito do "Segundo acompanhamento dos reflexos e riscos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais aplicáveis durante e após a pandemia de covid-19" (TC-016.873/2020-3), este Tribunal prolatou o Acórdão 2.026/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, do qual constou a seguinte recomendação:

9.2. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que oriente os demais órgãos da administração federal, dentro de suas competências como órgão de administração orçamentária, financeiro e tributária, no sentido de que todas as medidas adotadas, em linha com as regras estabelecidas pela Emenda Constitucional 106/2020, devem ser devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida;

11. Na continuidade do trabalho acima – "Terceiro acompanhamento dos reflexos e riscos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais aplicáveis durante e após a pandemia de covid-19" – este Tribunal prolatou o Acórdão 2.283/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

12. Entre os temas tratados nesse terceiro acompanhamento, há a questão referente à possibilidade de destinação dos recursos de créditos extraordinários aprovados pela MP 963/2020 à realização de obras civis. Transcrevo abaixo o trecho final do voto condutor naquele processo:

"24. Por fim, em relação à oitiva do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República para que 'apresentassem elementos capazes de demonstrar que os créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade', grande parte das preocupações desta Corte foram afastadas.

25. Todavia, com o intuito de evitar desvirtuamento do propósito da MP 963/2020, cabe determinar ao Ministério do Turismo, conforme proposto pela Semag, que, quando do processo de análise das demandas por parte dos agentes financeiros, sejam observados os preceitos para os quais a MP 963/2020 foi editada, de modo que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e/ou sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas.

26. Relembro que o motivo da oitiva decorreu, em boa medida, da previsão de destinação dos recursos da Medida Provisória 963/2020 para realização de obras civis, o que, em primeira análise, não parecia atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência. No entanto, as informações prestadas pelos órgãos demonstraram que algumas obras civis, de fato, atendiam a tais requisitos, por estarem relacionadas diretamente às consequências da pandemia."

13. Como se vê, no âmbito daquele processo foi debatida a possibilidade de utilização desses recursos do Orçamento de Guerra pelo Ministério do Turismo para *"implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos"*. Em sua conclusão, o pleno deste Tribunal concordou com o relator no sentido de que tal utilização é permitida desde que as obras estejam relacionadas diretamente às consequências da pandemia.

14. Dessa forma, ante as razões expostas, concordo com a proposta da unidade técnica no sentido de dar ciência ao MCTI de que eventual redirecionamento dos recursos oriundos das MP 929 e 962/2020 para custeio de quaisquer iniciativas não relacionadas ao combate à crise de Covid-19, caracterizaria infringência aos seguintes dispositivos: art. 1º da EC 106/2020; art. 167, § 3º, da CF/1988; EC 95/2016; art. 1º da Lei Complementar 101/2000; art. 2° da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação); e subitem 9.2 do Acórdão 1557/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820380.

15. No que se refere especificamente à destinação de recursos do Orçamento de Guerra ao projeto para implantação de laboratório de nível de biossegurança NB4, a unidade técnica chegou à seguinte conclusão:

117. (...) e. De forma diversa, o projeto conceitual para implantação do laboratório NB4 não cumpre os requisitos para financiamento por meio do crédito extraordinário das MPs 929 e 962/2020, dado que a sua finalidade precípua não é atender a presente emergência decorrente do Coronavírus. O laboratório NB4 é indicado para trabalhos que envolvam microrganismos da classe de risco 4, sendo que os vírus pertencentes à mesma família do SARS-CoV-2, a Coronaviridea, são classificados como de risco 3;

16. Ante tal situação, a SecexDesenvolvimento, na versão original do relatório, encaminhada para manifestação dos gestores do MCTI, havia proposta de determinação àquele ministério no sentido de que se abstivesse de custear despesas relativas à ação "Projeto para Laboratório de Nível de Biossegurança 4 (NB4)" com os créditos extraordinários aprovados por meio da MP 962/2020, diante da falta de evidências de que se trata de iniciativa de caráter urgente e imprevisível.

17. Conforme análise da unidade técnica, aquela pasta ministerial tomou as devidas providências de maneira a elidir a impropriedade identificada, entre as quais: a revisão da alocação prevista para os recursos orçamentários destinados ao CNPEM custeados pela MP 962/2020; e o remanejamento de despesas no total de R$ 18,9 mil concernentes aos estudos de planejamento da infraestrutura NB4 para outra fonte de recurso.

18. Dessa forma, estou de acordo com o posicionamento uniforme da SecexDesenvolvimento de que não é necessário encaminhar determinação àquela pasta com relação a esse tema. Entendo, contudo, que não deve ser mantida a proposta do subitem 125.b do relatório que antecede este Voto, no sentido de deixar de formular a determinação. Afinal, tal conclusão já está explicada neste Voto.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de maio de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820380.

ACÓRDÃO Nº 1217/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.758/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessado/Responsáveis
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
3.2. Responsáveis: não há.
4. Unidades jurisdicionadas: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de segunda etapa de fiscalização do tipo Acompanhamento, com vistas a examinar as ações empreendidas e os recursos destinados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pelo Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) para combater a crise gerada pelo coronavírus, em especial as que tocam ao Projeto "Iniciativa de Combate a Viroses Emergentes",

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

9.1. dar ciência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que eventual redirecionamento dos recursos oriundos das MP 929 e 962/2020 para custeio de quaisquer iniciativas não relacionadas ao combate à crise de Covid-19, caracterizaria infringência aos seguintes dispositivos: art. 1º da EC 106/2020; art. 167, § 3º, da CF/1988; EC 95/2016; art. 1º da Lei Complementar 101/2000; art. 2° da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação); e subitem 9.2 do Acórdão 1557/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem: à Comissão Mista do Congresso Nacional para Acompanhar o Orçamento de Combate ao Coronavírus; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, à Comissão de Seguridade Social e Família e à Comissão Externa sobre o enfrentamento à Covid-19 da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; informando-lhes acerca dos seguintes riscos e achados:

9.2.1. a elaboração de projeto conceitual para implantação de Laboratório de nível de biossegurança 4 (NB4) nas instalações do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), iniciativa que integra o plano de trabalho do "Projeto de Combate a Viroses Emergentes", orçada em R$ 2.000.000,00, financiada por créditos extraordinários abertos por meio da MP 962/2020 (convertida na Lei 14.054/2020), não se amolda às hipóteses de urgência e imprevisibilidade previstas no art. 167, § 3º, da CF/1988, dado que sua finalidade precípua não é atender à emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, de sorte que seu custeio não pode ser efetuado com base nos referidos créditos extraordinários;

9.2.2. identificação do risco de que propostas de investimentos em equipamentos como um laboratório de nível de biossegurança 4 (NB4), se efetuadas de forma descoordenada e fragmentada,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820388.

resultem na sobreposição de instalações e competição por recursos entre órgãos e entidades da Administração Pública;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem, ao Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), à Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e à Assessoria Especial de Controle Interno do MCTI; e

9.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, III e V, do Regimento Interno do TCU – RITCU.

10. Ata n° 18/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/5/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1217-18/21-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67820388.