

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.157/2020-9 [Apenso: TC 034.036/2020-2]

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgão: Ministério do Turismo.

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

SUMÁRIO: PROGRAMA COOPERA. ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES EMERGENCIAIS DESTINADAS AO SETOR CULTURAL (LEI 14.017/2020, LEI ALDIR BLANC), COM VISTAS A MINIMIZAR A POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE FRAUDES OU PAGAMENTOS IRREGULARES, BEM COMO AVALIAR A TRANSPARÊNCIA NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES AOS BENEFICIÁRIOS E À SOCIEDADE EM GERAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO DE QUE OS RECURSOS REPASSADOS PARA ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS DA PANDEMIA NA ÁREA CULTURAL, POR SE TRATAREM DE TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO, PODEM SER UTILIZADOS ATÉ O FINAL DE 2021, MESMO QUE NÃO TENHAM SIDO EMPENHADOS OU INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR, À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DO QUE ESTABELECE O PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 8º DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 (LRF). IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS E ORIENTAÇÃO AOS GESTORES ACERCA DE POTENCIAIS PROBLEMAS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento com o objetivo de avaliar as ações desenvolvidas pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, ou por outros órgãos e entidades, voltadas à implementação das medidas emergenciais destinadas ao setor cultural, no âmbito da Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), com vistas a minimizar a possibilidade de ocorrência de fraudes ou pagamentos irregulares, bem como verificar a transparência na divulgação de informações aos beneficiários e à sociedade em geral.

2. A ação de controle foi realizada em conjunto pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento e pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, no âmbito do Programa Coopera instituído por este Tribunal, com vistas a apoiar o gestor público e a sociedade no desempenho de ações emergenciais adotadas para o enfrentamento da crise decorrente da Covid-19.

3. A fiscalização foi iniciada pela extinta Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho, que elaborou uma estratégia de acompanhamento que prevê uma atuação preventiva desta Corte de Contas junto aos gestores responsáveis pela implementação das medidas emergenciais destinadas ao setor cultural no âmbito da Lei Aldir Blanc, de forma a tentar aprimorar a gestão dos gastos, sem, no entanto, sobrecarregar esses gestores e atrasar o andamento das ações a serem desenvolvidas.

4. Após a reestruturação organizacional ocorrida no TCU a partir deste ano de 2021, o presente acompanhamento ficou a cargo da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do

Desporto – SecexEducação, que deu continuidade à estratégia de acompanhamento inicialmente estabelecida pela SecexTrabalho.

5. Trata-se da primeira fase do acompanhamento, que tem como foco a identificação de riscos e a orientação dos gestores acerca de potenciais problemas detectados no desenvolvimento das ações por eles pretendidas, os quais podem vir a comprometer a efetividade da implementação da Lei Aldir Blanc.

6. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, excerto do primeiro relatório parcial do Acompanhamento produzido pela equipe de auditoria que contempla a descrição das atividades desenvolvidas e os achados de auditoria relativos ao período de 20/7/2020 a 26/3/2021 (peça 79, p. 10/69):

“2. Introdução

2.1. Informações sobre a fiscalização

Objetivos, Deliberação e Questões de Auditoria.

13. O objetivo da presente fiscalização foi acompanhar as ações desenvolvidas pela Secretaria Especial da Cultura (Secult), órgão vinculado ao Ministério do Turismo (MTur), e, eventualmente, por outros órgãos e entidades, com destaque para o Ministério da Economia, voltadas à implementação das medidas emergenciais destinadas ao setor cultural, no âmbito da Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), de 29/6/2020, com vistas a minimizar a possibilidade de pagamentos irregulares, assegurar a transparência na divulgação de informações aos entes subnacionais, aos beneficiários e à sociedade em geral, e fornecer alertas aos gestores sobre problemas potenciais que pudessem comprometer a efetividade e o controle das ações emergenciais.

14. Esse auxílio financeiro surgiu no contexto em que a pandemia causada pela Covid-19 impôs diversas restrições sanitárias, com limitações ao deslocamento e aglomeração de pessoas, gerando grande impacto negativo nos setores artísticos e culturais.

15. Diversas ações do Governo Federal foram desenvolvidas para minimizar as consequências negativas da pandemia. Na esteira dessas ações, o TCU estabeleceu o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, prevendo a realização de acompanhamentos em unidades jurisdicionadas que desenvolveriam ações emergenciais.

16. Assim, a presente fiscalização foi autorizada no âmbito do mencionado Plano, por intermédio do Requerimento 5/2020-Plenário, consubstanciado no TC 026.121/2020-4.

17. Dessa forma, considerando o planejamento realizado, e a partir do objetivo deste trabalho, identificaram-se as variáveis de acompanhamento e formularam-se as seguintes questões, as quais compõem a matriz de planejamento (peça 24):

Questão 1 – As ações emergenciais contêm mecanismos de controle implementados pela Secretaria Especial da Cultura/MTur de forma a evitar gargalos, fraudes e corrupção em sua execução?

Questão 2 – A transparência das ações emergenciais a cargo da Secretaria Especial da Cultura/MTur é adequada aos entes federativos, aos potenciais beneficiários e ao controle social?

Metodologia e Limitações

18. A presente ação de controle foi desenvolvida seguindo a metodologia ágil de acompanhamento. Essa metodologia surgiu na década de 1970, voltada para o desenvolvimento de **softwares**, mas é hoje utilizada nas mais diversas áreas do conhecimento.

19. O método propõe alternativas à gestão tradicional de projetos e tem a função de aprimorar o processo de desenvolvimento de um produto ou serviço. O objetivo principal é fazer entregas com rapidez e com maior frequência. Tem por princípios a simplicidade (retirar ações consideradas desnecessárias), **feedback** (contato frequente com o

jurisdicionado, para discussão dos trabalhos desenvolvidos, oferecendo e recebendo sugestões), e mudanças (adaptações constantes no trabalho até atingir a etapa final).

20. Neste trabalho, optou-se pelo processo **Scrum** de implementação da metodologia, o qual se baseia na realização de reuniões frequentes e de **sprints** (reuniões de fechamento) periódicos para resolução de pendências e construção de consensos para as atividades a serem desenvolvidas durante o próximo ciclo (e.g., elaboração de mapas de processos e da matriz de riscos, divulgação de dados de execução em painéis, desenvolvimento de tipologias), com grande participação do jurisdicionado, no caso, a Secult.

21. Essa equipe técnica realizou reuniões frequentes e **sprints** quinzenais junto à Secult. Os produtos das **sprints** seguintes eram definidos pela equipe com base nos resultados da **sprint** anterior. A equipe do jurisdicionado participou ativamente de todo o processo.

22. No que se refere aos ofícios de requisição encaminhados à Secretaria Especial da Cultura, os prazos para fornecimento das informações foram prorrogados quando necessário, sem prejuízo ao andamento dos trabalhos. Ademais, as sugestões da equipe para aprimoramento dos processos de trabalho foram, em regra, bem recepcionadas pelo jurisdicionado.

23. O trabalho foi conduzido em duas frentes. A primeira foi voltada ao acompanhamento dos processos de negócio junto ao gestor, com desenvolvimento de mapas de processos, matriz de risco e avaliação geral das ações emergenciais. A segunda foi baseada em análise de dados, cujos principais objetivos foram a identificação e mitigação de riscos referentes a fraudes e pagamentos irregulares, além de promoção da transparência quanto à execução das ações sob responsabilidade da Secult/MTur.

24. Essas duas frentes se comunicavam trocando informações e aprimorando as ações de controle, conforme ilustração abaixo:



Figura 1 - Esquema da aplicação da metodologia ágil no Acompanhamento

25. A partir da utilização dessa metodologia, procedeu-se aos exames das informações coletadas, seguindo-se, então, as diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do presente relatório.

26. Cumpre registrar que foram observados os procedimentos preconizados na Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020. Assim, foi franqueada a manifestação dos gestores durante todo o processo, e, ao final, o relatório preliminar foi encaminhado para sua manifestação formal. Os prazos para cumprimento das determinações e recomendações propostas neste relatório foram estabelecidos nos moldes previstos na resolução.

27. O trabalho foi realizado de acordo com as normas aplicáveis e não houve limitações aos trabalhos da equipe de fiscalização.

Volume de Recursos Fiscalizados

28. Conforme dispõe o item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, o volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 3 bilhões, considerando os recursos previstos no crédito extraordinário para o financiamento dessas ações emergenciais.

Benefícios Estimados

29. Os benefícios estimados do presente trabalho decorrem da mitigação de riscos de inclusão e de exclusão indevida, ou seja, da diminuição de casos de pagamentos irregulares, além do maior alcance do apoio financeiro a todos os trabalhadores elegíveis vinculados ao setor cultural e aos espaços culturais. Tudo isso associado à adoção de procedimentos que assegurem a ampla publicidade e transparência das informações aos potenciais beneficiários e à sociedade em geral.

30. Em termos monetários, o benefício do controle estimado representa um montante de aproximadamente R\$ 13,6 milhões, sendo R\$ 10,9 milhões resultantes de reprocessamento de requerimentos de beneficiários com correção de critérios, e R\$ 2,7 milhões referentes a pagamentos realizados com indícios de serem indevidos.

2.2. Visão Geral do Objeto

31. O objeto do presente processo consiste nas ações emergenciais destinadas ao setor cultural previstas na Lei 14.017/2020 e regulamentadas pelo Decreto 10.464/2020. Essa lei foi chamada de Lei Aldir Blanc em homenagem ao escritor e compositor brasileiro, com mais de 500 canções compostas, que morreu aos 73 anos, após contrair Covid-19 em maio de 2020, no Rio de Janeiro.

32. O auxílio financeiro surgiu em um contexto em que a pandemia causada pelo novo coronavírus impôs diversas restrições sanitárias, com limitações ao deslocamento e à aglomeração de pessoas, gerando graves efeitos no setor cultural. Esse segmento, que compreende cinemas, museus, **shows** musicais e teatrais, circos, dança, animação, cultura popular, dentre outros, foi um dos primeiros a interromper suas atividades como medida de prevenção à disseminação da Covid-19 no país.

33. Diversas ações do Governo Federal foram desenvolvidas para minimizar os efeitos econômicos da pandemia. Dentre as medidas adotadas, foi sancionada a Lei 14.017, de 29/6/2020, que dispõe sobre ações emergenciais destinadas especificamente ao setor cultural.

34. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória 990, de 9/7/2020, que abriu crédito extraordinário, em favor de transferências a estados, Distrito Federal e municípios, no valor de R\$ 3 bilhões, para apoio financeiro emergencial ao setor cultural brasileiro devido à pandemia da Covid-19.

35. Subsequentemente, foi promulgada a Lei 14.036, de 13/8/2020, que altera dispositivos da Lei 14.017/2020, de modo a estabelecer a forma de repasse pela União dos valores destinados aos poderes executivos locais, assim como as regras para a restituição ou a suplementação dos valores por meio de outras fontes próprias de recursos dos entes subnacionais.

36. Em seguida, foi publicado o Decreto 10.464, de 17/8/2020, que regulamenta a Lei 14.017/2020, e o Comunicado – MTur/Secult 1/2020 (in DOU de 21/8/2020 – peça 57), que definiu o cronograma de transferência de recursos da união aos entes subnacionais. Esse decreto foi alterado pelo Decreto 10.489/2020, de 17/9/2020, que fez alguns acréscimos regulamentares pontuais para a aplicação dos recursos pelos estados e municípios. Até o momento em que este relatório foi concluído, não houve regulamentação complementar quanto ao processamento, pagamento e prestação de contas do auxílio emergencial da Aldir Blanc, tampouco com relação à prorrogação dos prazos inicialmente previstos.

37. Por fim, foi editada a Medida Provisória 1.019, de 29/12/2020, que alterou a Lei 14.017/2020, para dispor sobre a execução da programação financeira e sobre os prazos para a realização das despesas relativas às ações emergenciais destinadas ao setor cultural. Por meio dessa MP, foi introduzido dispositivo que estabeleceu que os valores a serem executados no exercício de 2021 deveriam ser empenhados e inscritos em restos a pagar no exercício de 2020.

38. Em razão da publicação da MP 1.019/2020, a Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural, subunidade da Secult, emitiu o Comunicado 1/2021 (in: DOU de 11/1/2021 – peça 58) em que orienta os gestores estaduais, distritais e municipais, que não tenham inscritos os recursos transferidos em restos a pagar, que os mantenham na conta específica até a publicação de outro comunicado orientativo quanto ao seu processo de devolução. Tal processo de devolução, até o momento que este relatório foi finalizado, ainda carece de definições e de orientações.

39. A Lei 14.017/2020 apresenta três eixos de medidas mitigadoras dos efeitos da situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia causada pelo Covid-19, reconhecida pela Lei 13.979/2020. Primeiro, transferência de R\$ 3 bilhões da União para aplicação em ações emergenciais de apoio ao setor cultural pelos entes subnacionais, detalhadas adiante (arts. 2º ao 10º).

40. Segundo, disponibilização e renegociação de crédito junto a instituições financeiras federais (art. 11). Essas instituições estão autorizadas a: (i) conceder linhas de crédito para fomento de atividades culturais e aquisição de equipamentos às pessoas físicas que trabalham no setor cultural e às microempresas e empresas de pequeno porte, cujo objeto social tenha finalidade cultural; e (ii) oferecer condições especiais para a renegociação de dívidas.

41. Terceiro, prorrogação por um ano dos prazos para a aplicação dos recursos no âmbito dos programas e políticas federais de apoio à cultura – e.g., Lei 8.313/1991 que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); Leis 8.685/1993 e 12.485/2011, que dispõem sobre o fomento à atividade audiovisual; Lei 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional da Cultura; e Lei 13.018/2014, que implementou a Política Nacional da Cultura Viva; bem como para as respectivas prestações de contas referentes à realização de projetos culturais já aprovados (arts. 12 e 13).

42. Adicionalmente, durante a vigência do estado de calamidade pública, os recursos concedidos no âmbito desses programas e políticas devem ser alocados de modo a priorizar o fomento de atividades culturais por meios de comunicação não presenciais. Esses recursos poderiam, também, ser despendidos antecipadamente em contrapartida à realização de atividades culturais que viessem a ser realizadas após o término do estado de calamidade pública.

43. Com relação à delimitação do objeto, o presente Acompanhamento circunscreveu-se às ações emergenciais previstas nos arts. 2º **usque** 10 da Lei 14.017/2020.

Características e público-alvo das Ações Emergenciais

44. As ações emergenciais destinadas ao setor cultural foram previstas na Lei 14.017/2020 para serem executadas de forma descentralizada, pelos 26 estados, pelo Distrito Federal e por 5.569 municípios, a partir da transferência de recursos pela União, no montante de R\$ 3 bilhões, preferencialmente, por meio de fundos locais de cultura.

45. Essas ações representaram um auxílio financeiro pago pelo Governo Federal aos profissionais que atuam social ou profissionalmente nas áreas artística e cultural, que foram afetados economicamente pela pandemia da Covid-19, bem como aos espaços artísticos e culturais e demais formas de organizações culturais, com o objetivo de assegurar a sua manutenção.

46. No âmbito federal, as ações emergenciais são operacionalizadas pelo Ministério do Turismo (MTur), por meio da Secretaria Especial da Cultura (Secult). A liberação dos recursos para estados, municípios e Distrito Federal estava condicionada 1) à indicação, pelos entes subnacionais, de agência de relacionamento do Banco do Brasil, 2) à apresentação do plano de ação para execução dos recursos na Plataforma +Brasil, e 3) à subsequente aprovação do plano pela Secult, que autorizaria os pagamentos em até dez dias após tal aprovação. Todas as movimentações de saída de recursos deveriam ser classificadas e identificadas nas contas bancárias correspondentes por meio do sistema BB Ágil do Banco do Brasil.

47. Uma vez que se trata de transferência de recursos, as ações emergenciais nas esferas locais são operacionalizadas pelos seus respectivos poderes executivos, que avaliam as condições de elegibilidade e encaminham os pagamentos para serem processados pelo Banco do Brasil.

48. A distribuição do auxílio financeiro previsto na Lei 14.017/2020, e regulamentada pelo Decreto 10.464/2020, ocorre de três diferentes formas, descritas a seguir.

49. Primeiro, o pagamento de uma renda emergencial constituída de três parcelas no valor de R\$ 600,00 aos trabalhadores da cultura que tiveram suas atividades interrompidas, e atendidos outros requisitos estabelecidos no decreto, podendo ser estendida pelo mesmo prazo de prorrogação do auxílio emergencial previsto no art. 2º da Lei 13.982/2020.

50. Segundo, o pagamento de subsídio mensal para a manutenção de espaços artísticos e culturais e demais formas de organizações culturais, no valor mínimo de R\$ 3 mil e máximo de R\$ 10 mil, segundo critérios estabelecidos pelos executivos locais, que tiveram suas atividades interrompidas em consequência das medidas de distanciamento social. A concessão desse auxílio é vedada a espaços culturais criados pela administração pública, assim como àqueles vinculados a grupos empresariais e aos espaços geridos pelos serviços sociais autônomos.

51. Terceiro, o pagamento para: (i) programas de apoio e fomento de atividades culturais promovidos a partir de editais, chamadas públicas e prêmios; (ii) a aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural; e (iii) outras iniciativas destinadas à manutenção de agentes e de espaços culturais, tais como: (iii.a) a promoção de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, e de manifestações culturais; e (iii.b) a realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais. Este conjunto de ações emergenciais deve corresponder a, no mínimo, vinte por cento dos recursos repassados pela União (art. 2º, inc. III, da Lei 14.017/2020).

52. Subsequentemente, o Decreto 10.464/2020, que regulamenta a Lei 14.017/2020, foi alterado pelo Decreto 10.489, de 17/9/2020, que estabeleceu a vedação para a contratação por inexigibilidade, prevista no inc. III do art. 25 da Lei 8.666/1993 (contratação de profissional de qualquer setor artístico que seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública), para a execução de quaisquer ações previstas no inc. III do art. 2º do decreto originário.

53. Estabeleceu também que as informações obtidas das bases de dados dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deveriam ser homologadas pelo respectivo ente federativo (art. 2º, § 7º), e que os municípios que descumprissem o prazo estipulado no art. 11, § 1º, do Decreto 10.464/2020, para indicação de agência de relacionamento do Banco do Brasil e cadastramento de plano de ação, teriam os recursos a eles destinados revertidos ao fundo estadual de cultura do respectivo estado, ou, na falta deste, ao órgão ou entidade estadual responsável pela gestão desses recursos (art. 12, § 4º).

54. Os recursos da União foram repassados da seguinte forma: (i) 50% aos estados e ao Distrito Federal, dos quais 20% de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% proporcionalmente à população; (ii) 50% aos municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% proporcionalmente à população. Os valores das métricas e os recursos destinados a cada ente federado estão juntados às peças 12 e 13.

55. Com a finalidade de subsidiar os entes subnacionais no processo de tomada de decisão referente à elegibilidade de recebimento do auxílio emergencial, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) foi contratada para o desenvolvimento de um sistema informatizado que viabilizasse o cadastramento dos potenciais beneficiários da renda emergencial (trabalhadores da cultura) e do subsídio mensal (espaços artísticos e culturais e outras formas de organizações culturais).

56. Além da Dataprev, o Banco do Brasil participou da operacionalização das ações emergenciais por meio da solução tecnológica BB Ágil, que efetua o repasse e permite a rastreabilidade dos recursos transferidos aos entes subnacionais, bem como carrega as informações financeiras na Plataforma +Brasil, do Ministério da Economia.

57. Ademais, o MTur/Secult formalizou diversos acordos de cooperação para execução das medidas emergenciais. Por exemplo, com o Departamento de Transferências Voluntárias da União, do Ministério da Economia (ME), para a utilização da Plataforma +Brasil; com o Ministério da Cidadania, para compartilhamento da base de dados do BEM; com a Secretaria da Receita Federal e o INSS, para uso de dados do CNIS, benefícios previdenciários e SIIRC/SISCOBI; com a Secretaria do Governo Digital do ME, para acesso a dados do SIAPE; com o Ministério da Defesa, para uso do cadastro de militares; entre outros (peça 6, p. 4-5).

58. Convém destacar que os recursos transferidos aos municípios que não tenham sido destinados nem tenham sido objeto de programação orçamentária, publicada no prazo de sessenta dias após a descentralização dos recursos, deveriam ser revertidos ao fundo estadual de cultura de seu estado, que, por sua vez, teria sessenta dias para publicar a destinação desses recursos. Por fim, os recursos que não foram objeto de programação publicada no prazo de 120 dias após a descentralização aos estados, deveriam ser restituídos à Conta Única do Tesouro Nacional no prazo de dez dias. Como já dito anteriormente, o processo de devolução de recursos ainda carece de definições e de orientações para que seja realizado.

59. Os entes subnacionais deveriam apresentar, no prazo de 180 dias contados do término do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, relatório de gestão final (RGF) contendo todas as aplicações de recursos indicados em seus planos de ação. Com a extensão do prazo para aplicação de recursos para o exercício de 2021, por meio da MP 1.019/2020, o prazo de entrega do RGF encontra-se em aberto até o momento de conclusão deste relatório, carecendo de definições por parte do Governo Federal.

60. O Anexo I do Decreto 10.464/2020 contém um modelo do RGF, sendo que um de seus tópicos consiste na sinopse do plano de ação para execução dos recursos, inclusive, aqueles revertidos pelos municípios aos estados. O Anexo II mostra modelos das formas de comprovação de atuação profissional - autodeclaração ou apresentação de documentação comprobatória. Por sua vez, o Anexo III divulga o valor total disponibilizado pela União para cada um dos entes subnacionais.

61. Segundo o Comunicado 1/2020 (peça 57) da Secult, a transferência dos recursos pela União seria feita por tranches, consoante a data de aprovação dos planos de ação, em até dez dias, e de acordo com o seguinte cronograma de pagamento:

Planos de ação aprovados	Prazo máximo de pagamento
Lote 1 – até 1º/9/2020	11/9/2020
Lote 2 – de 2/9 a 16/9/2020	26/9/2020
Lote 3 – de 17/9 a 1º/10/2020	11/10/2020
Lote 4 – de 2/10 a 16/10/2020	26/10/2020

Quadro 1 - Cronograma dos prazos de transferências dos auxílios emergenciais

62. Por intermédio do Comunicado 7/2020 (peça 59), a Secult prorrogou o prazo de pagamento do Lote 4 para 13/11/2020 em razão de dificuldades para geração de conta bancária na Plataforma +Brasil dos municípios que complementaram seus planos de ação e assinaram os termos de adesão conforme o Comunicado 5/2020 (peça 60), que tratou de prazos para envio dos Planos de Ação que estavam em complementação e assinatura dos Termos de Adesão.

63. É importante destacar que a Secult publicou, na página <http://portalsnc.cultura.gov.br/indicadorescultura/>, infográficos com informações de situação da análise dos planos de ação submetidos pelos entes subnacionais, e dos valores já transferidos.

Impacto da pandemia no setor cultural

64. Neste tópico, procura-se apresentar, sinteticamente, um diagnóstico do setor cultural e dos impactos socioeconômicos e institucionais ocasionados pela pandemia.

65. Segundo publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, à peça 25, a gestão cultural brasileira vem enfatizando a economia criativa (cadeia produtiva baseada em ações criativas promovidas a partir do capital cultural e intelectual) e a economia de eventos culturais. A interrupção das atividades culturais afetou a economia da cultura e o processo de dinamização social e econômica dos diversos segmentos culturais, além de condicionar a formulação de políticas públicas no âmbito da cultura, que incluem incentivos e renúncias fiscais. Ademais, as atividades culturais geram efeitos transversais em outras funções de interesse público, tais como o turismo, o planejamento urbano das cidades, as políticas sociais e educacionais, e a economia de mercado.

66. As atividades da economia criativa no setor cultural – e.g., artes cênicas, dança, artes virtuais, cinema, vídeo e televisão (conteúdo audiovisual), música e rádio (fonográfica), livros e revistas (mercado editorial), propaganda e publicidade, moda e **design**, animação e cultura popular, se caracterizam por uma cadeia de valor de caráter contínuo, uma vez que são rotineiras e duradouras. A ocorrência de eventos culturais e artísticos – e.g., seminários, exposições, espetáculos e **shows**, festas populares, feiras, e festivais culturais – impulsionam os circuitos da economia criativa.

67. O distanciamento social decorrente da pandemia provocou, malgrado a heterogeneidade e a dinâmica de cada atividade e evento cultural, o fechamento de espaços e circuitos culturais, bem com a interrupção de eventos, ocasionando impactos socioeconômicos negativos no setor cultural, e, por conseguinte, repercutindo desfavoravelmente nos valores agregados da economia nacional.

68. As atividades das economias culturais, sob a forma de economia criativa e eventos culturais, movimentam múltiplos circuitos de pequena a larga escala das economias locais, envolvendo recursos e pessoas. Além da geração de emprego, a cultura promove externalidades positivas intangíveis, como, por exemplo, ideias de bem-estar e felicidade.

69. Em sentido lato, os profissionais que participam da cadeia produtiva dos segmentos artísticos e culturais podem compreender – além dos artistas, profissionais da cultura e gestores de equipamentos e espaços culturais; os responsáveis pela construção, sinalização,

e montagem de palcos; manutenção de espaços culturais como museus, bibliotecas e cinemas; pela prestação de serviços específicos, tais como alimentação, locação de equipamentos e espaço físico; produção de material de publicidade; e propaganda em meios de comunicação. Esses profissionais, que fazem parte da cadeia produtiva indireta, podem ser beneficiados pelos recursos previstos nos incisos II e III do art. 2º da Lei 14.017/2020 e do Decreto 10.464/2020.

70. De acordo com o projeto de lei que resultou na Aldir Blanc, e consoante os dados da quarta edição do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC), que tem por objetivo consolidar resultados das pesquisas produzidas pelo IBGE para o setor cultural, esse setor empregava em 2017 cerca de 5,7% da mão de obra nacional, equivalente a 5,2 milhões de pessoas, o que demonstra sua contribuição significativa para a geração de emprego, renda, inclusão social e redução de pobreza. Desse total, aproximadamente, três milhões de pessoas não apresentam renda fixa, devido à instabilidade e sazonalidade das atividades profissionais características do setor (peças 26; 27, p. 139; e 28).

71. Segundo dados do SIIC, o número de organizações públicas, privadas e do terceiro setor que atuavam no setor cultural em 2017 era de cerca de 325 mil (peça 27, p. 44 e 58).

72. O valor adicionado pelo setor, naquele ano, atingiu R\$ 226 bilhões, representando mais de 3,4% do produto interno bruto, que totalizou R\$ 6,6 trilhões em 2017.

73. As três esferas públicas alocaram R\$ 9,1 bilhões no setor cultural em 2018. A participação federal foi de 21,1%, a percentagem estadual foi de 27,5%, enquanto os governos municipais contribuíram com 51,4%, correspondendo à esfera de governo com maior participação orçamentária na cultura. Dos entes estaduais e distrital, São Paulo, Distrito Federal e Bahia foram os que apresentaram maior participação em 2018, 31,6%, 7,2% e 6,9%, respectivamente. Os municípios que apresentaram maior representatividade de gastos com a cultura foram aqueles localizados no Estado de São Paulo (peça 27, p. 95 e 98).

74. Pesquisa realizada pelo órgão de cultura e economia criativa do Estado de São Paulo, em conjunto com o Sebrae e a Fundação Getúlio Vargas, entre maio e junho de 2020, junto a mais de 500 organizações desses segmentos de atividade econômica, de todas as regiões do país, constatou que: 86,4% tiveram queda de faturamento; 63,4% paralisaram as atividades devido às medidas de distanciamento social; 50% tiveram projetos suspensos e 42%, cancelados; 19,3% realizaram demissões; e 38% perderam patrocínios obtidos, mediante a captação de recursos, antes do início da crise (peça 29).

Processamento e Pagamento das ações emergenciais

75. As etapas relativas ao processamento das ações emergenciais compreendem desde o cadastramento das pessoas físicas e jurídicas potencialmente beneficiárias até a apresentação de suas prestações de contas.

76. Para o processamento das medidas emergenciais, a Dataprev desenvolveu um sistema para o cadastramento dos trabalhadores da cultura – para recebimento da renda emergencial; e dos espaços artísticos e culturais, assim como de outras formas de organizações culturais com registro em âmbito federal – para o pagamento do subsídio mensal. O processamento das ações emergenciais compreende os módulos de cadastramento dos possíveis beneficiários, e de operacionalização dos procedimentos para a transferência dos recursos até a apresentação dos relatórios de gestão final e das prestações de contas.

77. O cadastramento começou com a disponibilização do banco de dados dos cadastradores dos entes subnacionais e sua inclusão na aplicação desenvolvida pela Dataprev. Esse sistema utiliza o portal GOV.BR para autenticar os usuários habilitados dos respectivos entes locais (e.g., governadores, prefeitos, secretários), que são responsáveis pelo

cadastramento de seus operadores na gestão dos recursos e responsáveis últimos pela fidedignidade das informações prestadas.

78. Os profissionais da cultura interessados em requerer a renda emergencial efetuam seu cadastramento de acordo com os procedimentos definidos por cada estado, em geral, por seu órgão responsável pela cultura. De forma análoga, são efetuados os cadastros das pessoas físicas responsáveis pelos espaços artísticos e culturais, bem como pelas organizações que atuam no setor cultural, que tiveram suas atividades suspensas na pandemia, além dos cadastros de suas pessoas jurídicas e de seu segmento cultural de atuação. Em regra, os municípios são os responsáveis pelo cadastramento dos espaços.

79. Os dados cadastrais são verificados pela Dataprev, por meio de uma ferramenta que reúne diversas bases de dados federais para auxiliar a verificação da elegibilidade do repasse financeiro aos requerentes do auxílio emergencial. Assim, a Dataprev gera um relatório com a situação dos requerentes cadastrados de acordo com os critérios estabelecidos na Lei 14.017/2020 e no Decreto 10.464/2020. Com essas informações, juntamente com outros dados de bases locais, os gestores dos estados, Distrito Federal e municípios analisam a elegibilidade dos auxílios.

80. Em caso de aprovação, é dado início ao módulo de operacionalização dos procedimentos para repasse do valor de auxílio, realizados por meio da Plataforma + Brasil, que consiste em um sistema integrado para a consolidação de todas as modalidades de transferências de recursos da União.

81. A consulta disponibilizada pela Dataprev visa a permitir o detalhamento das informações para cada um dos critérios de habilitação definidos no Decreto 10.464/2020, reproduzidos, sinteticamente, a seguir:

‘Art. 2º A União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em parcela única, no exercício de 2020, o valor de (...) três bilhões de reais (...)

§ 2º Os beneficiários dos recursos (...) deverão residir e estar domiciliados no território nacional.

Art. 3º A renda emergencial (...) estará limitada a:

I - dois membros da mesma unidade familiar; e

II - duas cotas, quando se tratar de mulher provedora de família monoparental.

Art. 4º Farão jus à renda emergencial (...) os trabalhadores da cultura com atividades interrompidas que comprovem:

I - terem atuado social ou profissionalmente nas áreas artística e cultural nos vinte e quatro meses imediatamente anteriores à data de publicação da Lei nº 14.017, de 2020, comprovada a atuação por meio da apresentação de:

autodeclaração, conforme modelo constante do Anexo II; ou

documentação, conforme lista exemplificativa constante do Anexo II;

II - não terem emprego formal ativo;

III - não serem titulares de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiários do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família;

IV - terem renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários-mínimos, o que for maior;

V - não terem recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);

VI - estarem inscritos, com a respectiva homologação da inscrição, em, pelo menos, um dos cadastros a que se refere o art. 6º; e

VII - não serem beneficiários do auxílio emergencial previsto na [Lei nº 13.982, de 2020](#)

§ 1º Entende-se como trabalhador e trabalhadora da cultura as pessoas que participam da cadeia produtiva dos segmentos artísticos e culturais descritos no art. 8º, incluídos artistas, contadores de histórias, produtores, técnicos, curadores, oficinairos e professores de escolas de arte e capoeira. Art. 6º Farão jus ao subsídio mensal (...) as entidades [culturais] (...) desde que estejam com suas atividades interrompidas e que comprovem a sua inscrição e a homologação em, no mínimo, um dos seguintes cadastros:

I - Cadastros Estaduais de Cultura;

II - Cadastros Municipais de Cultura;

III - Cadastro Distrital de Cultura;

IV - Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura;

V - Cadastros Estaduais de Pontos e Pontões de Cultura;

VI - Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais;

VII - Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro; e

VIII - outros cadastros referentes a atividades culturais existentes no âmbito do ente federativo, bem como projetos culturais apoiados nos termos da [Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991](#), nos vinte e quatro meses imediatamente anteriores à data de publicação da [Lei nº 14.017, de 2020](#). (...)

§ 3º O subsídio mensal (...) somente será concedido para a gestão responsável pelo espaço cultural, vedado o recebimento cumulativo, mesmo que o beneficiário esteja inscrito em mais de um cadastro ou seja responsável por mais de um espaço cultural.

§ 7º Fica vedada a concessão do subsídio mensal (...) a espaços culturais criados pela administração pública de qualquer esfera ou vinculados a ela, bem como a espaços culturais vinculados a fundações, a institutos ou instituições criados ou mantidos por grupos de empresas, a teatros e casas de espetáculos de diversões com financiamento exclusivo de grupos empresariais e a espaços geridos pelos serviços sociais do Sistema S.

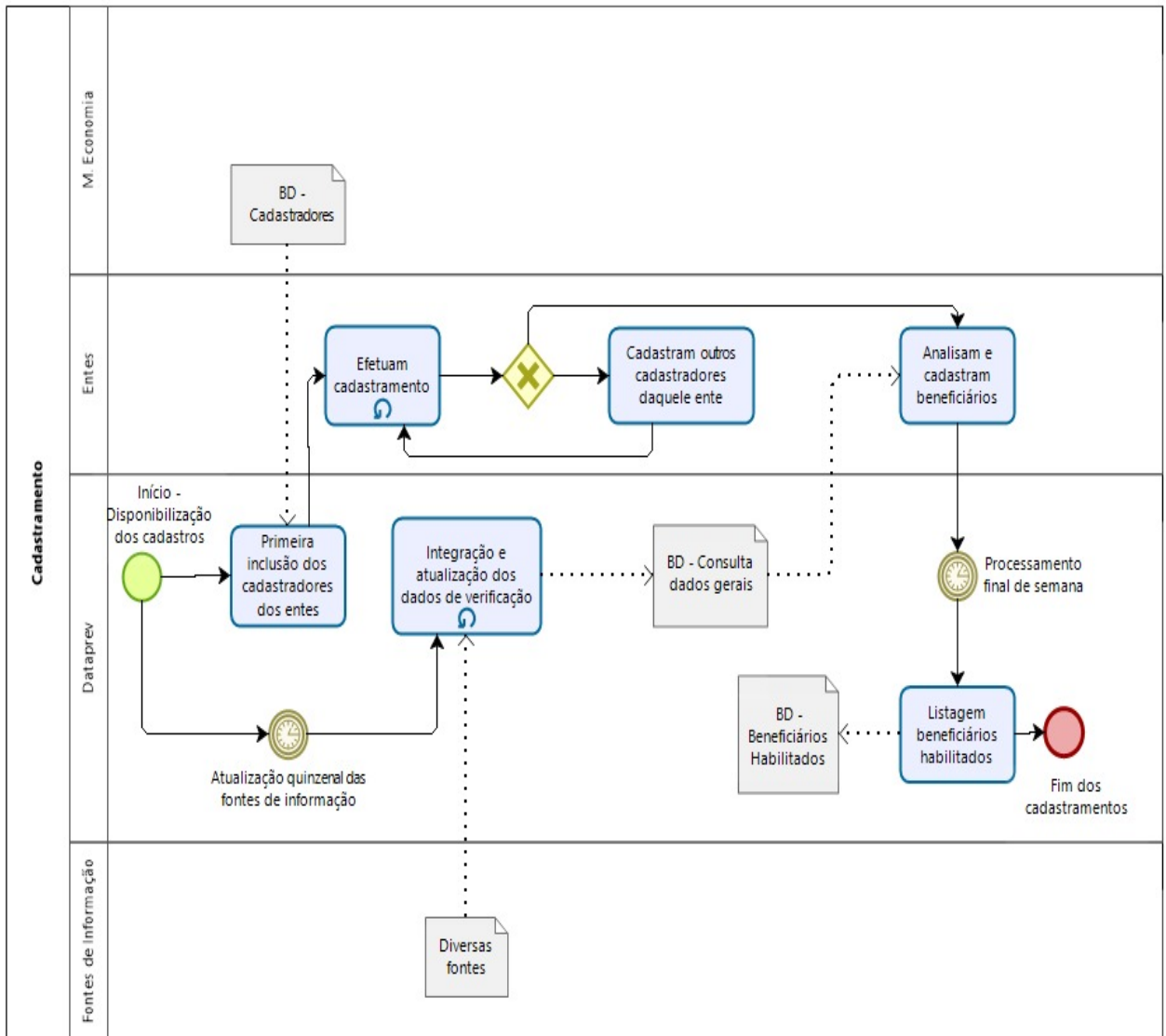
82. Ainda com relação às exigências para verificação da elegibilidade do beneficiário, os §§ 5º e 6º, do art. 2º, mencionado acima, assim dispõem:

‘§ 5º O pagamento dos recursos destinados ao cumprimento do disposto nos incisos I e II (...) fica condicionado à verificação de elegibilidade do beneficiário, realizada por meio de consulta prévia a base de dados em âmbito federal (...)

§ 6º A verificação de elegibilidade do beneficiário de que trata o § 5º não dispensa a realização de outras consultas a bases de dados dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que se façam necessárias.’

83. Os cadastros relativos aos incisos I, II, III, V e VI, do art. 6º, não integram a base de dados do sistema federal de cultura. O sistema desenvolvido pela Dataprev pretende viabilizar a formação de uma base de dados da cultura a partir da integração de seus sistemas de dados federais. Os sistemas atualmente existentes no âmbito federal são o Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura (Cultura Viva), o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic) – não relacionado no conjunto de cadastros de cultura mencionados –, e o Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (Sicab).

84. O mapa de processos do módulo de cadastramento é ilustrado abaixo (peça 11, p. 8):



Fonte: MTur/Secult

Figura 2 - Mapa de processos do módulo de cadastramento

85. Com relação ao módulo de operacionalização das transferências dos recursos, a gestão e distribuição dos recursos é de responsabilidade dos entes locais. Toda a operacionalização dos repasses é feita por meio da Plataforma + Brasil. O gestor do ente local deve cadastrar o plano de ação e indicar a agência de relacionamento no Banco do Brasil para onde será feita a transferência dos recursos do auxílio emergencial da cultura.

86. Os entes estaduais e municipais podem utilizar o módulo ‘Fundo a Fundo’ da Plataforma +Brasil para recebimento dos recursos por meio de seu fundo cultural. Caso esse fundo não tenha sido constituído, pode-se efetuar seu respectivo cadastro naquela plataforma ou operacionalizar os recursos por um CNPJ, na modalidade de órgão público, indicado pelo ente local.

87. Uma vez que o requerente é habilitado, os seus dados são encaminhados para o pagamento do auxílio, efetuado pelo Banco do Brasil, mediante seu sistema BB Ágil.

88. Os estados e os municípios tinham, respectivamente, 120 e 60 dias, a partir do momento que receberam as verbas da União, para publicar a programação de liberação dos recursos relativos ao exercício orçamentário de 2020, ou efetuar a sua destinação aos profissionais e às entidades do setor cultural.

89. Se os municípios não indicassem a agência de relacionamento do Banco do Brasil até sessenta dias da publicação do Decreto 10.464/2020, realizada em 18/8/2020, apresentassem seus planos de ação ou, após realizarem a programação orçamentária, não aplicassem os recursos em 60 dias de seu recebimento, o valor seria revertido ao respectivo estado, em uma conta adicional criada automaticamente pela Plataforma +Brasil, que teria outros 60 dias para programar a verba, restrita às medidas de fomento das atividades culturais. Os recursos não programados nem utilizados pelos estados, no prazo de 120 dias após o seu recebimento, deveriam ser restituídos ao Tesouro Nacional, conforme previsão do art. 13 do Decreto 10.464/2020 que regulamenta a Lei 14.017/2020. Conforme já abordado anteriormente, até o momento de conclusão deste relatório, o processo de restituição ainda carecia de definições e orientações.

90. Os beneficiários devem apresentar prestações de contas da aplicação dos recursos oriundos do subsídio mensal (inc. II) no prazo de 120 dias após o recebimento da última parcela.

91. As informações referentes às aplicações dos recursos destinados às iniciativas de fomento da atividade cultural (inc. III) – modalidade de concessão de auxílio que não requer um cadastramento prévio dos requerentes, pessoas físicas ou jurídicas – devem constar do relatório de gestão final (RGF) do respectivo ente, nos termos do Anexo I do Decreto 10.464/2020.

92. Contudo, ainda de acordo com o § 2º do art. 9º, e do Anexo I (modelo do RGF) do Decreto 10.464/2020, não se prescreve a identificação individualizada dos beneficiários do auxílio financeiro com base no inc. III do art. 2º desse diploma normativo.

[...]

Dados Orçamentários

94. Mediante a Medida Provisória 990, de 9/7/2020, foi aberto crédito extraordinário no valor de R\$ 3 bilhões, do Orçamento Fiscal, classificação institucional 73000 – Transferências a estados, Distrito Federal e municípios, para atendimento da programação 28 845 0903 00S8 6500 (função: Encargos Especiais; subfunção: Outras Transferências; programa: Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica; ação: Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Apoio Emergencial do Setor Cultural devido à Pandemia da Covid-19; e subtítulo: localizador não padronizado. Com relação à programação financeira, o montante do crédito foi classificado no grupo de natureza da despesa ‘Outras Despesas Correntes’.

95. A seguir, são apresentadas representações gráficas da distribuição dos recursos, em valores monetários e em termos percentuais, destinados aos estados e ao Distrito Federal, conforme critério detalhados no item 53:

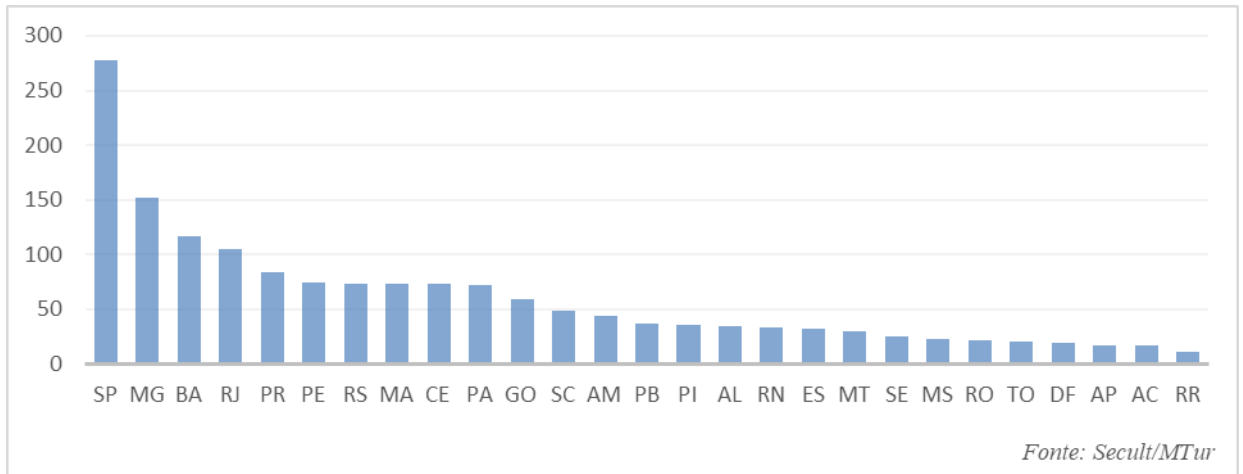


Gráfico 1 - Montante das transferências aos estados e DF (em R\$ milhões)

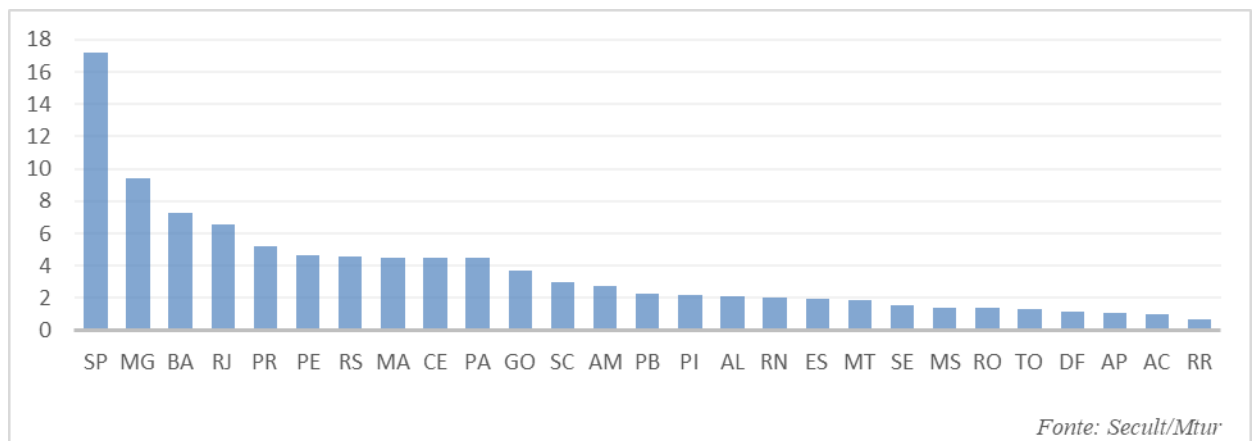


Gráfico 2 - Percentual de transferências da União, por estado

96. O gráfico abaixo mostra a distribuição de recursos para estados e DF, por região:

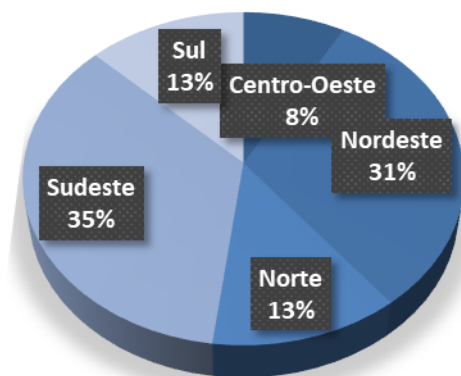


Gráfico 3 – Distribuição das Transferências da União na Lei Aldir Blanc, por região

97. A ilustração abaixo apresenta a distribuição dos recursos para os cinquenta municípios que mais receberam recursos das ações emergenciais, entre os quais se encontram 24 capitais de estados e o Distrito Federal.

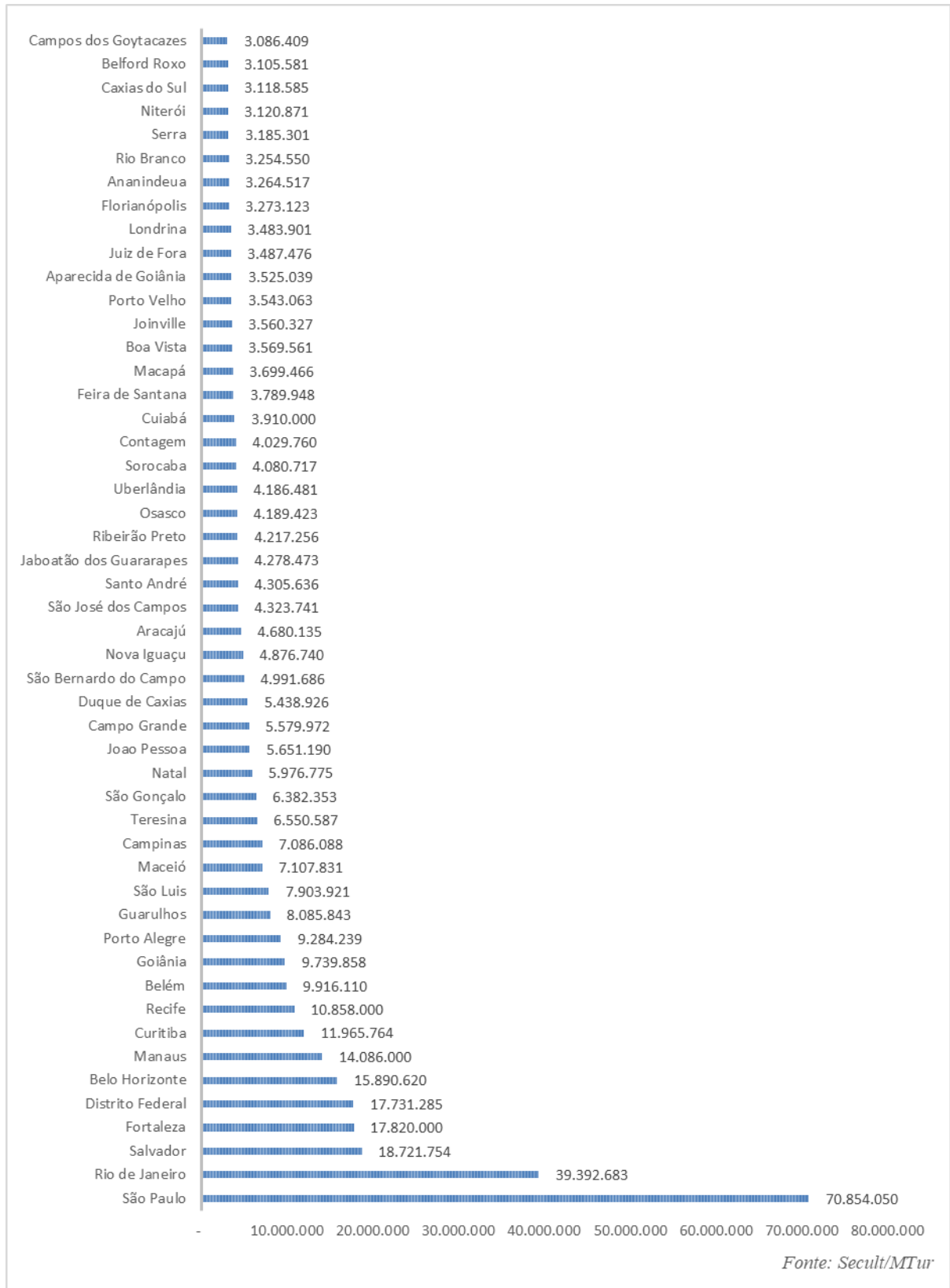


Gráfico 4 – Recursos recebidos pelos 50 maiores municípios beneficiados (em R\$)

98. Em resposta ao Ofício de Requisição 6-146/2021 (peça 51), a Secult encaminhou dados dos saldos das contas bancárias dos entes em 31/12/2020. Os gráficos abaixo representam o percentual do que a Secult definiu como ‘escoamento implícito’ em relação aos valores recebidos. O

‘escoamento implícito’ corresponde aos valores pagos pelos entes subnacionais, calculado como a diferença entre o valor repassado pela União e o saldo das contas.

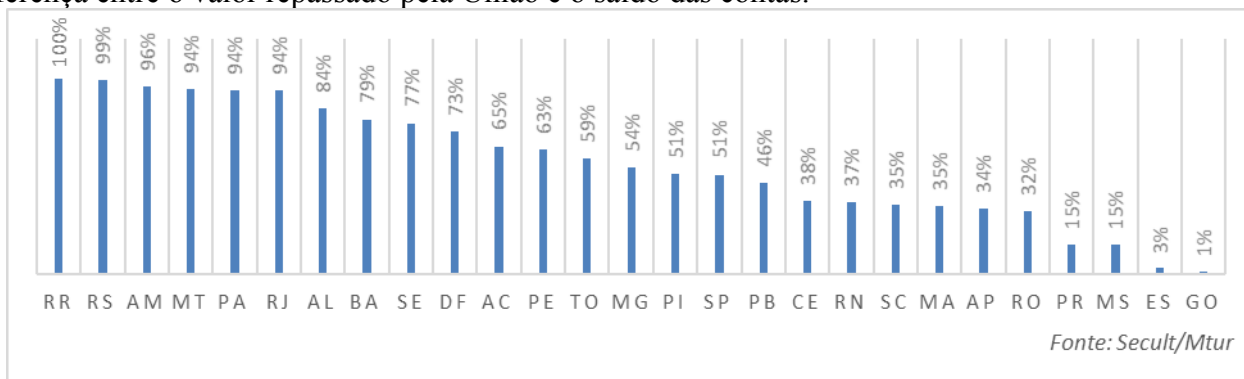


Gráfico 5 – Percentual de escoamento implícito dos estados

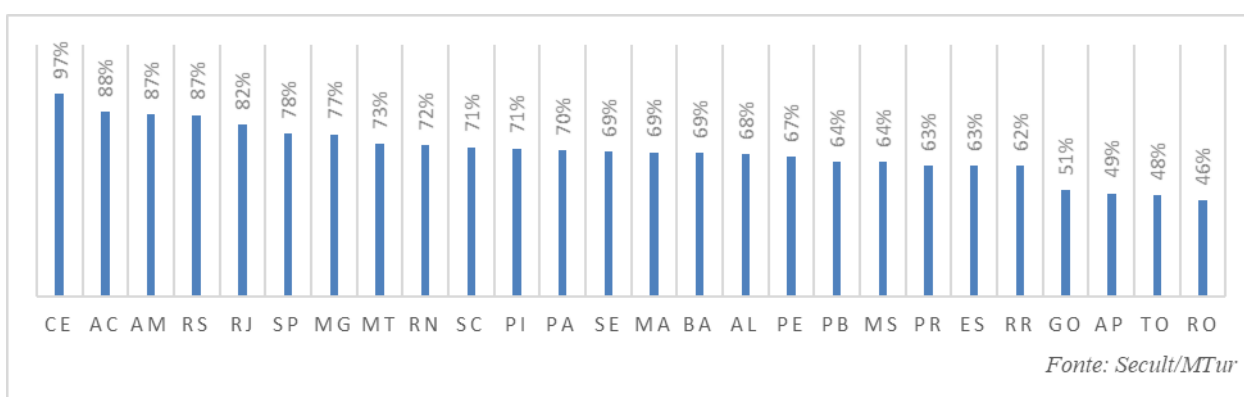


Gráfico 6 – Percentual de escoamento implícito dos recursos dos municípios por estado

99. Ainda no que se refere à evolução temporal da execução dos recursos, a partir dos extratos bancários foi possível traçar o gráfico mostrado abaixo. Verifica-se que o saldo máximo total nas contas dos entes subnacionais ocorre em meados de novembro e que os pagamentos têm forte aceleração ao longo do mês de dezembro, especialmente próximo ao fim do ano.

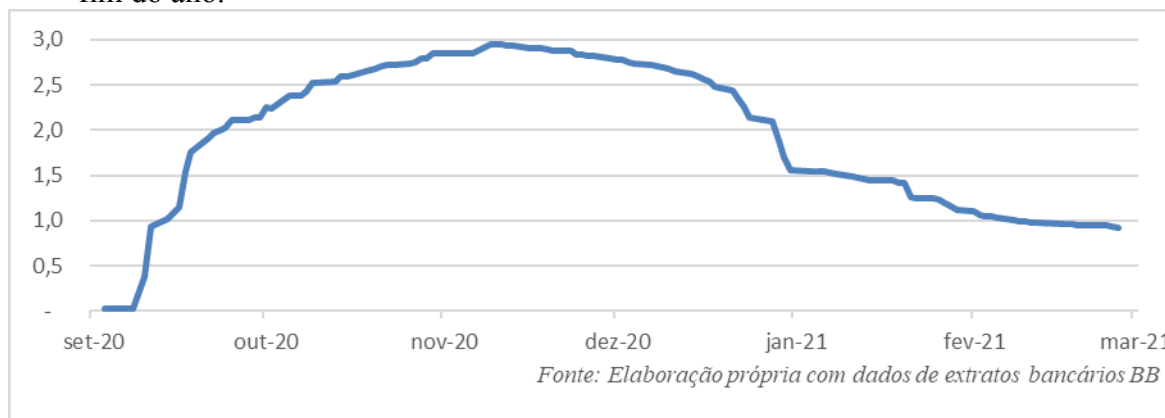


Gráfico 7 – Evolução do saldo das contas bancárias de todos os entes subnacionais (em R\$ bilhões)

3. AVALIAÇÃO DE RISCOS E CONTROLES

100. A presente avaliação de riscos e controles tem por objetivo avaliar se as ações emergenciais destinadas ao setor cultural contêm mecanismos de controle implementados pela Secretaria Especial da Cultura de forma a evitar gargalos, fraudes e corrupção em sua execução, bem como avaliar se a transparência dessas ações é adequada aos entes federativos, aos potenciais beneficiários e ao controle social, consoante teor da matriz de planejamento à peça 24.

101. Segundo a norma ABNT NBR ISO 31000/2009, a finalidade da avaliação de riscos é auxiliar na tomada de decisões com base nos resultados da análise de riscos. De maneira geral, preconiza que todos os riscos identificados sejam submetidos ao processo de avaliação, ou seja, devem ser estimados sua probabilidade de ocorrência e seu impacto sobre os objetivos organizacionais, em caso de sua materialização.

102. Além disso, devem ser adotadas atividades de controle das políticas e dos procedimentos que contribuem para assegurar que as respostas da organização aos riscos sejam executadas. As atividades de controle ocorrem por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas compreendem uma série de atividades diferentes, como aprovações, autorizações, verificações, reconciliações, revisões do desempenho operacional, segurança do patrimônio e segregação de funções (**Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO II, 2006**).

103. Diante desse contexto, a equipe de fiscalização, juntamente com a Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, deu início ao mapeamento dos riscos inerentes à execução das ações emergenciais destinadas ao setor cultural, nos termos da Lei 14.017/2020 - Lei Aldir Blanc, e do Decreto 10.464/2020, alterado pelo Decreto 10.489/2020, e à definição das respectivas medidas mitigadoras. Esse mapeamento resultou na Matriz de Risco (peça 61).

104. Para melhor compreensão, os riscos foram identificados de acordo com as fases do processo, quais sejam: riscos quanto ao cadastramento dos entes na plataforma +Brasil, ao monitoramento/verificação da elegibilidade do beneficiário, à implementação do programa emergencial e ao monitoramento dos resultados do programa. Foram também avaliados os riscos quanto à transparência das ações, que perpassam todas as fases do programa.

105. Os riscos quanto ao cadastramento dos entes na plataforma +Brasil referem-se a fatores que poderiam impossibilitar o cadastramento tanto de responsáveis (originários e por delegação) quanto do plano de ação, além de cadastramento de plano de ação com previsão de alocação de recursos em desacordo com o art. 2º da Lei 14.017/2020.

106. Os riscos relativos à verificação da elegibilidade do beneficiário dizem respeito à indisponibilidade, desatualização ou insuficiência de interligação entre os sistemas de consulta, a dificuldades de entendimento desses sistemas por parte de quem realiza a consulta, bem como a falhas de comunicação entre municípios e o respectivo estado.

107. Os riscos identificados quanto à implementação do programa relacionam-se à falta de objetividade e de ampla publicidade para o pagamento previsto no art. 2º, inciso II, da Lei Aldir Blanc, ao não cumprimento dos percentuais por modalidade de benefício, à dificuldade de pagamento do benefício por problemas no sistema BB Ágil, e ainda a eventual alteração do prazo de vigência do Decreto Legislativo 6/2020.

108. Os riscos quanto à avaliação dos resultados do programa foram representados por apresentação de relatórios de gestão incompletos, comprometimento na rastreabilidade dos recursos repassados, reversão e restituição dos valores não efetuadas ou efetuadas fora do prazo, utilização do recurso fora do prazo estabelecido, bem como por dificuldades de análise dos relatórios de gestão final.

109. Finalmente, os riscos quanto à transparência das ações relacionam-se à publicação incompleta pelos entes dos dados da execução do programa no portal da transparência, bem como à ausência ou insuficiência de publicidade das ações emergenciais pelos entes federativos junto aos potenciais beneficiários.

110. A seguir serão detalhados os principais riscos identificados na formulação e execução das ações emergenciais destinadas ao setor cultural, as possíveis medidas mitigadoras identificadas pela equipe de fiscalização em conjunto com a Secretaria Especial da Cultura, bem com as medidas mitigadoras já implementadas.

Riscos quanto ao cadastramento dos entes na plataforma +Brasil

111. Nessa fase da ação emergencial, foram consideradas as hipóteses de falta de estrutura no Ministério do Turismo para prestar esclarecimentos nos canais de atendimento, bem como a dificuldade de análise dos planos de ação antes da liberação dos recursos. Os riscos identificados em tal contexto seriam a dificuldade ou impossibilidade de realização do cadastramento dos responsáveis e dos planos de ação, por parte dos entes, bem como a alocação de recursos por modalidade no plano de ação em desacordo com o que preceitua o art. 2º da Lei 14.017/2020.

112. As possíveis ações mitigadoras identificadas por esta equipe em conjunto com a Secretaria Especial da Cultura foram o estabelecimento de canal de comunicação 'Fale com Turismo, e-mail: auxilioemergencialartista@turismo.gov.br; o acompanhamento pela ouvidoria do MTur; a elaboração de manuais e divulgação nos canais oficiais; e ainda a definição de responsabilidades e prazos para análise dos planos de ação.

113. Cumpre observar que, na página oficial da Secretaria Especial da Cultura, existia uma aba denominada 'Lei Aldir Blanc', com **link** para 'Ações emergenciais destinadas ao setor cultural'. Clicando nesse **link**, abria-se página com opção de acesso a outro **link**: <http://portalsnc.cultura.gov.br/auxiliocultura/>, o qual leva a diversas informações relacionadas às ações emergenciais destinadas ao setor cultural. Em determinado momento, a aba denominada 'Lei Aldir Blanc', que levava às informações da execução das ações emergenciais, deixou de aparecer na página da Secretaria Especial da Cultura (www.cultura.gov.br), comprometendo a publicidade das informações. Após recomendação da equipe de fiscalização, a Secretaria Especial da Cultura criou em sua página oficial um **banner** reestabelecendo o **link** para a página com informações relacionadas à Lei Aldir Blanc.

114. Percorrendo o caminho anteriormente descrito na página da Secretaria Especial da Cultura, ou acessando diretamente o endereço <http://portalsnc.cultura.gov.br/auxiliocultura/>, verifica-se que as ações mitigadoras implementadas quanto aos possíveis riscos de cadastramento na plataforma +Brasil foram as seguintes: dois tutoriais disponibilizados pelo Ministério da Economia onde constam informações para validação do cadastro dos gestores locais, bem como para o cadastro do respectivo fundo cultural na plataforma +Brasil; esclarecimento de dúvidas quanto à plataforma por meio do canal de teleatendimento do Ministério da Economia 0800-978-9008 ou pelo portal de serviços <https://portaldeservicos.economia.gov.br>; disponibilização de vídeo explicativo para preenchimento do plano de ação na plataforma +Brasil.

115. Em reunião realizada em 8/9/2020, a Secretaria Especial da Cultura informou que já haviam sido designadas equipes para análise do primeiro lote de planos de ação, com pagamentos previstos até 11/9/2020. Com essa análise, a Secretaria teria observado, até aquele momento, que o percentual de cadastramento dos planos de ação entre os municípios encontrava-se muito baixo: em alguns estados mais de 80% dos municípios ainda não haviam realizado o cadastramento. Em consequência, os pagamentos efetuados até então representavam pouco mais de 1% do valor total alocado de R\$ 3 bilhões, o que evidenciava a importância de a Secult dedicar atenção e apoiar esse processo.

116. O quadro 1 do Apêndice I ilustra os riscos inerentes ao cadastramento dos entes na plataforma +Brasil, as medidas mitigadoras previstas e aquelas já implementadas.

Riscos relativos à verificação da elegibilidade do beneficiário.

117. Com relação à etapa do processo concernente à verificação da elegibilidade do beneficiário, foram considerados os seguintes fatores com potencial para oferecer riscos às ações: eventual insuficiência da estrutura nos canais de atendimento para esclarecimentos acerca do sistema Dataprev; erro operacional ou conluio entre ente federado e beneficiário; subnotificação no Caged e e-Social; inconsistências entre as informações prestadas pelo ente subnacional e as bases de dados federais. Foram identificados como eventos de risco

associados a tais fatores: dificuldade de entendimento, por parte dos responsáveis pelos entes, dos resultados das consultas efetuadas no sistema Dataprev; liberação pelo ente subnacional de recursos para beneficiário não elegível ou em valores indevidos; dados desatualizados no Caged e e-Social; e não habilitação de solicitação regular.

118. Quanto à ocorrência de dificuldade de entendimento, por parte dos responsáveis pelos entes, dos resultados das consultas efetuadas no sistema Dataprev, foram identificadas como possíveis medidas mitigadoras: estabelecimento de canal de comunicação ‘Fale com Turismo’, e-mail: auxilioemergencialartista@turismo.gov.br; acompanhamento pela ouvidoria do MTur; melhoria dos canais de comunicação; elaboração de manuais e divulgação nos canais oficiais; implantação de canal de atendimento Dataprev; participação de representantes da Secult, da Dataprev e do BB em *webinários* promovidos pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

119. Em relação à hipótese de liberação de recursos para beneficiário não elegível ou em valores indevidos, as medidas mitigadoras identificadas foram: transparência dos dados, com disponibilização dos CPFs/CNPJs e valores recebidos; incentivo ao controle social; campanhas orientadoras; acompanhamento pela Ouvidoria do MTur; estabelecimento de canal de comunicação ‘Fale com Turismo’ – e-mail: auxilioemergencialartista@cultura.gov.br.

120. Quanto à eventual desatualização dos dados disponíveis no Caged e e-Social, foram definidas como possíveis ações mitigadoras a atualização sistemática e periódica dos dados, o monitoramento constante e acompanhamento pela Ouvidoria do Mtur, além do estabelecimento de canal de comunicação, conforme já mencionado. Já para prevenir a ocorrência de não habilitação de solicitação regular, foram identificadas as seguintes ações: monitoramento constante desse tipo de ocorrência, incentivo ao controle social e campanhas orientadoras, além do estabelecimento de canal de comunicação.

121. Por meio de consulta à página oficial da Secretaria Especial da Cultura, foi verificado que o sistema para verificação da elegibilidade do beneficiário está disponível em: <https://auxiliocultura.dataprev.gov.br/auxicultura>.

122. As ações mitigadoras já implementadas para prevenir os riscos relacionados à verificação da elegibilidade dos beneficiários podem ser acessadas na página da Secretaria Especial da Cultura, no endereço <http://portalsnc.cultura.gov.br/auxiliocultura/>, e são as seguintes: tutorial do sistema de auxílio emergencial da cultura, tutorial da plataforma, lista de perguntas frequentes com as respectivas respostas, além da disponibilização de cinco vídeos explicativos com as funcionalidades do sistema Dataprev. Foram também disponibilizados tutorial para trocar senha e guia de registro de chamada no canal de atendimento Dataprev. Na página da Secretaria Especial da Cultura é informado ainda o seguinte canal de atendimento da Dataprev para o esclarecimento de dúvidas quanto ao auxílio emergencial da Cultura: <https://suporte.dataprev.gov.br/>. Finalmente, no endereço www.portalsnc.cultura.gov.br/auxiliocultura/ é informado que, para esclarecimentos de dúvidas, deve ser encaminhado e-mail para auxiliocultura@turismo.gov.br, ou acessar o link fornecido para **webchat**.

123. O quadro 2 do Apêndice I ilustra os riscos inerentes à verificação da elegibilidade dos beneficiários, as medidas mitigadoras previstas e aquelas já implementadas.

124. Quanto à ação mitigadora proposta pela equipe de fiscalização de dar transparência de dados com informações sobre CPFs/CNPJs e valores recebidos, cumpre assinalar que tal medida está pendente de implementação. Há duas iniciativas em andamento: negociação com a Controladoria-Geral da União para a divulgação das informações no Portal da Transparência do Governo Federal; e painel em desenvolvimento pelo Ministério da Economia.

Riscos quanto à implementação do programa de auxílio emergencial

125. Na fase de implementação do programa emergencial, o principal fator de risco identificado foi a indefinição de critérios objetivos para concessão do benefício de que trata o art. 2º, inciso II, da Lei 14.017/2020, a cargo dos municípios. A materialização do risco seria o não estabelecimento, pelo ente subnacional, de critério objetivo para concessão do benefício de que trata o inciso II, que pode variar de R\$ 3.000,00 a R\$ 10.000,00, e a não garantia de ampla publicidade desse critério.

126. As possíveis ações mitigadoras definidas para o risco aqui tratado foram: incentivo ao controle social e campanhas orientadoras; acompanhamento pela Ouvidoria do MTur; estabelecimento de canal de comunicação ‘Fale com Turismo’ – **e-mail**: auxiliomergencialartista@turismo.gov.br. Um outro controle, em momento posterior, será a verificação, no Relatório de Gestão Final, da publicação pelo ente federativo do ato formal com a definição dos critérios.

127. Algumas medidas mitigadoras já foram implementadas e podem ser acessadas na página da Secretaria Especial da Cultura, conforme relatado anteriormente: disponibilização de tutorial do sistema de auxílio emergencial da cultura e de lista de perguntas frequentes com as respectivas respostas, além de cinco vídeos explicativos com as funcionalidades do sistema Dataprev. Na página é também informado que, para esclarecimentos de dúvidas, deve ser encaminhado **e-mail** para auxiliocultura@turismo.gov.br, ou acessado o **link** fornecido para **webchat**.

128. Em reunião realizada com servidores da Secretaria Especial da Cultura, em 8/9/2020, foi sugerida a colocação de aviso em sua página oficial, alertando para a expiração do prazo para cadastramento do plano de ação. Verificou-se a implementação de tal medida no endereço eletrônico <http://portalsnc.cultura.gov.br/auxiliocultura/>, com inserção de alerta para o prazo final de 17/10/2020 para indicação de agência de relacionamento e cadastramento de plano de ação na plataforma +Brasil. Ademais, a Secretaria Especial da Cultura participou, juntamente com representantes da Dataprev e do Banco do Brasil, de **webinários** promovidos pela Confederação Nacional de Municípios, com o objetivo de superar eventuais dificuldades de execução das ações emergenciais no âmbito municipal, conforme pode ser verificado nos seguintes **links**:

- [Lei Aldir Blanc: preenchendo a Plataforma +Brasil \(12/8/2020\)](#)
- [Lei Aldir Blanc: preenchendo o Sistema da Dataprev \(18/9/2020\)](#)
- [Lei Aldir Blanc: pagando os beneficiados \(24/9/2020\)](#)
- [Lei Aldir Blanc: aspectos contábeis \(15/10/2020\)](#)
- [Lei Aldir Blanc: preenchendo o BB Gestão Ágil \(19/11/2020\)](#)
- [Lei Aldir Blanc: tirando dúvidas \(17/12/2020\)](#)

129. O quadro 3 do Apêndice I ilustra os riscos inerentes à implementação do programa de auxílio emergencial, as medidas mitigadoras previstas e aquelas já implementadas.

Riscos quanto à transparência das ações

130. Com referência à transparência das ações emergenciais destinadas ao setor cultural, os principais fatores considerados como capazes de comprometer a aludida transparência são dificuldades operacionais para publicação de informações atualizadas em seus portais de transparência, bem como dificuldades operacionais e administrativas dos entes subnacionais. Os riscos decorrentes de tais fatores são: publicação insuficiente e/ou desatualizada dos dados de execução nos portais da transparência dos entes subnacionais (planos de ação, valores pagos, beneficiários, modalidade de recebimento), e também a ausência ou deficiência de promoção da publicidade das ações emergenciais por parte dos entes subnacionais, comprometendo o conhecimento dessas ações por parte dos potenciais beneficiários.

131. Algumas possíveis ações mitigadoras desses riscos foram definidas por esta equipe em conjunto com servidores da Secretaria Especial da Cultura, quais sejam: definição de

processo de trabalho, responsabilidades e periodicidade de atualização das informações; estabelecimento de canal de comunicação ‘Fale com Turismo’ – **e-mail:** auxilioemergencialartista@turismo.gov.br, bem como acompanhamento pela Ouvidoria do MTur; campanhas de divulgação em parceria com outras entidades; elaboração de manuais e divulgação nos canais oficiais; uso das redes sociais oficiais.

132. Cumpre mencionar que uma das medidas mitigadoras já implementadas foi a publicação, na página oficial da Secretaria Especial da Cultura, das seguintes informações: Anexo III do Decreto 10.464/2020, alterado pelo Decreto 10.489/2020, com a discriminação de valores destinados a estados, Distrito Federal e municípios; comunicados diversos, especialmente relacionados a cronogramas de pagamentos; tutoriais e vídeos explicativos sobre as ações emergenciais; publicação de infográficos com informações de situação de cadastramento e análise de planos de ação, e de pagamentos já realizados aos entes subnacionais. Na página são informados também **link** para **webchat** e o **e-mail** auxiliocultura@turismo.gov.br, para obtenção de informações e esclarecimentos de dúvidas.

133. Observou-se também o uso de redes sociais da Secretaria Especial da Cultura para divulgação das ações emergenciais objeto da Lei Aldir Blanc, ainda que de forma tímida. Verificou-se a publicação de vídeos de curta duração sobre o assunto no Instagram e Facebook, e de uma notícia no Twitter. Além disso, a Confederação Nacional dos Municípios tem adotado iniciativas para divulgação do benefício, assim como unidades estaduais de cultura, em especial com publicações de cartilhas orientativas.

134. O quadro 4 do Apêndice I ilustra os riscos quanto à transparência das ações emergenciais destinadas ao setor cultural, as possíveis ações de mitigação desses riscos e aquelas já implementadas.

Riscos quanto ao monitoramento/avaliação dos resultados do programa

135. Foram identificados alguns fatores com potencial para comprometer o monitoramento e avaliação dos resultados do programa de auxílio emergencial para o setor cultural, cabendo destacar os seguintes: ineficiência administrativa do ente subnacional; omissão de prestação de contas pelo beneficiário do programa, quando aplicável; transferência dos recursos recebidos pelo ente subnacional para conta estranha àquela prevista no Decreto; preenchimento incorreto de informações no sistema BB Ágil; ausência de armazenamento nos sistemas das informações dos responsáveis pela gestão dos recursos e incompatibilidade entre o efetivo de pessoal designado para o monitoramento e avaliação e o volume de documentos a serem analisados.

136. A materialização de tais fatores de risco poderá trazer como consequência a apresentação de relatórios de gestão incompletos; a dificuldade ou impossibilidade de rastreamento da execução dos recursos; dificuldade de identificação de gestores estaduais, distritais e municipais responsáveis pela verificação da elegibilidade dos beneficiários, pela liberação dos pagamentos e pela apresentação dos relatórios finais de gestão; demora para análise dos relatórios finais de gestão e consequente dificuldade em verificar se a Lei Aldir Blanc atingiu seus objetivos, apoiando seu público-alvo.

137. Algumas possíveis ações de mitigação dos riscos aqui referidos são: monitoramento constante das ocorrências; avisos nos canais de comunicação e notificação dos prazos para envio dos relatórios de gestão; adoção de medidas de responsabilização; geração de relatórios com identificação de responsáveis em cada etapa das ações; alocação adequada de recursos humanos; definição de mapa de processo de análise de relatórios de gestão, com prazos e metas; geração de alertas automáticos pelos sistemas utilizados. Considerando que a fase de prestação de contas ainda não foi iniciada no âmbito do Governo Federal, não é possível identificar por ora a implementação de ações mitigadoras para essa etapa do programa.

[...]

139. Por fim, convém registrar o risco de que os entes subnacionais não disponibilizem na plataforma +Brasil todas as informações necessárias à avaliação dos relatórios de gestão finais por parte da Secretaria Especial da Cultura. Apesar de o Ministério da Economia ter realizado algumas adaptações nos modelos já disponíveis na plataforma para prestações de contas fundo a fundo, a solução apresentada não atende na íntegra os modelos previstos no Anexo I do Decreto 10.464/2020. Segundo o Ministério, customizações adicionais implicariam custo de desenvolvimento de sistema. Assim, sem orientação detalhada aos entes subnacionais acerca do preenchimento do módulo de relatório de gestão final na plataforma +Brasil, há risco de fragilidades na disponibilização das informações, fundamentais para a avaliação dos resultados do programa.

3.1. ACHADOS

140. O presente Acompanhamento, especialmente no que se refere à primeira questão de auditoria, contemplou o desenvolvimento e a execução de tipologias para identificar indícios de irregularidade na concessão dos benefícios, com vistas a induzir a melhoria dos controles internos do sistema concessor.

141. As bases de dados utilizadas nas análises foram disponibilizadas pela Secretaria Especial da Cultura, em atendimento ao Ofício de Requisição 4-146/2020 (peça 19). As análises são baseadas em duas tabelas: a) a primeira com informações do resultado do processamento de verificação de elegibilidade de beneficiários pela Dataprev (tabela DATAPREV); e b) a segunda com extratos bancários das contas BB dos entes subnacionais criadas para a execução do programa (tabela BB). No primeiro caso, os dados foram baixados diretamente do sistema Dataprev, e, no segundo caso, os extratos bancários foram enviados por **e-mail** pela Secretaria Especial da Cultura.

142. A tabela a seguir apresenta a quantidade de requerimentos processados pelo sistema Dataprev até 12/3/2021. Convém ressaltar que, conforme o § 5º do art. 2º do Decreto 10.464/2020, o pagamento dos recursos destinados ao cumprimento do disposto nos incisos I e II do **caput** é condicionado à verificação de elegibilidade do beneficiário pelos entes subnacionais, realizada por meio de consulta prévia a bases de dados em âmbito federal disponibilizada pelo Ministério do Turismo. No caso do inciso III, apesar de disponível no sistema Dataprev, não se aplica a determinação pela verificação de elegibilidade.

Inciso	Quantidade de requerimentos	
	CPF	CNPJ
I	72.524	0
II	13.250	12.508
III	20.512	3.304

Fonte: Elaboração própria com dados da Dataprev

Quadro 2 – Quantidade de CPFs e CNPJs processados pela Dataprev

143. A seguir, para cada tipologia, serão apresentados: a metodologia utilizada, o quantitativo dos indícios encontrados, e, se aplicável, a proposição de providências preventivas e corretivas a serem adotadas pelo gestor, na visão da equipe de fiscalização.

Detalhamento das tipologias

Tipologia TPL01-AUXÍLIO_EMERGENCIAL

Objetivo:

144. Identificar a existência de requerimentos validados pela Dataprev para beneficiários do auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/2020.

Metodologia:

145. Cruzamento entre os dados de processamento da Dataprev (DATAPREV) e a base de dados consolidada no TCU com informações de beneficiários do auxílio emergencial (TCU). Campo de cruzamento entre as bases: [CPF].

Fundamentação legal:

146. Lei 14.017/2020, Art. 6º, inciso VII.

Quantidade de indícios:

147. Foram identificadas inconsistências na análise de requerimentos realizada pela Dataprev quanto ao critério que veda o recebimento da renda emergencial do inciso I da Lei Aldir Blanc por beneficiários do auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/2020. Como resultado dessas inconsistências, apontadas pela equipe de fiscalização, a Secretaria Especial da Cultura determinou à Dataprev que reprocessasse os requerimentos do inciso I da Lei Aldir Blanc. Assim, foram identificados 6.076 requerentes (8,3% do total de processamentos relacionados ao inciso até 12/3/2021) que estariam inelegíveis para o recebimento do benefício, mas que haviam sido considerados elegíveis no processamento inicial. Considerando o valor de três parcelas de R\$ 600,00 por beneficiário, o pagamento dos requerentes inelegíveis totalizaria R\$ 10.936.800,00.

148. Em resposta ao item 2.h do Ofício de Requisição 5-146/2020 (peça 40), solicitando que detalhasse as medidas adotadas a respeito deste tema, a Secretaria Especial da Cultura informou que (peça 43, p. 4):

‘A Secretaria Especial da Cultura, por meio da Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural, notificou, por Ofício, em 13/11/2019, todos os Estados que apresentaram problemas no processamento da avaliação da elegibilidade dos trabalhadores do setor cultural (inciso I), no Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev), alertando-os sobre a necessidade de os Gestores Estaduais fazerem uma nova verificação no sistema quanto à situação de elegibilidade dos CPFs que foram listados para que, caso sejam identificados como inelegíveis, após o reprocessamento, o Estado não efetivasse os pagamentos do auxílio emergencial, bem como tomassem as devidas providências para a restituição dos recursos no caso de pagamentos feitos indevidamente.

Após alguns questionamentos dos Estados, foi publicada a Nota de Esclarecimento (publicada no site <http://portalsnc.cultura.gov.br/auxiliocultura/>), em 18/11/2020, que também reforçou as orientações contidas nos ofícios, bem como os procedimentos que foram realizados pela Dataprev no referido sistema, conforme exposto na Nota Técnica de Esclarecimento da Dataprev - NT/DRN/006/2020 (SEI 0798640).

Todavia, mesmo com os ofícios enviados e a nota de esclarecimento emitida, a Secretaria analisou as movimentações financeiras realizadas pela conta corrente do Banco do Brasil gerada diretamente na Plataforma +Brasil, e verificou que, mesmo após notificação por parte deste Órgão, com relação a inelegibilidade de possíveis beneficiários, houve confirmação de pagamento para alguns CPFs. Nesse sentido, houve o envio de novos ofícios aos Estados, em 16/12/2020, alertando-os quanto a esses pagamentos indevidos.

Foi solicitado que os Gestores Estaduais verificassem a legitimidade dos pagamentos efetivados e, no caso de confirmação de pagamento para beneficiários inelegíveis, tomassem as providências necessárias para restituição dos valores à conta corrente específica para redistribuição a outros beneficiários elegíveis ou, em última instância, para que os valores sejam restituídos aos cofres da União. Na ocasião, também foi informado que estaria disponível no Sistema, a partir do dia 17/12/2019, o filtro de ‘indício de pagamento indevido’, o qual permitirá aos Gestores de Cultura verificar a indicação de pagamentos realizados para beneficiários com algum tipo de restrição, de forma a instrumentalizá-los para que não incorram em pagamentos indevidos e

posterior responsabilização.’

Proposta de encaminhamento:

149. Considerando os esclarecimentos apresentados pela Secretaria Especial da Cultura, e a disponibilização pela Dataprev de ferramenta que permite identificar pagamentos para beneficiários com algum tipo de restrição, propõe-se:

150. Recomendar à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 que:

a) oriente e dê ampla divulgação aos entes subnacionais acerca da funcionalidade de identificação de indícios de pagamentos indevidos disponibilizada por meio do Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev);

b) mantenha monitoramento, por meio do Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev), dos indícios de pagamento indevidos realizados no âmbito da Lei Aldir Blanc, notifique as ocorrências identificadas aos entes subnacionais, alertando-os acerca da possibilidade de responsabilização prevista no art. 2º, § 9º, do Decreto 10.464/2020;

c) adote como critério para a análise dos relatórios de gestão final, dentre outros, indícios de pagamentos indevidos identificados pelo Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev).

Benefício estimado da tipologia:

151. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 10.936.800,00.

TPL02-DP_PAG_INDICIOS_INELEGIVEIS

Objetivo:

152. Identificar a existência de requerimentos de beneficiários do inciso I da Lei Aldir Blanc processados com indícios de inelegibilidade pelo Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev) que foram pagos pelos entes subnacionais.

Metodologia:

153. Cruzamento entre os dados de processamento da Dataprev (DATAPREV) e os dados de extratos bancários (BB). Campo de cruzamento entre as bases: [CPF] e [CNPJ]. Considerando que, conforme já mencionado, a quase integralidade das transações não foi classificada no sistema BB Ágil quanto à modalidade (inciso), adotou-se o critério de selecionar os pagamentos nos valores de R\$ 1.800,00 e R\$ 3.000,00, correspondentes a 3 e 5 parcelas do auxílio previsto no inciso I.

Fundamentação legal:

154. Lei 14.017/2020, Art. 6º; Decreto 10.464/2020, Art. 2º, § 5º.

Quantidade de indícios:

155. Foram identificados 1.058 pagamentos realizados pelos entes para beneficiários com indícios de que contrariam os critérios de elegibilidade previstos no art. 6º da Lei Aldir Blanc, utilizados para as regras de processamento pelo sistema Dataprev. O valor total dos pagamentos é de R\$ 2.756.400,00. No sistema Dataprev, a quantidade de registros com o indicador de ‘indício de pagamento indevido’ totalizou 520. Constatou-se, assim, inconsistência na integração dos dados entre o sistema Dataprev e os extratos do Banco do Brasil quanto à identificação tempestiva dos pagamentos com indícios de irregularidade.

156. Ao ser consultada, a Secretaria Especial da Cultura ratificou o problema identificado na integração dos sistemas, e informou que adotaria providências para corrigi-lo.

157. Outro problema relacionado à verificação pelo sistema Dataprev dos indícios de pagamentos indevidos é que a análise só é feita em relação aos CPFs e CNPJs cadastrados pelos entes subnacionais para verificação de elegibilidade. É importante que essa verificação seja realizada para todos os beneficiários com pagamentos identificados nos extratos bancários, tendo em vista que, apesar de previsto no art. 2º, § 5º, do Decreto 10.464/2020, é possível que os entes tenham efetivado pagamentos sem a consulta.

158. Por fim, convém destacar que por intermédio do Ofício de Requisição 5-146/2020 (peça 40), foram encaminhados os relatórios à Secretaria Especial da Cultura com indícios de irregularidades nos pagamentos (itens c, d e f). Em resposta (peça 43), a Secretaria Especial da Cultura informou:

a) quanto aos beneficiários que receberam valores de mais de um ente subnacional (c), que é necessário aguardar a categorização da modalidade do benefício pelos gestores no sistema BB, e que estaria preparando ações de comunicação aos gestores reforçando essa necessidade;

b) quanto a CNPJs e respectivos sócios recebendo pagamentos (d), informou que solicitaria, por ofício, esclarecimentos sobre a existência de pagamento de benefícios para beneficiários inelegíveis. Acrescentou que caso se confirmassem as irregularidades, orientaria os entes subnacionais para que iniciassem os processos de cobrança para restituição dos valores aos próprios entes ou, em última instância, restitui-los aos cofres da União;

c) quanto à identificação de valores elevados de pagamentos para beneficiários (f), com indícios de concentração indevida, informou que vem fazendo contato com os gestores e solicitando esclarecimentos e documentação para esclarecer evidências de concentração de recursos, contrariando o § 1º do art. 9º do Decreto 10.464/2020.

159. Ressalte-se que, conforme exposto pela Secretaria Especial da Cultura, sem o preenchimento da informação da modalidade de cada transação no sistema BB Ágil pelos entes subnacionais, prevista no art. 11, § 5º, do Decreto 10.464/2020, as análises de regularidade dos pagamentos são prejudicadas, considerando que os critérios de elegibilidade a serem verificados são específicos para cada inciso do art. 2º da Lei Aldir Blanc.

Proposta de encaminhamento:

160. Considerando que a proposta de encaminhamento do item anterior já contempla o monitoramento dos indícios de pagamentos indevidos e o cadastramento das informações de modalidade de benefício no sistema BB Ágil, propõe-se:

161. **Recomendar à Secretaria Especial da Cultura**, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que adote como critério para a análise dos relatórios de gestão finais, dentre outros, indícios de concentração indevida de pagamentos aos beneficiários da Lei Aldir Blanc, com base nos dados extraídos no sistema BB Ágil, vedada pelos art. 6º, § 3º, e art. 9º, § 1º, do Decreto 10.464/2020.

162. **Determinar à Secretaria Especial da Cultura**, com apoio da Dataprev e do Banco do Brasil no que couber, com fundamento no art. 4º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias a contar da ciência da determinação:

a) solucione as inconsistências entre os pagamentos identificados nos extratos bancários e o indicador de ‘indício de pagamento indevido’ no sistema Dataprev;

b) apresente análise de viabilidade de alternativas para o processamento, pela Dataprev, de todos os CPFs e CNPJs que receberam recursos do programa, e não apenas aqueles listados nos requerimentos encaminhados pelos entes subnacionais, e a disponibilização do resultado do processamento aos entes para que adotem as providências cabíveis, alertando-os acerca da possibilidade de responsabilização prevista no art. 2º, § 9º, do Decreto 10.464/2020.

Benefício estimado da tipologia:

163. Considerando o montante de indícios identificados pela tipologia, seu benefício estimado é de R\$ 2.756.400,00.

Transparência: facilidade de acesso e adequabilidade de conteúdo

164. Além das informações já apresentadas nos itens 129 a 133 e de forma a responder à segunda questão de auditoria apresentada na Matriz de Planejamento (peça 24), a

transparência das informações da execução da Lei Aldir Blanc disponibilizadas pela Secretaria Especial da Cultura foi avaliada sob o ponto de vista de seus diversos usuários (beneficiários, entes subnacionais e sociedade em geral), com o intuito de que estes agentes pudessem exercer o controle social da política pública.

165. Para que isso aconteça, as informações devem ter a clareza necessária para que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade e sejam úteis para a avaliação dos resultados da política pública. Diante desse contexto, buscou-se avaliar como são disponibilizadas pela Secretaria Especial da Cultura as informações referentes aos planos de ação dos entes subnacionais, à transferência dos recursos para estes entes, à verificação de elegibilidade dos potenciais beneficiários e ao pagamento dos benefícios. Para isso, foram analisados o sítio da própria Secretaria e o do Sistema Nacional de Cultura, além de páginas do Ministério da Economia (Plataforma +Brasil) e da Dataprev, agentes importantes na operacionalização do programa, buscando averiguar a qualidade das informações prestadas nos referidos portais, no que tange à facilidade de acesso e ao conteúdo para a transparência e para o controle social.

166. Como já apresentado (item 56), a fim de garantir eficiência na operacionalização dos recursos, transparência e publicidade dos atos, foram feitos acordos da Secult/MTur com o Ministério da Economia, por intermédio do Departamento de Transferências Voluntárias da União-DETRU, para utilização da Plataforma +Brasil para operacionalização e transferências dos recursos, e com o Banco do Brasil para utilização do sistema de gestão BB Ágil, que já estaria integrado à Plataforma.

167. No que se refere a esclarecimentos e divulgação das informações da Lei Aldir Blanc para os entes subnacionais, convém destacar mais uma vez o importante papel desempenhado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Conforme já mencionado neste relatório, a entidade promoveu diversos *webinários* que contaram com a participação de especialistas da Secretaria Especial da Cultura, da Dataprev e do BB, com conteúdo técnico para orientar os gestores em cada etapa da execução do programa.

168. Ao realizar levantamento nos portais dos órgãos de cultura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, buscando obter um cenário parcial sobre a destinação dos recursos e sobre o montante de recursos ainda não utilizados, aproveitou-se também para verificar a facilidade de acesso e adequabilidade do conteúdo.

4.1 ACHADOS

169. A seguir, em relação ao achado identificado, serão apresentados: seu detalhamento, o objetivo, a metodologia utilizada, a situação encontrada, e, se aplicável, a indicação de providências preventivas e corretivas já adotadas e as que devem ser adotadas pelo gestor na visão da equipe de fiscalização.

Detalhamento do achado referente à transparência

Deficiência na divulgação de informações da execução da Lei Aldir Blanc prejudica a avaliação do resultado da política pública

Objetivo: verificar se as informações constantes dos sistemas de controle e monitoramento de apoio à implementação da Lei Aldir Blanc disponibilizam as informações necessárias à adequada avaliação de resultados da política pública.

Fundamentação legal: Constituição Federal: art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, § 3º, inciso II; Lei 12.527/2011, art. 6º; Decreto 10.464/2020, art. 11.

Situação Encontrada:

170. Conforme estabelecido no art. 11 do Decreto 10.464/2020, a transferência dos recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios foi realizada em conta específica do Banco do Brasil, e os recursos deveriam ser geridos, exclusivamente, nessa conta. Além disso, as movimentações de saída de recursos das contas deveriam ser classificadas e identificadas de acordo com as modalidades dos benefícios no sistema BB

Ágil. Esse sistema é de fundamental importância para facilitar a elaboração dos relatórios de gestão finais pelos entes e para subsidiar a avaliação dos resultados da execução da Lei Aldir Blanc.

171. A Secretaria Especial da Cultura, em parceria com o Ministério da Economia, providenciou a disponibilização de painel com as seguintes informações: planos de ação cadastrados pelos entes subnacionais na Plataforma +Brasil, extratos das contas bancárias e de dados do BB Ágil. Assim, o painel deve apresentar informações de beneficiário, valor pago e modalidade do benefício para cada pagamento identificado nos extratos bancários.

172. Apesar de o painel poder ser acessado por um **link** para uma página pública (<https://clusterqap.economia.gov.br/extensions/DETRU-fundo-a-fundo/DETRU-fundo-a-fundo.html>), de acordo com o informado pelo Ministério da Economia, sua interface ainda não foi concluída e a divulgação da página não foi feita nos portais da Secretaria Especial da Cultura e do próprio Ministério da Economia.

173. A partir da análise dos extratos bancários disponibilizados pela Secretaria Especial da Cultura, foram verificadas diversas transações de débito e de crédito sem identificação dos favorecidos, e transferências de recursos da ordem de aproximadamente R\$ 14,4 milhões, até 29/12/2020, realizadas pelos entes para outras contas bancárias próprias, prejudicando a rastreabilidade dos recursos. Os relatórios com o resultado dessa análise foram encaminhados à Secretaria Especial da Cultura (peça 40), que, em resposta (peça 43), informou:

a) quanto à primeira situação, estaria em tratativas com o Banco do Brasil e o Ministério da Economia para a correção da inconsistência verificada, de forma que aparecessem todos os CPFs e CNPJs relacionados às movimentações financeiras. Informou ainda que os extratos não apresentavam o detalhamento dos pagamentos realizados em lote, e que, segundo os responsáveis do BB, a falha seria corrigida; e

b) no segundo caso, solicitaria esclarecimentos aos entes subnacionais, sob pena de responsabilização, conforme determina o Decreto 10.464/2020, no caso de malversação dos recursos.

174. Em reunião realizada com a participação da Secult, BB e Ministério da Economia, em 25/2/2021, o BB informou que o sistema do banco não permite a identificação dos beneficiários que tiveram pagamentos devolvidos (por exemplo, transações do tipo ‘TED devolvida’), exceto nos casos em que os pagamentos tenham sido realizados em lote.

175. Após a apresentação do extrato principal e do extrato com o detalhamento dos pagamentos em lote, com dados de transações realizadas até 26/2/2021, foi realizada uma nova análise, verificando-se que, apesar de redução significativa na quantidade, há muitas operações de débito sem identificação de favorecidos e, especialmente, de devoluções (crédito) sem identificação de origem. O quadro a seguir representa a consolidação do extrato principal de todas as contas com os tipos de operações mais relevantes, excluindo-se os pagamentos em lote.

DESCRICAÇÃO	TIPO OPERAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO	VALOR
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	D	Identificado	493.977.167,24
TRANSFERÊNCIA ENVIADA	D	Identificado	229.799.677,00
TED DEVOLVIDA	C	Não identificado	122.149.057,24
ORDEM BANC CANCELADA	C	Não identificado	103.210.155,27
EMIÇÃO DE ORDEM BANCÁRIA	D	Não identificado	64.805.544,56
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	D	Não identificado	45.346.934,71
TRANSFERÊNCIA RECEBIDA	C	Não identificado	44.419.306,94
PAGAMENTO FORNECEDOR	D	Não identificado	9.411.515,52
TED TRANSFERÊNCIA ELETR.DISPON	C	Não identificado	7.585.481,80
ORDEM BANCÁRIA	C	Não identificado	5.865.178,19
DEVOLUÇÃO	C	Não identificado	5.723.238,53
EMIÇÃO DE DOC	D	Identificado	4.153.818,77
TED	D	Não identificado	1.231.200,52
TED	D	Identificado	1.104.840,79

TRANSFERÊNCIA ENVIADA	D	Não identificado	986.096,46
-----------------------	---	------------------	------------

Fonte: Elaboração própria com dados de extratos BB

Quadro 3 – Consolidação de extratos bancários (sem operações em lote)

176. A partir da análise da consolidação dos extratos dos pagamentos em lote (operações dos tipos ‘pago’, ‘em processamento’, ‘cancelado’ e ‘bloqueado’), verificou-se que 7,66% do valor total não tinham favorecidos identificáveis, sendo que para as devoluções (operação do tipo ‘cancelado’) o percentual é ainda menor, registrando 2,32% dos valores das transações. Assim, apesar de maior grau de identificação dos beneficiários, os pagamentos em lotes também apresentam inconsistências.

177. Essa limitação prejudica a demonstração precisa dos valores efetivamente recebidos pelos beneficiários, especialmente no caso de extratos bancários com devoluções significativas. Conforme mostrado nos quadros acima, mesmo após a apresentação dos extratos dos pagamentos realizados em lote, ainda persistem transações sem identificação dos favorecidos e devoluções não identificadas.

178. Ainda a partir da análise dos extratos bancários do BB Ágil, com dados até 26/2/2021, verificou-se que, de 145.153 pagamentos realizados pelos entes subnacionais com beneficiários identificados, apenas 842 estavam classificados quanto ao tipo de benefício, ou seja, apenas 0,58% do total. Esse valor indica a urgente necessidade de fortalecer as orientações aos entes subnacionais para que providenciem a classificação das modalidades de benefícios no sistema BB Ágil.

179. Por fim, convém destacar que, durante todo o período da fiscalização, incentivada pela equipe de fiscalização, a Secretaria Especial da Cultura manteve tratativas com a CGU para viabilizar a disponibilização de informações sobre a execução da Lei Aldir Blanc no Portal da Transparência do Governo Federal. Trata-se de uma iniciativa importante para fortalecer a transparência do programa, que, no entanto, não prosperou.

180. Assim, a partir da análise dos dados do sistema BB Ágil e do painel desenvolvido pelo Ministério da Economia, constatou-se a deficiência de informações essenciais ao controle da execução da Lei Aldir Blanc e à avaliação do resultado da política pública: transações que não têm beneficiários identificados ou devoluções sem identificação de origem, baixo número de transações classificadas pelos entes subnacionais quanto à modalidade do benefício e transferências de recursos para outras contas bancárias dos próprios entes.

181. O levantamento realizado nos portais dos órgãos de cultura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em que pese seu aspecto amostral e que reflete apenas a situação dos portais no momento em que foram pesquisados, permitiu identificar as seguintes limitações: inexistência, nas páginas iniciais dos portais, de **banner** ou **link** de acesso às informações sobre a Lei Aldir Blanc; informações, em sua maioria, divulgadas no formato PDF e resumindo-se a documentos que convocam, regulam e divulgam os resultados dos editais e chamadas públicas relacionados à utilização dos recursos com fundamento no inciso III do art. 2º da Lei Aldir Blanc; inexistência de informações no formato de dados abertos; e ausência de informações sobre a realização das ações contempladas com recursos da Lei Aldir Blanc e de **links** de acesso aos eventos virtuais por eles custeados.

182. Mesmo sendo pequena a amostra pesquisada, o levantamento foi realizado em entes que tendem a ser mais estruturados, o que permite inferir que limitações similares são encontradas nos entes de menor porte, podendo, assim, concluir-se que os entes subnacionais ainda não estão cumprindo na integralidade o previsto no art. 17 do Decreto 10.464/2020, que impõe ampla publicidade e transparência à destinação dos recursos por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Proposta de encaminhamento:

183. **Recomendar à Controladoria-Geral da União**, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que divulgue as informações de beneficiários finais da Lei Aldir Blanc no Portal de Transparência do Governo Federal.

184. **Recomendar à Secretaria Especial da Cultura**, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) oriente os entes subnacionais para a necessidade do preenchimento, no sistema BB Ágil, das classificações das movimentações de saída de recursos das contas bancárias;

b) adote como critérios para a análise dos relatórios de gestão finais, dentre outros: adequado preenchimento das classificações das movimentações de recursos no sistema BB Ágil, identificação individualizada dos beneficiários dos recursos nos extratos bancários e transferência de recursos para contas bancárias diversas das contas criadas para a execução da Lei Aldir Blanc;

c) oriente os entes subnacionais para que cumpram, na integralidade, o previsto no art. 17 do Decreto 10.464/2020, disponibilizando em seus portais: **banner** ou **link** de acesso fácil às informações relativas à Lei Aldir Blanc; informações no formato de dados abertos; informações sobre as datas de realização dos eventos e **links** de acesso aos eventos virtuais custeados por recursos do programa.

185. **Determinar à Secretaria Especial da Cultura**, com apoio do Banco do Brasil no que couber, com fundamento no art. 4º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias a contar da ciência da determinação, apresente análise de viabilidade de alternativas para identificação precisa do saldo dos valores pagos a cada beneficiário da Lei Aldir Blanc.

Benefício estimado:

186. Não há benefício monetário apurado, entretanto, a divulgação de dados individualizados dos beneficiários dos recursos da Lei Aldir Blanc, inclusive a modalidade dos recursos recebidos, é de fundamental importância para que a Secult, os órgãos de controle e a sociedade, em especial o setor cultural, possam exercer o efetivo controle da execução do programa, identificando eventuais irregularidades na distribuição dos recursos pelos entes subnacionais.

Conclusão referente à análise da transparência do programa

187. Quanto à facilidade de acesso às informações, ficou caracterizado que, apesar do destaque da Lei Aldir Blanc no portal da Secretaria Especial da Cultura, ainda não foi feita a devida divulgação do painel elaborado para dar transparência à execução do programa.

188. Quanto ao conteúdo das informações, foram encontradas informações e orientações úteis aos entes subnacionais. No entanto, há falhas no que se refere aos dados destinados à sociedade em geral, tendo em vista as deficiências apontadas.

189. A despeito de a equipe ter observado que a Secretaria Especial da Cultura se preocupa com a divulgação da Lei Aldir Blanc nos portais eletrônicos e nas plataformas digitais, considera-se que essa divulgação pode ser aperfeiçoada. Como é cediço, a desinformação tem o condão de prejudicar o desempenho da ação governamental, bem como a atuação dos órgãos de controle e o controle social.

190. A falta de transparência nas organizações públicas possibilita a ocorrência de desvios e, até mesmo, fraudes, como pôde ser visto no tocante à execução do Programa Auxílio Emergencial, conduzido pelo Ministério da Cidadania, o que levou esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1196/2020-Plenário, a expedir determinação no sentido de incluir as informações referentes a todos os cidadãos contemplados com o auxílio, discriminando a informação por município.

191. O TCU tem buscado aprimorar a transparência nas organizações públicas, por meio de fiscalizações, recomendações e determinações, para tornar a atuação da administração pública mais clara e eficiente e possibilitar uma atuação mais contundente da sociedade

5. DIFICULDADES IDENTIFICADAS NA GESTÃO DO PROGRAMA

192. Diversas dificuldades foram relatadas por municípios, estados e pela Secretaria Especial da Cultura, envolvendo aspectos da execução do programa emergencial previsto na Lei 14.017/2020 – Lei Aldir Blanc. Tais dificuldades são sintetizadas nos tópicos a seguir.

Municípios:

193. As informações descritas a seguir são provenientes de questionário realizado pela Secult junto aos municípios. Cumpre registrar inicialmente que, segundo informado pela Secretaria Especial da Cultura (peça 53, pp. 8-9), apenas 20,1% dos municípios que receberam recursos da Lei Aldir Blanc responderam ao citado questionário. As principais dificuldades e reivindicações apresentadas pelos municípios respondentes são resumidas a seguir:

a) em virtude de todas as exigências, especialmente as relativas ao prazo de regulamentação e execução dos recursos, houve dificuldades para desenvolver os trâmites legais em tempo hábil, particularmente em municípios de menor porte, com estrutura administrativa reduzida. Há um apelo por parte dos respondentes para prorrogação dos prazos previstos na Lei 14.017/2020 e no Decreto 10.464/2020, para que se possa ter o máximo alcance das ações, com observância das exigências legais;

b) risco de não cumprimento dos prazos e perda dos recursos, deixando desassistida uma comunidade que passa por grandes carências. Apontou-se o período das eleições municipais como fator que dificultou o cumprimento do prazo de sessenta dias a partir do recebimento do recurso para execução das ações. Conforme parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Turismo (peça 63, p. 7), de fato houve recomendações de vários Tribunais Regionais Eleitorais para o não lançamento de certames durante o período eleitoral, mesmo com a situação de calamidade declarada;

c) dificuldades para formação de comissão de trabalho para análise dos projetos inscritos e fiscalização dos recursos, resultando em atraso no lançamento de editais de premiação;

d) houve cadastramento para recebimento do benefício previsto no art. 2º, inciso II, da Lei Aldir Blanc, sem que o município houvesse publicado o respectivo regulamento;

e) a demora no processo de regulamentação da Lei Aldir Blanc pelo Decreto 10.464/2020, com a conseqüente demora no repasse dos recursos financeiros, estreitou o prazo para implementação das ações. Quando a regulamentação saiu, muitas dúvidas permaneceram, atrasando ainda mais o processo;

f) necessidade de observância de leis antigas, como por exemplo a Lei 8.666/1993, que não preveem fatos incomuns como a emergência cultural;

g) dificuldades em cumprir os prazos, em função da dependência de setores jurídicos para análise de editais e do decreto de regulamentação;

194. Depreende-se do exposto que houve dificuldade recorrente entre os municípios no cumprimento dos prazos estabelecidos pela Lei 14.017/2020 e pelo Decreto 10.464/2020.

Estados:

195. Segundo informado pela Secretaria Especial da Cultura (peça 53, pp. 8-9), vinte estados mais o Distrito Federal responderam ao questionário por ela produzido. As principais dificuldades e reivindicações apresentadas pelos estados, relativas à implementação das ações emergenciais previstas na Lei Aldir Blanc, foram as seguintes:

a) em virtude de todas as exigências, especialmente as relativas ao prazo de regulamentação e execução dos recursos, e ainda as dificuldades para desenvolver os

trâmites legais em tempo hábil, há um apelo para prorrogação dos prazos previstos na Lei 14.017/2020 e no Decreto 10.464/2020, para que se possa ter o máximo alcance das ações, com observância das exigências legais. Se houver prorrogação do prazo de execução, é informado haver ações prontas em benefício do setor;

b) os prazos para execução, observando-se os requisitos legais para publicidade dos instrumentos de seleção, são muito curtos, mesmo com a utilização de plataformas que proporcionam a transparência de todo o processo. Necessidade de alongamento dos prazos;

c) dificuldades decorrentes da complexidade dos procedimentos e do baixo efetivo de pessoal;

d) afastamento de parte do efetivo por contaminação por coronavírus, bem como implantação de teletrabalho, tendo por resultado redução na agilidade dos procedimentos;

e) ausência de cadastros completos e atualizados em todos os níveis da federação; exigência de certidões em momento de dificuldades econômicas e de mobilidade restrita; prazo exíguo para divulgação aliado às eleições municipais; falta de acesso dos beneficiários do inciso I do art. 2º da Lei Aldir Blanc a equipamentos necessários para realizar inscrição e para imprimir autodeclaração;

f) número de inscritos bem inferior ao número de vagas oferecidas em editais, como provável decorrência da exiguidade dos prazos; necessidade de criação de um sistema estadual de cultura em tempo recorde para atender todos os aspectos da Lei Aldir Blanc, incluindo homologação de cadastros e cruzamento das bases estadual e federal, para o fim de verificação da elegibilidade dos requerentes, bem como a garantia da transparência de todas as etapas; ausência de padronização entre as unidades da federação, ante a inexistência de um sistema nacional de cultura; necessidade de garantia e manutenção de segurança e medidas antifraude para o manejo de verba federal e de dados pessoais dos requerentes; necessidade de implementação de novos cadastros ou de atualização dos que já existiam, em virtude de informações exigidas pela Lei Aldir Blanc que não são usualmente requisitadas pelo setor cultural de estados e municípios.

Secretaria Especial da Cultura:

196. Ao discorrer sobre as dificuldades enfrentadas na execução das ações emergenciais previstas na Lei 14.017/2020, a Secretaria Especial da Cultura informa (peça 53) primeiramente que criou grupos de trabalho compostos por servidores de diversos setores, inclusive de autarquias, tão logo iniciado o programa. As etapas de trabalho naquela Secretaria consistiram em:

a) avaliação do plano encaminhado pelos entes para verificar a conformidade com a Lei 14.017/2020 e com o Decreto 10.464/2020;

b) aprovação do plano ou solicitação de complementação;

c) após aprovação, abertura de conta pelo Banco do Brasil vinculada ao plano aprovado;

d) envio de termo de adesão ao ente para assinatura digital na plataforma +Brasil;

e) pagamento após assinatura do termo de adesão.

197. Dificuldades diversas foram relatadas pela Secult no exercício de suas atribuições em relação à execução do programa emergencial objeto da Lei Aldir Blanc (peça 53), entre as quais destacam-se:

a) dificuldades na formação de grupos de trabalho para atuarem na Lei Aldir Blanc em um período de pandemia, com vários servidores em **home office**;

b) alocação de pessoal em uma nova atividade, sem prejuízo das rotinas já existentes;

c) equipe reduzida de apenas vinte analistas, que ficaram encarregados de analisar mais de 4.300 planos de ação e de gerar e enviar cerca de 4.200 termos de adesão;

d) falta de integração no início do processo entre o Siafi e a plataforma +Brasil;

e) tempo insuficiente para formação de canal sólido de comunicação entre todos os envolvidos, com prejuízo para as ações preventivas;

- f) dificuldade orçamentária e financeira para contratação da Dataprev;
- g) excesso de **lives** realizadas por agentes da sociedade civil, acadêmicos e parlamentares, expondo aspectos da legislação que não mantinham convergência com os entendimentos e orientações da Secult, do TCU, e da AGU;
- h) dificuldades na elaboração do decreto de regulamentação, de forma a atender os interesses de todos os envolvidos.

198. A Secretaria Especial da Cultura mencionou ainda dificuldades que persistem até o estágio atual do programa emergencial, entre as quais:

- a) dificuldade no tratamento das bases apresentadas pelo Ministério da Economia e pelo BB Ágil;
- b) dificuldade na análise e processamento de dados obrigatórios de diversos sistemas;
- c) dificuldade em responder tempestivamente ao grande volume de questionamentos dos entes, enviados por meio dos canais oficiais;
- d) excesso de denúncias recebidas sem informações básicas e necessárias para qualquer encaminhamento;
- e) dificuldade de acesso a informações sobre a execução dos recursos pelos entes subnacionais, obrigando a Secretaria a recorrer a pesquisas por amostra;
- f) dificuldade em realizar os ajustes necessários no Decreto 10.464/2020 após a publicação da MP 1.019/2020, resultando em conflito entre o que preconiza a Lei 14.017/2020, especialmente em seu art. 14-A, e o que dispõem os artigos 15 e 16 do Decreto.

199. Com relação aos estados e municípios, a Secult ressaltou a dificuldade ocasionada pelo curto prazo para execução dos recursos, observando que o repasse desses recursos ficou concentrado nos últimos três meses do ano, coincidindo com o período eleitoral, tornando especialmente difícil a execução das ações previstas no inciso III do art. 2º da Lei Aldir Blanc (peça 53, p. 10).

200. Ao fazer remissão às informações prestadas pelos entes subnacionais em resposta à pesquisa sobre as dificuldades enfrentadas na execução do programa emergencial, a Secult destacou (peça 53, p. 11):

- a) dificuldade em adequar o processo de seleção dos premiados ou a classificação dos projetos selecionados ao calendário de 2020, tendo em vista que a execução das ações previstas no inciso III do art. 2º da Lei Aldir Blanc remete a instrumentos legais com prazos específicos, a exemplo do concurso previsto na Lei 8.666/1993;
- b) restrições impostas pelo período eleitoral;
- c) interpretações da Lei Aldir Blanc por vezes diversas e conflitantes, por parte das Procuradorias e Secretarias de Fazenda dos entes subnacionais;
- d) dificuldades de atendimento ao caráter emergencial da Lei Aldir Blanc, em função de imposições legais.

201. Conclui-se do exposto que a crítica mais frequente apresentada pelos gestores da Lei Aldir Blanc diz respeito à exiguidade dos prazos, o que justifica a recorrente reivindicação de prorrogação desses prazos para execução das ações emergenciais. Reivindicação essa que resta reforçada pelo fato de que, não obstante o estado de calamidade pública decretado pelo DL 6/2020 tenha expirado em 31/12/2020, a pandemia que motivou a decretação do estado de calamidade não só não acabou como atravessa seu pior momento.

6. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Natureza jurídica dos recursos transferidos por força da Lei Aldir Blanc

202. Como já apresentado neste relatório, para acompanhamento da execução financeira por parte dos entes subnacionais, foi prevista a utilização de duas soluções tecnológicas: a Plataforma +Brasil e o sistema BB Ágil, do Banco do Brasil.

203. A execução descentralizada dos recursos ocorre por meio da Plataforma +Brasil, utilizada para realização dos repasses dos recursos pela União e onde os entes subnacionais indicaram as agências bancárias do relacionamento do Banco do Brasil para movimentação dos recursos e onde devem cadastrar as informações sobre a programação ou destinação dos recursos.

204. O sistema BB Ágil do Banco do Brasil disponibiliza as informações sobre as movimentações dos recursos, idealmente com a classificação e identificação dos gastos de acordo com os tipos de ação estabelecidos nos três incisos do art. 2º da Lei Aldir Blanc.

205. Para adequação às formas de descentralização e de execução previstas para a Lei Aldir Blanc, foram necessárias adaptações nestas soluções tecnológicas, que, usualmente, são utilizadas para outros tipos de transferência da União, especialmente as transferências voluntárias.

206. Até o término do período desta auditoria, algumas das adaptações nos sistemas ainda estavam em curso, entre elas a inserção na Plataforma +Brasil do módulo relativo ao relatório de gestão final a que se refere o Anexo I do Decreto 10.464/2020. Além dessa pendência, a utilização dos recursos por meio do Sistema BB Ágil pôde ser realizada sem a obrigatoriedade de classificar as despesas entre as três hipóteses previstas no art. 2º da Lei Aldir Blanc, o que gerou problemas importantes, tal como relatado no tópico 4.1.

207. Ademais, de acordo com o art. 16 do Decreto 10.464/2020, o prazo para apresentação dos relatórios de gestão finais encerra-se 180 dias após o término do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6 de 2020. Com a alteração trazida pela Medida Provisória 1.019, de 30 de dezembro de 2020, porém, tal prazo necessita ser adequado, à luz do que previu o artigo 14-A, acrescido à Lei 14.017/2020, nos seguintes termos:

‘Art. 14-A Para fins de liquidação e pagamento dos recursos no exercício financeiro de 2021, serão considerados apenas os recursos que tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar pelo ente responsável no exercício 2020.

Parágrafo único. O ente responsável deverá publicar, preferencialmente em seu sítio eletrônico, no formato de dados abertos, as informações sobre os recursos que tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar, com identificação do beneficiário e do valor a ser executado em 2021.’

208. A alteração trazida, como visto, possibilita a liquidação e o pagamento de recursos no exercício financeiro de 2021, desde que os recursos já tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar no exercício de 2020. Esta alteração inclusive ensejará alterações no decreto que regulamentou a lei, ainda não editadas.

209. A Secult/MTur, em reuniões realizadas durante a fiscalização, informou que a minuta do novo decreto estava em elaboração, especialmente para readequar os fluxos relativos aos prazos de devolução de recursos e da apresentação do relatório de gestão final.

210. Em verdade, a possibilidade de uso dos recursos em 2021 coaduna-se com o próprio cronograma de operacionalização estabelecido pelo Decreto 10.464/2020 (elaborado pela equipe de fiscalização e abaixo apresentado), pois várias das ações previstas, especialmente ações a cargo dos estados, só poderiam ser realizadas no presente exercício. Mesmo assim, até a publicação da Medida Provisória 1.019/2020, perdurava a dúvida sobre a possibilidade de utilização dos recursos em 2021, considerando que o prazo de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020 encerrava-se em 31/12/2020.

Data	Ato/Ação
20/3/2020	Publicação do Decreto Legislativo 6/2020
30/6/2020	Publicação da Lei 14.017/2020
18/8/2020	Publicação e início de vigência do Decreto 10.464/2020
1/9/2020	Prazo inicial dos pagamentos pelo Banco do Brasil, relativo ao Lote 1,

	que englobava planos de ação aprovados até 1º/9/2020
19/10/2020	Prazo final para que os entes indicassem a agência de relacionamento e apresentassem o plano de ação (art. 11, § 1º, do Decreto 10.464/2020).
13/11/2020	Prazo máximo previsto de pagamento, estabelecido pela Secretaria Especial da Cultura, relativo ao Lote 4, que englobou os entes cujos planos de ação foram aprovados entre 2/10/2020 a 16/10/2020 (Comunicado 1/2020). Por meio do Comunicado 7/2020, o prazo do Lote 4 foi prorrogado para 13/11/2020.
14/1/2021	Prazo final para programação ou destinação dos recursos por municípios (art. 10, §3º, do Decreto 10.464/2020), calculado considerando o último dia de prazo para a descentralização dos recursos (13/11/2020).
25/1/2021	Prazo final para realização das transferências objeto de reversão pelos municípios (art. 12, §1º, do Decreto 10.464/2020) e prazo de início para os estados publicarem a programação ou destinar os recursos oriundos da reversão (art. 12, § 2º, do Decreto 10.464/2020).
15/3/2021	Prazo final para destinação dos recursos recebidos da União pelos estados ou da publicação da programação (art. 13 do Decreto 10.464/2020), calculado considerando o último dia de prazo da descentralização dos recursos (13/11/2020).
25/3/2021	Prazo final para os estados restituírem os recursos recebidos da União e não destinados ou programados (art. 13 do Decreto 10.464/2020).
26/3/2021	Prazo final para os estados realizarem a destinação dos recursos revertidos pelos municípios ou a publicação de sua programação (art. 14 do Decreto 10.464/2020).
7/4/2021	Prazo final para os estados restituírem os recursos decorrentes da reversão e não destinados ou programados (art. 14 do Decreto 10.464/2020).
2/7/2021	Término do prazo para envio do Relatório de Gestão Final

Quadro 4 – Cronograma de operacionalização da Lei Aldir Blanc (com base no Decreto 10.464/2020)

211. Verifica-se que os municípios tinham até 14/1/2021 para destinar os recursos ou realizar a sua programação. Se naquela data havia a possibilidade de programação dos recursos, essa programação tinha o objetivo de garantir a execução futura, que, obviamente, só poderia ocorrer no exercício de 2021. No caso dos estados, mais ainda, pois tinham a possibilidade de programar os recursos recebidos da União até 15/3/2021 e os recursos oriundos da reversão até 26/3/2021.

212. A emissão de empenho e a inscrição em restos a pagar em 2020 para liquidação e pagamento em 2021, conforme previsto na Medida Provisória 1.019/2020, em muitos casos, só puderam ser realizadas, de forma genérica, com base na programação do uso dos recursos ou no plano de ação aprovado, o que, ante a realidade vivenciada pelo setor cultural - especialmente com o recrudescimento da pandemia no final 2020 - e os percalços vivenciados para execução dos recursos, demonstra-se razoável. Do contrário, o permissivo trazido pela Medida Provisória tornar-se-ia letra morta e poderia inviabilizar a utilização de parcela significativa dos recursos (48,5%, conforme peça 64), comprometendo, inclusive, a eficácia da política pública.

213. A alteração trazida pela Medida Provisória 1.019/2020, inclusive, vai ao encontro da previsão contida no art. 12 da Lei Aldir Blanc, que prorrogou automaticamente por 1 (um) ano os prazos para aplicação de recursos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), dos programas federais de apoio ao audiovisual e de ações estabelecidas pelos demais programas e políticas federais para a cultura.

214. No caso dos recursos oriundos da Lei Aldir Blanc, conforme já apresentado na Tabela 1, a descentralização dos recursos só foi iniciada em setembro de 2020, quando já

transcorridos quase seis meses do estado de calamidade pública e restavam apenas 4 meses para seu término. Assim, na melhor das hipóteses, os entes que primeiro receberam os recursos teriam quatro meses para executar as ações emergenciais. Tal prazo é ainda menor para os entes que receberam recursos no último lote, concluído em 13/11/2020, quando remanesciam menos de dois meses para realização da execução.

215. O caso dos recursos oriundos da reversão é ainda mais grave, pois o prazo final para os municípios transferirem os recursos para os estados expirou-se já no exercício de 2021.

216. Toda essa dinâmica, por óbvio, impacta significativamente na execução a cargo dos entes subnacionais, especialmente em relação às ações previstas nos incisos II e III do art. 2º da Lei Aldir Blanc.

217. No que se refere às ações relativas ao inciso III, não é razoável supor que os processos para seleção, por meio de editais e chamadas públicas, ocorram rapidamente, pois dependem, além do período necessário para a elaboração dos instrumentos, da conclusão das etapas de publicação e seleção, passíveis de recursos pelos interessados, para posterior entrega dos recursos aos beneficiários.

218. Mesmo com as dificuldades na implementação acima relatadas e com a ausência das informações sobre a execução, que só serão plenamente disponibilizadas quando do lançamento dos relatórios de gestão finais na Plataforma +Brasil e/ou poderão ser obtidas após a complementação pelos entes subnacionais das informações lançadas parcialmente no sistema BB Ágil, a equipe de fiscalização, buscando obter um cenário parcial sobre a execução dos recursos e sobre o montante de recursos ainda não utilizados, obteve informações financeiras parciais junto à Secretaria de Cultura, bem como realizou pesquisas em portais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

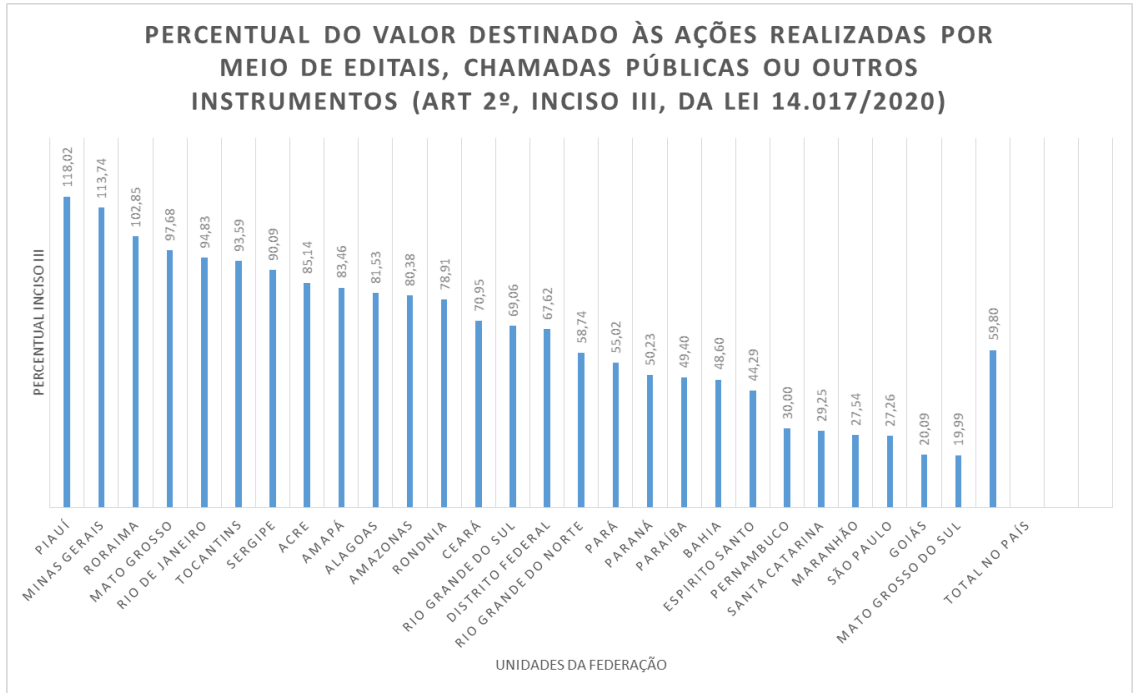
219. Considerando que metade dos recursos foram destinados aos estados e ao Distrito Federal, foi realizado levantamento nos portais da internet dos órgãos responsáveis pela execução da Lei Aldir Blanc no âmbito estadual e distrital, com o objetivo de identificar os editais, as chamadas públicas e outros instrumentos aplicáveis para utilização dos recursos com base no inciso III do art. 3º da Lei Aldir Blanc.

220. A União repassou R\$ 1.517.567.334,06 para os estados e o Distrito Federal, dos quais R\$ 1.499.836,049,25 foram descentralizados por força do previsto no inciso I do art. 3º da Lei 14.017/2020 e R\$ 17.731.284,81 descentralizados ao Distrito Federal, por força do inciso II do art. 3º da Lei 14.017/2020. O repasse realizado com base no inciso I do art. 3º da lei foi inferior ao previsto (R\$ 1,5 bilhão) porque o estado de Rondônia solicitou, em seu plano de ação, R\$ 163.950,75 a menos do que o valor para ele previsto (peça 62).

221. Considerando que as informações sobre os valores revertidos para os estados pelos municípios ainda não eram precisas, não consideramos, nesta análise, os recursos oriundos da reversão.

222. O levantamento realizado nos portais dos entes estaduais e do ente distrital, cujas pesquisas ocorreram no período de 22/2 a 3/3/2021, identificou a publicação de 280 editais, que totalizavam, em suas previsões iniciais, R\$ 907.558.739,16, correspondentes a 59,80% dos valores repassados pela União. Considerando que houve grande número de aditivos e que há novos editais sendo lançados (em razão da reversão e da possibilidade de inscrição em RP), esse percentual tende a ser maior.

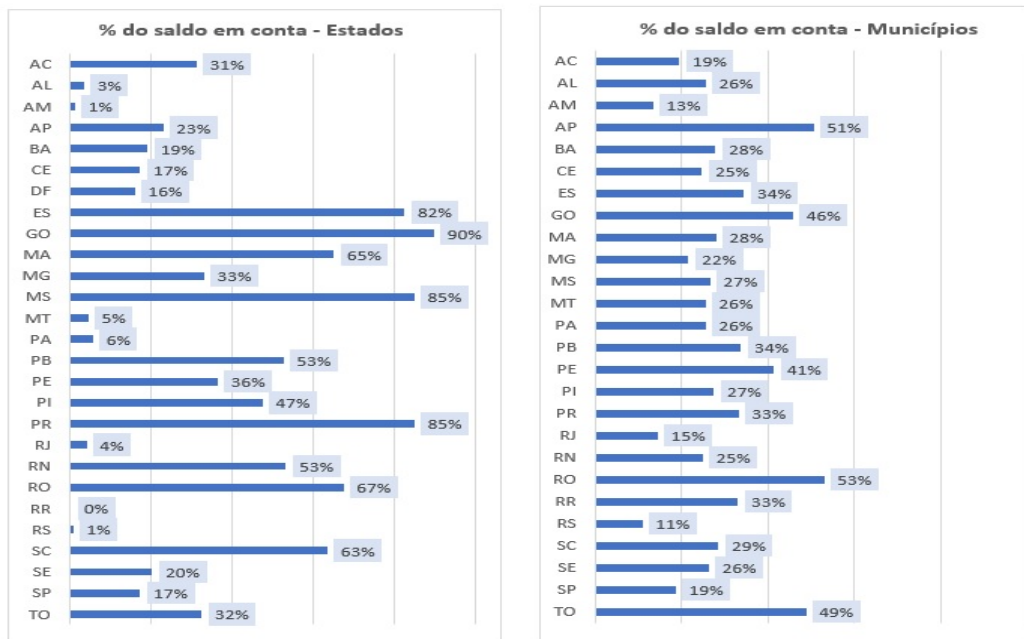
223. Todos os entes respeitaram o percentual mínimo de 20% previsto na Lei Aldir Blanc para editais, chamadas públicas e instrumentos congêneres (inciso III do **caput** do art. 2º da Lei Aldir Blanc). Além de observarem o percentual mínimo, nota-se que essas ações foram efetivamente as priorizadas pelos entes estaduais, que em sua maioria utilizaram mais de 50% dos recursos para esse fim, como vemos no gráfico abaixo, onde os percentuais superiores a 100% referem-se a estados que, certamente, já haviam recebido recursos da reversão:



Fonte: Elaboração própria, com base nos portais de transparência dos entes subnacionais

Gráfico 8 - Percentual de recursos destinados ao inciso III pelos estados

224. Quanto aos recurso financeiros, minuta de Nota Técnica enviada pela Secdec/Secult (peça 64), dá conta que, no início de março de 2021, havia pouco mais de R\$ 800 milhões de recursos da Lei Aldir Blanc em contas específicas para serem operacionalizados. Adicionalmente, pesquisa efetuada por aquela secretaria, envolvendo uma amostra de cerca de 25% dos municípios, evidenciou que, desses, apenas 23% realizaram inscrição de recursos em restos a pagar, conforme prescrito no art. 14-A da Lei 14.017/2020, contido na Medida Provisória 1.019/2020.



Fonte: Secdec/Secult

Gráfico 9 - Percentual do saldo de recursos em conta bancária (março/2021)

225. Como se vê, um volume significativo de recursos ainda não foi utilizado, o que põe em risco a efetividade da política pública, que, de forma emergencial, busca auxiliar um dos setores mais atingidos pela pandemia.

226. Além do atraso no estabelecimento da política e na demora para iniciar a sua implementação, interpretações que vêm sendo dadas à Lei Aldir Blanc precisam ser mais bem analisadas, especialmente aquelas que tratam da devolução de recursos pelos estados, tanto em relação aos recursos recebidos diretamente da União, quanto em relação a recursos recebidos dos municípios, que, ao invés de devolverem recursos à União, devem reverter recursos não programados para os fundos estaduais.

227. Para melhor examinar os normativos vigentes, faz-se necessário estabelecer com precisão qual a natureza jurídica das entregas realizadas pela União para que os estados, o Distrito Federal e os municípios realizassem as ações emergenciais destinadas ao setor cultural.

228. A natureza jurídica dos repasses federais a título de auxílio e apoio financeiros aos entes subnacionais com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública nacional e da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19 foi discutida exaustivamente pelo Tribunal, no âmbito do TC 024.304/2020-4, onde foi proferido o Acórdão 4074/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, por meio do qual o TCU fixou entendimento, com fulcro no art. 16, V, de seu Regimento Interno (item 9.2) acerca de (grifos da Equipe):

‘9.2.1. os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da **Lei 14.017/2020**, constituem:

9.2.1.1. **despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal**, devendo o Ministério da Economia se abster de considerar tais despesas no rol de deduções para fins de cálculo da receita corrente líquida federal;

9.2.1.2. **obrigação incondicional da União para concretizar os objetivos da Emenda Constitucional 106/2020, mantida a natureza federal da transferência obrigatória, que se sujeita à fiscalização e ao controle dos órgãos federais**, incluindo o Tribunal de Contas da União, aplicando-se, subsidiariamente, para os repasses vinculados ou destinados a ações e serviços públicos de saúde, a solidariedade ativa dos órgãos de controle presente no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, consoante a tese constante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 33.079;

9.2.2. para fins do disposto na alínea **a** do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o teor do item 9.2.1.1 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário deve se restringir aos valores transferidos ou repassados pela União a estados, ao Distrito Federal e a municípios decorrentes da repartição de receita corrente originária do produto da efetiva arrecadação de tributo federais ou de outros ingressos públicos, repartição essa resultante de determinação constitucional ou legal que estabeleça a distribuição de cota ou percentual incidente sobre a respectiva receita corrente.’

229. A deliberação em comento versa sobre as parcelas de dedução da receita corrente para fins da determinação da receita corrente líquida (RCL). Concluiu-se que os repasses de auxílios financeiros têm natureza jurídica federal e constituem despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outras fontes de receitas.

230. A Lei 14.041/2020 dispõe sobre a prestação do auxílio financeiro da União aos estados, Distrito Federal e municípios, limitado a R\$ 16 bilhões, para a mitigação das

dificuldades financeiras decorrentes da pandemia. Essa modalidade de apoio financeiro foi prestada mediante a transferência financeira correspondente à variação negativa anual, em relação ao ano-base de 2019, dos valores creditados a título dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Fundos de Participação dos Municípios, previstos nas alíneas **a** e **b** do inc. I do **caput** do art. 159 da Constituição Federal.

231. A Medida Provisória 990, de 9/7/2020, abriu crédito extraordinário para a transferência de R\$ 3 bilhões, com recursos sob supervisão do Ministério do Turismo, aos estados, Distrito Federal e municípios, destinados ao setor cultural para enfrentamento da pandemia. Essa MP perdeu eficácia em 6/11/2020 devido ao encerramento de seu prazo de vigência. O auxílio financeiro previsto naquela MP resultou na Lei Aldir Blanc, igualmente abrangida na deliberação ora mencionada.

232. Consentâneos com o tema em análise, são reproduzidos os seguintes entendimentos constantes do Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

‘Relatório:

277. Os auxílios financeiros, em outro contexto, enquadrar-se-iam plenamente no conceito de transferência voluntária disciplinado pelo art. 25 da LRF. Mas, tendo em vista os propósitos da EC 106/2020 e os pressupostos definidos pela Lei Complementar 173/2020, é plausível extrair a existência de criação de obrigação incondicional para a União, o que confere à transferência o caráter obrigatório da despesa própria da União (sublinhou-se).

357. A partir do exame empreendido nestes autos, conclui-se que os repasses dos auxílios financeiros em questão têm natureza jurídica federal, constituindo despesas próprias da União custeadas com recursos de fontes provenientes da emissão de títulos públicos (Fonte 144) da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (Fonte 188), que, somados, chegam a R\$ 76 bilhões, aos quais já se somam R\$ 3 bilhões do auxílio financeiro vinculado a ações culturais instituído pela Lei 14.017/2020, com crédito aberto pela MPV 990/2020 com recursos da Fonte 144.

Voto:

150. A partir do exame empreendido nestes autos, conclui-se que os repasses a título de apoio ou auxílio financeiro instituídos pela Lei Complementar 173/2020 e pela Lei 14.041/2020, a partir de conversão da MPV 938/2020, têm natureza jurídica federal, constituindo despesas próprias da União custeadas com recursos de fontes provenientes da emissão de títulos públicos e da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (sublinhou-se).

158. Por derradeiro, a Semag traça paralelo entre os apoios e auxílios financeiros ora analisados e o Programa de Apoio Emergencial do Setor Cultural devido à Pandemia da Covid-19, instituído pela Lei 14.017, de 29/6/2020 (popularmente conhecida como ‘Lei Aldir Blanc’).

(...)

160. Em exame breve do caso, a Semag registra inexistir arrecadação de receita corrente com posterior transferência aos entes subnacionais. Dessa maneira, por analogia com as características das transferências analisadas nestes autos, os recursos também devem ser considerados de natureza federal e seu montante não deve ser objeto de dedução da RCL federal (sublinhou-se).’

233. Resta claro, portanto, que o Tribunal atribuiu para os recursos transferidos por força da Lei Aldir Blanc a mesma natureza dos recursos descentralizados por meio da Lei Complementar 173/2020, ou seja, despesa própria da União, entregue, de forma incondicional, por meio de transferência obrigatória. Os fundamentos que sustentam a

decisão podem ser extraídos, resumidamente, do seguinte trecho do Relatório:

‘275. Com a pandemia de origem sanitária, os valores repassados, por determinação legal, sob a forma de auxílios financeiros atingiram o patamar de R\$ 76 bilhões, aos quais já se somam outros R\$ 3 bilhões referentes ao Programa de Apoio Emergencial do Setor Cultural devido à Pandemia da Covid-19, instituído pela Lei 14.017, de 29/6/2020 (popularmente conhecida de ‘Lei Aldir Blanc’). Para tanto, foi aberto crédito extraordinário pela MPV 990, de 9/7/2020 (‘Ação 00S8’), cuja despesa também é custeada com recurso da Fonte 144 (emissão de títulos no mercado), montante incorporado, por interpretação extensiva, ao rol de deduções da RCL a partir do 2º quadrimestre de 2020. Não há, em nenhum dos valores mencionados, arrecadação de receita corrente com posterior transferência aos entes subnacionais, no que configura a artificialidade da dedução.

276. A título meramente informativo, a distribuição desse auxílio destoa, e muito, dos critérios do FPE e FPM. De acordo com o art. 3º da Lei em tela, metade do auxílio vinculado à ação cultural destina-se aos estados e ao Distrito Federal, sendo 20% distribuídos de acordo com o FPE e o restante proporcionalmente à população; a outra metade é distribuída entre os municípios e o ente distrital segundo critérios equivalentes ao FPM e população, respectivamente. Prevê, ainda, que os **recursos não destinados** ou que não tenham sido objeto de programação publicada no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após a descentralização aos municípios deverão ser automaticamente **revertidos ao fundo estadual de cultura** do estado onde o município se localiza ou, na falta deste, ao órgão ou entidade estadual responsável pela gestão desses recursos (art. 3º, § 2º). Os requisitos em nada se assemelham aos critérios de distribuição do FPE e FPM.

277. Os auxílios financeiros, em outro contexto, enquadrar-se-iam plenamente no conceito de transferência voluntária disciplinado pelo art. 25 da LRF. Mas, tendo em vista os propósitos da EC 106/2020 e os pressupostos definidos pela Lei Complementar 173/2020, é plausível extrair a existência de criação de obrigação incondicional para a União, o que confere à transferência o caráter obrigatório da despesa própria da União.’

234. O entendimento sobre a natureza jurídica dos recursos traz implicações importantes na sua operacionalização. No caso do auxílio emergencial ao setor cultural, alguns dispositivos da Lei Aldir Blanc atribuíram aos recursos, indevidamente, o caráter típico de transferências voluntárias, indo de encontro ao entendimento fixado pelo Tribunal.

235. Entre os dispositivos, o que mais conflita com tal entendimento é o §2º do art. 14, incluído por meio da Lei 14.036, de 13 de agosto de 2020, que assim dispõe:

‘§ 2º Os recursos repassados na forma prevista nesta Lei, observado o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, que não tenham sido destinados ou que não tenham sido objeto de programação publicada pelos Estados ou pelo Distrito Federal no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data da descentralização realizada pela União, serão restituídos na forma e no prazo previstos no regulamento.’

236. A discussão sobre a necessidade de devolução dos recursos, caso não fossem aplicados até o final de 2020, vem sendo travada há muito, como já foi dito. A possibilidade de liquidação e pagamentos de recursos no exercício financeiro de 2021, trazida pela Medida Provisória 1.019/2020, limitou-se a recursos que tivessem sido empenhados e inscritos em restos a pagar, resultando, na prática, na manutenção de uma restrição temporal para uso dos valores transferidos e não inscritos em restos a pagar.

237. Tal restrição temporal não se adequa ao entendimento fixado recentemente pelo Tribunal, quando se pronunciou sobre os impactos normativos, orçamentários e financeiros das medidas adotadas para enfrentamento da pandemia, entre elas a Lei Aldir Blanc.

238. O acompanhamento das alterações normativas e dos impactos fiscais decorrentes das medidas de enfrentamento à Covid-19 vem sendo realizado no bojo do TC 016.783/2020-3, onde, inicialmente, foi proferido o Acórdão 2283/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que, entre outras medidas, realizou a oitiva do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República, para que, querendo, se manifestassem sobre a seguinte proposta de recomendação sugerida pela Secretaria de Macro Avaliação Governamental:

‘...recomendar ao Ministério da Economia (ME) que, por meio dos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, oriente os órgãos setoriais federais, bem como os entes subnacionais, sobre a correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra, informando, sem prejuízo de outros apontamentos, o seguinte:

despesas consideradas permanentes não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88;

quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986;

é vedada a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, financiadas por meio de saldos de restos a pagar de dotações autorizadas com base no Orçamento de Guerra, por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e não estar de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que ‘as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada’, bem como com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade; e

as restrições e os entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios.’

239. Após a análise das respostas às oitivas, foi proferido, na Sessão do Plenário de 2/12/2020, o Acórdão 3.225/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que, no que se refere à proposta de recomendação da Semag que deu ensejo à escuta do Ministério da Economia, decidiu:

‘9.1. recomendar ao Ministério da Economia, à luz do disposto no art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e nos arts. 51, incisos IV e V, e 57, inciso V, ambos do Anexo I do Decreto 9.745/2019, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, por meio dos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, oriente os órgãos setoriais federais, bem como os entes subnacionais, sobre a correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra, informando, sem prejuízo de outros apontamentos, o seguinte:

9.1.1. despesas consideradas permanentes não relacionadas ao enfrentamento da calamidade e suas consequências sociais e econômicas não estão proibidas de serem criadas ou expandidas, mas seu ato de criação ou expansão deverá estar de acordo com as restrições legais vigentes, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, bem como do art. 167, § 1º, da CF/88;

9.1.2. quando da execução da despesa, inclusive dos restos a pagar, o gestor deverá seguir o regime regular fiscal e financeiro que normatiza a execução orçamentária federal para empenhar, liquidar, pagar e inscrever a despesa em restos a pagar, a exemplo das regras da LDO 2020, da LRF, da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986, exceto na hipótese prevista no subitem 9.1.3. abaixo;

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

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

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

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

240. Não é difícil verificar que as alterações introduzidas pela Medida Provisória 1.019/2020 guardam similaridade com condições estabelecidas na recomendação presente no Acórdão 3.225/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, como vemos no quadro abaixo:

Condição estabelecida pelo Acórdão 3.225/2020-Plenário	Dispositivo presente na Medida Provisória 1.019/2020
<p>9.1.3. as dotações autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal (EC 106/2020) devem seguir as regras gerais de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986, sendo possível admitir, no caso de despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes cujo cumprimento do objeto esteja em curso ou apenas possa ocorrer em outro exercício, flexibilização dessas regras em situações excepcionais, formalmente justificadas, nas quais fique caracterizado que a urgência no atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de Covid-19 seja incompatível com o regime regular de execução, observando-se as seguintes condições:</p> <p>9.1.3.1. o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar.</p>	<p>14-A. Para fins de liquidação e pagamento dos recursos no exercício financeiro de 2021, serão considerados apenas os recursos que tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar pelo ente responsável no exercício de 2020.</p>

Quadro 5 – Paralelo entre Acórdão 3.225/2020 e MP 1.019/2020

241. Acontece que a Medida Provisória, mais uma vez, trata os recursos da Lei Aldir Blanc como sendo transferências voluntárias da União e fixa o mesmo prazo permitido, nos

subitens 9.1.3 e 9.1.3.1 do Acórdão 3.225/2020-Plenário, de forma flexibilizada, aos convênios, acordos ou ajustes.

242. Importante deixar claro que o objetivo principal do Acórdão 3.225/2020-Plenário foi estabelecer limites para a correta aplicação dos recursos do Orçamento de Guerra, decidindo o TCU que as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Regime Extraordinário Fiscal se estendiam aos recursos federais cuja efetiva execução estivessem a cargo de estados, Distrito Federal e municípios, com exceção dos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde.

243. Cabe destacar que o Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, foi prolatado no processo de Acompanhamento, TC 036.975/2020-6, relativo à análise das mudanças das regras orçamentárias e fiscais da gestão de recursos públicos em decorrência das medidas governamentais adotadas em resposta à pandemia. Dentre as mudanças introduzidas nestas regras, destacam-se a Emenda Constitucional 106, de 7/5/2020, e a Lei Complementar 173, de 27/5/2020.

244. A EC 106/2020 instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações (regras do ‘Orçamento de Guerra’), durante a vigência do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Congresso Nacional, mediante o Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Conforme seu art. 1º, o regime extraordinário pode ser adotado, apenas, nas situações ‘(...) em que a urgência for incompatível com o regime regular (...)’. Em apertada síntese, a emenda autoriza a adoção de processos simplificados de contratação de pessoal, de obras, serviços e compras; a dispensa de limites legais de elevação de despesas e de ampliação de incentivos de natureza tributária; dentre outras medidas para mitigar os efeitos da pandemia.

245. A LC 173/2020 alterou normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal contidas na LC 101/2000 – LRF, com o objetivo de estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19. Ela contempla, conforme o inc. III, do § 1º, de seu art. 1º, a entrega de recursos federais na forma de auxílio financeiro para aplicação em ações de enfrentamento da pandemia aos entes subnacionais no exercício de 2020.

246. Salienta-se que o art. 3º, **caput**, inc. II, e inc. I do § 1º, da LC 173/2020 determina que, durante o estado de calamidade pública, ficam dispensados todos os atos normativos que tratam das ‘(...) condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias’ no que diz respeito ‘(...) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidade’.

247. Portanto, as disposições de natureza orçamentária e financeira contidas na Lei 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro, e no Decreto 93.872/1986, que, **inter alia**, consolida a legislação relativa à programação, execução e administração financeira, mantiveram-se inalteradas, apenas, para as transferências voluntárias não contempladas no programa previsto na LC 173/2020.

248. Todavia, as regras da gestão orçamentária e financeira das transferências voluntárias efetuadas sob a égide do Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 podem ser flexibilizadas, desde que a urgência seja incompatível com o regime regular, conforme prescrito no art. 1º da EC 106/2020.

249. Já o art. 5º dessa LC estabelece a entrega de auxílio financeiro – previsto em seu inc. III, § 1º, art. 1º, no montante de R\$ 60 bilhões, aos estados, Distrito Federal e municípios. Desse valor, R\$ 10 bilhões devem ser destinados às ações de saúde e assistência social, e o restante distribuídos, sem prévia destinação quanto às aplicações, aos estados, Distrito Federal e municípios.

250. Em 18/12/2020, foi publicado o Decreto 10.579/2020, que adita o Decreto 93.872/1986, com o estabelecimento de regras para a inscrição de restos a pagar das

despesas para enfrentamento da pandemia previstas no art. 5º da EC 106/2020. Destacam-se os seguintes dispositivos desse decreto, com a redação dada pelo Decreto 10.614, de 29/1/2021:

‘Art. 2º As despesas da União relativas ao enfrentamento da calamidade pública nacional, de que trata o art. 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, poderão ser inscritas somente em:

(...)

§ 3º Aplicam-se as disposições do **caput** quanto aos recursos da ação orçamentária 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto na modalidade fundo a fundo pelos Ministérios da Saúde e da Cidadania.

(...)

Art. 3º As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e de assistência social estaduais, municipais e distritais, em 2020, para enfrentamento da pandemia de covid-19 poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2021 (sublinhou-se).’

251. No âmbito do Acórdão 3.225/2020, foi apreciada orientação do Ministério da Economia relativa ao cumprimento do seguinte dispositivo constante do art. 27 do Decreto 93.872/1986 – ‘As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada’. Também foi abordada a transferência fundo a fundo, com o objetivo de que as regras aplicadas ao ‘Orçamento de Guerra’ fossem estendidas a essa modalidade de transferência, exceto aquelas efetuadas pelo Ministério da Saúde.

252. Extraem-se os seguintes trechos do voto do Relator que consubstanciou o Acórdão 3.225/2020-Plenário:

‘22.7. É notório que a pandemia, acompanhada de lockdowns, trabalho remoto, problemas de saúde, assistência a crianças confinadas em casa etc., salvo várias exceções, prejudicou a fluidez das atividades de entidades públicas e privadas. Esse arrefecimento das atividades e interações humanas incluiu, sem dúvida, a capacidade de os órgãos públicos executarem despesas.

22.8. Várias ações de combate à pandemia ainda estão em curso e os órgãos continuam a enfrentar dificuldades de contratação, aquisição de bens, entrega, prestação de serviços etc., conseqüentemente, dificuldades de empenho e execução das despesas autorizadas no Regime Extraordinário Fiscal.

22.9. Não vejo como querer exigir dos gestores públicos a mesma agilidade no cumprimento integral de regras regulares de empenho, liquidação e pagamento de despesas públicas em um contexto como esse.

22.10. Entendo a preocupação do Ministério da Economia com a situação fiscal enfrentada pelo país que, sem dúvida alguma, é muito grave. Sua opinião, neste processo, condiz plenamente com o seu papel e se alinha aos trabalhos produzidos por esta Corte de Contas acerca da situação da gestão pública neste ano atípico.

22.11. Todavia, é preciso ponderar que a pandemia continua. E ela não vai acabar em 31/12/2020. As previsões de vacinação do Brasil são para o ano que vem e sequer se sabe se todos serão vacinados até o término do ano vindouro.

22.12. Assim, as ações de combate à Covid-19 e à crise econômica dela derivada continuarão a ser necessárias para além de 31/12/2020. Assim, é preciso considerar essas circunstâncias na interpretação de normas (sublinhou-se). (...)

23.17. É importante frisar que, embora a regra geral seja a de que as despesas devam ser empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício, continuam válidas as exceções a esse regramento, como o regime de restos a pagar (...)

23.23. Diante das regras acima citadas, observa-se que há condições normativas para que despesas autorizadas próximo ao final do exercício, a exemplo das dotações oriundas dos PLNs 30/2020 e 40/2020, que deram origem às Leis 14.077/2020 e 14.105/2020 [(de 11/11/2020 e de 24/11/2020, respectivamente, para abertura de crédito suplementar)], ainda que parcialmente, sejam empenhadas no exercício vigente, inscritas em restos a pagar, liquidadas e pagas em exercícios futuros.

23.24. Por outro lado, embora considere que são previstos mecanismos para assegurar a continuidade de projetos que ultrapassam o exercício, bem como decorrentes de convênios e contratos de repasse assinados próximos ao final do ano, vejo que a atipicidade do ano em curso, em razão da pandemia de Covid-19, pode autorizar o empenho de despesas para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31/12/2021, mediante inscrição em restos a pagar, na mesma linha que adotei no tópico anterior (sublinhou-se).

24.3. Reputo que o Ministério da Saúde e a Secretaria do Tesouro Nacional têm razão quando defendem que os **recursos repassados a estados e município fundo a fundo para enfrentamento da pandemia, ainda que não sejam empenhados, liquidados e pagos em 2020, não precisam ser devolvidos aos cofres da União.**

24.4. **As regras de empenho e execução de despesas atinentes à essas transferências automáticas não se confundem com as regras de transferências voluntárias** realizadas por meio de convênios, contratos ou outros instrumentos congêneres.

24.5. No caso da transferência fundo a fundo pelo Ministério da Saúde, o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorre com a transferência dos valores aos entes subnacionais.

24.6. **A eventual necessidade de devolução desses recursos não estaria fundada em condição temporal, mas na situação de não aplicação dos valores na finalidade prevista (destacou-se).**'

253. Com relação ao acórdão propriamente dito, destacam-se novamente os seguintes trechos do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário:

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

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

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

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

254. Acontece que o Ministério da Economia pleiteou a ampliação do entendimento adotado pelo TCU, no subitem 9.1.3.2. do Acórdão 3.225/2020-Plenário, em relação aos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Cidadania atinentes à assistência social.

255. Ao revisitar o tema, examinando a Solicitação do Ministério da Economia, o Tribunal proferiu o Acórdão 73/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que entendeu que os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social mereciam o mesmo tratamento que os recursos da saúde, nos seguintes termos:

‘9.3. deferir o pedido do Ministério da Economia para que a exceção dirigida ao Ministério da Saúde no item 9.1.4 do Acórdão 3225/2020-TCU-Plenário seja estendida aos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Cidadania a estados, municípios e Distrito Federal para enfrentamento à pandemia de Covid-19.’

256. Além de trazer os fundamentos para ampliação do alcance da exceção presente no subitem 9.1.4 do Acórdão 3225/2020-TCU-Plenário, o Voto condutor do Acórdão 73/2021-TCU-Plenário traz considerações importantes e aplicáveis na definição do prazo para execução dos recursos da Lei Aldir Blanc, como vemos no excerto reproduzido a seguir:

‘14. Vejo que, de fato, as transferências fundo a fundo realizadas pelo Ministério da Cidadania possuem a mesma natureza das transferências fundo a fundo efetuadas pelo Ministério da Saúde, não havendo motivo para que sejam tratadas de maneira distinta.

15. No voto que fundamentou o Acórdão 3225/2020-TCU-Plenário, este Tribunal assim amparou o entendimento contido no item 9.1.4:

‘24. Solicitação do Tesouro Nacional a respeito do item a.4 da proposta de recomendação da Semag objeto das oitivas.

24.1. Sobre esse ponto, a Secretaria do Tesouro Nacional junta a Nota Técnica 24/2020- PO/SE/MS do Ministério da Saúde com a preocupação de que o item a.4 da proposta de recomendação da Semag objeto das oitivas possa gerar a obrigação de devolução de recursos passados fundo a fundo a estados e municípios para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

24.2. Na conclusão da referida nota, a situação é assim sintetizada:

‘3. CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Este documento aborda a viabilidade da execução, em 2021, pelos fundos de saúde de estados, municípios e Distrito Federal, de recursos transferidos pelo FNS em 2020 para enfrentamento da pandemia, na hipótese, bastante provável, de que esta persista ao menos no início do próximo exercício financeiro.

3.2. Em conclusão, entende-se que, da perspectiva da política sanitária para enfrentamento da pandemia de COVID-19, haverá prejuízo à saúde pública caso os recursos já transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos entes subnacionais para enfrentamento da COVID-19 tenham de ser devolvidos em 2021(sublinhou-se).

3.3. Da perspectiva das normas de execução orçamentária e financeira, entende-se ser viável considerar que a entrega dos recursos do FNS aos fundos de saúde locais por meio de transferências regulares e automáticas (fundo a fundo) e das obrigatórias, com empenho, liquidação e pagamento da despesa pelo Ministério da Saúde ainda no exercício de 2020, caracteriza pleno atendimento dos requisitos previstos na EC nº 106/2020, desde que observada a finalidade de enfrentamento da

pandemia. Portanto, tais recursos transferidos pelo FNS em 2020 poderiam ser aplicados por estados, municípios e Distrito Federal em 2021, sem confrontar o 'Orçamento de Guerra' (sublinhou-se).

3.4. No entanto, a complexidade da matéria pode possibilitar avaliações divergentes, com possíveis desdobramentos relevantes para a saúde pública. Nesse sentido, sugere-se que a questão seja submetida às unidades responsáveis pela coordenação do Governo, de maneira a ensejar o debate e a definição de posição única sobre a matéria, com isso evitando incertezas sobre a continuidade das ações de enfrentamento da pandemia ou então provocando a proposição de adequações normativas que venham a ser entendidas como necessárias.'

24.3. Reputo que o Ministério da Saúde e a Secretaria do Tesouro Nacional têm razão quando defendem que os recursos repassados a estados e município fundo a fundo para enfrentamento da pandemia, **ainda que não sejam empenhados, liquidados e pagos em 2020, não precisam ser devolvidos aos cofres da União.**

24.4. As regras de empenho e execução de despesas atinentes a essas transferências automáticas não se confundem com as regras de transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, contratos ou outros instrumentos congêneres.

24.5. No caso da transferência fundo a fundo pelo Ministério da Saúde, o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorre com a transferência dos valores aos entes subnacionais.

24.6. **A eventual necessidade de devolução desses recursos não estaria fundada em condição temporal, mas na situação de não aplicação dos valores na finalidade prevista.**

24.7. Por fim, entendo que, de fato, haverá prejuízo à saúde pública caso os recursos já transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos entes subnacionais para enfrentamento da Covid-19 tenham de ser devolvidos em 2021.

24.8. Assim, merece ser acatado o pedido de ajuste do item a.4 da recomendação para excetuar os repasses fundo a fundo realizados pelo Ministério da Saúde.'

16. De forma semelhante, nos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Cidadania para enfrentamento à pandemia, o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorreram em 2020, não estando sua devolução fundada em condição temporal, mas sim na ausência de aplicação dos valores na finalidade prevista. Além disso, também haveria prejuízos severos à assistência social dos atingidos pela crise sanitária, se fosse determinada a devolução desses recursos.

As semelhanças entre as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social já podem ser observadas na Constituição Federal.

A Carta Magna, em seu art. 194, trata dos direitos à saúde em conjunto com os direitos à assistência social e, no seu art. 195, § 10, assim estabelece:

‘§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.’

As normas que regulamentam as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) conferem aos dois sistemas contornos bastante semelhantes.

No caso do SUS, o sistema é organizado pela Lei 8.080/1990. Para o SUAS, a norma inicial de regência é a Lei 8.742/1993, complementada pela Lei 9.604/1998 e pelo Decreto 7.788/2012.

Em ambos os sistemas, os repasses são feitos para destinações específicas, descritas na legislação, cabendo devolução se constatados desvios.

Não existe previsão de devolução para a situação em que os recursos são transferidos no exercício (ou seja, empenhados, liquidados e pagos pela União) e não utilizados pelos entes subnacionais (empenhados, liquidados e pagos pelos entes) no mesmo exercício. Em outras palavras, a devolução de tais recursos não está condicionada a evento temporal, como já afirmado.

É verdade que, nestes autos, não estamos tratando de repasses fundo a fundo corriqueiros, ou seja, aqueles que acontecem de forma automática, mas sim de transferências que foram motivadas em razão da pandemia de Covid-19. De qualquer forma, ainda assim, não se vislumbra norma que estabeleça a devolução desses valores no final de 2020 caso não utilizados pelos entes subnacionais em 2020. A imposição é a de que tais valores sejam utilizados para o combate à pandemia, sob pena de devolução.

Nessa linha, é importante destacar que os efeitos da pandemia não findaram em 31/12/2020, mas continuam em pleno vigor, tendo em vista o número atual de casos e mortes diários, bem como o início apenas recente do programa de vacinação. Portanto, também sob a óptica dos fatos, não caberia a devolução dos recursos repassados para prestação de assistência social em razão da calamidade.

Dessa forma, considero que deva ser deferido o pleito do Ministério da Economia para estender a exceção do item 9.1.4 do Acórdão 3225/2020-TCU-Plenário dirigida ao Ministério da Saúde também às transferências realizadas fundo a fundo pelo Ministério da Cidadania.

Por fim, observo que, a Semag, em sua instrução, cogita ‘a possibilidade de devolução, cessados as causas e os efeitos sociais e econômicos da pandemia, dos recursos de natureza federal que excederem o mínimo constitucional da saúde e de outras transferências obrigatórias decorrentes de créditos extraordinários abertos para o custeio de despesas diversas para enfrentamento da calamidade pública nacional, uma vez que as despesas realizadas no contexto do Regime Extraordinário Fiscal e Financeiro têm como fonte a emissão de títulos públicos que aumentaram o endividamento público federal, conforme análise empreendida no Acórdão 4074/2020-TCU-Plenário’, opinando pela oitiva dos órgãos federais competentes a respeito do assunto.

Dada a relevância da questão, anuo à proposta de realização da oitiva. Todavia, tenho dúvidas se este é o melhor momento para firmarmos qualquer entendimento sobre o assunto. **O término da pandemia ainda não se vislumbra no horizonte. Para que esta Corte tome decisões mais acertadas sobre o que deve ser feito quando a crise cessar, acredito que seja necessário ter maior compreensão e visão dos seus efeitos.** Assim, embora desde já a oitiva fique autorizada a ser realizada nestes autos, cumprirá à Semag aquilatar o melhor momento para sua análise de mérito, a partir da evolução do curso dos acontecimentos e a necessidade de obtermos informações suficientes para a melhor decisão informada (destacou-se).’

257. Em que pesem os avanços havidos no tratamento à questão cultural com a edição da Emenda Constitucional 71, de 29 de novembro de 2012, que acresceu ao texto constitucional o art. 216-A, que trata da organização do Sistema Nacional de Cultura, não se pode afirmar que exista um Sistema Único de Cultura nos mesmos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

258. Tirando isso, as outras razões de decidir pela equiparação dos recursos da assistência social aos recursos da saúde aplicam-se aos recursos da cultura porque:

a) as regras de empenho e execução de despesas atinentes a essas transferências não se

confundem com as regras de transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, contratos ou outros instrumentos congêneres, considerando que o Acórdão 4.074/202-TCU-Plenário entendeu que se trata de transferências obrigatórias;

b) o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorreram com a transferência dos valores aos entes subnacionais;

c) eventual necessidade de devolução desses recursos não estaria fundada em condição temporal, mas na situação de não aplicação dos valores na finalidade prevista;

d) haverá prejuízo à cultura caso os recursos já transferidos pela Lei Aldir Blanc aos entes subnacionais tenham de ser devolvidos em 2021.

259. Além disso, o Voto que fundamentou o Acórdão 73/2020-TCU-Plenário destacou que ‘não estamos tratando de repasses fundo a fundo corriqueiros, que acontecem de forma automática, mas sim de transferências que foram motivadas em razão da pandemia de Covid-19, não se vislumbrando norma que estabeleça a devolução no final de 2020 ou no decorrer de 2021’, impondo-se, sob pena de devolução, a utilização dos valores para o combate à pandemia, cujos efeitos, como também destacado no Voto, ‘não findaram em 31/12/2020, mas continuam em pleno vigor, tendo em vista o número atual de casos e mortes diários, bem como o início apenas recente do programa de vacinação’.

260. Essa situação, decorrente da conjuntura pandêmica e da disponibilização dos recursos para a execução das ações emergenciais próxima ao final do exercício financeiro de 2020, deve ser sopesada com o entendimento do Relator quanto à interpretação das normas em face da continuidade da pandemia, acima reproduzido. Essa conformação é necessária para assegurar o mínimo de efetividade dessa política pública emergencial direcionada ao setor cultural.

261. De acordo com os dados sumariados anteriormente – tópico ‘Impacto da pandemia no setor cultural’; consoante dados de 2017, esse segmento empregava 5,7% da mão de obra nacional e respondia por 3,4% do PIB – valor adicionado de R\$ 226 bilhões. Os recursos disponibilizados pela Lei Aldir Blanc correspondem a 1,3% desse montante. Adicionalmente, conforme dados coletados em 2020, o PIB da economia criativa recuou 31,8% em relação a 2019. A valores de 2017, essa perda foi de aproximadamente a R\$ 72 bilhões. Considerando esses dados, o auxílio financeiro para o setor cultural equivale, aproximadamente, a 4% de toda a perda incorrida por esse setor da atividade econômica.

262. Pelo exposto, conclui-se que os recursos repassados para enfrentamento dos efeitos da pandemia na área cultural, ainda que não sejam empenhados, liquidados e pagos em 2020, não precisam ser devolvidos aos cofres da União. Tal entendimento impõe-se principalmente à luz do que estabelece o parágrafo único do art. 8º da LRF, em relação às transferências obrigatórias:

‘Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.’

263. Cabe ressaltar ainda que a Lei Aldir Blanc prevê apenas a devolução por parte dos estados, firmando para os municípios a obrigação de reverter para os entes estaduais os valores não destinados ou que não tenham sido objeto de programação. A devolução e a reversão são tratadas em capítulos distintos da Lei Aldir Blanc e têm natureza diversa, pois a última destina-se a garantir a execução das ações emergenciais pelos estados, nos casos em que os municípios não tiveram capacidade de executá-las.

264. Importante observar que os estados devem priorizar a aplicação dos recursos revertidos em prol dos setores artísticos dos municípios que realizaram ou venham a realizar as reversões, pois se pressupõe que as ações municipais não tenham sido suficientes para amenizar os efeitos da pandemia nos municípios onde os recursos não foram totalmente aplicados.

265. Mesmo permanecendo obrigatória a reversão, no caso dos municípios que não fizeram a destinação ou a programação dos recursos, as dúvidas quanto à aplicação dos recursos em 2021 também trouxeram impactos, pois o prazo final para os municípios realizarem as programações ia até 28/12/2020 e muitos municípios podem ter programado, sem, contudo, ter realizado o empenho e a inscrição em restos a pagar até o final de 2020.

266. Os estados e o Distrito Federal tinham até 15/3/2021 para destinar ou programar os recursos já recebidos da União. Os estados também tinham até 26/3/2021 para destinar ou programar os recursos oriundos da reversão. Obviamente, era impossível que os estados realizassem programação dos recursos revertidos, pois não tinham qualquer previsão sobre o seu montante. No caso dos recursos já recebidos da União, a Medida Provisória acabou impondo a obrigação de empenhar e inscrever em restos a pagar para ações que sequer estavam programadas, o que também não é razoável e, certamente, impactou na execução a cargo dos estados e do Distrito Federal.

267. A necessidade de empenhar e inscrever em restos a pagar decorria do entendimento de que os recursos deveriam ficar vinculados orçamentariamente ao exercício de 2020, inclusive nos entes subnacionais.

268. Em relação à União, tal vinculação foi plenamente garantida, tanto que os recursos já foram empenhados, liquidados e pagos.

269. Em relação aos entes subnacionais, a vinculação ao orçamento de 2020 não era obrigatória, pois os recursos financeiros recebidos ou a receber (no caso da reversão) que venham a ser programados em 2021 ou que tenham sido programados em 2020 e não inscritos em restos a pagar podem perfeitamente ser incorporados ao orçamento de 2021, utilizando-se o previsto nos §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, que estabelece que se considera como publicada ‘a programação constante de dotação destinada a esse fim na lei orçamentária vigente divulgada em Diário Oficial ou em meio de comunicação oficial’. Dessa forma, fica garantida a utilização dos recursos até o final de 2021.

270. Ressalte-se que não se afasta, aqui, a possibilidade de utilização dos recursos além desse prazo, pois a discussão sobre a devolução dos recursos quando cessarem os efeitos da pandemia, no caso dos recursos do SUS e do SUAS, foi postergada pelos seguintes motivos destacados pelo Ministro Bruno Dantas, no Voto condutor do Acórdão 73/2021-Plenário:

‘27. Dada a relevância da questão, anuo à proposta de realização da oitiva. Todavia, tenho dúvidas se este é o melhor momento para firmarmos qualquer entendimento sobre o assunto. O término da pandemia ainda não se vislumbra no horizonte. Para que esta Corte tome decisões mais acertadas sobre o que deve ser feito quando a crise cessar, acredito que seja necessário ter maior compreensão e visão dos seus efeitos.’

271. Como já levantado anteriormente, a garantia da utilização dos recursos até o final de 2021 traz impactos no prazo de apresentação do relatório de gestão final previsto no art. 16 do Decreto 10.464/2020:

‘Art. 16. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão o relatório de gestão final a que se refere o Anexo I à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo no prazo de cento e oitenta dias, contado da data em que se encerrar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

§ 1º O não envio do relatório de gestão final no prazo estabelecido no **caput** ensejará em responsabilização do gestor responsável e as devidas providências para recomposição do dano.

§ 2º A apresentação do relatório de gestão final a que se refere o Anexo I não implicará a regularidade das contas.

§ 3º A Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo poderá solicitar informações adicionais que permitam verificar a aplicação regular dos recursos

repassados, caso entenda necessário, sem prejuízo de instauração de tomada de contas especial.’

272. Como a extensão do prazo de aplicação dos recursos, no mínimo, é passível por mais um ano, faz-se necessário o ajuste, pelo mesmo período, do prazo fixado no art. 16 para envio do relatório de gestão final.

273. Em conformidade com o previsto no art. 5º, §2º, do Decreto 10.464/2020, os relatórios de gestão finais devem ser preenchidos na Plataforma +Brasil. A fixação de um novo prazo final para apresentação dos relatórios não inviabiliza que os relatórios dos entes que já concluíram a destinação dos recursos e/ou a sua reversão, no caso dos municípios, sejam lançados antecipadamente na plataforma, medida que deve ser estimulada pela Secretaria Especial da Cultura e que se alinha à previsão contida no art. 17 do atual regulamento, que impõe ampla publicidade e transparência à destinação dos recursos por parte dos entes subnacionais.

274. É importante destacar, nesse sentido, que a Medida Provisória 1.019/2020 incluiu, no parágrafo único do art. 14-A, outro dispositivo para garantia da transparência na execução dos recursos, nos seguintes termos:

‘Parágrafo único. O ente responsável deverá publicar, preferencialmente em seu sítio eletrônico, no formato de dados abertos, as informações sobre os recursos que tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar, com identificação do beneficiário e do valor a ser executado em 2021.’

275. Alinhando-se ao entendimento sobre a aplicação dos recursos destinados emergencialmente à cultura com o entendimento exarado no Acórdão 73/2021-Plenário, faz-se necessária a alteração no regulamento da Lei Aldir Blanc, o que impõe a realização de comunicação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Turismo.

276. Faz-se necessário, também, que a Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo oriente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto à possibilidade de uso dos recursos em 2021, com a devida adequação em seus orçamentos, nos casos em que não tenham ocorrido o empenho e a inscrição em restos a pagar, da seguinte forma:

I – Em relação aos Municípios:

a) no que se refere a recursos programados até 14/1/2021, que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso;

b) calculem o montante estritamente necessário para liquidação dos valores inscritos em restos a pagar em 2020 e para garantir o empenho, a liquidação e o pagamento das ações incluídas na lei orçamentária de 2021 em conformidade com a alínea ‘a’ acima, providenciando, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei Aldir Blanc, a reversão para os Estados do valor correspondente à diferença entre o saldo financeiro existente e o valor calculado;

II – Em relação aos Estados:

a) no que se refere a recursos não executados, recebidos da União ou oriundos de reversão, e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021;

b) adotem a mesma medida em relação a recursos oriundos de reversões futuras;

c) observem, na aplicação de recursos oriundos das reversões, a importância de que as ações a serem programadas busquem contemplar os setores artísticos dos municípios que realizaram ou venham a realizar as reversões dos recursos;

III – Em relação ao Distrito Federal:

a) no que se refere aos recursos não executados e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021.

Proposta de encaminhamento:

277. Ante o exposto, propõe-se:

a) Fixar o entendimento de que os recursos repassados para enfrentamento dos efeitos da pandemia na área cultural podem ser utilizados até o final de 2021, mesmo que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, por tratar-se de transferências obrigatórias da União, em observância ao Acórdão 4074/2020-TCU-Plenário e ao parágrafo único do art. 8º da LC 101/2001 – LRF;

b) Comunicar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Turismo da possibilidade de utilização dos recursos da Lei Aldir Blanc pelos entes subnacionais em 2021, ainda que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, e da necessidade de alterar o decreto que regulamentou a Lei Aldir Blanc, retirando os dispositivos que colidem com o entendimento acima e readequando o prazo previsto para apresentação do relatório de gestão final por parte dos entes subnacionais;

c) Determinar à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo que oriente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto à possibilidade de uso dos recursos em 2021, com a devida adequação em seus orçamentos, nos casos em que não tenham ocorrido o empenho e a inscrição em restos a pagar, da seguinte forma:

I – Em relação aos Municípios:

a) o que se refere a recursos programados até 14/1/2021 que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso;

b) calculem o montante estritamente necessário para liquidação dos valores inscritos em restos a pagar em 2020 e para garantir o empenho, a liquidação e o pagamento das ações incluídas na lei orçamentária de 2021 em conformidade com a alínea ‘a’ acima, providenciando, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei Aldir Blanc, a reversão para os Estados do valor correspondente à diferença entre o saldo financeiro existente e o valor calculado;

II – Em relação aos Estados:

a) no que se refere a recursos não executados, recebidos da União ou oriundos de reversão, e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021;

b) adotem a mesma medida em relação a recursos oriundos de reversões futuras;

c) observem, na aplicação de recursos oriundos das reversões, a importância de que as ações a serem programadas busquem contemplar os setores artísticos dos municípios que realizaram ou venham a realizar as reversões dos recursos;

III – Em relação ao Distrito Federal:

a) no que se refere aos recursos não executados e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021.

7. CONCLUSÃO

278. O objeto deste processo de Acompanhamento consistiu nas ações emergenciais previstas na Lei 14.017/2020 – Lei Aldir Blanc.

Seus principais objetivos consistiram 1) na mitigação dos riscos de realização de pagamentos irregulares, 2) em favorecer a correta cobertura do auxílio financeiro a todos os beneficiários elegíveis e 3) ampliar as medidas de publicidade e transparência das informações relativas à execução da Lei Aldir Blanc.

279. Foram prospectados cinco conjuntos de riscos: cadastramento dos entes na plataforma +Brasil, monitoramento/verificação da elegibilidade do beneficiário; implementação do programa de ações emergenciais; monitoramento dos resultados do programa e transparência das ações. O detalhamento da análise de tais riscos pode ser encontrado no Apêndice I.

280. Por conseguinte, com vistas ao atendimento dos objetivos do Acompanhamento e à mitigação dos riscos, foram concebidas duas questões de auditoria. A questão inicial compreendeu os riscos de execução do apoio financeiro e visava a analisar os mecanismos de controle implementados para a execução das ações emergenciais de forma a evitar fraudes e gargalos na condução dos programas.

281. Foram constatadas inconsistências na análise dos requerimentos para recebimento da renda emergencial com relação ao critério que veda a percepção cumulativa por aqueles que são, também, beneficiários do auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/2020. O reprocessamento dos requerimentos gerou um benefício potencial de R\$ 10.936.800,00. Foram identificados ainda pagamentos no valor de R\$ 2.756.400,00 com indícios que contrariam os critérios de elegibilidade previstos no art. 6º da Lei Aldir Blanc, conforme resultado de processamento dos requerimentos pelo sistema Dataprev.

282. A segunda questão visava a analisar a transparência das informações relativas à Lei Aldir Blanc. Com relação aos procedimentos de transparência adotados com vistas à divulgação de informações aos potenciais beneficiários e ao fortalecimento do controle social, a Secult disponibilizou um conjunto de esclarecimentos sob a forma de FAQ em seus sítios eletrônicos. Foram promovidos diversos eventos, que contaram com a participação do MTur/Secult, deste Tribunal e da CNM, junto a representantes dos entes subnacionais e do setor cultural para a socialização de informações e esclarecimentos acerca dos repasses, aplicações e prestações de contas dos recursos concedidos.

283. A Secult, em parceria com o Ministério da Economia, disponibilizará painel contendo informações relativas a planos de ação cadastrados na Plataforma +Brasil, extratos das contas bancárias e de dados do BB Ágil, dados dos beneficiários, valores pagos e modalidade do benefício para cada pagamento identificado nos extratos. Embora acessível por meio de um **link** público, a sua divulgação em sítio oficial da Secult e do Ministério da Economia ainda não foi realizada.

284. A partir da análise dos extratos bancários do sistema BB Ágil, contendo operações efetuadas até 26/2/2021, verificou-se que apenas 0,58% dos pagamentos apresentavam a classificação quanto ao tipo de benefício (renda emergencial, subsídio mensal, pagamentos relacionados às ações de fomento). Essa classificação deve ser realizada pelos entes subnacionais após os pagamentos. Além disso, foram constatadas movimentações financeiras sem a identificação dos beneficiários, bem como a transferência de recursos para outras contas bancárias dos próprios entes subnacionais que, neste último caso, totalizavam R\$ 14,4 milhões até 29/12/2020.

285. Essa ausência de detalhamento dificulta a identificação de eventuais irregularidades na execução das ações emergenciais. Assim, as medidas ora implantadas para assegurar a rastreabilidade dos recursos e a transparência das informações mostraram-se insuficientes para permitir o seu controle social e a avaliação da efetividade da política pública emergencial destinada ao setor cultural.

286. Com relação à programação e execução financeira do auxílio emergencial, o crédito extraordinário de R\$ 3 bilhões foi aberto em 9/7/2020. A regulamentação das condições de

repasso e utilização dos recursos ocorreu em 17/8/2020 e os recursos foram repassados entre 11/9 e 13/11/2020, após inserção do plano de ação na solução tecnológica desenvolvida na Plataforma +Brasil.

287. A descentralização dos recursos teve início quase seis meses após o reconhecimento do estado de calamidade pública e foi completada a menos de dois meses para o término do exercício de 2020. Assim, os prazos finais para a programação dos recursos pelos municípios e pelos estados que receberam o último lote de transferências financeiras acabaram sendo 14/1/2021 e 15/3/2021, respectivamente. Ainda considerando os prazos legais, os recursos revertidos pelos municípios aos estados poderiam ser destinados até 26/3/2021.

288. Em 29/12/2020, o governo federal, por meio da MP 1.019/2020, determinou que os valores a serem executados no exercício financeiro de 2021 deveriam ser empenhados e inscritos em restos a pagar no exercício de 2020. Subsequentemente, o MTur/Secult orientou os gestores subnacionais a manter os recursos não inscritos em restos a pagar em suas respectivas contas específicas até a emissão de orientação quanto a sua devolução (peça 58).

289. Em particular, com relação às ações de fomento de estados e Distrito Federal (inciso III do art. 2º da Lei 14.017/2020), foi efetuado levantamento junto aos portais estaduais e distrital, sendo constatada a publicação de 280 editais, que totalizaram R\$ 907.558.739,16, em suas previsões iniciais, valor correspondente a 59,8% das transferências financeiras efetuadas aos estados e ao Distrito Federal.

290. Os valores pagos na execução das ações emergenciais pelos entes subnacionais, estimados a partir da diferença entre o montante repassado pela União e o saldo das contas correntes específicas, em 31/12/2020, evidenciaram acentuada amplitude entre os estados, assim como entre o agrupamento dos municípios pertencentes a cada um dos estados. Entre os estados, a amplitude variou entre o pagamento de 100% dos recursos transferidos a cerca de 1%, ao passo que entre os agrupamentos dos municípios por estados, essa oscilação foi de 97% a 46%.

291. Com fundamento nos entendimentos constantes dos Acórdãos 3.225/2020, 4.074/2020 e 73/2021, todos prolatados pelo Plenário do TCU, defende-se que os recursos da Lei Aldir Blanc apresentam natureza jurídica de transferências federais obrigatórias, podem ser executados até 31/12/2021, independentemente da inscrição em restos a pagar, e só podem ser devolvidos em caso de não aplicação em sua finalidade – a saber, o apoio ao setor cultural para enfrentamento da pandemia de COVID-19. Enfatiza-se o argumento do relator dessas deliberações de que as ações de combate aos efeitos da pandemia se estendem para além de 31/12/2020, e que a conjuntura pandêmica deve ser considerada por ocasião da interpretação das normas.

292. Nesse sentido, destaca-se a previsão do parágrafo único do art. 8º da LRF que define que ‘os recursos legalmente vinculados a finalidade específica’ – tais como os recursos da Aldir Blanc – devem ser ‘utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso’.

293. Salienta-se a necessidade de promover esforços com vistas à aplicação pelos entes subnacionais do valor total do auxílio financeiro de forma a conferir maior efetividade na execução da política pública. A execução parcial desse montante trará reflexos negativos na mitigação dos efeitos da pandemia e na recuperação do setor. Evidencia-se a quantidade de trabalhadores informais na cadeia produtiva cultural e o grande número de espaços e organizações artísticas e culturais que podem ser beneficiados a partir da execução das ações emergenciais dentro de um prazo compatível com as circunstâncias pandêmicas existentes.

294. O emprego da metodologia Ágil neste Acompanhamento possibilitou, ao longo de todo o trabalho, o compartilhamento de todos os resultados intermediários, a análise conjunta e a discussão quanto às propostas de solicitações de informações e de ações intermediárias com os gestores das medidas emergenciais. De modo geral, as sugestões propostas pela equipe de fiscalização durante o desenvolvimento dos trabalhos, para o aperfeiçoamento dos procedimentos de operacionalização das ações e das medidas para conferir maior alcance à transparência, foram bem acolhidas pelos gestores.

295. Em face das constatações relatadas e das sugestões feitas diretamente aos gestores durante o Acompanhamento, são propostas recomendações e determinações voltadas para o aprimoramento dos mecanismos de controle e dos instrumentos de publicidade e transparência das informações referentes às ações emergenciais, e para o alcance de maior efetividade dessa política pública destinada ao setor cultural.

296. Com fundamento no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o relatório preliminar da fiscalização (peça 65) foi encaminhado à análise da Secretaria Especial da Cultura e da Controladoria-Geral da União, destinatários de recomendações e/ou determinações propostas. As manifestações (peças 75 e 76) foram analisadas no Apêndice II, e, considerando que não foram apresentadas consequências negativas ou soluções diversas, as propostas de encaminhamento foram mantidas em sua essência.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

297. Ante todo o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, com a seguinte proposta:

a) **Informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação no período de 20/7/2020 a 26/3/2021 da execução da Lei Aldir Blanc (Lei 14.017/2020) e concluiu que foi descentralizado para os Municípios, Estados e Distrito Federal o total de R\$ 2,96 bilhões; sendo que, até 1º/3/2021, foram executados cerca de R\$ 2,16 bilhões pelos entes subnacionais (correspondentes a aproximadamente 73% do total);

b) **Fixar o entendimento**, com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de que os recursos repassados para enfrentamento dos efeitos da pandemia na área cultural, por tratarem de transferências obrigatórias da União, podem ser utilizados até o final de 2021, mesmo que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, à luz da jurisprudência do TCU e do que estabelece o parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 – LRF;

c) **Comunicar** à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Turismo da possibilidade de utilização dos recursos da Lei Aldir Blanc pelos entes subnacionais em 2021, ainda que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, e da necessidade de alterar a regulamentação da Lei Aldir Blanc, retirando os dispositivos que colidem com o entendimento acima e readequando o prazo previsto para apresentação do relatório de gestão final;

d) **Recomendar** à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que:

d.1) oriente e dê ampla divulgação aos entes subnacionais acerca da funcionalidade de identificação de indícios de pagamentos indevidos disponibilizada por meio do Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev);

d.2) mantenha monitoramento, por meio do Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev), dos indícios de pagamentos indevidos realizados no âmbito da Lei Aldir Blanc, notifique as ocorrências identificadas aos entes subnacionais, alertando-os acerca da possibilidade de responsabilização prevista no art. 2º, § 9º, do Decreto 10.464/2020;

d.3) adote como critério para a análise dos relatórios de gestão finais, dentre outros, indícios de pagamentos indevidos identificados pelo Sistema do Auxílio Emergencial da

Cultura (Dataprev); indícios de concentração indevida de pagamentos aos beneficiários da Lei Aldir Blanc com base nos dados extraídos no sistema BB Ágil, vedada pelos art. 6º, § 3º, e art. 9º, § 1º, do Decreto 10.464/2020; adequado preenchimento das classificações das movimentações de recursos no sistema BB Ágil; identificação individualizada dos beneficiários dos recursos nos extratos bancários e transferência de recursos para contas bancárias diversas das contas criadas para a execução da Lei Aldir Blanc;

d.4) oriente os entes subnacionais para a necessidade do preenchimento, no sistema BB Ágil, das classificações das movimentações de saída de recursos das contas bancárias;

d.5) oriente os entes subnacionais para que cumpram, na integralidade, o previsto no art. 17 do Decreto 10.464/2020, disponibilizando em seus portais: **banner** ou **link** de acesso fácil às informações relativas à Lei Aldir Blanc; informações no formato de dados abertos; informações sobre as datas de realização dos eventos e **links** de acesso aos eventos virtuais custeados por recursos do programa.

e) **Determinar** à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 30 dias a contar da ciência da deliberação, que:

e.1) oriente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto à possibilidade de uso dos recursos em 2021, com a devida adequação em seus orçamentos, nos casos em que não tenham ocorrido o empenho e a inscrição em restos a pagar, da seguinte forma:

e.1.1) Em relação aos Municípios:

e.1.1.1) no que se refere a recursos programados até 14/1/2021 que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso;

e.1.1.2) calculem o montante estritamente necessário para liquidação dos valores inscritos em restos a pagar em 2020 e para garantir o empenho, a liquidação e o pagamento das ações incluídas na lei orçamentária de 2021 em conformidade com a alínea 'a' acima, providenciando, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei Aldir Blanc, a reversão para os Estados do valor correspondente à diferença entre o saldo financeiro existente e o valor calculado;

e.1.2) Em relação aos Estados:

e.1.2.1) no que se refere a recursos não executados, recebidos da União ou oriundos de reversão, e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021;

e.1.2.2) adotem a mesma medida em relação a recursos oriundos de reversões futuras;

e.1.2.3) observem, na aplicação de recursos oriundos das reversões, a importância de que as ações a serem programadas busquem contemplar os setores artísticos dos municípios que realizaram ou venham a realizar as reversões dos recursos;

e.1.3) Em relação ao Distrito Federal:

e.1.3.1) no que se refere aos recursos não executados e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021.

e.2) com apoio da Dataprev e do Banco do Brasil no que couber:

e.2.1) solucione as inconsistências entre os pagamentos identificados nos extratos bancários e o indicador de 'indício de pagamento indevido' no sistema Dataprev;

e.2.2) apresente análise de viabilidade de alternativas para o processamento, pela Dataprev, de todos os CPFs e CNPJs que receberam recursos do programa, e não apenas

aqueles listados nos requerimentos encaminhados pelos entes subnacionais, e a disponibilização do resultado do processamento aos entes para que adotem as providências cabíveis, alertando-os acerca da possibilidade de responsabilização prevista no art. 2º, § 9º, do Decreto 10.464/2020;

e.2.3) apresente análise de viabilidade de alternativas para identificação precisa do saldo dos valores pagos a cada beneficiário da Lei Aldir Blanc.

f) **Recomendar** à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que divulgue as informações de beneficiários finais da Lei Aldir Blanc no Portal de Transparência do Governo Federal.

g) **Informar** à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19, coordenado pela Procuradoria-Geral da República), à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, à Controladoria-Geral da União e à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordao;

h) Autorizar a divulgação do Relatório de Acompanhamento no sítio eletrônico do Tribunal;

i) Encerrar o presente acompanhamento por cumprimento do seu objetivo.”
É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Acompanhamento com o objetivo de avaliar as ações desenvolvidas pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, ou por outros órgãos e entidades, voltadas à implementação das medidas emergenciais destinadas ao setor cultural, no âmbito da Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), com vistas a minimizar a possibilidade de ocorrência de fraudes ou pagamentos irregulares, bem como verificar a transparência na divulgação de informações aos beneficiários e à sociedade em geral.

2. A ação de controle foi realizada em conjunto pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento e pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, no âmbito do Programa Coopera instituído por este Tribunal, com vistas a apoiar o gestor público e a sociedade no desempenho de ações emergenciais adotadas para o enfrentamento da crise decorrente da Covid-19.

3. A fiscalização foi iniciada pela extinta Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho, que elaborou uma estratégia de acompanhamento em que o papel fiscalizatório desta Corte de Contas contemple também uma atuação preventiva junto aos gestores responsáveis pela implementação das medidas emergenciais destinadas ao setor cultural no âmbito da Lei Aldir Blanc, de forma a tentar aprimorar a gestão dos gastos, sem, no entanto, exigir demandas excessivas dos gestores que já se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual e sem interferências no andamento das ações governamentais que estão sendo desenvolvidas.

4. Após a reestruturação organizacional ocorrida no TCU a partir do ano deste 2021, o presente acompanhamento ficou a cargo da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, que deu continuidade à estratégia de acompanhamento inicialmente estabelecida pela SecexTrabalho.

5. O relatório em tela aborda a primeira fase do acompanhamento que tem como foco a identificação de riscos e a orientação dos gestores acerca de potenciais problemas detectados no desenvolvimento das ações por eles pretendidas, os quais podem vir a comprometer a efetividade da implementação da Lei Aldir Blanc.

II

Visão Geral do Objeto

6. Aldir Blanc, compositor e poeta, autor de grandes sucessos da Música Popular Brasileira, como “O Bêbado e a Equilibrista”, canção eternizada na voz da cantora Elis Regina, foi uma das vítimas dos efeitos da Covid-19.

7. O poeta que criou o hino da redemocratização do Brasil e fez o país inteiro pedir a volta do irmão do Henfil não tinha plano de saúde e morreu em um hospital público no Rio de Janeiro, na madrugada de 4 de maio de 2020, quando sua família organizava uma arrecadação voluntária e virtual (vaquinha virtual) para auferir recursos a fim de transferi-lo para um hospital da rede particular.

8. A morte de Aldir Blanc é emblemática, pois ilustra a situação da maioria dos artistas no Brasil que não possui estabilidade financeira e sofre diretamente os efeitos da crise provocada pela pandemia.

9. Com a adoção do isolamento social como medida para evitar a propagação da Covid-19, atividades que não são de primeira necessidade foram total ou parcialmente interrompidas e, em grande parte das cidades brasileiras, houve completa suspensão da realização de eventos culturais. **Shows** com ingressos já vendidos foram cancelados, filmes prontos ou em fase final de confecção tiveram suas estreias postergadas, novelas, que absorvem parte significativa da mão de obra do setor cultural do país, tiveram suas gravações suspensas.

10. Pesquisa realizada pela Associação Brasileira dos Produtores de Eventos (Abrape) indica que ainda no início da pandemia, em abril de 2020, mais de 50% dos eventos programados para todo o ano tinham sido “cancelados, adiados ou estavam em situação incerta”. Como a indústria cultural trabalha com remuneração por projeto executado, com as paralisações milhares de pessoas estão tendo dificuldades financeiras.

11. Com esse fechamento generalizado dos espaços culturais, sem os recursos provenientes da cobrança de ingressos e diante da suspensão de patrocínios, os artistas perderam sua fonte de renda. Trata-se de uma vasta cadeia produtiva que tem, no artista, sua ponta mais visível, mas que inclui dezenas de outras atividades associadas, mesmo que de forma indireta, aos eventos culturais, desde técnicos de luz e som, camareiras, figurinistas, contrarregistas e demais profissionais que atuam por trás das câmeras ou dos palcos até uma vasta rede de fornecedores terceirizados ou autônomos.

12. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html?=&t=down-loads>), 44% dos profissionais ligados ao setor cultural atuam de forma autônoma, ou seja, não ganham salário fixo nem têm carteira assinada e, ao ficarem sem trabalho por esses longos períodos, não conseguem garantir seu sustento. Ainda segundo as estatísticas do IBGE, trata-se de um setor que empregava 5,2 milhões de pessoas em 2018.

13. Para se ter uma dimensão do impacto econômico da pandemia no setor cultural, segundo Nota Técnica elaborada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (<https://www.cedeplar.ufmg.br/noticias?start=30>), intitulada “Efeitos da Covid-19 na Economia da Cultura no Brasil”, uma paralisação de apenas três meses nas atividades culturais pode ocasionar prejuízos ao setor da ordem de R\$ 11,1 bilhões.

14. Diante desse grave quadro de crise sanitária e econômica, a Lei 14.017, de 29 de junho de 2020, carinhosamente denominada Lei Aldir Blanc, foi criada com o intuito de promover ações para garantir uma renda emergencial para trabalhadores da cultura e para manutenção dos espaços culturais brasileiros durante o período de pandemia da COVID-19.

15. A Lei Aldir Blanc prevê a adoção de três tipos de medidas mitigadoras dos efeitos no setor cultural da pandemia causada pela Covid-19: a) transferência de recursos federais, no montante de R\$ 3 bilhões, para aplicação em ações emergenciais por parte dos entes federativos; b) atuação de instituições financeiras federais, mediante disponibilização de linhas de crédito e/ou renegociação de dívidas, objetivando o fomento de atividades culturais e a possibilidade de aquisição de equipamentos por parte de pessoas físicas que trabalham no setor cultural ou de microempresas e empresas de pequeno porte cujo objeto social tenha finalidade cultural; e c) prorrogação, por um ano, dos prazos para a aplicação dos recursos no âmbito dos programas e políticas federais de apoio à cultura.

16. Quanto à implementação de ações emergenciais destinadas ao setor cultural, a previsão é de execução descentralizada pelos 26 estados, pelo Distrito Federal e por 5.569 municípios, preferencialmente, por meio de fundos locais de cultura, a partir da transferência de recursos pela União (R\$ 3 bilhões).

17. Tais ações emergenciais são operacionalizadas pelos poderes executivos estaduais e municipais, os quais, consoante o atendimento a condições de elegibilidade pré-definidas, encaminham autorizações de pagamentos a serem efetivados pelo Banco do Brasil, mediante três formas diferentes de auxílio financeiro.

18. A primeira forma de auxílio financeiro é o pagamento de uma renda emergencial constituída de três parcelas, cada uma no valor de R\$ 600,00, pagas aos trabalhadores da cultura que tiveram suas atividades interrompidas, podendo tal auxílio ser estendido pelo mesmo prazo de prorrogação do auxílio emergencial previsto no art. 2º da Lei 13.982/2020.

19. A segunda é o pagamento de subsídio mensal para a manutenção de espaços artísticos e culturais e demais formas de organizações culturais, no valor mínimo de R\$ 3 mil e máximo de R\$ 10 mil, segundo critérios pré-estabelecidos, nos casos de atividades interrompidas em consequência das medidas de distanciamento social. Importante salientar que esse subsídio não pode ser concedido para espaços culturais criados pela administração pública, nem para estabelecimentos mantidos por grupos empresariais ou geridos pelos serviços sociais autônomos.

20. A terceira forma de auxílio financeiro prevista na Lei Aldir Blanc é para: a) beneficiar programas de apoio e fomento de atividades culturais promovidos a partir de editais, chamadas públicas e prêmios; b) aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural; e c) outras iniciativas

destinadas à manutenção de agentes e de espaços culturais (promoção de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais e de manifestações culturais, além da realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais). Este conjunto de ações emergenciais deve corresponder a, no mínimo, vinte por cento dos recursos repassados pela União (art. 2º, inc. III, da Lei 14.017/2020).

21. Segundo a Lei 14.017/2020, o repasse de recursos da União deve ser efetivado da seguinte forma: a) 50% em benefício dos estados e do Distrito Federal, dos quais 20% de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% proporcionalmente à população; e b) 50% aos municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% proporcionalmente à população.

22. Para dar subsídio às unidades da Federação no processo de elegibilidade para pagamento de auxílio financeiro, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) desenvolveu um sistema informatizado para cadastramento dos potenciais beneficiários da renda emergencial (trabalhadores da cultura) e do subsídio mensal (espaços artísticos e culturais e outras formas de organizações culturais).

23. O Banco do Brasil também participou da operacionalização dessas ações emergenciais no setor cultural, por meio da solução tecnológica BB Ágil que efetua o repasse dos recursos e permite a rastreabilidade dos valores transferidos aos entes federativos, de tal forma que as informações financeiras são armazenadas na Plataforma +Brasil, do Ministério da Economia.

24. Cumpre destacar que a Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo formalizou diversos acordos de cooperação para otimizar a implementação das medidas emergenciais previstas na Lei Aldir Blanc, dentre os quais podem ser destacados os seguintes: a) com o Departamento de Transferências Voluntárias da União do Ministério da Economia, para a utilização da Plataforma +Brasil; b) com o Ministério da Cidadania, para compartilhamento da base de dados do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm); c) com a Secretaria da Receita Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para uso de seus bancos de dados; d) com a Secretaria do Governo Digital do Ministério da Economia, para acesso a dados do Sistema SIAPE; e e) com o Ministério da Defesa, para uso do cadastro de militares.

25. Ressalte-se, ainda, que a liberação dos recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal estava condicionada tanto à indicação, pelos referidos entes, de agência de relacionamento do Banco do Brasil, quanto à apresentação do respectivo plano de ação para execução dos recursos na Plataforma +Brasil e à subsequente aprovação desse plano pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, para só então serem autorizados os pagamentos, sendo que o repasse de recursos federais seria efetivado em até dez dias após essa aprovação.

26. A previsão inicial acerca da implementação da Lei Aldir Blanc era de que a transferência dos recursos pela União seria feita por tranches, consoante a data de aprovação dos planos de ação, em até dez dias, e de acordo com o seguinte cronograma de pagamento:

Planos de ação aprovados	Prazo máximo de pagamento
Lote 1 – até 1º/9/2020	11/9/2020
Lote 2 – de 2/9 a 16/9/2020	26/9/2020
Lote 3 – de 17/9 a 1º/10/2020	11/10/2020
Lote 4 – de 2/10 a 16/10/2020	26/10/2020

Quadro 1 - Cronograma dos prazos de transferências dos auxílios emergenciais

27. Posteriormente, por meio do Comunicado 7/2020 da Secretaria Especial da Cultura (peça 59), o prazo para pagamento do Lote 4 foi prorrogado para 13/11/2020, por conta de dificuldades encontradas para geração de conta bancária na Plataforma +Brasil, quanto aos municípios que tiveram que complementar seus planos de ação antes de assinarem seus termos de adesão.

28. Após o repasse da verba federal, todas as movimentações de saída de recursos deveriam ser classificadas e identificadas, nas contas bancárias correspondentes, por meio do sistema BB Ágil do Banco do Brasil.

29. A Lei Aldir Blanc prevê que os recursos transferidos aos municípios que não tenham sido empregados na finalidade prevista ou não tenham sido objeto de programação orçamentária, consoante comprovação por meio de publicação efetuada no prazo de até 60 dias após a descentralização dos recursos, deveriam ser revertidos ao fundo estadual de cultura, de tal forma que o respectivo estado teria, por sua vez, mais outros sessenta dias para comprovar a destinação dada a esses recursos.

30. Quanto aos recursos que não tenham sido objeto de aplicação na finalidade prevista, nesse prazo total de 120 dias, após a descentralização dos recursos por parte da União, a previsão legal é que sejam restituídos à Conta Única do Tesouro Nacional, no prazo de dez dias.

31. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória 1.019, de 29/12/2020, que alterou a Lei 14.017/2020, no tocante à execução da programação financeira e aos prazos para a realização das despesas relativas às ações emergenciais destinadas ao setor cultural, tendo sido introduzido um dispositivo legal o qual estabelece que, para efetivação de pagamentos no exercício de 2021, deve ter ocorrido o empenho e a inscrição em restos a pagar no ano de 2020.

32. Em razão da publicação da MP 1.019/2020, a Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural, subunidade da Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, emitiu o Comunicado 1/2021, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 11/01/2021 (peça 58), por meio do qual orienta os gestores estaduais, distritais e municipais que não tenham inscritos os recursos transferidos em restos a pagar, a mantê-los na conta específica até a publicação de outro comunicado orientativo quanto ao procedimento para devolução desses recursos.

33. Tal comunicado ainda não tinha sido emitido pela Secretaria Especial da Cultura quando a unidade técnica concluiu o presente relatório de acompanhamento que está sendo submetido a julgamento nesta sessão plenária.

34. Especificamente no tocante às características dos recursos federais transferidos no âmbito da Lei Aldir Blanc, nessa primeira etapa de acompanhamento por parte desta Corte de Contas, foram destacados gráficos que descrevem essas características.

35. Quanto à distribuição de recursos entre os Estados e o Distrito Federal, os três gráficos a seguir apresentam um perfil de como esse repasse de verba federal foi implementado.

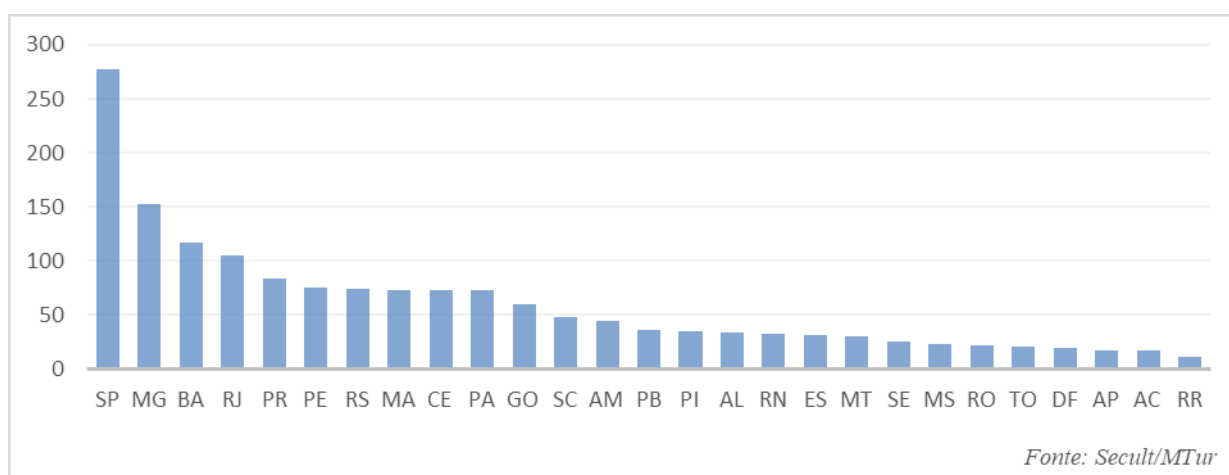


Gráfico 1 - Montante das transferências aos estados e DF (em R\$ milhões)

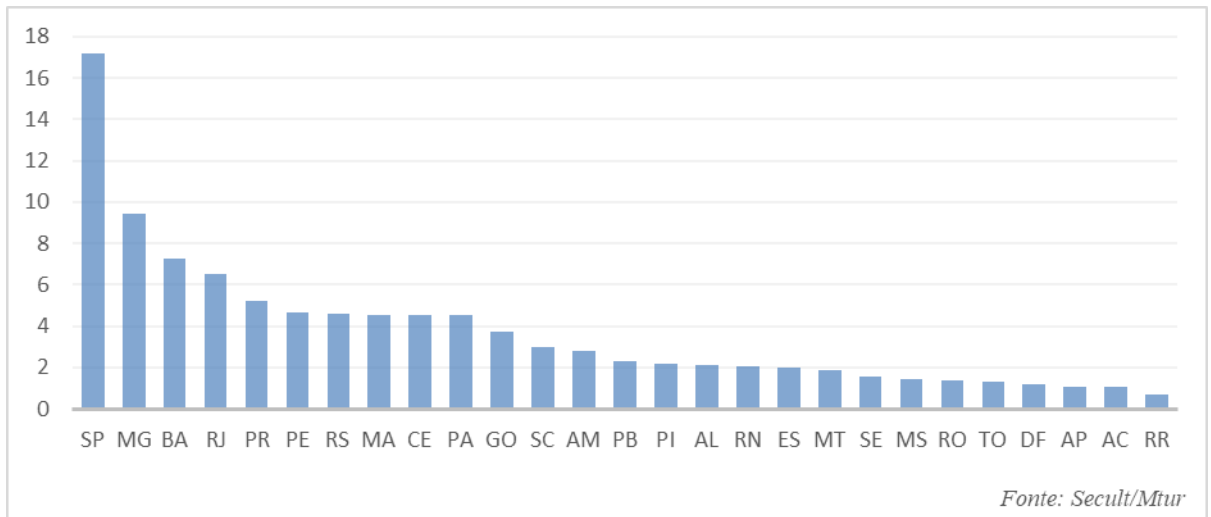


Gráfico 2 - Percentual de transferências da União, por estado

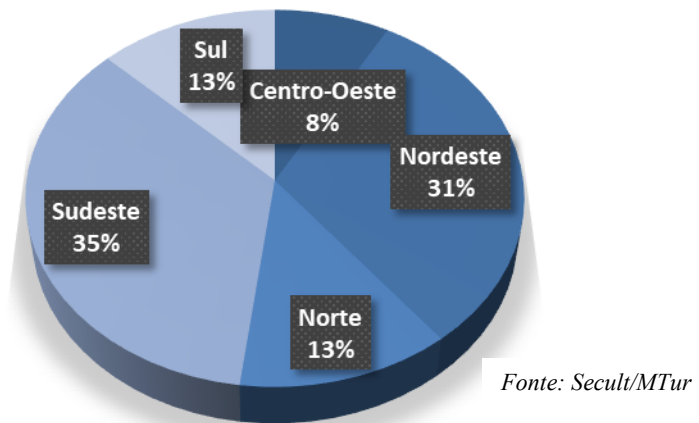


Gráfico 3 – Distribuição das Transferências da União na Lei Aldir Blanc, por região

36. Tomando como base o saldo remanescente nas contas bancárias dos entes federativos em 31/12/2020, foi definida como “escoamento implícito” em relação à verba federal recebida por meio da Lei Aldir Blanc a diferença entre a quantia que havia sido repassada pela União e esse saldo remanescente. Os gráficos a seguir ilustram o comportamento desse “escoamento implícito”.

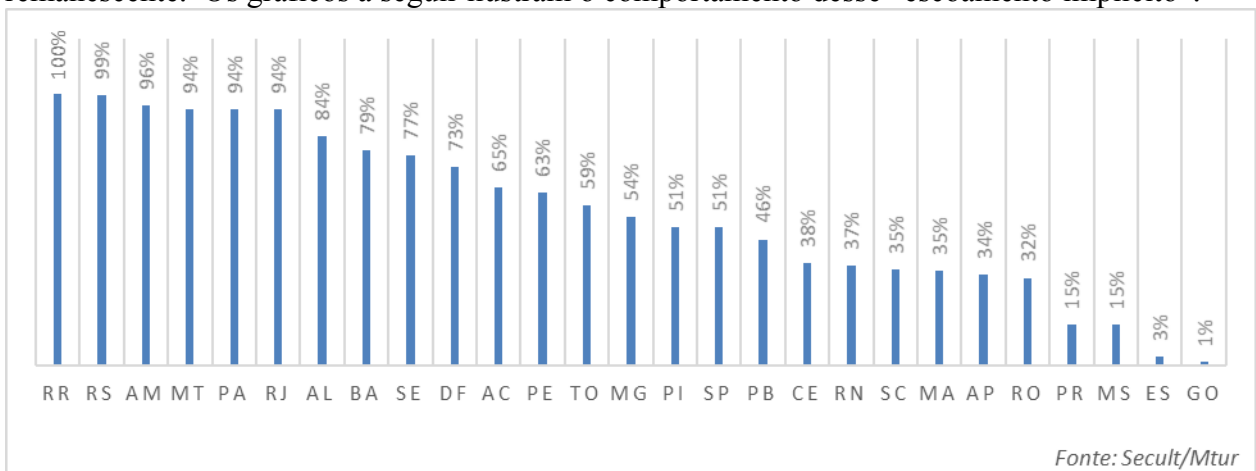


Gráfico 4 – Percentual de escoamento implícito dos estados

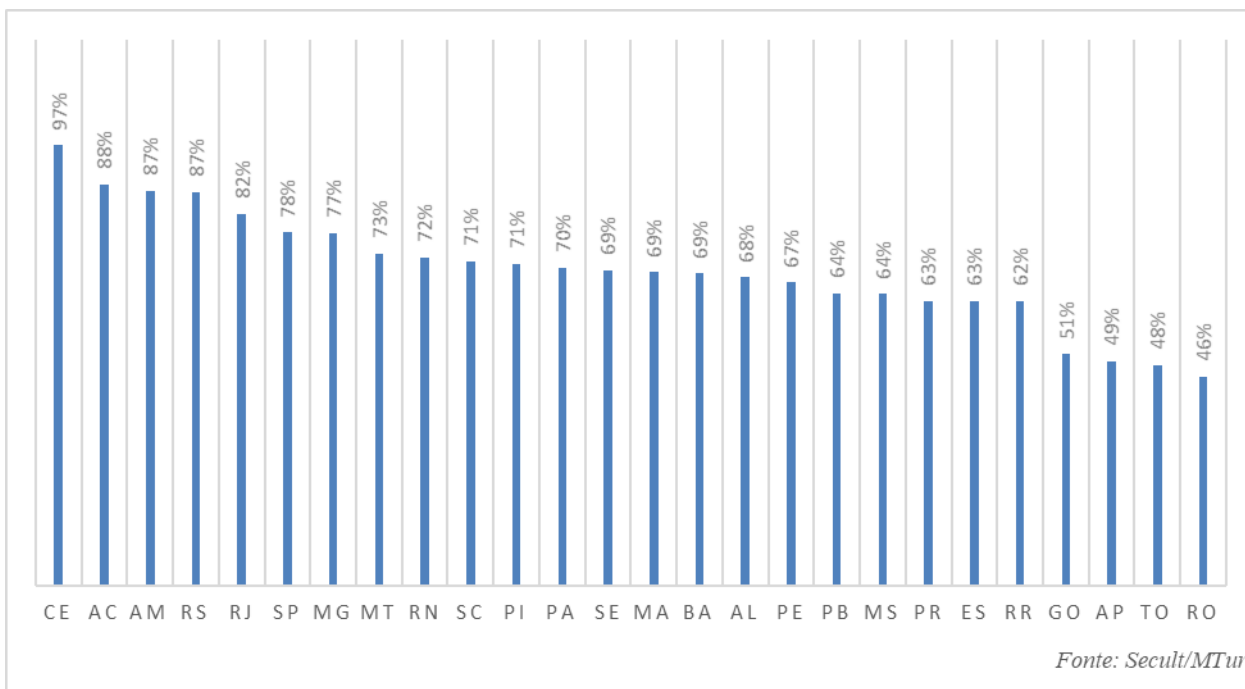


Gráfico 5 – Percentual de escoamento implícito dos recursos dos municípios por estado

37. No que diz respeito aos pagamentos realizados com utilização de recursos da Lei Aldir Blanc, o gráfico abaixo ilustra a distribuição desses pagamentos ao longo do tempo.

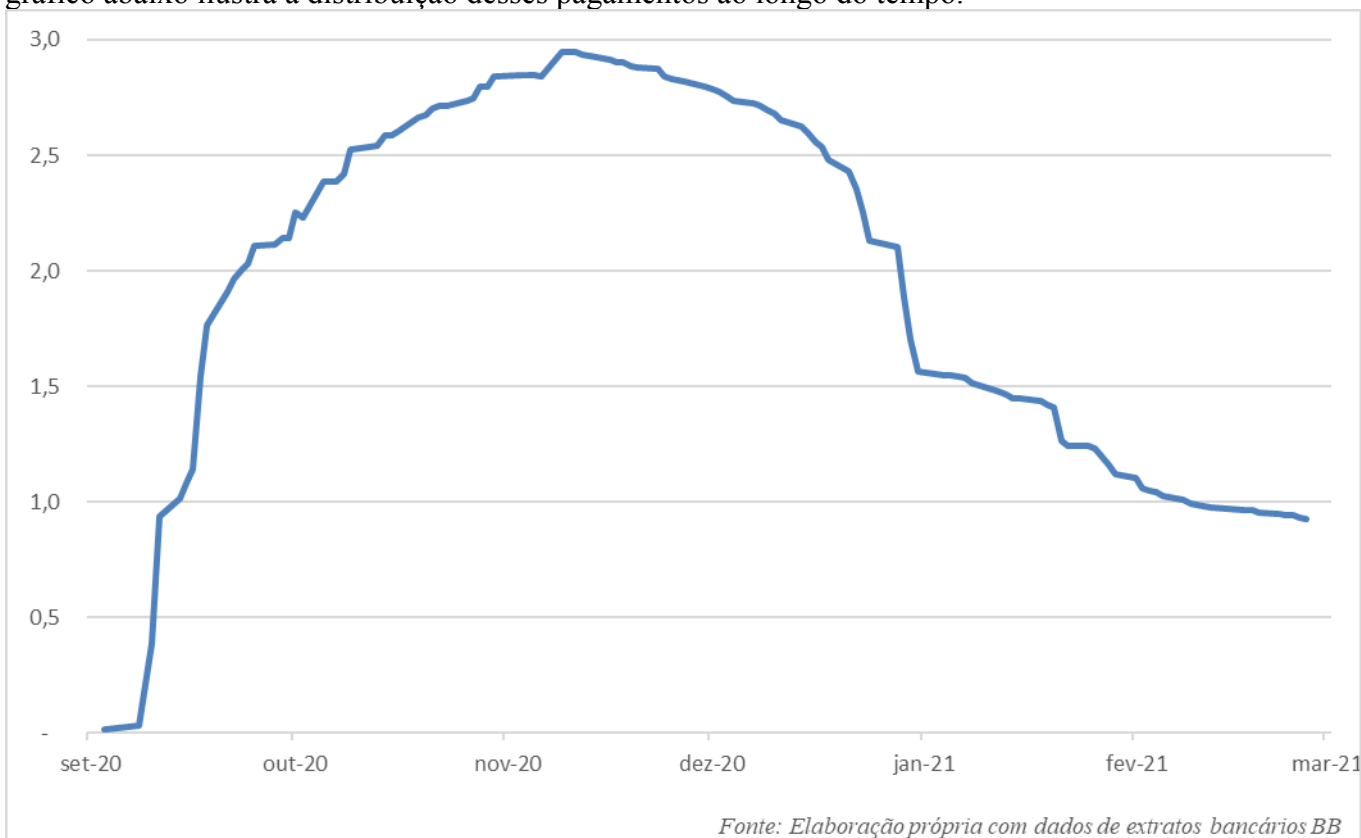


Gráfico 6 – Evolução do saldo das contas bancárias de todos os entes subnacionais (em R\$ bilhões)

38. Cumpre destacar que, em Nota Técnica enviada a este Tribunal de Contas da União pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo (peça 64), consta a informação de que, no início de março de 2021, havia aproximadamente R\$ 800 milhões transferidos por meio da Lei Aldir

Blanc que remanesçam nas contas específicas, sem terem sido utilizados para pagamentos relacionados às finalidades previstas na legislação.

39. Acrescente-se que, em uma amostra que contempla cerca de 25% dos municípios beneficiados, verificou-se que apenas 23% realizaram inscrição desses saldos remanescentes como recursos em restos a pagar, conforme prescrito no art. 14-A da Lei 14.017/2020, contido na Medida Provisória 1.019/2020.

III

Da natureza jurídica dos recursos da Lei Aldir Blanc

40. Primeiramente é preciso destacar que os recursos federais transferidos por meio da Lei Aldir Blanc não são provenientes da arrecadação de tributo algum nem têm origem na repartição de receita federal efetivamente arrecadada. No exercício de 2020, sequer houve receita corrente suficiente para a União repartir, com as unidades federativas, montante superior ao proporcionalmente devido em função dos parâmetros fixados nos artigos 153, § 5º, 158 e 159 da Carta Magna.

41. Pelo contrário, com o cenário de crise sanitária e econômica e a perspectiva de queda de arrecadação, a União teve que recorrer à emissão de títulos públicos para honrar as despesas necessárias ao enfrentamento da pandemia (total de R\$ 634 bilhões), de tal forma que as transferências decorrentes da Lei Aldir Blanc contribuíram para esse endividamento e para a formação de um déficit primário de R\$ 742,3 bilhões, ampliando o saldo da dívida pública federal e contribuindo para o descumprimento da ‘Regra de Ouro’ constitucional (R\$ 346 bilhões em 2020).

42. Ressalto que tanto a Lei Aldir Blanc quanto a Emenda Constitucional 106/2020 e a Lei Complementar 173/2020 atuam no disciplinamento de normas gerais e específicas do regime extraordinário fiscal e financeiro, e todas têm seu objetivo principal especificamente voltado para o enfrentamento da pandemia, de tal forma que os repasses financeiros decorrentes dessas legislações se enquadram como transferências de natureza obrigatória.

43. Alinhada a esse posicionamento, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 4.074/2020 – Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas), firmou os seguintes entendimentos a respeito da natureza federativa dos recursos transferidos aos entes federativos no contexto da pandemia de Covid-19:

“9.2.1. os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem:

9.2.1.1. despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, devendo o Ministério da Economia se abster de considerar tais despesas no rol de deduções para fins de cálculo da receita corrente líquida federal;

9.2.1.2. obrigação incondicional da União para concretizar os objetivos da Emenda Constitucional 106/2020, **mantida a natureza federal da transferência obrigatória, que se sujeita à fiscalização e ao controle dos órgãos federais, incluindo o Tribunal de Contas da União**, aplicando-se, subsidiariamente, para os repasses vinculados ou destinados a ações e serviços públicos de saúde, a solidariedade ativa dos órgãos de controle presente no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, consoante a tese constante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 33.079;

9.2.2. para fins do disposto na alínea ‘a’ do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o teor do item 9.2.1.1 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário deve se restringir aos valores transferidos ou repassados pela União a estados, ao Distrito Federal e a municípios decorrentes da repartição de receita corrente originária do produto da efetiva arrecadação de tributos federais ou de outros ingressos públicos, repartição essa resultante de determinação constitucional ou legal que estabeleça a distribuição de cota ou percentual incidente sobre a respectiva receita corrente;

9.3. modular os efeitos do entendimento contido no item 9.2.1.1 deste acórdão para fins de cálculo da receita corrente líquida da União, de maneira que passe a vigorar a partir do 2º bimestre de 2020, com fundamento no § 4º do art. 927 do Código de Processo Civil;”

(grifos acrescidos)

44. Importante explicitar, como bem ponderado pela unidade técnica, que, no bojo do TC 024.304/2020-4 o qual culminou no Acórdão 4.074/2020 – Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas), foram também abordados os recursos transferidos por força da Lei Aldir Blanc, tendo sido atribuída a mesma natureza dos recursos descentralizados por meio da Lei Complementar 173/2020, ou seja, **caracteriza-se como despesa própria da União, entregue, de forma incondicional, por meio de transferência obrigatória.**

IV

Do montante significativo de recursos ainda não utilizados

45. Quanto ao significativo montante de recursos da Lei Aldir Blanc que ainda não foram utilizados para a finalidade prevista (R\$ 800 milhões), o primeiro aspecto a ser observado é o fato de a pandemia ter se agravado em 2021, de tal forma que é imprescindível rever os prazos originalmente fixados naquela legislação.

46. No Boletim do Observatório Covid-19 da Fundação Osvaldo Cruz – Fiocruz publicado em 02 de março de 2021, constou um alerta de que, pela primeira vez desde o início da pandemia, houve em todo o país o agravamento simultâneo de diversos indicadores, como o crescimento do número de casos e de óbitos, a manutenção de níveis altos de incidência da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), a alta positividade de testes e a sobrecarga dos hospitais. O painel descrito indica 19 Unidades da Federação com taxas de ocupação de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo – UTI acima de 80%, quando no Boletim anterior eram apenas 12 entes federativos.

47. Tem-se, portanto, uma conjuntura que leva à previsão de incremento nas crises sanitária, social e econômica, sendo que cumpre ao governo federal garantir que as ações implementadas no combate à pandemia alcancem seus objetivos de mitigar os impactos negativos da Covid-19 e, principalmente, de dar proteção aos mais vulneráveis.

48. Nesse sentido, há que se destacar a previsão de que a crise no setor cultural ganhe proporções ainda mais graves em 2021, de tal forma que a finalidade da criação da Lei Aldir Blanc não será alcançada se for mantida a diretriz de devolução dos recursos não empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020.

49. Ademais, conforme salientado no relatório precedente, no caso dos recursos oriundos da Lei Aldir Blanc, a descentralização da verba federal só foi iniciada em setembro de 2020, quando já transcorridos quase seis meses do estado de calamidade pública, restando apenas 4 meses para o término do exercício financeiro. Àqueles que receberam os primeiros lotes de recursos foi dado prazo de quatro meses para executar as ações emergenciais, enquanto os entes federativos que receberam recursos no último lote, concluído em 13/11/2020, tiveram menos de dois meses para realizar a execução da despesa.

50. Há que se destacar que, no caso da reversão dos recursos para o fundo estadual de cultura, a situação é ainda mais crítica, pois o prazo final para os municípios transferirem os recursos para os estados expirou já no exercício de 2021.

51. Toda essa dinâmica dificulta bastante a execução a cargo dos estados, DF e municípios, especialmente em relação às ações previstas nos incisos II e III do art. 2º da Lei Aldir Blanc.

52. Ressalte-se que esta não é a primeira vez em que este Tribunal se posiciona acerca da necessidade de postergação de prazos para execução de despesas no combate aos efeitos da Covid-19, mormente após o recrudescimento da pandemia.

53. Nesse sentido, transcrevo, a seguir, trecho do Voto do Ministro Bruno Dantas que embasou o Acórdão 73/2021 - Plenário:

“14. Vejo que, de fato, as transferências fundo a fundo realizadas pelo Ministério da Cidadania possuem a mesma natureza das transferências fundo a fundo efetuadas pelo Ministério da Saúde, não havendo motivo para que sejam tratadas de maneira distinta.

15. No voto que fundamentou o Acórdão 3.225/2020-Plenário, este Tribunal assim amparou o entendimento contido no item 9.1.4:

‘24. Solicitação do Tesouro Nacional a respeito do item a.4 da proposta de recomendação da Semag objeto das oitivas.

24.1. Sobre esse ponto, a Secretaria do Tesouro Nacional junta a Nota Técnica 24/2020- PO/SE/MS do Ministério da Saúde com a preocupação de que o item a.4 da proposta de recomendação da Semag objeto das oitivas possa gerar a obrigação de devolução de recursos passados fundo a fundo a estados e municípios para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

24.2. Na conclusão da referida nota, a situação é assim sintetizada:

‘3. CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Este documento aborda a viabilidade da execução, em 2021, pelos fundos de saúde de estados, municípios e Distrito Federal, de recursos transferidos pelo FNS em 2020 para enfrentamento da pandemia, na hipótese, bastante provável, de que esta persista ao menos no início do próximo exercício financeiro.

3.2. Em conclusão, entende-se que, da perspectiva da política sanitária para enfrentamento da pandemia de COVID-19, haverá prejuízo à saúde pública caso os recursos já transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos entes subnacionais para enfrentamento da COVID-19 tenham de ser devolvidos em 2021.

3.3. Da perspectiva das normas de execução orçamentária e financeira, entende-se ser viável considerar que a entrega dos recursos do FNS aos fundos de saúde locais por meio de transferências regulares e automáticas (fundo a fundo) e das obrigatórias, com empenho, liquidação e pagamento da despesa pelo Ministério da Saúde ainda no exercício de 2020, caracteriza pleno atendimento dos requisitos previstos na EC nº 106/2020, desde que observada a finalidade de enfrentamento da pandemia. **Portanto, tais recursos transferidos pelo FNS em 2020 poderiam ser aplicados por estados, municípios e Distrito Federal em 2021, sem confrontar o ‘Orçamento de Guerra’.**

3.4. No entanto, a complexidade da matéria pode possibilitar avaliações divergentes, com possíveis desdobramentos relevantes para a saúde pública. Nesse sentido, sugere-se que a questão seja submetida às unidades responsáveis pela coordenação do Governo, de maneira a ensejar o debate e a definição de posição única sobre a matéria, com isso evitando incertezas sobre a continuidade das ações de enfrentamento da pandemia ou então provocando a proposição de adequações normativas que venham a ser entendidas como necessárias.’

24.3. Reputo que o Ministério da Saúde e a Secretaria do Tesouro Nacional têm razão quando defendem que os recursos repassados a estados e municípios fundo a fundo para enfrentamento da pandemia, ainda que não sejam empenhados, liquidados e pagos em 2020, não precisam ser devolvidos aos cofres da União.

24.4. As regras de empenho e execução de despesas atinentes a essas transferências automáticas não se confundem com as regras de transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, contratos ou outros instrumentos congêneres.

24.5. No caso da transferência fundo a fundo pelo Ministério da Saúde, o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorre com a transferência dos valores aos entes subnacionais.

24.6. A eventual necessidade de devolução desses recursos não estaria fundada em condição temporal, mas na situação de não aplicação dos valores na finalidade

prevista.

24.7. Por fim, entendo que, de fato, haverá prejuízo à saúde pública caso os recursos já transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos entes subnacionais para enfrentamento da Covid-19 tenham de ser devolvidos em 2021.

24.8. Assim, merece ser acatado o pedido de ajuste do item a.4 da recomendação para excetuar os repasses fundo a fundo realizados pelo Ministério da Saúde.’

16. **De forma semelhante, nos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Cidadania para enfrentamento à pandemia, o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorreram em 2020, não estando sua devolução fundada em condição temporal, mas sim na ausência de aplicação dos valores na finalidade prevista. Além disso, também haveria prejuízos severos à assistência social dos atingidos pela crise sanitária, se fosse determinada a devolução desses recursos.**

17. As semelhanças entre as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social já podem ser observadas na Constituição Federal.

18. A Carta Magna, em seu art. 194, trata dos direitos à saúde em conjunto com os direitos à assistência social e, no seu art. 195, § 10, assim estabelece:

‘§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.’

19. As normas que regulamentam as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) conferem aos dois sistemas contornos bastante semelhantes.

20. No caso do SUS, o sistema é organizado pela Lei 8.080/1990. Para o SUAS, a norma inicial de regência é a Lei 8.742/1993, complementada pela Lei 9.604/1998 e pelo Decreto 7.788/2012.

21. Em ambos os sistemas, os repasses são feitos para destinações específicas, descritas na legislação, cabendo devolução se constatados desvios.

22. Não existe previsão de devolução para a situação em que os recursos são transferidos no exercício (ou seja, empenhados, liquidados e pagos pela União) e não utilizados pelos entes subnacionais (empenhados, liquidados e pagos pelos entes) no mesmo exercício. **Em outras palavras, a devolução de tais recursos não está condicionada a evento temporal, como já afirmado.**

23. É verdade que, nestes autos, não estamos tratando de repasses fundo a fundo corriqueiros, ou seja, aqueles que acontecem de forma automática, **mas sim de transferências que foram motivadas em razão da pandemia de Covid-19. De qualquer forma, ainda assim, não se vislumbra norma que estabeleça a devolução desses valores no final de 2020 caso não utilizados pelos entes subnacionais em 2020. A imposição é a de que tais valores sejam utilizados para o combate à pandemia, sob pena de devolução.**

24. **Nessa linha, é importante destacar que os efeitos da pandemia não findaram em 31/12/2020, mas continuam em pleno vigor, tendo em vista o número atual de casos e mortes diários, bem como o início apenas recente do programa de vacinação. Portanto, também sob a óptica dos fatos, não caberia a devolução dos recursos repassados para prestação de assistência social em razão da calamidade.”**

(grifos acrescidos)

54. Diante de todo esse contexto, manifesto minha anuência à determinação sugerida pela unidade instrutiva neste primeiro relatório de acompanhamento, nos exatos termos a seguir transcritos de sua proposta de encaminhamento:

“e) **Determinar** à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 30 dias a contar da ciência da deliberação, que:

e.1) oriente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto à possibilidade de uso dos recursos em 2021, com a devida adequação em seus orçamentos, nos casos em que não tenham ocorrido o empenho e a inscrição em restos a pagar, da seguinte forma:

e.1.1) Em relação aos Municípios:

e.1.1.1) no que se refere a recursos programados até 14/1/2021 que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso;

e.1.1.2) calculem o montante estritamente necessário para liquidação dos valores inscritos em restos a pagar em 2020 e para garantir o empenho, a liquidação e o pagamento das ações incluídas na lei orçamentária de 2021 em conformidade com a alínea 'a' acima, providenciando, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei Aldir Blanc, a reversão para os Estados do valor correspondente à diferença entre o saldo financeiro existente e o valor calculado;

e.1.2) Em relação aos Estados:

e.1.2.1) no que se refere a recursos não executados, recebidos da União ou oriundos de reversão, e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021;

e.1.2.2) adotem a mesma medida em relação a recursos oriundos de reversões futuras;

e.1.2.3) observem, na aplicação de recursos oriundos das reversões, a importância de que as ações a serem programadas busquem contemplar os setores artísticos dos municípios que realizaram ou venham a realizar as reversões dos recursos;

e.1.3) Em relação ao Distrito Federal:

e.1.3.1) no que se refere aos recursos não executados e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021.”

V

Riscos identificados

55. Para esta fase da ação de controle foram identificados os riscos que poderiam dificultar ou impedir o alcance dos objetivos pretendidos, agrupados da seguinte forma:

Risco quanto ao cadastramento dos entes na Plataforma +Brasil:

55.1. dificuldade de ser realizado o cadastramento dos responsáveis e dos planos de ação, por parte dos entes da Federação, bem como de ser efetuada a alocação de recursos por modalidade no plano de ação, com alta probabilidade de descumprimento do que preceitua o art. 2º da Lei 14.017/2020.

Riscos relativos à verificação da elegibilidade do beneficiário:

55.2. possibilidade de liberação pelo ente subnacional de recursos da Lei Aldir Blanc para beneficiário não elegível ou em valores indevidos.

Riscos associados à implementação do programa de auxílio emergencial:

55.3. na fase de implementação do programa emergencial, o principal fator de risco identificado foi a indefinição de critérios objetivos para concessão do benefício de que trata o art. 2º, inciso II, da Lei 14.017/2020, a cargo dos municípios.

Riscos quanto à transparência das ações emergenciais:

55.4. foi detectada uma dificuldade de se efetuar a publicação tempestiva das informações no portal da transparência.

Riscos quanto ao monitoramento/avaliação dos resultados do programa:

55.5. Foram identificados alguns fatores com potencial para comprometer o monitoramento e a avaliação dos resultados do programa de auxílio emergencial para o setor cultural.

56. Quanto ao risco associado à dificuldade de cadastramento dos responsáveis e dos planos de ação na Plataforma +Brasil, as soluções apontadas foram: a) estabelecimento de um canal de comunicação “Fale com Turismo”, e-mail: auxilioemergencialartista@turismo.gov.br; b) realização de um acompanhamento permanente por parte da ouvidoria do Ministério do Turismo; e c) elaboração de manuais para as unidades federativas, com divulgação nos canais oficiais.

57. Nesse sentido, importante explicitar que o Ministério da Economia já disponibilizou dois tutoriais com informações para validação do cadastro dos gestores locais, bem como para o cadastro do respectivo fundo cultural na Plataforma +Brasil, como possibilidade de esclarecimento de dúvidas quanto à plataforma, por meio do canal de teleatendimento do Ministério da Economia (0800 978 9008) ou pelo portal de serviços (<https://portaldeservicos.economia.gov.br>), além da disponibilização de um vídeo explicativo para preenchimento do plano de ação na Plataforma +Brasil, de uma página da Secretaria Especial da Cultura (<http://portalsnc.cultura.gov.br/auxiliocultura>), com endereço de e-mail para perguntas (auxiliocultura@turismo.gov.br) e de **link** para **webchat** (esclarecimentos de dúvidas).

58. No tocante aos riscos relativos à verificação da elegibilidade do beneficiário, constatou-se uma série de falhas: a) estrutura existente era insuficiente para esclarecimentos acerca do sistema Dataprev nos canais de atendimento; b) havia uma dificuldade de operacionalização por parte dos entes federativos, de tal forma que recursos eram liberados com valores equivocados ou em prol de beneficiários não elegíveis; e c) dados do Caged e do e-Social não estavam atualizados e existiam inconsistências entre as informações prestadas pelo ente subnacional e as bases de dados federais.

59. Para combater esses riscos já foram implementadas medidas mitigadoras com disponibilização na página da Secretaria Especial da Cultura de tutoriais do sistema de auxílio emergencial da cultura e da plataforma e de lista de perguntas frequentes com as respectivas respostas, além de vídeos explicativos com as funcionalidades do sistema Dataprev. Foi ainda criado um tutorial para troca de senha e um guia de registro de chamada no canal de atendimento da Dataprev, além de um canal para esclarecimentos de dúvidas (<https://suporte.dataprev.gov.br/>), com endereço de e-mail para perguntas (auxiliocultura@turismo.gov.br) e de **link** para **webchat** (esclarecimentos de dúvidas).

60. Quanto à ação mitigadora proposta pela equipe de fiscalização de dar maior transparência aos dados com informações sobre CPF/CNPJ e valores recebidos, tal medida ainda está pendente de implementação, sendo que há duas iniciativas em andamento: uma de negociação com a Controladoria-Geral da União para a divulgação das informações no Portal da Transparência do Governo Federal e outra de desenvolvimento de um painel pelo Ministério da Economia.

61. No que diz respeito aos riscos na implementação do programa de auxílio emergencial, o que a equipe de fiscalização do TCU observou foi que os entes federativos muitas vezes não estabelecem critérios objetivos para concessão do benefício ou então não dão a devida publicidade aos parâmetros de julgamento adotados para selecionar os beneficiados para recebimento de recursos da Lei Aldir Blanc.

62. Diante desse contexto, importante que haja incentivo ao controle social, com campanhas orientadoras, bem como estabelecimento de canal de comunicação “Fale com Turismo” – e-mail auxilioemergencialartista@turismo.gov.br, acompanhamento pela ouvidoria do Ministério do Turismo e disponibilização de informação, no Relatório de Gestão, acerca da publicação do ato formal com a definição de critérios objetivos utilizados.

63. Ressalte-se que algumas medidas mitigadoras já foram implementadas como, por exemplo, a disponibilização na página da Secretaria Especial da Cultura de tutorial do sistema de auxílio emergencial da cultura, a divulgação de lista de perguntas frequentes e respectivas respostas e a apresentação de vídeos explicativos com as funcionalidades do sistema Dataprev.

64. Diante do risco de ocorrer publicação insuficiente e/ou desatualizada dos dados de execução em portais oficiais (planos de ação, valores pagos, beneficiários e modalidade de

recebimento), faz-se necessário definir processos de trabalho, responsabilidades e periodicidade de atualização das informações no portal de transparência, além da busca por canais oficiais diversificados, inclusive com utilização de redes sociais para disseminar informações.

65. Nesse sentido, já consta na página oficial da Secretaria Especial da Cultura publicação com as seguintes informações: a) Anexo III do Decreto 10.464/2020, alterado pelo Decreto 10.489/2020, com a discriminação de valores destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios; b) Comunicado 1/2020 com cronograma de pagamento; c) tutoriais e vídeos explicativos sobre as ações emergenciais; e d) **link** para **webchat** e e-mail (auxiliocultura@turismo.gov.br), para obtenção de informações e esclarecimentos de dúvidas.

66. Foi constatado também o uso de redes sociais da Secretaria Especial da Cultura para divulgação das ações emergenciais objeto da Lei Aldir Blanc, bem como a publicação de vídeos de curta duração sobre o assunto no **Instagram** e no **Facebook**, e de notícia no **Twitter**. Acrescente-se que a Confederação Nacional dos Municípios tem adotado iniciativas para divulgação do benefício, assim como unidades estaduais de cultura, em especial com publicações em cartilhas orientativas.

67. Há ainda potencial risco de comprometimento do monitoramento e da avaliação dos resultados do programa de auxílio emergencial para o setor cultural, por conta dos seguintes aspectos: ineficiência administrativa dos estados, Distrito Federal e municípios; risco de que os beneficiários do programa deixem de apresentar suas prestações de contas; transferência dos recursos recebidos efetuada para outra conta bancária diferente daquela prevista no Decreto; preenchimento incorreto de informações no sistema BB Ágil; ausência de informações nos sistemas acerca dos responsáveis pela gestão dos recursos; e falta de pessoal suficiente para analisar o grande volume de documentos existente.

68. Diante desse contexto, com apresentação de relatórios de gestão incompletos, torna-se muito difícil rastrear a execução dos recursos, o que prejudica a necessária identificação dos responsáveis pela verificação da elegibilidade do beneficiário, pela liberação dos pagamentos e pela apresentação dos relatórios finais de gestão.

69. Algumas possíveis ações de mitigação dos riscos acima mencionados são: monitoramento constante das ocorrências; avisos nos canais de comunicação e notificação dos prazos para envio dos relatórios de gestão; adoção de medidas de responsabilização; geração de relatórios com identificação de responsáveis em cada etapa das ações; alocação adequada de recursos humanos; definição de mapa de processo de análise de relatórios de gestão, contemplando prazos e metas; geração de alertas automáticos pelos sistemas utilizados; e encaminhamento de orientações adequadas aos gestores subnacionais, de forma a minimizar a necessidade de realização de diligências.

70. Importante ressaltar que, nesse primeiro acompanhamento desta Corte de Contas, tendo em vista que a fase de prestação de contas ainda não foi iniciada no âmbito do Governo Federal, não houve como identificar ações mitigadoras que tenham sido implementadas quanto ao risco de comprometimento do monitoramento e da avaliação dos resultados do programa de auxílio emergencial.

VI

Conclusão

71. O impacto da pandemia sobre a cultura e a economia criativa é muito forte, uma vez que, no estado de calamidade pública que se instalou no ano de 2020, com a proibição de aglomerações, grande parte das atividades desse setor teve que ser paralisada, só havendo perspectiva de retorno após o fim dessa crise sanitária.

72. Segundo estudo realizado pela Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo (SEC), em parceria com o Sebrae e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), intitulado “Pesquisa de Conjuntura do Setor de Economia Criativa – Efeitos da Crise da Covid-19”, em 2020, o PIB do setor criativo que abrange a cultura foi de R\$ 129,9 bilhões, uma redução de 31,8% em relação a 2019. Para o ano de 2021, a previsão é que o PIB alcance R\$ 181,9 bilhões, de tal forma que, no biênio 2020/2021, a economia criativa terá acumulado uma perda de R\$ 69,2 bilhões.

73. Diante desse contexto, a Lei 14.017/2020, carinhosamente chamada de Lei Aldir Blanc, surgiu como uma forma de minimizar os efeitos negativos da Covid-19 no setor cultural, autorizando o repasse de um total de R\$ 3 bilhões aos entes da Federação, com o objetivo de prestar auxílio financeiro para custear o apoio emergencial para o setor cultural. No que concerne à distribuição desses recursos federais, foi transferido R\$ 1,5 bilhão aos estados e ao Distrito Federal e a mesma quantia, aos municípios.

74. Trata-se de legislação criada com o objetivo de alcançar os mais vulneráveis, numa tentativa de minimizar a atual crise do setor cultural, garantindo uma renda emergencial aos trabalhadores da área de cultura (pagamento de três parcelas mensais sucessivas no valor de R\$ 600,00), o pagamento de subsídio mensal a espaços culturais e artísticos, micro e pequenas empresas culturais, organizações e instituições culturais que estejam com suas atividades paralisadas por conta do isolamento social, além de custear ações para incentivo à produção cultural como editais e prêmios, bem como aquisição de bens e serviços vinculados a esse setor.

75. Essa dotação de R\$ 3 bilhões trouxe um grande desafio de controle para a Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, que atualmente possui uma estrutura administrativa muito enxuta.

76. Importante ressaltar que o repasse de recursos da Lei Aldir Blanc ocorreu, em quatro lotes, apenas no último quadrimestre de 2020 (de 11/09/2020 a 13/11/2020), o que contribuiu para que as unidades federativas não tenham conseguido utilizar toda a verba federal durante aquele exercício, sendo que, no início de 2021, havia um montante significativo de recursos ainda não utilizados para a finalidade prevista (R\$ 800 milhões).

77. Nesse sentido, não pode ser ignorado o fato de a pandemia ter piorado em 2021, com o agravamento simultâneo de diversos indicadores, como o crescimento do número de casos e de óbitos, a manutenção de níveis altos de incidência da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), a alta positividade de testes e a sobrecarga dos hospitais, de tal forma que a crise no setor cultural tende a se agravar ainda mais.

78. Portanto, é imprescindível que sejam ampliados os prazos inicialmente previstos para emprego dos recursos da Lei Aldir Blanc na finalidade prevista, de modo que se faz adequada a determinação sugerida pela equipe de fiscalização, bem como é necessário que este Tribunal firme entendimento no sentido de que os recursos repassados para enfrentamento dos efeitos da pandemia na área cultural, por se tratarem de transferências obrigatórias da União, podem ser utilizados até o final de 2021, mesmo que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, à luz da jurisprudência do TCU (em especial o Acórdão 4.074/2020 – Plenário) e do que estabelece o parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 – LRF.

79. Outros aspectos que devem ser objeto de determinação do Tribunal, em consonância com a proposta de encaminhamento do Relatório de Acompanhamento, são as inconsistências detectadas entre os pagamentos identificados nos extratos bancários e o indicador de “índice de pagamento indevido” no sistema Dataprev, bem como a necessidade de rastreamento de todos os beneficiários da Lei Aldir Blanc, com registro dos respectivos CPF e CNPJ, além da especificação dos correspondentes valores recebidos.

80. Nesta primeira etapa do acompanhamento, foram mapeadas as fontes de risco com vistas a minimizar a possibilidade de fraudes, pagamentos irregulares, bem como avaliar a transparência na divulgação de informações aos beneficiários e à sociedade em geral.

81. Importante ressaltar que a equipe de fiscalização encaminhou, previamente, minuta do Relatório de Acompanhamento à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, a fim de contribuir tempestiva e oportunamente para o aprimoramento da atuação da Administração Pública, tendo sido apresentadas diversas sugestões/orientações com o objetivo de mitigar as falhas e os riscos identificados, as quais devem ser acompanhadas nas próximas fases deste trabalho.

82. A proposta de encaminhamento da unidade técnica contempla também a remessa de informação acerca das conclusões desta primeira fase do acompanhamento à Câmara dos Deputados,

ao Senado Federal, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19, coordenado pela Procuradoria-Geral da República), à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, à Controladoria-Geral da União e à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo. Anuo a essa proposta de remessa de informações, sem prejuízo de também incluir o Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19 (CCOP), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República.

83. No tocante à proposta de expedição de recomendações à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, também manifesto minha anuência, com vistas ao aprimoramento da governança, ao necessário monitoramento para evitar a ocorrência de pagamentos indevidos e à adequada transparência acerca de todos os procedimentos adotados para cumprimento da Lei Aldir Blanc, garantindo-se uma atuação mais tempestiva por parte desta Corte de Contas.

84. Importante ressaltar, que, após o Relatório de Acompanhamento de que trata este processo já ter sido remetido ao meu gabinete, foi publicado, em 20 de abril de 2021, no Diário Oficial da União, o Decreto n. 10.683/2021 que altera o Decreto 10.464/2020, especialmente no tocante à possibilidade de execução de despesas até 31 de dezembro de 2021, com utilização de recursos da Lei Aldir Blanc, desde que tenham sido empenhadas e inscritas em restos a pagar em 2020.

86. Por último, cumpre destacar a pertinência do retorno dos autos à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação para dar continuidade a este Acompanhamento, bem como registrar meus elogios à atuação daquela unidade técnica, a quem parabeno, em nome de seu titular, o Secretário Alípio Dias dos Santos Neto, com extensão a todos aqueles se que se empenharam na realização deste trabalho.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 12 de maio de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1118/2021 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-026.157/2020-9.
- 1.1. Apenso: TC-034.036/2020-2.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V - Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Acompanhamento, previsto nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, com o objetivo de avaliar as ações desenvolvidas pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, ou por outros órgãos e entidades, voltadas à implementação das medidas emergenciais destinadas ao setor cultural, no âmbito da Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), especialmente no que tange à aplicação e ao controle dos créditos extraordinários abertos, no valor de R\$ 3 bilhões, pela Medida Provisória 990/2020.

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

9.1. informar à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação, no período de 20/7/2020 a 26/3/2021, da execução da Lei Aldir Blanc (Lei 14.017/2020) e concluiu que foi descentralizado para os Municípios, Estados e Distrito Federal o total de R\$ 2,96 bilhões; sendo que, até 1º/03/2021, foram executados cerca de R\$ 2,16 bilhões pelos entes federativos (correspondente a aproximadamente 73% do total);

9.2. fixar o entendimento, com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de que os recursos repassados para enfrentamento dos efeitos da pandemia na área cultural, por se tratar de transferências obrigatórias da União, podem ser utilizados até o final de 2021, mesmo que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, à luz da jurisprudência do TCU (em especial o Acórdão 4.074/2020 – Plenário) e do que estabelece o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3. comunicar a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Turismo sobre a possibilidade de utilização dos recursos da Lei Aldir Blanc pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em 2021, ainda que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, bem como acerca da necessidade de alterar a regulamentação da Lei Aldir Blanc, retirando os dispositivos que colidem com o entendimento desta Corte de Contas e readequando o prazo previsto para apresentação do relatório de gestão final;

9.4. recomendar à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. oriente e dê ampla divulgação aos entes federativos acerca da existência no Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev) da funcionalidade que permite a identificação de indícios de pagamentos indevidos;

9.4.2. efetue monitoramento, por meio do Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev), dos indícios de pagamentos indevidos realizados no âmbito da Lei Aldir Blanc, notificando as ocorrências identificadas às unidades da Federação e alertando-os acerca da possibilidade de responsabilização prevista no art. 2º, § 9º, do Decreto 10.464/2020;

9.4.3. adote, como critérios a serem observados na análise dos relatórios de gestão finais, a verificação da existência de indícios tanto de pagamentos indevidos identificados pelo Sistema do Auxílio Emergencial da Cultura (Dataprev), quanto de concentração de pagamentos aos beneficiários da Lei Aldir Blanc indicada no sistema BB Ágil e vedada pelos art. 6º, § 3º, e art. 9º, § 1º, do Decreto 10.464/2020, bem como a observância ao adequado preenchimento das classificações das movimentações de recursos no sistema BB Ágil e à identificação individualizada dos beneficiários dos recursos nos extratos bancários e na transferência de recursos para contas bancárias diversas das contas criadas para a execução da Lei Aldir Blanc;

9.4.4. oriente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a necessidade do preenchimento, no sistema BB Ágil, das classificações das movimentações de saída de recursos das contas bancárias, bem como para que se dê cumprimento, na integralidade, ao previsto no art. 17 do Decreto 10.464/2020, com a disponibilização das informações relativas à Lei Aldir Blanc em portais, **banner** ou **link** de acesso fácil, divulgando datas de realização dos eventos e **links** de acesso aos eventos virtuais custeados com recursos federais transferidos em cumprimento à aludida legislação;

9.5. determinar à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo que, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência da deliberação:

9.5.1. oriente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto à possibilidade de uso dos recursos da Lei Aldir Blanc no exercício de 2021, com a devida adequação orçamentária, nos casos em que não tenham ocorrido o empenho e a inscrição em restos a pagar, da seguinte forma:

9.5.1.1. em relação aos Municípios:

9.5.1.1.1. no que se refere a recursos programados até 14/1/2021 que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no § 4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021;

9.5.1.1.2. calculem o montante estritamente necessário para a liquidação dos valores inscritos em restos a pagar em 2020, garantindo o empenho, a liquidação e o pagamento das ações incluídas na lei orçamentária de 2021, em conformidade com o subitem 9.5.1.1.1 acima, providenciando, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei Aldir Blanc, a reversão para os Estados do valor correspondente à diferença entre o saldo financeiro existente e o valor calculado;

9.5.1.2. em relação aos Estados:

9.5.1.2.1. no que se refere a recursos não executados, recebidos da União ou oriundos de reversão, e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, façam constar, em conformidade com o previsto no § 4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021;

9.5.1.2.2. adotem a mesma medida em relação a recursos oriundos de reversões futuras;

9.5.1.2.3. priorizem, na aplicação de recursos oriundos das reversões, a implementação de ações em benefício do setor cultural dos municípios que efetuaram essas reversões;

9.5.1.3. em relação ao Distrito Federal:

9.5.1.3.1. no que se refere aos recursos não executados e que não tenham sido empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, faça constar, em conformidade com o previsto no §4º do artigo 10 do Decreto 10.464/2020, dotação específica destinada a esse fim na lei orçamentária anual do exercício em curso, garantindo sua aplicação até 31/12/2021.

9.5.2. com apoio da Dataprev e do Banco do Brasil no que couber:

9.5.2.1. solucione as inconsistências verificadas entre os pagamentos identificados nos extratos bancários e o indicador de “indício de pagamento indevido” no sistema Dataprev;

9.5.2.2. procure alternativas para o processamento, pela Dataprev, de todos os CPF e CNPJ que receberam recursos da Lei Aldir Blanc, e não apenas aqueles listados nos requerimentos encaminhados pelos entes federativos, propiciando a disponibilização do resultado do processamento

aos aludidos entes para que adotem as providências cabíveis, alertando-os acerca da possibilidade de responsabilização prevista no art. 2º, § 9º do Decreto 10.464/2020;

9.5.2.3. busque um mecanismo que permita a identificação precisa do saldo dos valores pagos a cada beneficiário da Lei Aldir Blanc.

9.6. recomendar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que divulgue as informações de beneficiários finais da Lei Aldir Blanc no Portal de Transparência do Governo Federal;

9.7. encaminhar cópia do Relatório de Acompanhamento elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (peça 79), bem como desta deliberação, juntamente com as partes integrantes que a fundamentam, à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República, à Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19 (CCOP), a cargo da Casa Civil da Presidência da República, à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev e à Controladoria-Geral da União, informando que as partes integrantes que fundamentam a deliberação podem ser acessadas por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordao;

9.9. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc) para prosseguimento do Acompanhamento.

10. Ata nº 16/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/5/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1118-16/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral