

FUNDO DE SAÚDE

RECURSOS – MOVIMENTAÇÃO - DECRETO ESTADUAL

Nº 11.180/2022

PROCESSO Nº : 771364/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, CESAR AUGUSTO NEVES LUIZ
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2141/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Caso concreto. Incidência do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno. Resposta a Consulta: Poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalizando do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Secretário Estadual de Saúde, Sr. Carlos Alberto Gebrim Preto, acerca do art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012¹, mais especificamente sobre a possibilidade de repasses efetuados pela Secretaria Estadual de Saúde a outras Secretarias por intermédio de Regime de Execução Orçamentária Descentralizada-REOD sejam computados no índice de 12% de gastos em ações e serviços de saúde.

A questão suscitada foi formulada nos seguintes termos:

o repasse efetuado pela Secretaria de Estado de Saúde à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Família, por intermédio de Regime de Execução Orçamentária Descentralizada-REOD, para fins de cofinanciamento de ações de saúde do Pequeno Cotoenglo, computa-se no

¹ Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 155](#) e dos recursos de que tratam o [art. 157](#), a [alínea “a” do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal](#), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

índice de 12% de gastos em ações e serviços de saúde, nos termos do artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012?.

Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná (PGE/PR) foi acostada na Peça nº 8, tendo sido relatadas as seguintes conclusões: (i) em princípio, a consulta que se pretende formular ao TCE provavelmente não será conhecida, uma vez que formulada em concreto, o que o Corte de Contas não admite; (ii) para que seja possível que os valores repassados pela SESA para custeio de despesas da OSC Pequeno Cotelengo sejam computados no índice de 12% como gastos de saúde, necessário que sejam observados os artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº. 141/2012 e que seja firmado Termo de Colaboração entre SESA e OSC; (iii) não há impedimento para que o termo de colaboração seja firmado com ambas as pastas (SESA e SEDEF) e o recurso do FUNSAUDE seja repassado por meio do REOD, desde que haja a definição clara das atribuições de cada pasta e a especificação das ações de saúde que serão custeadas com os recursos da saúde, observados os artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº. 141/2012; (iv) é também possível que cada Pasta celebre seu próprio Termo de Colaboração, o que deixaria mais clara a divisão das atribuições, ações, planos e metas, o que se recomenda.

Consulta recebida conforme Despacho nº 1435/23-GCAZ (Peça nº 12), restando destacado que apesar de referir-se a caso concreto, seria possível conhecer da consulta em razão da relevância do tema e devido à possibilidade de ser respondida em tese por este Tribunal, conforme preceito do art. 311, §1º, do Regimento Interno².

Após, o feito foi enviado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 2/24 (Peça nº 14), noticiou a inexistência de decisões com força normativa que pudessem auxiliar no deslinde da questão.

Na sequência, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), à 1ª Inspeção de Controle Externo (1ª ICE), à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), e ao Ministério Público de Contas (MPC).

A CGF, no Despacho nº 92/24-CGF (Peça nº 17), relata a possibilidade de impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas à CGF e, por essa razão, solicitou que os autos retornassem após o julgamento do feito para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas.

A 1ª ICE, mediante Instrução nº 8/24 (Peça nº 18), apresentou a seguinte proposta de resposta:

NÃO. A forma como se dá o repasse da SESA para a SEDEF para cobrir despesas conjuntas (híbridas) de assistência social e de saúde na OSC Pequeno Cotelengo,

2 Art. 311 [...]

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese

não atende as premissas estribadas nos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, por não se tratar de despesas específicas de ações de saúde. Para que as despesas sejam computadas no índice de 12% (doze por cento) deverá:

- a) Ser firmado termo de colaboração diretamente entre SESA e OSC Pequeno Cotelengo, o que deixaria definido com clareza as atribuições, ações, planos e metas vinculadas exclusivas à saúde;
- b) No caso de termo de colaboração firmado com ambas as pastas (SESA e SEDEF) e sendo o recurso do FUNSAUDE repassado por meio do REOD, necessário que haja a definição clara das atribuições de cada pasta e a especificação uma a uma das ações de saúde que serão custeadas com os recursos da saúde observados os artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/2012;
- c) No caso de termo de colaboração firmado com ambas as pastas (SESA e SEDEF), que seja apresentada a prestação de contas dos repasses efetuados (SIT), individualizando os planos de trabalho, as dotações orçamentárias e os pagamentos realizados em cada uma das ações (saúde e assistência social).

A CGE, mediante Instrução nº 320/24-CGM (Peça nº 19), concluiu que o repasse efetuado pela Secretaria de Saúde à Secretaria de Desenvolvimento Social e da Família por intermédio de Regime de Execução Orçamentária Descentralizada-REOD para fins de cofinanciamento de ações de saúde do Pequeno Cotelengo NÃO se computa no índice de 12% de gastos em ações e serviços de saúde, nos termos do artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 115/24 - PGC (Peça nº 20), opinou pelo não conhecimento da consulta, porquanto em desacordo com os pressupostos do art. 311, III e V, do RI. Caso entenda-se necessária a resposta, requereu a sua fixação de forma abstrata.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, com fulcro nos artigos 311³ e 312⁴ do Regimento Interno, reitero que esta consulta foi formulada por autoridade legítima, tendo sido redigida de maneira objetiva e com a indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte, estado amparada em parecer jurídico.

Em que pese a questão se referir a caso concreto, julgo conveniente a

3 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - ser formulada por autoridade legítima;
- II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
- III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
- IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V - ser formulada em tese.

4 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

- (...)
- II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

manutenção do juízo de admissibilidade do feito por tratar-se de consulta sobre tema de relevante interesse público que pode ser respondida em tese, conforme previsão do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno⁵.

Reforço que os aspectos a serem sopesados nesta decisão se desvincularão, na medida do possível, das circunstâncias do caso concreto, limitando-se a debater as questões de direito e aquelas de ordem prática em tese.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

As despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde, sendo que o fato de determinada despesa integrar as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos do art. 200 da CF/88 e da Lei Federal nº 8.080/1990, não garante, por si só, a sua contabilização no rol das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) para os fins da Lei Complementar nº 141/2012 (LC nº 141/12)⁶.

Em síntese, o cômputo de recursos movimentados pelo respectivo fundo de saúde como ASPS para os fins do art. 6 da LC nº 141/12 requer, especialmente, a plena observância das disposições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/12, sendo desnecessário, para o intendo desta decisão, a repetição de termos legais ou de entendimentos já consolidados pela doutrina e jurisprudência pátria.

Como destacado nas folhas nº 4 e 5 do Parecer Jurídico da PGE/PR (Peça nº 8), a definição dos gastos a serem computados, ou não, no índice de 12% previsto no art. 6º da LC nº 141/12 não diz respeito apenas a aplicação de conceitos teóricos, mas também a questões de ordem prática porquanto se faz necessária a correta e precisa identificação das despesas realizadas.

A partir de tal perspectiva, tem-se que o Regime de Execução Orçamentária Descentralizado (REOD), regulamentado no âmbito do Governo do Estado do Paraná pelo Decreto nº 11.180/2022, constitui mecanismo de execução de ações de interesse recíproco de órgãos, fundos e entidades da Administração Estadual, contribuindo para a racionalização na aplicação de recursos, pressupondo o planejamento da atuação estatal de maneira coordenada e colaborativa.

Os artigos 1º, §1º, e 4º, ambos, do Decreto Estadual nº 11.180/2022⁷ informam que

5 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

[...]

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

6 BRASIL. Ministério da Economia. Manual de Demonstrativos Fiscais: válido para o exercício de 2024. ed. 14ª. Brasília, DF: STN. 2023. p. 361/370.

7 Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Regime de Execução Orçamentária Descentralizada (REOD) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Paraná, com vista à execução de ações de interesse recíproco de órgãos, fundos e entidades da Administração Pública estadual.

§ 1º A descentralização de créditos orçamentários de que trata este Decreto configura delegação de

a descentralização de créditos orçamentários constitui delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora, devendo ser motivada e formalizada mediante celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED) ou Termo de Ressarcimento de Despesa (TRD).

O Termo de Execução Descentralizada (TED), dentre outros elementos, deverá conter⁸ (i) o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho aprovado e assinado, que integrará o termo celebrado; (ii) o cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais; (iii) o cronograma de desembolso; (iv) o plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa a indicação da classificação funcional programática à conta da qual ocorrerá a despesa, por meio de certificação orçamentária.

A forma de execução dos créditos, expressamente prevista TED, poderá se dar (i) diretamente, por meio da utilização da força de trabalho da unidade descentralizada; (ii) por intermédio de contratação de particulares, observadas as normas para licitações e contratos da administração pública ou (iii) descentralizadamente, mediante celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres entre a unidade descentralizada e entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio.

Com efeito, a contratação de particulares e a execução descentralizada de que tratam os itens (ii) e (iii) acima indicados não afasta a necessidade de cumprimento dos atos normativos que versam sobre os respectivos instrumentos jurídicos de contratação ou de execução descentralizada.

Denota-se, portanto, que a opção pela execução de programas, de projetos e atividades mediante Regime de Execução Orçamentária Descentralizada não desconfigura a natureza das despesas e a competência da unidade descentralizadora, sendo que as formalidades requeridas para a celebração do respectivo TED permitem o acompanhamento da execução do objeto; a rastreabilidade dos recursos repassados e a correta identificação e contabilização dos dispêndios realizados.

Inclusive, as formalidades prescritas pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 para

competência para a unidade descentralizada promover a execução de ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora, conforme termo de execução descentralizada (TED) ou termo de ressarcimento de despesa (TRD).

[..]

Art. 4º A descentralização de créditos orçamentários de que trata este Decreto será motivada e terá as seguintes finalidades:

I- execução de ações orçamentárias de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;

II- ressarcimento de despesas.

§ 1º A descentralização de crédito de que trata o inciso I do caput será realizada por meio da celebração de TED, e a do inciso II por meio de

TRD, não sendo exigível a formalização de convênio, ajuste ou acordo adicional entre os partícipes.

8 Conforme previsão dos artigos nº 10, 13 e 16, todos, do Decreto Estadual nº 11.180/2022

fins de formalização do TED são compatíveis com as exigidas em alguns regimes jurídicos que regulam a transferência de recursos públicos mediante convênios, termos, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, podendo ser citadas, a título de exemplo, a Lei Federal nº 13.019/14, a Lei Federal nº 9.790/99, a Lei Federal nº 9.637/98 e a Resolução TCEPR nº 28/2011 que dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal.

Desta forma, e passando a considerar o objeto da presente consulta, se houver a opção pela descentralização de créditos orçamentários do FUNSAUDE pela Secretaria Estadual de Saúde mediante a celebração de convênios, termos, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada, o instrumento empregado para a sua formalização deverá definir de maneira clara e objetiva as atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE, aplicando-se, com as devidas adaptações e sem desconsiderar os requisitos específicos constante no regime jurídico aplicável ao caso concreto, o mesmo nível de detalhamento já requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização dos de Termo de Execução Descentralizada (TED).

Assim, é possível responder a presente consulta nos seguintes termos: poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalização do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

Poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação

de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalização do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, o feito deve ser encaminhado para ciência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), na forma requerida pelo Despacho nº 92/24-CGF (Peça nº 17), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito, RESPONDER os questionamentos no sentido de que:

I - poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalização do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE;

II - nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determinar a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, o feito deve ser encaminhado para ciência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), na forma requerida pelo Despacho nº 92/24-CGF (Peça nº 17), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do

processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente