

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPETINGA

PROCESSO Nº 09483e21

PARECER Nº 00947-21

EMENTA: SALDO REMANESCENTE DE RECURSOS VINCULADOS AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO EM EXERCÍCIO FINANCEIRO DIVERSO. SUPERAVIT FINANCEIRO. CREDITO SUPLEMENTAR.

Entende-se pela possibilidade da utilização em exercício posterior de créditos provenientes de saldo remanescente de recursos oriundos da Lei Complementar nº 173/20, vinculados ao Fundo Municipal de Saúde, já que tais verbas podem ser classificadas como Superavit Financeiro, para tanto, necessário se faz a sua conversão em créditos suplementares, com autorização do legislativo e sempre verificando se há repercussão na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e no PPA – Plano Plurianual para tal utilização, pontuando-se por fim, a obrigatoriedade do manejo de tais verbas sempre vinculadas a fonte específica, conforme preceito contido na Lei Complementar nº 101/00 e Resolução TCM nº 1268/08.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Hugo Cunha Sousa, Secretário de Saúde do Município de Itapetinga, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 09483e21, questionando acerca da possibilidade da utilização no exercício financeiro de 2021, dos saldos bancários remanescentes concernentes ao Fundo Municipal de Saúde, auferidos na data de 09.06.2020, na Fonte: 09 – Recursos Vinculados a LC 173/2020, solicitando orientações acerca de qual instrumento legal deve ser utilizado para efetuar a correta alteração orçamentária para a aplicação de tais recursos.

No mais, pontua o Consultante como fundamentação legal, o quanto disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 172/2020, que determina em seu dispositivo a transposição e

transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, até o final do exercício de 2021.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **são confeccionados sempre em tese**, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, cumpre-nos observar que o Tribunal de Contas não pode atuar em substituição ao assessor jurídico ou contábil de seus jurisdicionados, nem se prestam a validar atos dos gestores municipais. Isso porque, em matéria de consulta, compete a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

Ademais, e antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, 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 inaugurais, cumpre-se esclarecer que a dúvida posta no presente expediente, consiste sobre *“a possibilidade da utilização no exercício de 2021 dos saldos bancários remanescentes do exercício de 2020, oriundos da Fonte: 09 - Recursos Vinculados LC 173/2020, do Fundo Municipal de Saúde, recebidos desde 09/06/2020”*, bem como qual o instrumento adequado para a alteração orçamentaria para aplicação de tais recursos.

Assim, cabe-nos registrar, que é de conhecimento geral que, no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou a COVID-19 como pandemia. O Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República, com efeitos até 31 de dezembro de 2020 (ou até a revogação do estado de calamidade).

Nesta senda, fora editada a Lei Complementar nº 172/2020, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e aos Municípios que possibilitou a transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde, senão vejamos:

Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020

Art. 1º Ficam autorizadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a **transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde.**

Art. 2º A transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata esta Lei Complementar serão **destinadas exclusivamente à realização de ações e serviços públicos de saúde, segundo os critérios disciplinados pelos arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**, e ficarão **condicionadas** à observância prévia pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios dos seguintes requisitos:

I – cumprimento dos objetos e dos compromissos previamente estabelecidos em atos normativos específicos expedidos pela direção do Sistema Único de Saúde;

II - inclusão dos recursos financeiros transpostos e transferidos na Programação Anual de Saúde e na respectiva lei orçamentária anual, com indicação da nova categoria econômica a ser vinculada;

III – ciência ao respectivo Conselho de Saúde.

Art. 3º Estados, Distrito Federal e Municípios que realizarem a transposição ou a transferência de que trata o art. 1º desta Lei Complementar deverão comprovar a execução no respectivo Relatório Anual de Gestão.

Art. 4º Os valores relacionados à transposição e à transferência de saldos financeiros de que trata esta Lei Complementar não serão considerados parâmetros para os cálculos de futuros repasses financeiros por parte do Ministério da Saúde.

Art. 5º A transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata esta Lei **aplicam-se tão somente durante a vigência do estado de calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.**

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 15 de abril de 2020; 199º da Independência e 132º da República.

(grifos aditados)

Conforme visto, a LC 172/2020 enfatizou alterações orçamentárias dentro do mesmo órgão, **envolvendo saldos remanescentes de exercícios anteriores, provenientes de repasses exclusivos do Ministério da Saúde, conforme orientação emanada do CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, não guardando qualquer correlação com o quanto questionado.**

Noutro giro, a Lei Complementar Nº 173/2020, trouxe um regime híbrido de flexibilizações e restrições fiscais, envolvendo verbas vinculadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (Suas), inexistindo na própria Norma, quanto caberá a cada área, ficando ao livre arbítrio do município essa repartição, entretanto, os recursos que forem destinados à saúde, devem ser transferidos pelo tesouro municipal para o Fundo de Saúde, que também deve ter a sua programação alterada para a realização do gasto, vejamos:

Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal);

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios);

§ 1º Os recursos previstos no inciso I, alínea "a", inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), serão distribuídos conforme os seguintes critérios:

I - 40% (quarenta por cento) conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos 3 (três) meses subsequentes;

II - 60% (sessenta por cento) de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º Os recursos previstos no inciso I, alínea "b", inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 3º Os valores previstos no inciso II, alínea "a", do caput serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§ 4º Os valores previstos no inciso II, alínea "b", do caput serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 5º O Distrito Federal não participará do rateio dos recursos previstos na alínea "b" do inciso I e na alínea "b" do inciso II do caput, e receberá, na forma de auxílio financeiro, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios, para aplicação, pelo Poder Executivo local, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

§ 6º O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que os valores deverão ser creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 7º Será excluído da transferência de que tratam os incisos I e II do caput o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.

§ 8º Sem prejuízo do disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em todas as aquisições de produtos e serviços com os recursos de que trata o inciso II do caput, Estados e Municípios darão preferência às microempresas e às empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou por exigência dos contratantes para subcontratação.

Assim, no que pertine a utilização do saldo remanescente do auxílio financeiro prestado pela União, em exercício financeiro diferente do quanto arrecadado, cumpre-se esclarecer que à luz do art. 35 da Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro, o orçamento de uma organização deve ser planejado para ser executado dentro de seu ano civil, em consonância com o princípio da anualidade, contudo, entende-se que desde que todos os compromissos assumidos tenham sido cumpridos, não há qualquer restrição para utilização de tais verbas em exercício posterior.

Neste contexto, necessário se faz pontuar que torna-se obrigatório a transferência de verbas que tenham como objetivo o enfrentamento da pandemia para fontes específicas, em consonância ao quanto determinado pelos arts. 8º, parágrafo único e 50, inciso I da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

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.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (g.n)

No âmbito desta Corte de Contas, fora Editada Resolução nº 1268/08, que “*Dispõe sobre os procedimentos das receitas públicas, institui a Tabela Única de Destinações de Recursos/Fonte de Recursos a ser utilizada pelos municípios do Estado da Bahia*”, que estabelece ser a fonte 09 os recursos vinculados a Lei Complementar nº 173/20:

“ (...)

09 – RECURSO VINCULADO LC 173/2020 (Incluída pelo Ato da Presidência nº 269, de 2020) Recursos decorrentes de valores vinculados à saúde e à assistência social, conforme inciso I, art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173/2020. (Incluída pelo Ato da Presidência nº 269, de 2020).”

No que concerne ao instrumento legal para correta alteração orçamentária, entende -se que a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurado no balanço patrimonial pode ser definido como Superávit Financeiro, assim de acordo com o art. 43 da Lei nº 4320/64, o saldo positivo remanescente apurado o balanço patrimonial do exercício anterior poderá ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais;

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.(g.n)

A citada Lei ainda estabelece que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por Lei e abertos por decreto executivo.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Salienta-se ainda, que para a opção entre a abertura de um crédito suplementar ou especial, necessário se faz verificar a existência de elemento de despesas fixado no orçamento para determinada codificação de tal gastos. No presente caso, como as verbas dos recursos vinculados a Lei Complementar nº 173/20, foram específicas do Fundo Municipal de Saúde, recebidas no exercício financeiro de 2020, e conseqüentemente já inseridas no Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD, deve-se abrir crédito suplementar para o enquadramento das verbas remanescentes.

No mais, necessário se faz evidenciar que para o alcance do controle sobre os recursos públicos e a busca do equilíbrio orçamentário, um conjunto de vedações orçamentárias encontra-se fixado ao longo do artigo 167 da Constituição Federal, destacado as transcritas a seguir:

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...]

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Diante do exposto, entende-se pela possibilidade da utilização em exercício posterior de créditos provenientes de saldo remanescente de recursos oriundos da Lei Complementar nº 173/20, vinculados ao Fundo Municipal de Saúde, já que tais verbas podem ser classificadas como Superavit Financeiro, para tanto, necessário se faz a sua conversão em créditos suplementares, com autorização do legislativo e sempre verificando se há repercussão na LDO – Lei de Diretrizes Orça-

mentárias e no PPA – Plano Plurianual para tal utilização, pontuando-se por fim, a obrigatoriedade do manejo de tais verbas sempre vinculadas a fonte específica, conforme preceito contido na Lei Complementar nº 101/00 e Resolução TCM nº 1268/08.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCMBA, de caráter opinativo e orientativo, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer. À consideração superior.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 30 de junho de 2021.

Cristina Borges dos Santos
Assessora Jurídica