

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IBIÁ**

**PROCESSO Nº 01537e21**

**PARECER Nº 00203-21**

**EMENTA: CONSULTA. COVID-19. PORTARIA Nº 2.358, DE 02 DE SETEMBRO DE 2020. INCENTIVO DE CUSTEIO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL E TEMPORÁRIO, PARA EXECUÇÃO DE AÇÕES DE RASTREAMENTO E MONITORAMENTO DE CONTATOS DE CASOS DE COVID-19. PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE CADASTRADOS. ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA. EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO. LEI Nº 4.320/1964.**

A execução da despesa pública requer obediência às três etapas previstas na Lei nº 4.320/64, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. Logo, havendo o cumprimento dos aludidos estágios, no caso, em tese, tendo sido realizada as ações de rastreamento e monitoramento de contatos de casos de Covid-19, por profissional de saúde cadastrado, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020, atendendo integralmente o quanto disciplinado na Portaria nº 2.358, de 02 de setembro de 2020, não haveria óbice para realização do pagamento, podendo as despesas oriundas destas ações serem custeadas com os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, nos moldes da Portaria em destaque. Por outro lado, relevante destacar, que o não cumprimento das referidas ações implicaria na devolução dos recursos financeiros recebidos, situação que acarretaria na impossibilidade de realizar qualquer pagamento.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. José Murilo Nunes de Souza, Prefeito do Município de Nova Ibiá/BA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 01537e21, através da qual solicita-nos informações sobre *“pagamento de incentivo financeiro – Portaria MS nº 2.538/2020”*.

Diante dos fatos narrados, questiona-nos o seguinte:

“(…) Considerando que um dos servidores que compôs a equipe de rastreamento e monitoramento de contatos de casos de Covid-19, na qualidade de nutricionista, devidamente cadastrado junto ao Sistema Nacional de Cadastro de Estabelecimento de Saúde – SCNES, observada a Classificação Brasileira de Ocupação – CBO, com direito ao incentivo de R\$ 6.000.00 (seis mil reais) relativo ao período de 01 de outubro a 31 de dezembro de 2020, em 04 de janeiro foi nomeado para assumir o cargo de Secretária Municipal de Saúde deste Município.

Isto posto, pergunta-se:

1. Podemos pagar o incentivo financeiro ao mencionado servidor no valor de R\$ 6.000.00 (seis mil reais) a ser pago na conclusão dos serviços, relativo aos trabalhos e ações de rastreamento e monitoramento de contatos do Covid-19 nos termos da Portaria MS nº. 2.358/2020, cujas ações e trabalhos teve início em 01 de outubro de 2020, finalizando-se em 31 de dezembro de 2020, vez que em 04 de janeiro de 2021 o dito servidor passou a exercer o cargo de Secretario Municipal de Saúde?.

Em caráter preliminar, importante registrar que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **por força do artigo 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre em tese**, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que é de conhecimento geral a situação excepcional e preocupante que o mundo todo está vivendo em face da rápida disseminação e contaminação propagada pelo Coronavírus no corpo humano.

Em face deste cenário calamitoso, as autoridades internacionais e nacionais vêm adotando medidas urgentes ao combate do temido COVID-19, com a veiculação e publicação de inúmeros atos normativos a fim de regulamentar as relações jurídicas neste contexto de pandemia.

Nesse contexto, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, publicou no Diário Oficial da União, a Portaria nº 2.358, de 02 de setembro de 2020, que *“Institui*

*incentivo de custeio, em caráter excepcional e temporário, para a execução de ações de rastreamento e monitoramento de contatos de casos de Covid-19”.*

Da leitura conjugada dos seus artigos, extrai-se que o incentivo financeiro federal de custeio é de caráter excepcional e temporário e será transferido do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Municipais e Distrital de Saúde de forma automática e em parcela única, na competência financeira de outubro.

Destaca-se, que o Ministério da Saúde emitiu as orientações acerca da execução das ações de monitoramento e rastreamento de contatos de casos de Covid-19 através do Guia de Vigilância Epidemiológica, tendo sido traçados na referida Portaria os objetivos que visam orientar a execução de tais ações.

As ações de rastreamento e monitoramento serão desenvolvidas com base na atuação dos profissionais de saúde dos Municípios e Distrito Federal cadastrados, nos termos do quanto disciplinado no artigo 5º, inciso I, vejamos:

Art. 5º A execução das ações de rastreamento e monitoramento de contatos de casos de Covid-19 previstas nesta Portaria, a serem realizadas pelos profissionais de saúde dos municípios e Distrito Federal beneficiados com o incentivo de que trata o art. 4º, serão monitoradas de acordo com os seguintes critérios:

I - o profissional de saúde deve estar cadastrado nos códigos do Sistema Nacional de Cadastro de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) de estabelecimentos de saúde da administração pública com a Classificação Brasileira de Ocupação (CBO), conforme trata o Anexo I, cumprindo, no mínimo, 20 horas semanais;

No que se refere aos valores repassados, adotou-se o seguinte critério, consoante disposto no artigo 4º, §1º:

Art. 4º (...)

§ 1º Os valores previstos no Anexo II a esta Portaria foram definidos com base nos seguintes critérios:

I - por cada profissional de saúde, foi estabelecido o valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), considerada a atuação desses profissionais na execução das ações de rastreamento e monitoramento de contatos de casos de Covid-19 de que trata esta Portaria nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020; e

II - os quantitativos de profissionais por município e Distrito Federal, definidos no Anexo II a esta Portaria, foram calculados considerando o porte populacional dos municípios e Distrito Federal, de acordo com a seguinte fórmula: Estimativa Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente ao ano de 2019 dividida pelo quantitativo potencial de pessoas cadastradas por equipe de Saúde da Família, conforme classificação geográfica do município pelo IBGE,

referente ao Anexo XCIX à Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, e arredondada para cima.

§ 2º A transferência de recursos de que trata este artigo dispensa a necessidade de solicitação de adesão dos municípios e Distrito Federal, cabendo aos entes federativos beneficiários a execução das ações previstas nesta Portaria nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020, sob pena de devolução dos recursos financeiros recebidos.

Depreende-se, pois, que a transferência do incentivo financeiro federal de custeio disciplinada na Portaria em exame ocorre de forma automática, cabendo aos Municípios a execução das ações de rastreamento e monitoramento de contatos de casos de Covid-19, através da atuação dos profissionais de saúde do Município cadastrados, nos termos definidos na Portaria, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020, sob pena de devolução dos recursos financeiros recebidos.

Feitas tais considerações, passaremos a tecer breves esclarecimentos acerca do processo orçamentário da despesa pública.

Cumpre-nos ressaltar que o processo orçamentário da despesa pública (conjunto de dispêndio realizado pelos entes públicos para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos, que integram o orçamento), que ocorre antes do pagamento, fragmenta-se em duas etapas a serem observadas pelo Gestor, quais sejam: 01) planejamento e 02) execução.

A etapa do planejamento consiste, em linhas gerais, na fixação da despesa orçamentária, na descentralização e/ou movimentação de créditos, na programação orçamentária e financeira e no processo de licitação e contratação, tudo em conformidade com a legislação que estabelece normas sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e licitação e contratos.

De acordo com o artigo 174, da Constituição Federal, o Estado deverá exercer a função do planejamento, utilizando-se, para tanto, dos três instrumentos indicados no artigo 165, quais sejam: 1) PPA – Plano Plurianual; 2) LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; e 3) LOA – Lei Orçamentária Anual.

A etapa da execução, por sua vez, de acordo com a Lei nº 4.320/1964, divide-se em três estágios da despesa: **empenho, liquidação e pagamento**.

O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Ou seja, é a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. Cumpre reforçar que o empenho não paga a despesa, tão somente, reserva valores em benefício do fornecedor. Formaliza-se através do documento denominado “nota de empenho”.

Neste sentido, encontram-se os artigos 58 e 61, da Lei nº 4.320/64:

“Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

“Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.”

O empenho não poderá exceder o limite de crédito autorizado. Daí se extrai que podem ser realizados vários empenhos, desde que não ultrapassem juntos o montante previsto na dotação orçamentária (créditos consignados no orçamento público para execução das despesas públicas).

Além do quanto dito acima, o empenho deve ser prévio, isto é, a sua emissão acontecerá, por exemplo, antes de encomendar-se a mercadoria ou de autorizar-se a realização da obra ou serviço. Seja qual for o valor da despesa; a urgência da sua realização; ou a sua necessidade, ela deve ser previamente empenhada. Aliás, o empenho a posteriori, isto é, aquele emitido posteriormente à data da nota fiscal, constitui grave irregularidade, e despesas assim concretizadas não são aceitas pelos Tribunais de Contas, por violação ao quanto disposto no artigo 60, da Lei nº 4.320/64, segundo o qual: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

Sobre o tema, colacionamos a doutrina de J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, na Obra “A Lei 4.320 Comentada”, 27ª edição, pág. 119:

“O empenho é o instrumento de que se serve a Administração a fim de controlar a execução do orçamento. É através dele que o Legislativo se certifica de que os créditos concedidos ao Executivo estão sendo obedecidos.

O empenho constitui instrumento de programação, pois, ao utilizá-lo racionalmente, o Executivo tem sempre o panorama dos compromissos assumidos e das dotações ainda disponíveis.

O empenho é uma garantia para os fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros, contratantes em geral, como já foi dito.

O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é *ex-ante*. Daí o receio de ter uma definição legal de empenho meramente formal. No entanto, a prática brasileira é a do empenho *ex-post*, isto é, depois de executada a despesa, apenas para satisfazer ao dispositivo legal, ao qual o Executivo não quer obedecer, por falta de capacidade de programação.

Pelo conceito da Lei 4.320, não há empenho *a posteriori*. (...).”

O C. Tribunal de Contas da União, no julgamento do processo nº TC 018.715/2005-2, Acórdão nº 1404/2011, 1ª Câmara, sobre o assunto determinou a: “(...) *observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964; (...)*”.

Já o E. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com intuito de uniformizar o entendimento sobre a matéria ora em análise, editou a Súmula nº 12, no sentido de que “*As despesas públicas realizadas sem a observância do requisito legal do empenho prévio são irregulares e de responsabilidade pessoal do ordenador.*”.

Neste ponto, compete esclarecer, que o fato do §1º, do artigo 60, da Lei nº 4.320/64, dispor que “*em casos especiais, previstos na legislação específica, será dispensada a emissão da nota de empenho*”, não significa que a obrigação do empenho prévio está dispensada. Isto porque, nota de empenho não se confunde com o empenho em si. Aquela consiste apenas no documento utilizado pelo Poder Público para informar sobre a materialização da garantia de pagamento assegurada pela relação contratual entre o Estado e terceiros, ou ainda para cumprimento de obrigações de pagamentos oriundas de mandamentos constitucionais e leis ordinárias.

Na sequência, esclarece-se que antes da realização do pagamento pela Administração Pública, a despesa necessita ser liquidada, conforme orienta o artigo 62, da Lei nº

4.320/64: “O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

É a partir da liquidação que o Poder Público reconhece a dívida como líquida e certa, dando origem, portanto, à obrigação de pagamento, desde que as cláusulas acordadas tenham sido devidamente cumpridas pelo contratado.

O artigo 63, da já citada Lei nº 4.320/64, traz o conceito de liquidação como sendo a fase em que o Poder Público certifica-se do direito adquirido do credor, com base em títulos e documentos comprobatórios.

De acordo como a lição dos Doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, na Obra “A Lei 4.320 Comentada”, 36ª edição, p.110/111:

“Como é fartamente sabido e já o dissemos, a despesa passa, entre outras, pelas seguintes fases: o empenho, já analisado; a liquidação, definida no caput do artigo acima transcrito; e o pagamento, que veremos adiante.

A liquidação é, pois, a verificação do implemento de condição. Quando o órgão de pessoal prepara a folha de pagamento do mês, deduzindo faltas e impontualidades, está na verdade liquidando a despesa de pessoal do mês, embora na prática não se costume utilizar tal expressão em relação a esse tipo de despesa

Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos. Muito bem, mas há um ponto central a considerar: é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto formal da processualística. A fase da liquidação deve comportar a verificação in loco do cumprimento da obrigação por parte do contratante. Por exemplo:

- Foi a obra construída dentro das especificações contratadas?
- Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação?
- Foi o serviço executado dentro das especificações?
- O móvel entregue corresponde ao pedido?

E assim por diante. Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim de evitar obras e serviços fantasmas. Este aspecto da liquidação é da mais transcendente importância no caso das subvenções, exatamente, para evitar o pagamento de subvenções e auxílios a entidades inexistentes. O documento de liquidação, portanto, deve refletir uma realidade objetiva.

(...)

Muito cuidado deve ser tomado nos casos de contrato de obras e prestação de serviços em que há estipulação de adiantamentos. Nada na Lei n. 4.320/64 impede o pagamento de uma parcela por antecipação, mas a Administração deve precaver-se com cláusula contratual que garanta a realização da obra ou serviço; ou, em caso contrário, multa por inadimplemento contratual.

Lembre-se que há despesas ou obrigações que devem ser cumpridas, independentemente de verificação do implemento de condição, tais como as que se originam de mandamentos constitucionais ou de leis ordinárias de qualquer esfera governamental.”. (grifos aditados).

Da leitura do quanto exposto acima, extrai-se que é na etapa da liquidação que a Administração, com base no contrato, ajuste ou acordo respectivo; nota de empenho ou comprovante da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço; identifica quem é o credor da obrigação, ou seja, a quem se deve pagar.

Por fim, tem-se como última etapa da despesa pública o pagamento, que, via de regra, deve ser realizado após a liquidação da despesa, conforme preceitua o artigo 62, da Lei nº 4.320/64.

Diante de todo o exposto, e respondendo ao questionamento do Consulente, conclui-se o seguinte:

1) A execução da despesa pública requer obediência às três etapas previstas na Lei nº 4.320/64, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. Logo, havendo o cumprimento dos aludidos estágios, no caso, em tese, tendo sido realizada as ações de rastreamento e monitoramento de contatos de casos de Covid-19, por profissional de saúde do Município cadastrado, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020, atendendo integralmente o quanto disciplinado na Portaria nº 2.358, de 02 de setembro de 2020, não haveria óbice para realização do pagamento, podendo as despesas oriundas destas ações serem custeadas com os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, nos moldes da Portaria em destaque. Por outro lado, relevante destacar, que o não cumprimento das referidas ações implicaria na devolução dos recursos financeiros recebidos, situação que acarretaria na impossibilidade de realizar qualquer pagamento.

Por derradeiro, registre, porque necessário, que em relação ao servidor que porventura vier a ocupar o cargo de Secretário Municipal, que o referido cargo é eminentemente político, exigindo de seus ocupantes, dedicação exclusiva, sendo, dessa forma, incompatível a acumulação destes com qualquer outro cargo. Logo, cumpre-nos esclarecer que sendo o Secretário Municipal um agente político, assim como o Prefeito, aplica-se, por analogia, o quanto disposto no artigo 38, II, da CF/88, ou seja, o servidor





Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

público efetivo que nomeado para ocupar tal mister pode fazer a opção pela remuneração do cargo efetivo, oportunidade em que lhe serão assegurados todos os direitos e vantagens inerentes à categoria, assim como, o direito à percepção do décimo terceiro salário, férias, acrescidas do terço constitucional, na forma do quanto dispõe o §3º, do artigo 39, da Constituição Federal.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 11 de fevereiro de 2021.

Flavia Scolese Ribeiro  
Assessora Jurídica

Revisado por Flávia Queiroz – Chefe em exercício da Assessoria Jurídica