

A GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA NO SUS

coleção **Para Entender a Gestão do SUS** | 2011 volume **8**

Copyright 2011 – 1ª Edição – Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e a autoria e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

A Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2011 pode ser acessada, na íntegra, na página eletrônica do CONASS,

www.conass.org.br.

Esta coleção faz parte do Programa de Informação e Apoio Técnico às Equipes Gestoras Estaduais do SUS.

Tiragem: 10.000

Impresso no Brasil

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde.

A Gestão Administrativa e Financeira no SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília : CONASS, 2011.

132 p. (Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2011, 8)

ISBN: 978-85-89545-68-6



1. SUS (BR). 2. Gestão Administrativa e Financeira. I Título.

NLM WA 525

CDD – 20. ed. – 362.1068



DIRETORIA CONASS - GESTÃO 2010/2011

PRESIDENTE

Beatriz Dobashi

VICE-PRESIDENTES

Região Centro-Oeste

Irani Ribeiro de Moura

Região Nordeste

Herbert Motta de Almeida

Região Norte

Oswaldo Leal

Região Sudeste

Antônio Jorge de Souza Marques

Região Sul

Roberto Eduardo Hess de Souza

COMISSÃO FISCAL

George Antunes de Oliveira

Raimundo José Arruda Barros

Milton Luiz Moreira

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Jurandi Frutuoso

COORDENADORA DE NÚCLEOS

Rita de Cássia Bertão Cataneli

COORDENADOR DE DESENVOLVIMENTO

INSTITUCIONAL

Ricardo F. Scotti



SECRETÁRIOS DE ESTADO DA SAÚDE

- AC** Osvaldo de Souza Leal Junior
Suely de Souza Melo da Costa
- AL** Herbert Motta de Almeida
Alexandre de Melo Toledo
- AM** Agnaldo Gomes da Costa
Wilson Alecrim
- AP** Eupídio Dias de Carvalho
Evandro Costa Gama
- BA** Jorge José Santos Pereira Solla
- CE** Raimundo José Arruda Bastos
- DF** Fabíola de Aguiar Nunes
Rafael de Aguiar Barbosa
- ES** Anselmo Tozi
José Tadeu Marino
- GO** Irani Ribeiro de Moura
Antonio Faleiros
- MA** José Márcio Soares Leite
Ricardo Murad
- MG** Antônio Jorge de Souza Marques
- MS** Beatriz Figueiredo Dobashi
- MT** Augusto Carlos Patti do Amaral
Pedro Henry Neto
- PA** Maria Silvia Martins Comaru Leal
Cláudio Nascimento Valle
Hélio Franco de Macedo Júnior
- PB** José Maria de França
Mário Toscano de Brito Filho
- PE** Frederico da Costa Amâncio
Antônio Carlos dos Santos Figueira
- PI** Telmo Gomes Mesquita
Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
- PR** Carlos Augusto Moreira Júnior
Michele Caputo Neto
- RJ** Sérgio Luiz Côrtes
- RN** George Antunes de Oliveira
Domicio Arruda
- RO** Milton Luiz Moreira
Alexandre Carlos Macedo Muller
- RR** Rodolfo Pereira
Leocádio Vasconcelos Filho
- RS** Arita Gilda
Ciro Carlos Emerim Simoni
- SC** Roberto Eduardo Hess de Souza
Dalmo Claro de Oliveira
- SE** Mônica Sampaio de Carvalho
Antonio Carlos Guimarães Souza Pinto
- SP** Luiz Roberto Barradas Barata
Nilson Ferraz Paschoa
Giovanni Guido Cerri
- TO** Francisco Melquíades Neto
Arnaldo Alves Nunes



COORDENAÇÃO DA COLEÇÃO
René Santos

REVISÃO E ATUALIZAÇÃO DO LIVRO
Regina Helena Arroio Nicoletti

COLABORADORES *
Anamim Lopes da Silva,
Edileuza Alves da Silva,
Lívia Costa da Silveira,
Rodrigo Fagundes Souza,
Sady Carnot Falcão Filho,
Viviane Rocha de Luiz

REVISÃO TÉCNICA
René Santos

REVISÃO ORTOGRÁFICA
Roberto Arreguy Maia (coord.)

EDIÇÃO
Tatiana Rosa

PROJETO GRÁFICO
Fernanda Goulart

DESIGNER ASSISTENTE
Thales Amorim

ILUSTRAÇÕES
José Márcio Lara

DIAGRAMAÇÃO
Ad Hoc Comunicação

* Os créditos referem-se às edições de 2007 e de 2011.

SUMÁRIO

Apresentação 7

Introdução 8

1 Administração Pública 12

- 1.1 Introdução à organização e papel do Estado 12
- 1.2 O funcionamento da Administração Pública e o SUS 17
- 1.3 Gestão de materiais 47
- 1.4 Gestão de compras 51
- 1.5 Contratos administrativos 68

2 A gestão financeira e o ciclo orçamentário 76

- 2.1 Importância da gestão financeira 76
- 2.2 Ciclo orçamentário 80
- 2.3 Execução orçamentária e financeira 93
- 2.4 Planejamento orçamentário e financeiro sob enfoque no Fundo de saúde 98
- 2.5 Contabilidade pública 101

3 Gestão dos Fundos de saúde 104

- 3.1 Legislação sobre os Fundos de saúde 104
- 3.2 Fundo de saúde: definição e função 106
- 3.3 Fundo Nacional de Saúde 107
- 3.4 Fundo Estadual de Saúde 109
- 3.5 Organização de Fundo de saúde 109

4 Investimentos no SUS 118

- 4.1 Captação de recursos 118
- 4.2 Gestão de convênios: solicitação, celebração, execução e prestação de contas 120
- 4.3 Aptação de recursos no Ministério da Saúde 126

Referências Bibliográficas 129



APRESENTAÇÃO

A cada dia, o progresso científico e tecnológico traz inovações que aperfeiçoam soluções e, ao mesmo tempo, colocam o gestor diante de novos desafios no campo da gestão da saúde pública, tais como adoção de critérios de acompanhamento e avaliação adequados para o aprimoramento destas ações.

Se, por um lado, torna-se necessário adequar os procedimentos à incorporação de novos conhecimentos e novas tecnologias, por outro, precisamos adquirir modernas ferramentas gerenciais, administrativas e estruturais, principalmente no campo da tecnologia da informação e comunicação, fazendo-se necessário avançar na obtenção de novos conhecimentos estratégicos na gestão pública.

Com esta publicação, o CONASS visa contribuir para melhorar seu desempenho na garantia do acesso da população às políticas públicas de saúde, cumprindo todas as exigências da legislação vigente.

Comprar bens e serviços, captar, gerir e prestar contas de recursos públicos em qualquer órgão passa necessariamente por etapas importantes, como a organização e a eficiência, principalmente nos aspectos operacionais e administrativos. A modernidade exige cada vez mais.

O presente livro trata de questões relacionadas à gestão administrativa e financeira do SUS, envolvendo toda a sistemática processual, indo do planejamento à aquisição, da elaboração à assinatura dos contratos administrativos, abordando inclusive a fiscalização dos mesmos.

As atualizações introduzidas neste livro trazem aos gestores as legislações, dados e informações mais recentes, mantendo ainda assim os temas centrais discutidos na Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2007.

Boa leitura.

Beatriz Figueiredo Dobashi - Presidente do CONASS



INTRODUÇÃO

A gestão administrativa e financeira do SUS é um dos tópicos de maior relevância para os gestores da saúde pública em quaisquer esferas de gestão. Dentro desse escopo encontra-se a organização dos sistemas públicos de saúde, planejamento, orçamento, financiamento e recursos humanos, conforme dispositivos contidos na Lei Orgânica de Saúde (Lei n. 8.080/1990). Este trabalho tratará um pouco sobre organização dos Sistemas Públicos de Saúde, com ênfase no planejamento, orçamento e financiamento, abordando os assuntos que interligam esse trinômio.

Matéria igualmente pertinente é a que trata dos instrumentos de trabalho que, nas mãos de agentes públicos, contribuirão, de forma proveitosa e empreendedora, para que os gestores e equipes de trabalho possam, de fato, adequar ou implementar os serviços necessários à atenção à saúde em seus âmbitos de atuação.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, propõe-se, a partir de uma discussão sobre Administração Pública com enfoque na organização e papel do Estado, situar a questão dos princípios, ética e funcionamento da Administração Pública em conexão com a gestão de materiais e compras indispensável à gestão administrativa e financeira do SUS. Razão por que se enfocam na Lei n. 8.666/1993 os assuntos pertinentes.

Neste primeiro capítulo também se aborda de maneira atual, mas não definitiva, a grande questão colocada para os gestores atuais da saúde pública, que são as alternativas de gerência das unidades públicas.

O segundo capítulo enfoca aspectos ligados à gestão financeira e ao ciclo orçamentário, com destaque sobre o que dispõe a Lei n. 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Constituição Federal no tocante aos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), elementos propulsores da execução orçamentária que propicia o atendimento às necessidades da área de saúde.

O terceiro capítulo trata da gestão dos fundos de saúde. A abordagem desse tema é feita por meio do exame da legislação acerca dos fundos de saúde. Há que se ressaltar que é mandamento constitucional incluído pela Emenda Constitucional n. 29/2000, me-

diante a qual, por meio de seu § 3º, Art. 7º, o Art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passou a vigorar acrescido do seguinte dispositivo, que “os recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de fundo de saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no Art. 74 da Constituição Federal”.

O quarto Capítulo trata de investimento em saúde no âmbito do SUS com enfoque na captação de recursos, inclusive mediante a celebração de convênios com a precedente preparação de projetos exequíveis, atualizado com as portarias mais recentes que regulamentam o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, criando o bloco de investimento.



1

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- 1.1** **Introdução à organização e papel do Estado**
- 1.2** **O funcionamento da Administração Pública e o SUS**
- 1.3** **Gestão de materiais**
- 1.4** **Gestão de compras**
- 1.5** **Contratos administrativos**





1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Introdução à organização e papel do Estado

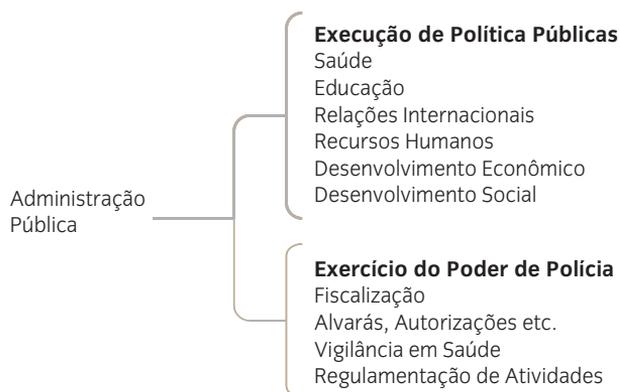
Para os efeitos deste trabalho pressupõem-se duas acepções do termo Estado. A primeira refere-se à organização política do país, abrangendo tanto o todo quanto cada uma de suas partes integrantes, União, estados e Distrito Federal e municípios. A segunda, em sentido estrito, refere-se ao designativo de unidade política de uma federação que contempla determinada região dotada de autonomia política para desenvolver em seu âmbito determinadas políticas públicas. O termo, em sua primeira acepção, ampla, como se vê, abarca a segunda acepção, tanto quanto a União e os municípios.

Estado, assim visto, ou seja, o Poder Público, enquanto estrutura de poder, instituída sobre determinado território e/ou população, possui os seguintes componentes conceituais: poder, território e povo. Poder é a capacidade de impor à sociedade o cumprimento e a aceitação das decisões do governo (órgão executivo do Estado). Território é o espaço físico em que se exerce o poder. Povo (ou nação, no caso da União) sobre o qual atua o Estado é a comunidade humana que possui elementos culturais, vínculos econômicos, tradições e histórias comuns.

1.1.1 Elementos da máquina do Estado

A máquina estatal, ou máquina do Poder Público, em se tratando da União e Estados-Membros, compõe-se de três elementos básicos de organização: a Administração, as Forças Armadas ou Públicas de Segurança e a Fazenda, Fisco ou Erário. A Administração é a organização encarregada de elaborar e executar políticas públicas, além de tomar decisões e fazer com que sejam cumpridas por intermédio de uma série de funções, órgãos ou departamentos (Administração, Ministérios, Secretarias de Estado, Segurança Pública, Saúde, Previdência Social, Educação etc.). A função das Forças Armadas ou Públicas de Segurança é defender o Estado e a população residente no território nele abrangido. A manutenção de todo o aparelho estatal exige a arrecadação de fundos mediante a contribuição dos membros da sociedade, função que corresponde à Fazenda ou Erário. Tanto é assim que o Art. 145 da Constituição Federal estabelece que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir os seguintes tributos: I – impostos; II – taxas; III – contribuição de melhoria”.

Quadro 1 - ÁREAS DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



1.1.2 Conceito de Administração ou Gestão Pública

Administração Pública é a ordenação (planejamento e organização), direção e controle dos serviços do governo, nas esferas federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.

A Administração pode ser entendida de três formas: 1) o conjunto de entes ou sujeitos de caráter público – os meios, humanos e materiais, de que dispõe o governo para aplicar suas políticas; 2) o conjunto de ações encaminhadas para o cumprimento dos programas e políticas dos governos; e 3) a ciência da Administração Pública que se propõe a estudar as condições que permitem ao direito, emanado dos poderes do Estado, concretizar-se da maneira mais eficaz possível, através da atuação dos órgãos administrativos.

O aparelho administrativo executa diferentes funções: tem ingerência nas relações entre particulares, garantindo-lhes maior segurança jurídica, dá publicidade aos atos em que são interessados e realiza sua fiscalização.

A ação administrativa ou gestão manifesta-se no condicionamento da liberdade e da propriedade dos particulares, no exercício do chamado poder de polícia. O objetivo é harmonizar o direito do indivíduo com o de seus semelhantes.

O poder de polícia traduz-se na faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade e do próprio Estado. A polícia administrativa diz respeito à segurança da ordem pública, à proteção da saúde, ao resguardo da educação, à tutela da economia, à defesa da vida social e dos princípios morais.

Nesse sentido, insere-se o papel fundamental da Secretaria Estadual de Saúde. Refere-se, mais especificamente, às atividades de Vigilância em Saúde, Sanitária e Epide-

miológica, destinadas a assegurar o bem de todos a partir da promoção do bem individual ou grupal, sem exceções, com base em privilégios ou discriminação de qualquer sorte, e sem prejuízo de um número maior de indivíduos.

Além dessa ação negativa de condicionamento da liberdade, e eventualmente até da propriedade, as repartições administrativas atuam na realização de ações e serviços públicos em que se destacam a assistência médico-hospitalar; o saneamento básico; a educação; os serviços de transporte e o fornecimento de energia, entre outras.

Ressalta-se o papel da Secretaria Estadual de Saúde como agente dessa ação positiva com vista à promoção de ações e serviços preventivos e curativos, ou seja, mantenedores das condições de saúde, capazes de desenvolver plenamente o cidadão como agente da “construção” de uma “sociedade livre, justa e solidária”, objetivo constitucional fundamental (Art. 3º, I, Constituição Federal).

Nesse sentido, ao conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta, e das funções mantidas pelo Poder Público, dá-se nome de Sistema Único de Saúde (SUS).

A iniciativa privada poderá participar do SUS, em caráter complementar. Isto quer dizer que nenhuma ajuda deve ser dispensada no esforço conjunto de se alcançar as metas de saúde do povo brasileiro.

1.1.3 Princípios administrativos constitucionais

A Administração Pública norteia-se por princípios básicos estabelecidos pela Constituição Federal, Art. 37, que são os seguintes: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

1.1.3.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pelo princípio da legalidade, o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, deles não podendo se afastar, sob pena de praticar ato inválido e de se expor à responsabilidade disciplinar, civil e criminal.

A moralidade administrativa é entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. O ato administrativo terá que obedecer não somente à lei, mas à ética da própria instituição e ao que é moral e socialmente aceito. Impõe-se ao agente público uma conduta interna, coerente com a moralidade, e que as exigências a finalidade de sua ação seja sempre o bem comum.

O princípio da impessoalidade impõe ao administrador público a prática de atos para

o fim legal que a própria norma de direito indica como objetivo do ato. Dessa forma, fica o administrador proibido de buscar outros objetivos ou de praticar atos visando interesse próprio ou de terceiros.

Por meio da publicidade, divulga-se oficialmente o ato administrativo para conhecimento público e para indicar seus efeitos externos. A publicidade é requisito de eficácia e moralidade do ato administrativo.

A eficiência é um princípio incluído por meio da Emenda Constitucional n. 19, publicada em 5 de junho de 1998. Diz respeito ao dever de utilizar os recursos disponíveis de modo econômico e de forma que alcance, com os custos previstos, os maiores benefícios possíveis, atendendo aos requisitos da especificidade e qualidade.

1.1.4 A ética da Administração Pública

Dentro do espectro do cumprimento dos princípios básicos da Administração Pública, o imperativo da ética deve ser ressaltado.

A palavra ética remete ao verbete grego *ethos*, que significa originalmente morada, tanto a dos animais quanto a do homem. Lugar onde se sente acolhido e abrigado. O segundo sentido, proveniente deste, é o de costume, maneira ou estilo de ser ou viver. A morada vista metaforicamente indica justamente que, a partir do *ethos*, o mundo torna-se habitável para o homem. Assim, o espaço do *ethos* como espaço humano não é dado ao homem, mas é por ele construído ou incessantemente reconstruído.

Max Weber, sociólogo e grande estudioso da burocracia, formulou o que passou a ser chamado de dualismo ético, ao distinguir a ética da convicção da ética da responsabilidade. O partidário da ética da convicção é o indivíduo que vela pela doutrina pura, o que é comum aos religiosos e aderentes de sistemas filosóficos e políticos que sustentam teses como se fossem dogmas e assumem posições sem medir consequências. A ética da responsabilidade, por sua vez, tem como guia as previsíveis consequências dos atos.

Responsabilidade vem do latim *responsabilitas*, de *respondere*, este último vocábulo significando responder, estar em condições de responder pelos atos praticados, de justificar as razões das próprias ações. De direito, todo o homem é responsável. Toda a sociedade é organizada numa hierarquia de autoridade, na qual cada um é responsável perante uma autoridade superior. Quando o homem infringe uma de suas responsabilidades cívicas deve responder pelo seu ato perante a justiça.

A responsabilidade moral, filosoficamente, é a situação de um agente consciente com relação aos atos que pratica voluntariamente e a obrigação de reparar o mal eventualmente ocasionado aos outros.

Essa visão de ética é a que está presente nos códigos de conduta. Exemplo: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado no nível federal pelo Decreto Federal n. 1.171, de 22 de junho de 1994. Esse código serve de modelo para que, no nível estadual, por meio da Secretaria Estadual de Saúde, induza-se à criação ou manutenção de algo semelhante para vigor no seu âmbito de atuação.

Em primeiro lugar, o Código estabelece regras deontológicas. Diz respeito às razões pelas quais se devem estabelecer deveres à pessoa como servidora pública detentora de prerrogativas institucionais. Em 13 pontos abrange comportamento, atitudes, valores, discernimentos, noções mínimas de legalidade e moralidade, fidelidade em questões financeiras, dedicação ao trabalho e ao público a quem deve servir com respeito, dignidade, cortesia. Tais pontos estão consoantes à tradição filosófica que norteia a função pública, a qual abrange expoentes da cultura ocidental e oriental, além de incorporar visões compartilhadas pelo senso comum inerentes à natureza humana modelada pela vida em sociedade.

Em seguida, como consectários dessas regras, apresentam-se os deveres fundamentais do servidor público, entre os quais o de desempenhar, em tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular, pensando mais no interesse comum do que no particular. Nesse sentido, se firma o primado da ética.

Após a explicitação desses deveres seguem as vedações ao servidor público. Na linha das vedações está a proibição do uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem.

Segue-se a tais orientações a instituição de comissões de ética encarregadas de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, o tratamento para com as pessoas e para com o patrimônio público, competindo-lhes conhecer concretamente sobre imputação ou procedimento susceptível de censura.

A Comissão de Ética poderá instaurar, de ofício, processo sobre ato, fato ou conduta que considerar passível de infração de princípio ou de norma ético-profissional.

Sobretudo, deve-se ressaltar que os trabalhadores em saúde provenientes de múltiplas categorias profissionais estão abrangidos pelos respectivos códigos de ética, além de orientações emanadas de seus conselhos de classe. O mais importante a mencionar são os códigos e orientações estabelecidos pelo Conselho Federal de Medicina, afora os de Enfermagem, Farmácia e outras categorias afins vinculadas à área da saúde.

Vale lembrar que a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, estabelece as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato,

cargo, emprego ou função na Administração Pública Direta e Indireta ou Fundacional. Esta Lei trata de atos praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração Direta ou Indireta (fundacional) de quaisquer poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, de território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio, o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual; tais atos serão punidos na forma dessa mesma Lei.

1.2 O funcionamento da Administração Pública e o SUS

A Administração Pública federal, estadual e municipal compreende: 1) a Administração Direta, constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa, no caso federal, da presidência da República e pelos Ministérios; 2) a Administração Indireta, que compreende as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Quadro 2



1.2.1 Visão da Administração Pública

- » Administração Direta: o conjunto de órgãos subordinados e integrados na estrutura administrativa da União, estado ou município. A Secretaria Estadual de Saúde, com suas unidades organizacionais, compõe a Administração Direta.
- » Administração Indireta: o conjunto dos entes personalizados que, vinculados a um Ministério ou Secretaria, prestam serviços públicos ou de interesse público. Integram a Administração Indireta as autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista.
- » Autarquia: serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Na esfera da União, exemplo de autarquia é o Banco Central; na esfera estadual, no âmbito da saúde, pode-se ter uma autarquia responsável pelo

tratamento da água e esgoto ou do desenvolvimento das ações e serviços de saúde. No Município de São Paulo, hospitais de determinada região estão vinculados a autarquias municipais de Saúde, responsáveis por ações e serviços de saúde.

- » Fundação pública: entidade que realiza atividades não lucrativas atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como, por exemplo, nas áreas de saúde, educação, cultura e pesquisa. São criadas por lei específica e estruturadas por decreto, independentemente de qualquer registro. Exemplo de fundação dessa natureza é a Fundação Hemocentro.
- » Empresa pública: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Suas atividades regem-se pelos preceitos comerciais. Exemplo de empresa pública na área da Saúde é o Grupo Hospitalar Conceição de Porto Alegre.
- » Sociedade de economia mista: pessoa jurídica de direito privado, com participação pública e privada em seu capital e em sua administração, para realização de atividades econômicas ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo Estado. Revestem-se da forma de empresas particulares, regendo-se pelas normas das sociedades mercantis, com as adaptações impostas pelas leis que autorizam sua formação. Exemplo de sociedade de economia mista da área da saúde é a Hemobras.

1.2.2 Administração Pública no contexto do SUS

A Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, chamada Lei Orgânica da Saúde (LOS), estabelece papéis institucionais de cada instância governamental.

Dispõe de princípios e diretrizes para as ações e serviços de saúde, entre os quais universalidade de acesso, integralidade e igualdade ou equidade na prestação de ações e serviços de saúde. Outro assunto de que trata é sobre a descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera do governo, enfatizando a municipalização da prestação de serviços combinada com a regionalização e a hierarquização da rede de serviços.

Como consequência há de pensar na integração executiva das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico. Nesse sentido, recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, estados e municípios devem ser mobilizados para a prestação de serviços de assistência à saúde da população. Isso terá em vista a melhoria da

capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência e mais adequada organização dos serviços públicos, evitando a duplicidade de meios para fins idênticos.

Em relação à organização, à direção e à gestão do SUS, a Lei estabelece o princípio da direção única exercida em cada esfera de governo.

A LOS define atribuições e competências à União, ao Distrito Federal, a estados e a municípios, comuns ou específicas:

Quadro 3

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Papel de caráter normativo. Estabelecimentos de políticas nacionais de saúde pública. Controle de fiscalização. Promoção da descentralização pra Estados e municípios dos serviços e ações de saúde de abrangência estadual e municipal	Descentralização para os municípios dos serviços e ações de saúde. Prestar apoio técnico e financeiro aos municípios. Controlar, acompanhar, avaliar e executar ações do meio ambiente, saneamento básico, ambiente de trabalho, insumos e equipamentos, laboratórios e hemocentros, controle de qualidade para produtos e substância de consumo humano, vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras em colaboração com a União. Avaliar e divulgar os indicadores de morbimortalidade no âmbito estadual.	Planejar, organizar, executar, controlar e avaliar ações e serviços de saúde.

A LOS discorre ainda acerca do funcionamento e da participação complementar dos recursos humanos, financiamento e gestão financeira dos serviços públicos e privados de assistência à saúde. A Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Em relação aos recursos financeiros, esta lei propõe o repasse de forma regular e automática para municípios, estados e Distrito Federal, referentes à cobertura das ações e dos serviços de saúde para investimentos na rede de serviços, cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e demais ações de saúde.

O claro estímulo que havia para a criação dos conselhos de saúde e de outros instrumentos, tais como fundo de saúde, plano de saúde, relatórios de gestão, contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento e comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), tornou-se pré-requisito para que as esferas de governo possam receber seus recursos (Lei n. 8.142/90).

1.2.3 Gestão, inovação e modernização da Administração Pública

1.2.3.1 FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

A gestão ou ação administrativa pressupõe o desenvolvimento de um processo que envolve as funções planejamento, organização, direção e controle. O quadro abaixo apresenta o conceito simplificado de cada função, enfatizando o seu significado básico.

Quadro 4 - ELEMENTO DO PROCESSO DE GESTÃO

PLANEJAMENTO	ORGANIZAÇÃO	DIREÇÃO	CONTROLE
<ul style="list-style-type: none">› Decisão sobre os objetivos.› Definição de planos pra alcançá-los.› Programação de atividades.	<ul style="list-style-type: none">› Recursos e atividades para atingir os objetivos; órgão e cargos.› Atribuição de autoridade e responsabilidade.	<ul style="list-style-type: none">› Preenchimento dos cargos.› Comunicação, liderança e motivação do pessoal.› Direção para os objetivos.	<ul style="list-style-type: none">› Definição de padrões para medir desempenho, corrigir desvios ou discrepâncias e garantir que o planejamento seja realizado.

Para a maior compreensão da gestão faz-se necessário visualizar os níveis de gestão (planejamento), considerando a responsabilidade de elaboração do planejamento e da execução das metas e objetivos propostos. Esses níveis são o estratégico, o tático ou intermediário e o operacional.

Quadro 5 - NÍVEIS DO PROCESSO DE GESTÃO (PLANEJAMENTO)



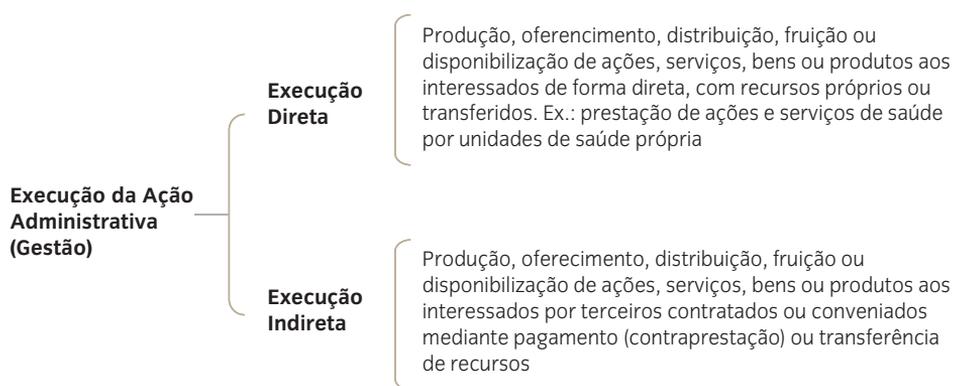
1.2.3.2 FORMAS DE EXECUÇÃO

Outra importante tipologia para a gestão é a que indica a distinção entre execução direta e indireta. Não se confunda com Administração Direta ou Indireta. A execução é direta quanto for feita pelo próprio órgão ou entidade responsável, quando este produz bens ou serviços com os recursos que dispõe: humanos, materiais e financeiros. A execução será indireta quando o órgão ou entidade remeter a responsabilidade da execução a terceiros, para tanto transferindo recursos principalmente financeiros. Neste caso há

a compra de bens, produtos ou serviços com celebração de contratos com a precedente licitação. A Lei n. 8.666/93 trata desse assunto.

Quando o órgão ou entidade não compra bens ou serviços, mas simplesmente coopera para que estes sejam adquiridos e usufruídos por terceiros, por meio de descentralização de programa de trabalho, mediante a transferência de recursos, dá ensejo à celebração de convênios, que é outra forma de execução indireta de programas e ações orçamentárias. O Decreto n. 6.170/07 e alterações, e a Portaria Interministerial MPOG/CGU/MF n. 127/07 disciplinam matéria relativa à celebração de convênios com a União.

Quadro 6 - EXECUÇÃO DIRETA E INDIRETA



1.2.3.3 INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Experiências na área de inovação e modernização apontam para duas categorias de abordagem. Numa categoria encontra-se a modernização da Gestão Pública propriamente dita, que envolve temas como: desburocratização – ações de racionalização dos processos administrativos que busquem maior eficiência e agilidade no serviço público; eficiência no uso dos recursos públicos – ações que melhorem o uso dos recursos públicos; atendimento ao cidadão – ações voltadas à qualidade do serviço prestado ao cidadão; gestão de recursos humanos – ações direcionadas à valorização da carreira do servidor público.

Em outra categoria pode ser colocado o desenvolvimento e uso das tecnologias de informação e comunicação. Envolve infraestrutura – ações para a melhoria e a ampliação dos recursos básicos de tecnologias da informação e comunicação no Estado; transações internas – ações direcionadas ao desenvolvimento e integração de processos e sistemas de informação intersetoriais; transações para a sociedade – ações para a expansão da oferta de serviços eletrônicos a cidadãos, servidores, fornecedores e outros níveis de governo; inclusão digital – ações que têm por objetivo capacitar os cidadãos do Estado

para o exercício efetivo da sua cidadania, por meio do uso de recursos de tecnologias da informação e comunicação aplicadas principalmente à saúde.

1.2.3.4 A REFORMA ADMINISTRATIVA

Outro aspecto importante, mas discutível, da inovação e modernização é a Reforma Administrativa.

No Brasil, desde 1930 vêm-se implementando medidas modernizadoras da Administração Pública. Trata-se do movimento chamado Reforma Administrativa ou Reforma do Estado Brasileiro, que a partir de 1967 se consubstanciou no Decreto-Lei n. 200/67. Nos últimos anos disseminaram-se ideias contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que, apesar de suscetível a críticas, sugeriu uma visão mais modernizadora para o Estado brasileiro.

O plano partiu da premissa de que, a partir de uma perspectiva histórica, a Administração Pública – cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas – evoluiu por meio de três modelos básicos: a Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

- » Administração Pública Patrimonialista: no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas¹. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. A partir desse momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.
- » Administração Pública Burocrática: surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos que visam evitar a corrupção e o nepotismo são sempre apriorísticos. Parte-se de uma desconfiança prévia dos administradores públicos e dos cidadãos que a eles dirigem demandas.

1_ Prebenda: emprego rendoso, mas pouco trabalhoso.

Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

- » Administração Pública Gerencial: emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

1.2.3.5 SETORES ESTATAIS

Consoante essa caracterização da administração gerencial, o aludido plano distingue quatro setores estatais, em relação aos quais se elaboram diferentes diagnósticos e proposições:

- » Núcleo estratégico: compreende o Poder Legislativo e o Judiciário, o Ministério Público e o Executivo. Trata-se do governo, em sentido amplo. É no núcleo estratégico que as leis e as políticas públicas são definidas e seu cumprimento é cobrado. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.
- » Atividades exclusivas: setor no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar, ou seja, aqueles em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.
- » Serviços não exclusivos: pertencem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder do Estado, mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem economias externas relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços por meio do mercado. São exemplos desse setor as universidades, hospitais, centros de pesquisa e os museus.
- » Produção de bens e serviços para o mercado: corresponde à área de atuação de empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como, por exemplo, as do setor de infraestrutura.

No Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), destacam-se algumas figuras inovadoras que importa sejam conhecidas pelos gestores da saúde e suas equipes no âmbito estadual do SUS, para que possa ser refletida a sua aplicabilidade. Essas novas figuras se juntam às outras preexistentes que formam modelos de organização, principalmente da atividade médico-hospitalar.

Quadro 7 - QUADRO CONCEITUAL DOS QUATROS SETORES ESTATAIS

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA NÃO ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO: Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministérios Público.	x			x	x
ATIVIDADES EXCLUSIVAS: Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica.	x				x
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS: Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.	Publicização	x			x
PRODUÇÃO PARA O MERCADO: Empresas Estatais		Privatização	x		x

FONTE: Extraído do site http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM

1.2.3.6 ALTERNATIVAS DE GERÊNCIAS DAS UNIDADES PRÓPRIAS

As alternativas para gerência dos estabelecimentos públicos de saúde é temática recorrente há algum tempo. E assim se faz com o objetivo de alcançar autonomia, flexibilidade e a eficiência necessárias ao sucesso da administração hospitalar e a eficácia da saúde pública brasileira, considerados seus mais diversos aspectos e contextos histórico-legais.

Nas décadas de 1970 e 1980 foi possível observar que muitos dos hospitais da Administração Direta transformaram-se em fundações públicas ou estiveram a elas subordinados. E assim sucessivamente vieram leis que trouxeram modelos ainda mais diferenciados: autarquias, fundações, empresas públicas, organizações sociais, organizações civis públicas, fundações de apoio, e hoje se discute a fundação estatal.

Ainda que várias alternativas tenham sido analisadas, estudadas e admitidas nas últimas duas décadas pelo setor público, isso não as isenta de desvantagens e questionamentos entre os vários setores envolvidos, especialmente as cortes de contas, exigindo dos gestores, opção fundamentada e que apresente resultados eficazes.

- » **Organizações Sociais – OS:** As Organizações Sociais encontram seu nascedouro no processo que se chamou de “reforma do Estado”, cujo impulso maior se deu a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), conforme pretensão do Governo Federal. Um dos pontos estratégicos deste plano foi a aprovação do Programa Nacional de Publicização, aprovado pela Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Esta lei autoriza o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e a gestão de bens e pessoal públicos a entidades especialmente qualificadas, quais sejam, as Organizações Sociais, ressaltando-se que alguns estados tenham legislado conforme sua competência, dando à Lei Estadual as adaptações cabíveis.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meireles, “o objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa, com a criação da figura das Organizações Sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para elas de certas atividades exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de parceria, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais”.

Há que se entender que as Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado.

De forma mais tecnocrata a legislação pertinente não é clara quanto a uma definição para as Organizações Sociais, todavia indica o Art. 1º da Lei 9.637/98, *in verbis*:

Art. 1º – O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à

pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

As Organizações Sociais, doravante denominadas OS, foram caracterizadas como de interesse social e de utilidade pública e deveriam apresentar-se como uma associação civil sem fins lucrativos, com atividades nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, com os objetivos:

- a. Diminuir o déficit público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta.
- b. Aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes.
- c. Ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada.
- d. Possibilitar o aumento da eficácia e da efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

Em suma, as Organizações Sociais representam uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas sem fins lucrativos e com fins públicos, garantindo a participação popular na gestão administrativa. São instituições do Terceiro Setor.

O Terceiro Setor deve ser entendido como aquele composto por entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, e de finalidade pública, é uma zona que coexiste com o chamado Primeiro Setor – o Estado, e o Segundo Setor, o mercado. Trata-se, em suma, do desempenho de atividades de interesse público, embora por iniciativa privada. Daí por que, em muitos casos, as entidades integrantes de tal setor recebem subvenções e auxílios por parte do Estado, em decorrência de sua atividade de fomento.

Neste contexto, as duas mais conhecidas qualificações jurídicas para entidades do Terceiro Setor são as Organizações Sociais – OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip.

As OS trazem consigo como características essenciais:

- » a iniciativa privada voluntária na sua criação e na sua constituição;
- » a afetação a uma finalidade de interesse público ou socialmente relevante;

- » o recebimento de favorecimentos tributários, subsídios, isenções e contribuições do Estado;
- » a submissão ao regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público;
- » a necessidade de reconhecimento formal por parte do Estado, segundo um procedimento especial regulado em lei; a destinação legal do patrimônio social a outra entidade de mesma natureza, em caso de extinção da entidade, não sendo permitido que o patrimônio seja repartido entre os membros da instituição;
- » seus estatutos devem prever e adotar determinado modelo de composição para os seus órgãos de deliberação superior, inclusive prevendo a participação necessária de representantes do Estado, como requisito para permitir o ato posterior de qualificação pelo Poder Público. Assim como a sujeição da entidade à publicação anual no Diário Oficial da União do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão, os estatutos devem prever também o requisito de qualificação, de reforma das finalidades sociais, quando couberem, a definição das regras para a remuneração do pessoal da entidade e para o sistema de compras;
- » as entidades poderão utilizar bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, desde que a extinção tenha sido realizada por lei específica. Podem ainda absorver atividades e contratos de entidades extintas, também quando autorizados por lei, bem como os seus símbolos designativos, desde que estes sejam seguidos obrigatoriamente do símbolo OS;
- » sujeição ao controle do Tribunal de Contas e à supervisão do Ministério Público.

O Estado promove o fomento às atividades publicizadas e exerce sobre elas um controle estratégico: demandando resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O Estado controla a aplicação dos recursos que transfere a essas instituições, mas o faz por meio do controle por resultados, estabelecidos em contrato de gestão.

Outra característica importante é que os contratos e vinculações mútuas são mais profundos e permanentes, porque as dotações destinadas a essas instituições integram o Orçamento Público, cabendo às mesmas um papel central na implementação das políticas sociais do Estado.

Esse instrumento deve ser dinâmico e conter requisitos essenciais como os objetivos da política pública a que se refere, objetivos estratégicos e metas institucionais com seus respectivos planos de ação; indicadores de desempenho, definição de meios e condições

para execução das metas pactuadas, sistemática de avaliação, objeto que é a pactuação de resultados entre uma parte contratante e outra parte contratada, objetivos, metas, obrigações do contratante e da contratada, valor, acompanhamento e avaliação de resultados, possibilidades de desqualificação, suspensão, rescisão, renovação e vigência, publicidade e controle social e as penalidades.

Por parte do Poder Público contratante, o contrato de gestão é um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentralizada, racionalizada e autonomizada, na medida em que vincula recursos ao atingimento de finalidades públicas. Já no âmbito interno das organizações (estatais ou não estatais) contratadas, o contrato de gestão se coloca como um instrumento de gestão estratégica, na medida em que direciona a ação organizacional, assim como a melhoria da gestão, aos cidadãos/ clientes beneficiários de determinadas políticas públicas.

As Organizações devem ser entendidas como instituições públicas que atuam fora da Administração Pública, visando provável aproximação com suas clientelas, com o objetivo de aprimorar seus serviços e utilizando com mais responsabilidade e economicidade os recursos públicos.

O modelo institucional das Organizações Sociais apresenta do ponto de vista da gestão de recursos, por não estarem sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública, a possibilidade de significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos a plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada Organização Social.

Todavia, cumpre mencionar que o modelo das OS está sendo alvo de revisão de seu marco legal, com vistas à solução de questões tidas como controversas, tais como: processo discricionário para qualificação (sem licitação) e cessão de servidores com ônus ao Poder Público.

Ponto a ser considerado é que, conforme previsto no Programa Nacional de Publicização, há a possibilidade de uma Organização Social absorver um órgão da administração, após sua extinção. Nesse caso há que se pensar que a Organização não será fomentada pelo Poder Público e sim executará serviço público delegado pelo Estado, tudo com dispensa de licitação, cessão de servidores públicos, com ônus para a origem, e a própria dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Administração Pública e a Organização Social. É o que dispõe o Art. 22, I, da Lei 9.637/98.

Em 1.08.2007 foi alvo de análise, pelo STF, pedido liminar interposto na Ação Direta

de Inconstitucionalidade n. 1.923, que trata sobre a Lei 9.637/98 e a alteração do Inciso XXIV do Artigo 24 da Lei 8.666/93. Questionou a liminar assuntos relativos à Lei 9.637/98, especialmente no que dispõe sobre a qualificação de entidades como OS, sobre a criação do programa nacional de publicização, a extinção de alguns órgãos e entidades e a absorção de suas atividades por OS. Impugnou o Inciso XXIV da Lei 8.666/93, conforme redação dada pela Lei 9.648/98 – que permite, sem licitação, contratos de prestação de serviço, desde que tratem das atividades previstas no contrato de gestão. A liminar sustentou, em resumo, que os dispositivos legais impugnados visavam transferir atividades desenvolvidas por autarquias e fundações públicas para entidades de direito privado, independentemente de processo licitatório, e que tal transferência fere a Constituição no que determina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária pelo Congresso Nacional. A respectiva decisão foi publicada a 9/08/07 – no Diário do Judiciário – Ata n. 20 – que assim entendeu:

Decisão: O Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a cautelar, vencidos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, que deferia a cautelar para suspender a eficácia dos Artigos 5º, 11 a 15 e 20 da Lei n. 9.637/98, e do Inciso XXIV do Artigo 24 da Lei n. 8.666/93, com a redação dada pelo Artigo 1º da Lei n. 9.648/98; o Senhor Ministro Marco Aurélio, que também deferia a cautelar para suspender os efeitos dos Artigos 1º, 5º, 11 a 15, 17 e 20 da Lei n. 9.637/98, bem como do Inciso XXIV do Artigo 24 da Lei n. 8.666/93, na redação do Artigo 1º da Lei n. 9.648/98; e o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, que deferia a cautelar somente com relação ao Inciso XXIV do Artigo 24 da Lei 8.666/93, na redação do Artigo 1º da Lei n. 9.648/98. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Reformulou o voto proferido anteriormente o Senhor Ministro Eros Grau, que lavrará o acórdão. Com relação ao Artigo 1º da Lei n. 9.637/98, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira acompanhavam o Relator somente em relação à prestação dos serviços de saúde. Os Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes não votaram relativamente ao Artigo 1º da Lei n. 9.637/98, por sucederem aos Senhores Ministros Moreira Alves e Néri da Silveira, que já haviam votado quanto a esse Artigo. Não participaram do julgamento a Senhora Ministra Carmen Lúcia e o Senhor Ministro Carlos Britto, por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Ilmar Galvão (Relator). Plenário, 1.08.2007.

Importante ainda destacar a Ação Direta de Inconstitucionalidade relatada pelo ministro Ilmar Galvão, julgada em 1º/08/07 pelo Tribunal Pleno do STF e que teve a seguinte ementa:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1.998. QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. INCISO XXIV DO ARTIGO 24 DA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N. 9.648, DE 27 DE MAIO DE 1.998.

DISPENSA DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º; 22; 23; 37; 40; 49; 70; 71; 74, § 1º E 2º; 129; 169, § 1º; 175, CAPUT; 194; 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208, § 1º E 2º; 211, § 1º; 213; 215, CAPUT; 216; 218, §§ 1º, 2º, 3º E 5º; 225, § 1º, E 209. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM RAZÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DO PERICULUM IN MORA. 1. Organizações Sociais – pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, direcionadas ao exercício de atividades referentes a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. 2. Afastamento, no caso, em sede de medida cautelar, do exame das razões atinentes ao *fumus boni iuris*. O *periculum in mora* não resulta no caso caracterizado, seja mercê do transcurso do tempo – os atos normativos impugnados foram publicados em 1998 – seja porque no exame do mérito poder-se-á modular efeitos do que vier a ser decidido, inclusive com a definição de sentença aditiva. 3. Circunstâncias que não justificariam a concessão do pedido liminar. 4. Medida cautelar indeferida.

A tramitação mais recente da Adin n. 1.923/98 é o despacho do relator, ministro Ayres Britto. Até a presente data a Adin ainda não havia sido julgada pelo STF, sendo admitidos como *amicus curae*, representantes da sociedade civil. Aguardava-se o julgamento ainda no ano de 2010.

- » **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip:** A Oscip, conforme trata a Lei no Art. 9º da Lei 9.790/99, tem como instrumento balizador o Termo de Parceria: “é passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”. Em suma, trata-se de instrumento cuja celebração não é obrigatória e vem substituir os convênios, que são entendidos como morosos e burocráticos.

As Oscips têm objetivos sociais mais amplos podendo atuar em mais áreas, vez que nascem da iniciativa da sociedade e têm regras mais genéricas. O Colegiado Diretor da Oscip é normalmente formado pelos sócios, segundo determina o Estatuto, o que revela diferencial importante da OS, cujo Conselho de Administração deve contar, obrigatoriamente, com representantes do Poder Público e da sociedade, em uma proporção bastante elevada em relação ao número de sócios, que, ao fim, são minoria no processo decisório da entidade.

Por essa razão as Oscips são ONGs, criadas por iniciativa privada, que obtêm um certificado emitido pelo Poder Público ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas. Em contrapartida, podem celebrar com o Poder Público os chamados termos de parceria, que são uma alternativa interessante aos convênios, por sua maior agilidade e razoabilidade na prestação de contas.

- » **Fundações de apoio:** entidades privadas conveniadas, instauradas pelas direções das entidades públicas de forma a permitir a agilização na gestão de receitas complementares à dotação pública; aquisição e alienação de bens e patrimônio; remuneração complementar de funcionários e profissionais da administração regidos pelo Regime Jurídico Único; contratação de recursos humanos; introdução de incentivos; implementação de obras e ampliação de infraestrutura etc.
- » **Fundações de apoio universitário:** convém mencionar a diferença de definição em relação à fonte de pesquisa acerca das fundações de apoio ligadas às funções de saúde pública. A literatura técnica compreende as fundações de apoio universitário como entidades privadas, instituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nos termos do Código Civil, com a finalidade de apoiar, mediante colaboração, um ente público, não sendo parte integrante da Administração Pública Indireta. Já o Tribunal de Contas da União entende que as Fundações de Apoio Universitário são instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais de ensino superior. A partir de tal conceito a contratação das fundações para fins outros que não os especificados passou a ser interpretado pelas cortes de contas como indício de irregularidade a ser justificado pelo gestor público.
- » **Cooperativas de profissionais de saúde:** arranjos legalmente instituídos e que frequentemente vendem serviços à rede pública. Os gestores do SUS (estados e municípios) recorrem a esta modalidade, simples ou combinada, para suprir deficiências em alguns setores, como no caso da compra de serviços de anestesistas, de serviços de plantonistas médicos em fins de semana.
- » **Agências executivas:** a denominação agência executiva é uma qualificação a ser concedida, por decreto específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. O Projeto Agências Executivas, portanto, não institui uma nova figura jurídica na Administração Pública, nem promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas. É também importante ressaltar que a inserção de uma instituição no Projeto se dá por adesão, ou seja, os órgãos e entidades responsáveis por atividades exclusivas do Estado candidatam-se à qualificação, se assim o desejar a própria instituição e, obviamente, seu supervisor, Ministério (no caso da União) e Secretaria de Governo (no caso de estado).
- » **Parcerias com Organizações Não Governamentais:** a expressão Terceiro Setor foi popularizada para designar o conjunto de entidades da sociedade civil de fins públicos

e sem objetivo de lucro. Coexiste com o Primeiro Setor, que é o Estado, e com o Segundo Setor, que é o mercado. Difere do primeiro porque suas entidades são de natureza privada e do segundo porque não visa lucro nem proveito pessoal para seus atores, dedicando-se à consecução de fins públicos. Algumas das organizações que integram o chamado Terceiro Setor não são novas, como as Santas Casas de Misericórdia e as obras sociais, além das organizações não governamentais (ONGs), que surgiram na esteira dos movimentos sociais emergidos a partir de 1970.

- » **Autarquias:** as autarquias administrativas são aquelas entendidas por serviços públicos descentralizados que se destacaram do conjunto da administração estatal, para se organizarem de acordo com as necessidades dos serviços que visam executar. Importante mencionar que, pelo fato das autarquias terem patrimônio e receita próprios, estes não se confundem, em hipótese alguma, com os bens e receitas da Administração Direta a que se vinculam, sendo geridos pela própria autarquia. Por serem as autarquias pessoas de direito público, podem ser titulares de interesses públicos, diferentemente das empresas públicas e sociedades de economia mista, que são pessoas de direito privado. As empresas públicas e sociedades de economia mista podem receber qualificação para exercício de atividade pública, mas não podem ser titulares dos interesses públicos. As autarquias são criadas para o estabelecimento de regimes diferentes, técnicos, administrativos e jurídicos, adaptados às exigências de cada órgão, para assim realizarem suas próprias tarefas, as quais diferem dos padrões comuns do exercício da Administração Pública. Pela obediência ao princípio da descentralização faz-se a criação da autarquia através de lei, de forma que a autarquia possa realizar serviços de maneira agilizada e descentralizada, buscando minimizar ou eliminar os inconvenientes burocráticos. Há o entendimento de que, com a criação de uma autarquia, o Estado passa a ter facilitada a sua tarefa administrativa, conferindo à autarquia liberdade administrativa suficiente para a consecução das finalidades específicas que lhes são atribuídas por lei, assim as autarquias não estão sujeitas ao regime jurídico da Administração Direta. A lei criadora da autarquia tem o poder de lhe conferir regime especial para o desempenho de suas finalidades, desde que observadas as restrições constitucionais. O que diferencia a Administração Indireta (autarquias) da Administração Direta (centralizada) é que a primeira possui controle finalístico, isto é, tem administração própria e vinculada a um órgão da entidade estatal que a criou, enquanto a Administração Direta possui uma subordinação hierárquica plena e ilimitada.
- » **Fundação Estatal:** desde 2005, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG deu início a estudos e críticas sobre as atuais formas institucionalizadas para

a Administração Pública. Assim procedeu, considerando os questionamentos acerca de alguns modelos e com a finalidade de propor ajustes e direcionamento aos desafios da gestão da coisa pública, respeitado o direito público.

Assim o MPOG, em trabalho conjunto com o Ministério da Saúde, juristas, doutrinadores e órgãos de controle interno e externo, entendeu pela definição de “nova tecnologia organizacional” para o atendimento da ação pública no campo social. Pretendeu que a concepção de tal modelo se desse a partir do Estado Democrático de Direito, de forma aberta à participação cidadã, preservada a estrutura de propriedade pública, cujo processo fosse público.

A partir de tais premissas surgiu o modelo da Fundação Estatal, que é dotada de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, regida por regras do direito privado, sem a busca pelo lucro. O modelo foi concebido para a atuação do Estado em áreas que não lhe são exclusivas, como a saúde, educação, cultura, esporte, turismo, tecnologia, assistência social, entre outras, conforme exposto na Exposição de Motivos (EM) 111/06/MP e no projeto de lei complementar.

A doutrina brasileira a define como pessoa jurídica oriunda do direito privado, que se caracteriza pelo fato de ser atribuída personalidade jurídica a um patrimônio preordenado a certo fim social.

Alguns civilistas brasileiros merecem ter seu conceito mencionado, entre eles: Clóvis Bevilacqua: “uma universalidade de bens personalizados, em atenção ao fim, que lhe dá unidade”. E Caio Maia da Silva Pereira: “atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social”, categoria atualmente regulada pelo Código Civil nos Artigos 45, 62 a 69.

As fundações instituídas pelo Poder Público surgiram no país, conforme ditames do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, como modalidade institucional configurada como forma de descentralização da atividade pública. A legislação mencionada foi sofrendo as alterações impostas pelo contexto histórico e jurídico, como aquelas advindas do Decreto-Lei n. 900/69, do Decreto-Lei n. 2.299 /86, da Lei n. 7.596/87, até que em 1984 o STF entendeu pela possibilidade de adoção de dois regimes para as fundações públicas – direito privado ou público.

Nem toda fundação instituída pelo Poder Público é fundação de direito privado. As fundações, instituídas pelo Poder Público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, nos Estados membros, por leis estaduais, são fundações de direito público, e, portanto, pessoas jurídicas de direito público.

Tais fundações são espécie do gênero autarquia, aplicando-se a elas a vedação a que alude o § 2º do Art. 99 da Constituição Federal (RE n. 101.126-RJ, Relator o Min. Moreira Alves – RTJ 113/314 – o dispositivo citado no acórdão refere-se à Constituição de 1967, com a EC n. 1/69).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, veio a consagração da fundação pública de direito público como forma jurídica de descentralização da ação do Estado, impondo a essas entidades as mesmas restrições administrativas, orçamentárias e financeiras do modelo de autarquias. Dez anos depois, a Emenda Constitucional n. 19/98 alterou o Inciso XIX do Art. 37 da Constituição e determinou que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação.

Com essa alteração, diversos juristas brasileiros entenderam pela reafirmação da fundação pública de direito privado como admissível juridicamente. Todavia, tal admissibilidade não tira da natureza jurídica das fundações públicas a sua polêmica peculiar, pois lhe falta lei complementar que a defina e delimite.

Dada a polêmica, há que se compreender duas teses. A primeira admite a possibilidade de coexistência de dois tipos de fundações públicas – de personalidade jurídica de direito público e de direito privado. A segunda tese defende que as fundações, ainda que instituídas pelo Poder Público, têm sempre regime jurídico de direito privado.

Ou seja, doutrinadores como Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Celso Antonio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Di Pietro e Miguel Reale Cretella Junior entendem que essas entidades são verdadeiras autarquias – razão por que são denominadas algumas vezes de fundações autárquicas ou autarquias fundacionais. Já o doutrinador Hely Lopes Meirelles entende que uma fundação não pode ser espécie de autarquia, sem que se confundam os conceitos doutrinários de ambas.

Como subsídio para a admissibilidade da fundação estatal de direito privado, há que se lembrar de decisão do STF em 1984. Merece destaque ainda que, no ano de 2002, a ministra Ellen Gracie, da mesma corte, reconheceu que a figura jurídico-institucional própria para a execução, pelo Poder Público, de atividades não exclusivas de Estado é a fundação estatal de direito privado. Já em 2006 a figura jurídico-institucional das fundações públicas foi objeto de debate entre os ministros do Supremo Tribunal Federal, no qual foi reafirmada a possibilidade do Estado instituir fundações de direito público ou privado, por meio de decisão relatada pelo ministro Eros Grau.

Com fundamento no Inciso XIX do Art. 37 da CF, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, as autarquias e as fundações são reconhecidas como modalidades institucionais distintas e, inclusive, estabelece formas diferenciadas para a instituição de cada uma delas. As primeiras são instituídas diretamente pelo Estado, por lei específica, enquanto as fundações, mediante autorização legal, em similaridade de condições às empresas públicas e sociedades de economia mista. Assim, entendeu o MPOG que a distinção do tratamento é prova inequívoca do reconhecimento constitucional da existência de dois modelos jurídico-institucionais diferenciados. As autarquias (e as fundações autárquicas) são criadas diretamente por lei, enquanto que as fundações e empresas públicas, por serem de regime jurídico de direito privado, após a autorização legislativa, adquirem personalidade jurídica a partir da inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e na Junta Comercial, respectivamente.

Radicado nesse entendimento, o MPOG elaborou projeto de lei complementar e respectiva exposição de motivos para a definição de áreas de atuação da fundação estatal e seu estatuto, em atendimento ao que dispõe o Art. 26 da EC 19/98, encaminhados à Casa Civil da Presidência da República em dezembro de 2006.

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da Administração Indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Conforme tal projeto, o Poder Público poderá instituir fundações estatais com personalidade jurídica de direito privado para o desenvolvimento de atividades que não tenham fins lucrativos, não sejam exclusivas do Estado e não exijam exercício do poder de autoridade, em áreas como educação, assistência social, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, desporto, turismo, comunicação e previdência complementar do servidor público, para os efeitos do Art. 40, § 14 e 15 da Constituição.

Desta feita, as fundações estatais deverão ser sempre de caráter social e suas atividades se caracterizarem como serviços públicos, sendo inadmissível que o Estado institua fundações estatais quando pretender intervir no domínio econômico e atuar no mesmo plano em que o fazem os particulares. Para tal deverá criar empresas públicas ou sociedades de economia mista. Inadmissível também o Poder Público instituir fundações estatais quando a atividade pública a ser exercida de forma descentralizada exigir o uso do poder de autoridade do Estado.

Sob esse entendimento a fundação estatal constitui modalidade de descentralização administrativa, inserida na Administração Pública Indireta, ao lado das empresas públi-

cas e sociedades de economia mista e sujeita ao controle estatal para que a vontade do ente público que a instituiu seja cumprida, ou seja, é Administração Pública, patrimônio público personalizado segundo as regras do direito privado para a prestação de serviços públicos e seus agentes são empregados públicos, revestidos de responsabilidade pública.

A fundação estatal estará vinculada ao órgão ou entidade em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade, conforme a lei que autorizar sua criação. E estará sujeita à fiscalização do sistema de controle interno de cada Poder e ao controle externo, e nos casos de vinculação com uma entidade da Administração Pública Indireta, há que assinar o contrato de gestão, na qualidade de representante do Poder Público, assim como exercer as funções de supervisão. A lei autorizativa deverá estabelecer o regime administrativo mínimo (normas de caráter público que devem ser aplicadas à entidade, para garantir a observância do interesse público).

A fundação estatal, conforme projeto de lei complementar, poderá ser extinta ou modificada a qualquer tempo, a partir de alterações na sua lei instituidora, que deverá também definir a sua finalidade e os objetivos institucionais; o patrimônio que lhe será transferido ou doado; suas fontes de receitas; aspectos básicos sobre sua direção e administração e sobre o contrato de gestão a ser firmado com o Poder Público, para pagamento pelas atividades e serviços públicos que forem contratados e autorizar a cessão gratuita de bens públicos, para o exercício de sua finalidade, na forma do Art. n. 18 da Lei n. 9.636, de 15.5.1998, e do Decreto-Lei 9.760, de 5.9.1946.

Para o Poder Público criar uma fundação estatal será preciso uma prévia autorização legislativa específica para o destaque do patrimônio público e sua personalização segundo as regras do direito privado.

O patrimônio da fundação estatal é formado pelos bens móveis e imóveis, valores, direitos e outros bens que lhe forem destinados para a consecução de sua finalidade ou por aqueles que adquirir com sua receita própria ou receber de terceiros por doação. Neste último caso, admite-se, apenas, a doação de bens livres e desembaraçados. Tais bens poderão ser alienados, mediante autorização específica estabelecida no contrato de gestão celebrado com o Poder Público.

Os bens da fundação estatal são passíveis de penhora. Entretanto, observam um regime diferenciado, regulado pelas disposições do Art. 678 do Código de Processo Civil.

O processo de penhora não é realizado diretamente, mas mediante a nomeação de um juiz, na qualidade de depositário, que poderá ser, preferencialmente, um dos seus diretores. Esse depositário deverá apresentar uma programação para o pagamento das dívidas

ou, em caso da penhora recair sobre todo o patrimônio, recorrer ao Poder Público.

As receitas da entidade serão compostas pelas rendas que auferir pela prestação de serviços e pelo desenvolvimento de suas atividades, bem como por doações, conforme dispuser a lei autorizativa de sua criação e o respectivo estatuto.

Para os casos em que as fundações estatais sejam instituídas para prestar serviços de natureza universal (gratuita), como é o caso dos serviços de saúde ou de educação, deverão fazê-lo exclusivamente ao Poder Público.

No caso de extinção da fundação estatal, os legados e doações que lhe forem destinados, bem como os demais bens que tiver adquirido ou produzido, devem ser incorporados ao patrimônio da União.

Pretende-se que a fundação estatal goze de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, nos limites da legislação, resguardada a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública e das disposições do Art. 37 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à realização de concurso público e de regras de licitação. Todavia a fundação estatal não integrará o Orçamento Geral da União, pois sua relação com o Poder Público dar-se-á por contrato de gestão.

Daí a fundação estatal arcará com o ônus de sua própria folha de pagamento, incluídas as despesas com remuneração dos eventuais servidores requisitados de outros órgãos, que serão cedidos sem ônus para a origem. A fundação estatal deverá ressarcir os órgãos/entidades de origem nos valores correspondentes ao pagamento da remuneração dos servidores, acrescidos dos respectivos encargos sociais definidos em lei.

Como forma de garantir o cumprimento do princípio da publicidade nas relações entre a fundação estatal e o Poder Público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre a forma de apresentação dos contratos de gestão na lei orçamentária anual. Deverá também dispor quanto à organização das informações relativas a esses contratos assinados com o Poder Público, que deverão compor as informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual.

A fundação estatal dispõe de sistema contábil pela Lei 6.404/76, até que seja editado regulamento próprio.

A fundação estatal disporá de sistemas administrativos próprios de pessoal, de compras, de orçamento, de serviços gerais, entre outros, e, portanto, não integra os sistemas administrativos da Administração Pública – ou seja, estarão fora do Siape (Recursos Humanos), Sicaf (cadastro único de fornecedores), Siasg (serviços gerais), Siafi (administração financeira), entre outros.

O regime jurídico de pessoal da fundação estatal será o previsto pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, todavia observadas as restrições impostas aos órgãos e entidades públicos, ainda que de direito privado, pelo Art. 37 da Constituição. Ou seja, o ingresso dos seus empregados se dará por concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do que preceitua o Inciso II do Art. 37 da Constituição, precedido de edital, publicado no Diário Oficial da União, e observados os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, também para os casos de demissão. Contudo, não há o benefício da estabilidade, previsto no Artigo 41 da CF. Merece a observação de que, como referir-se-á ao regime celetista, haverá os benefícios do acordo coletivo de trabalho e FGTS.

Pretende-se ainda que cada fundação estatal tenha seu quadro de pessoal, organizado conforme plano de carreira, emprego e salários, definido na forma do que dispuser o seu estatuto, sendo previsto que a lei que autorizar a instituição da fundação poderá fixar um percentual máximo de gasto com pessoal e exigir, ainda, um percentual mínimo de reserva para aplicação em capacitação de pessoal, inovação tecnológica, investimentos, entre outros.

Considerada a pretensão de imunidade tributária, a mesma encontra respaldo na interpretação sistêmica do disposto nos Arts. 150, § 2º ; 150 VI, “c” e 195, § 7º da Constituição, ratificada pela doutrina e jurisprudência já firmadas sobre o tema, as fundações estatais que atuarem nas áreas sociais (e o campo das fundações estatais, diferentemente das empresas públicas, são serviços públicos de cunho social) gozarão de imunidade tributária sobre o patrimônio, renda ou serviços relacionados com suas finalidades essenciais e serão isentas para a contribuição da seguridade social. A imunidade não abrange os rendimentos e ganhos de capital auferidos em aplicações financeiras de renda fixa ou de renda variável.

Sendo a fundação estatal, ente da Administração Indireta do Poder Público, há que submeter-se à supervisão do órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade. Também está sujeita à fiscalização de órgão do sistema de controle interno do respectivo Poder e do controle externo do Tribunal ou Conselho de Contas, nos termos dos Arts. 70 e 71 da Constituição.

A fiscalização pelos órgãos de controle assegura a existência de um controle administrativo dos atos das entidades fundacionais e visa, também, assegurar a realização, por parte da fundação, dos objetivos fixados no respectivo ato de constituição. Deverá ser considerado ainda o controle do Ministério Público, pois não há incompatibilidade entre os dois controles.

A proposta do sistema de governança da fundação estatal é colegiado e composto dos seguintes órgãos de direção superior e administração: (a) Conselho Curador; (b) Diretoria-Executiva, (c) Conselho Fiscal e (d) Conselho Consultivo Social.

Por fim, o estatuto da Fundação estatal deverá dispor sobre:

- a. sua finalidade e objetivos;
- b. sua natureza, sede e duração (que, na fundação estatal, deve ser indeterminado);
- c. a estrutura organizacional, com a descrição da competência de seus órgãos e as atribuições dos seus dirigentes;
- d. disposições sobre os seus órgãos de direção e administração, incluindo a composição, escolha e substituição dos membros dos conselhos e periodicidade das reuniões;
- e. o regime de pessoal, inclusive no que refere ao acordo coletivo e ajustes periódicos; plano de carreira e salários; benefícios; sistemas de contratação e demissão e outros;
- f. o patrimônio e a receita;
- g. o Contrato de Gestão;
- h. o regime financeiro e sua fiscalização;
- i. o sistema de compras de bens, serviços e obras;
- j. outras disposições gerais; e
- k. ato do Poder Executivo aprovará o estatuto da Fundação.

Importante destacar a recente decisão do STF acerca da cautelar interposta na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135, em face dos seguintes dispositivos da EC 19/98, *caput* §§1º e 7º do Artigo 39; *caput* e Incisos X e XIII do Artigo 37; § 2º do Artigo 41; §7º do Artigo 169; Artigo 135, Inciso V do Artigo 206; bem como o Artigo 26 da EC 19/98:

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do Artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão – como é próprio das medidas cautelares – terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Sr. Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 2.8.2007.

Tal decisão não contemplou julgamento acerca da medida cautelar quanto ao *caput* do Artigo 39 da CF, que consagra o sistema de regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da Administração Pública Direta, das autarquias e das fundações públicas, bem como quanto ao § 2º do Artigo 41, ao estabelecer que, na hipótese de reintegração de servidor, o eventual ocupante da vaga onde ocorrerá a reintegração de servidor há de deter a condição de estável, a fim de ser reconduzido ao cargo de origem, aproveitado em outro cargo ou posto em disposição proporcionalmente ao tempo de serviço.

A sustentação dos requerentes baseou-se na suposta inconstitucionalidade por estarem os Artigos 39 e §2º, do Artigo 41 da CF, eivados de vício formal, por não terem sido devidamente aprovados em dois turnos na Câmara dos Deputados.

A decisão trouxe à tona polêmica acerca da viabilidade da fundação estatal, pretendida pelo governo, conforme proposta do Ministério do Planejamento. Em artigo publicado em 12/08/07, no jornal *Folha de São Paulo*, o Ministro da Saúde, Dr. José Gomes Temporão, declarou:

Aproveito para destacar que a recente liminar do STF sobre obrigatoriedade do regime jurídico único não afeta nosso projeto, por se tratar de fundação estatal de direito privado, como atestam juristas da estatura de Carlos Ari Sundfeld, Maria Sylvia di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho, Alexandre Santos de Aragão e Gustavo Binenbojm.

Todavia, vez que a viabilidade legal da proposta das fundações estatais de direito privado não tenha sido alvo de análise e decisório pelo STF, há que considerar também a continuidade da declaração do ministro da Saúde:

...Como toda proposta nova, é natural a incerteza, sobretudo para os servidores...

- » **Consórcios públicos de saúde:** a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 241, com redação alterada pela Emenda Constitucional n. 19, cita que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. A Lei n. 8.080/90 – conhecida como Lei Orgânica da Saúde – dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Essa Lei regula em todo o território nacional as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado. As ações e serviços de saúde e os serviços privados contratados ou

conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no Artigo 198 da Constituição Federal, obedecendo aos seguintes princípios: i) universalidade de acesso aos serviços de saúde; ii) integralidade da assistência, entendida como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; iii) preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; iv) igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos e privilégios de qualquer espécie; v) direito à informação, às pessoas assistidas, sobre a sua saúde; vi) divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e sua utilização pelos usuários; vii) utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática; viii) participação da comunidade; ix) descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: ênfase na descentralização dos serviços para os municípios/regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; x) integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; xi) conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; xii) capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e xiii) organização dos serviços públicos a fim de evitar duplicidade de meios para fins idênticos. O Artigo 10 da Lei n. 8.080/90 prevê que os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. A organização dos consórcios administrativos intermunicipais está também citada no Artigo 18, Inciso VII, como competência da direção municipal do SUS. O consórcio constitui-se em um instrumento para a resolução de problemas ou para alcançar objetivos comuns. Na área da saúde têm sido utilizados para o enfrentamento de problemas de diferentes naturezas, seja para gerenciar unidades de saúde especializadas, aquisição de medicamentos e insumos básicos médico-hospitalares, entre outros. O consórcio é sem dúvida um importante instrumento para a consolidação do SUS, principalmente quando pensamos na hierarquização e regionalização da assistência à saúde. A ideia de consórcios intermunicipais é antiga: o primeiro foi implantado na região de Bauru, estado de São Paulo, em 1960, e estava voltado para a promoção social. Na área da saúde, os consórcios intermunicipais são mais recentes. Passaram a fazer parte dos esforços dos municípios para resolver problemas que superavam a sua capacidade de respostas individual. O primeiro surgiu em 1986, também no estado de São Paulo, na região de Penápolis. Esse consórcio foi criado na microrregião paulista polarizada por essa cidade, situada no Noroeste do estado e composta por sete municípios.

Eugênio Vilaça Mendes, em seu livro *Os Grandes dilemas do SUS*, diz:

Os Consórcios Intermunicipais de Saúde foram estimulados pela municipalização da saúde. Não é por outra razão que os primeiros são contemporâneos das Ações Integradas de Saúde e que, com a evolução do processo de descentralização pela via da devolução municipalizada, essas experiências foram multiplicando-se. A municipalização da saúde, ao colocar a solução dos problemas sanitários sob a responsabilidade municipal, fez com que os municípios buscassem formas de associação que permitissem superar as deficiências organizativas, de escala ou disponibilidade de recursos. Portanto, os Consórcios Intermunicipais de Saúde não resultaram de nenhuma política nacional deliberada. Ao contrário, surgiram como respostas demandadas pragmaticamente por Prefeituras Municipais que queriam resolver problemas relativos aos serviços de saúde (MENDES, 2001).

O Projeto de Lei que institui normas gerais para a constituição de consórcios públicos

Em 25 de junho de 2004, os ministros da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, da Saúde, da Integração Regional, das Cidades e da Fazenda apresentaram ao senhor presidente da República o Projeto de Lei que institui normas gerais de contratos para constituição de consórcios públicos e de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

Na exposição de motivos do referido Projeto de Lei, a criação e o funcionamento de consórcios públicos têm a capacidade de alavancar, por meio da maior racionalidade da execução cooperada, o impacto de diferentes políticas públicas – saúde, saneamento, geração de renda, infraestrutura, entre outras políticas de responsabilidade partilhada entre os entes federados. Uma preocupação apresentada na exposição de motivos é de que é preciso disciplinar a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes permita segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo.

A principal inovação desse projeto era o entendimento dos consórcios públicos como instrumento para gestão cooperada entre entes federados, e não só entre municípios, como é a visão tradicional.

O Projeto de Lei em questão foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1º/7/2004, tomando o número 3.884/2004, em Regime de Urgência.

O Projeto encaminhado pelo Poder Executivo trazia avanços na formação dos consórcios, pois ampliava a possibilidade de participação dos diversos entes da Federação (União, estados e municípios), no entanto, restringia a configuração dos consórcios pú-

blicos em pessoa jurídica de direito público, não reconhecendo a situação atual, em que a grande maioria dos consórcios hoje existentes são pessoas jurídicas de direito privado.

Tal polêmica, e ainda a preocupação sobre como se daria a participação da União nesses consórcios públicos, levou a um acordo para tramitação de projeto de lei regulamentando a formação dos consórcios públicos. Como resultado desse acordo o Governo Federal retirou o regime de urgência do PL n. 3.884/2004 e aceitou a retomada da tramitação do PL 1.071/99, que já estava no Senado e que havia sido modificado para Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 148/2001, aproveitando também, aparentemente, aspectos do PL 3.884/2004.

O referido substitutivo do Senado foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 1º de março de 2005. O substitutivo referia-se a modificações do PL n. 1.071/99 de autoria do deputado Rafael Guerra, e foi aprovado em turno único na Câmara dos Deputados no dia 10 de março de 2005, seguindo para a sanção presidencial.

Com alguns vetos, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005

A Lei n. 11.107 de 6 de abril de 2005 dispõe sobre as normas gerais para a União, estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam os municípios consorciados.

Os consórcios públicos na área da saúde deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde.

Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. Para o cumprimento de seus objetivos o consórcio público poderá firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo; ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá de prévia subscrição de protocolo de intenções cujas cláusulas devem estabelecer:

- » a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

- » a identificação dos entes da Federação consorciados;
- » a indicação da área de atuação do consórcio;
- » a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- » os critérios para em assuntos de interesse comum autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- » as normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- » a previsão de que a Assembleia Geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- » a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser o chefe do Poder Executivo do ente da Federação consorciado (no caso de consórcio entre estados, subentende-se que se refere ao governador do Estado);
- » o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
- » as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;
- » a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando, entre outras, as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;
- » e o direito de qualquer dos contratantes.

Considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

1. dos municípios, quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um estado e municípios, com território nele contidos;
2. dos estados ou dos estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for respectivamente constituído por mais de um ou por um ou mais estados e Distrito Federal; e
3. dos municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os municípios.

O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação

consorciado possui na Assembleia Geral, sendo assegurado um voto a cada ente consorciado.

Os entes da Federação consorciados poderão ceder-lhe servidores na forma e condições da legislação de cada um. O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções. O protocolo de intenções, após a ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público.

O consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções ou de direito privado, mediante ainda o atendimento dos requisitos da legislação civil.

O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados. O consórcio público com personalidade jurídica de direito privado observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público. Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio. O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam.

Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar n. 101 (LRF), o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas nas contas dos entes consorciados todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio do contrato de rateio.

A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente.

A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

O Poder Executivo da União regulamentou o disposto nessa lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

A Lei n. 11.107 foi regulamentada pelo Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Como constituir um consórcio público

O protocolo de intenções é o documento inicial do consórcio público e seu conteúdo mínimo deve obedecer ao previsto na Lei de Consórcios Públicos.

Ele é subscrito pelos chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados, ou seja, pelos prefeitos, caso o consórcio envolva somente municípios, pelo governador, caso haja o consorciamento de estado ou do Distrito Federal, pelo presidente da República, caso a União figure também como consorciada.

O protocolo de intenções deverá ser publicado, para conhecimento público, especialmente da sociedade civil de cada um dos entes federativos que o subscreve.

A ratificação do protocolo de intenções se efetua por meio de lei, na qual cada Legislativo aprova o protocolo de intenções. Caso previsto, o consórcio público pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação de todos os que assinaram o protocolo.

A ratificação pode ser efetuada com reservas. Caso haja sido publicada lei antes da celebração do protocolo de intenções, poderá ser dispensada a ratificação posterior.

O protocolo de intenções, após a ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público. Após essas etapas será convocada a Assembleia Geral do consórcio público, que decidirá sobre os seus estatutos que deverão obedecer ao estatuído no contrato de constituição do consórcio público.

No caso de consórcios públicos de direito privado, a personalidade jurídica do consórcio será adquirida mediante o registro dos estatutos no registro civil.

Os estatutos poderão dispor sobre a organização do consórcio, esclarecendo quais são seus órgãos internos, a lotação e demais regras para o pessoal, regras essenciais para as compras etc.

Recursos públicos no consórcio

Os consórcios públicos poderão receber recursos públicos por quatro meios: i) ser contratado pelos consorciados; ii) arrecadar receitas advindas da gestão associada de serviços públicos; iii) receitas de contrato de rateio; e iv) receitas de convênios com entes não consorciados.

O consórcio público constitui um instrumento para a resolução de problemas ou para alcançar objetivos comuns. Portanto, para que seja possível a formação de um consórcio, é necessária a percepção de que essa alternativa, ou seja, a sua formação é uma resposta efetiva a um problema que seja comum aos seus associados.

1.2.4 O desafio da qualidade da gestão

Um instrumento básico da modernização da gestão pública é a implantação de programas de qualidade e participação. Esse programa deve enfatizar os princípios da qualidade e da participação, incorporando as práticas da gestão por excelência. O que se busca é não apenas uma mudança nas formas de gestão, mas também da cultura das organizações, no que diz respeito à cooperação entre administradores e administrados. Tem como objetivo a introdução de novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na prevenção dos erros e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho.

1.3 Gestão de materiais

Segundo Vecina Neto e Reinhardt Filho (2002, p.1), o objetivo básico da administração de materiais consiste em colocar os recursos necessários ao processo produtivo com qualidade, em quantidade adequadas, no tempo correto e com menor custo.

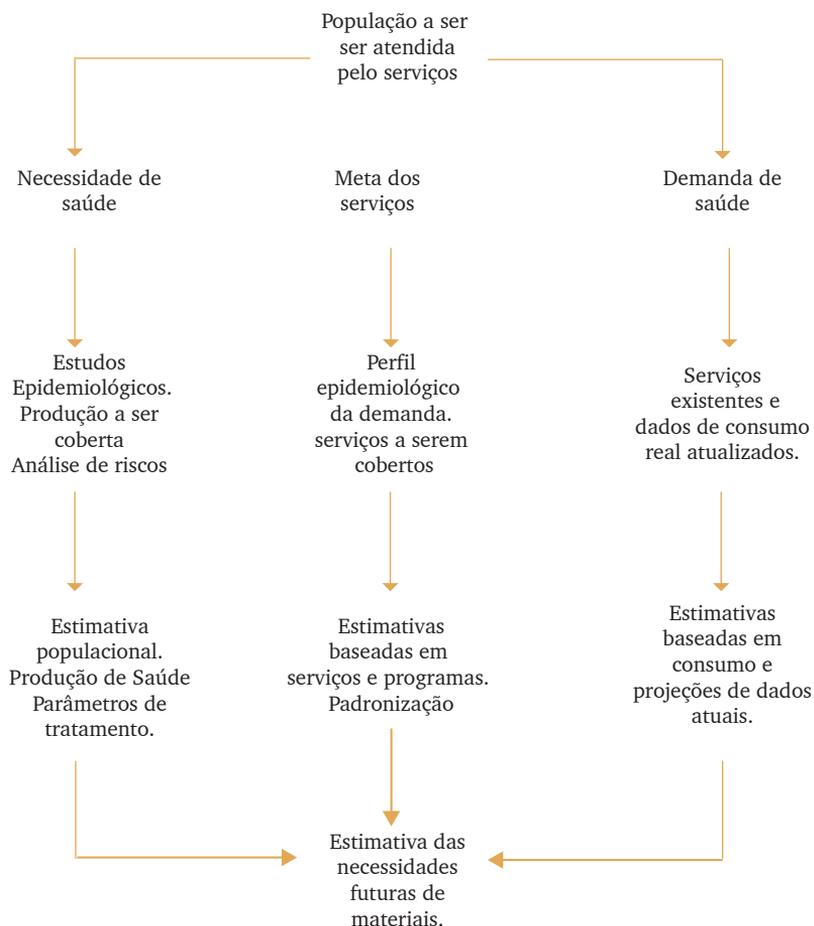
A Instrução Normativa n. 205, de 8 de abril de 1988, do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), define material como designação genérica de equipamentos, componentes, sobressalentes, acessórios, veículos em geral, matéria-prima e outros itens empregados ou passíveis de emprego nas atividades das organizações públicas federais, independentemente de qualquer fator, bem como aquele oriundo de demolição ou desmontagem, aparas, acondicionamento, embalagens e resíduos economicamente aproveitáveis.

A gestão de materiais está estreitamente relacionada com a gestão de compras. O levantamento das necessidades de saúde equivale ao levantamento dos recursos necessários ao atendimento delas. Assim como as fábricas necessitam de equipamentos e matérias-primas, a área de saúde necessita de insumos ou materiais básicos, medicamentos, equipamentos médicos, materiais logísticos etc., a serem utilizados em ações e serviços

de atenção primária, de média e alta complexidade, de urgência e de emergência etc. Recursos de informática, bem como os necessários à distribuição, estão envolvidos também. Por isso, não mais se denominam, simplesmente, recursos materiais, mas se refere a uma gama maior: a logística e, por extensão, recursos logísticos.

A matriz a seguir apresenta a visão de que as estimativas das necessidades futuras de material dentro de um sistema de saúde dependem da análise da população a ser atendida por determinado serviço em suas efetivas necessidades combinadas com as metas dos serviços e a demanda efetivamente verificada. Essas três variáveis são estudadas à luz dos dados epidemiológicos, séries históricas e projeções. É um trabalho complexo que demanda a avaliação/análise de especialistas e orienta a tomada de decisão quanto às compras ou melhoria de condições de armazenagem e/ou distribuição.

Quadro 8



Todo gestor envolvido com planejamento e execução das ações, orçamento e execução orçamentária e financeira necessita mensurar os estoques de materiais ou recursos logísticos existentes. Com base nas ações mensuradas e no dimensionamento da rede de prestações de serviços, projetará a quantidade ideal de materiais, bens e serviços que devem ser adquiridos. Tal tarefa é primordial e indicará o norte da gestão administrativa e financeira.

Vecina Neto e Reinhardt Filho (2002, p.2) entendem que uma das maiores dificuldades da administração de materiais reside na distância entre o processo produtivo e os sistemas de apoio, bem como o aspecto conflitante entre interesses diversos de vários atores envolvidos nesse processo, entre eles: o usuário, a área econômico-financeira e os fornecedores.

A construção de um catálogo de materiais que envolvem a padronização, a especificação, a classificação é imprescindível para a gestão de material. Segundo Vecina Neto e Reinhardt Filho (2002, p.7), o catálogo de materiais é o elo entre a proposta assistencial e o sistema de apoio, sendo adequada a participação de todos os setores que tomam parte do processo produtivo, tanto na sua construção como na atualização.

1.3.1 Gestão de estoques

Estoques são todos os bens e materiais mantidos por uma organização para suprir demandas futuras. Podem ser encontrados na forma de: matéria-prima, produto em processo (em elaboração/produção), produto acabado, materiais e embalagens e produtos necessários para manutenção, reparo e suprimentos de operações, não necessariamente utilizados no processo de fabricação.

O controle ou gestão de estoques compreende todas as atividades, procedimentos e técnicas que permitem garantir a qualidade correta, no tempo correto, de cada item do estoque ao longo da cadeia produtiva: dentro e fora das organizações.

Em específico, é importante uma área adequada para o estoque dos produtos, sendo necessário ordená-los segundo suas especificidades, características e condições de conservação, assim como medidas de segurança devem ser implementadas. Como exemplo podemos citar o caso dos medicamentos para os quais recomenda-se área apropriada para sua conservação².

A Administração Pública no Brasil praticamente retirou-se do setor produtivo, situação que ainda ocorre em alguns setores da economia. Na sua essência, serviço público,

2_ Sobre a estocagem de medicamentos ver CONASS, Documenta, Livro n. 3, Item 7, p.85-93.

como o próprio nome diz, consiste em prestar serviços. Por isso, a função predominante na gestão de estoques no setor público é a de alimentar a produção, no sentido de prover os materiais para a prestação dos serviços.

Enquanto o setor privado tem flexibilidade para escolher e negociar com seus fornecedores conforme o seu desejo, o setor público possui um componente adicional e grande delimitador a ser considerado: a legislação, que, na grande maioria dos casos, exige a realização de procedimentos licitatórios para a seleção e compra (fornecimento) de materiais. Em função dessa particularidade, os custos dos pedidos são muito significativos, além de ampliarem significativamente os prazos de reposição dos estoques.

Essas concepções aplicam-se com mais relevância à área da saúde pública, principalmente em se tratando das funções precípuas do nível de gestão estadual. Algumas recomendações gerais, se observadas, melhorariam a gestão de estoques no setor público:

- » Adoção de ordens de compras que permitam definir quantidades segundo a demanda (necessidade) de produtos e serviços. As ordens de compra são feitas aos fornecedores contratados mediante processo licitatório até limites definidos no contrato.
- » Entregas de pedidos nos locais de consumo ou de instalação.
- » Instalação e configuração de equipamentos e materiais necessários à prestação dos serviços pelos próprios fornecedores contratados.
- » Uso de licitações na modalidade pregão e pregão eletrônico.

Mas, em se tratando de área de saúde, deve-se pensar em primeiro lugar na questão do acesso, principalmente do medicamento. Nesse sentido deve-se pensar na: disponibilidade – tipo de produto, quantitativo e tipo de serviço vinculado necessário e ofertado; acessibilidade geográfica – localização de serviço e localização do usuário; e aceitabilidade – expectativa do usuário e características reais do produto.

1.3.2 Material de consumo e permanente

É a designação atribuída, no âmbito da classificação das despesas quanto a sua natureza, ao elemento de despesa (de código 3000) adequado para a classificação das despesas com materiais cuja duração é limitada a um curto lapso de tempo. Segundo se depreende da Lei n. 4.320/64, em seu Art. 15, § 2º, por oposição aos materiais permanentes (de código 4000), os materiais de consumo são aqueles que perdem a sua identidade ao serem utilizados ou cuja duração presumida é inferior a dois anos. De modo geral podem ser identificados por possuírem pelo menos uma das seguintes características: fragilidade, deteriorabilidade, transformabilidade, incorporabilidade e limitada durabilidade.

Segundo estabelece a Lei n. 4.320/64, em seu Art. 15, § 2º, consideram-se materiais

permanentes aqueles bens que, em razão de sua natureza e sob condições normais de utilização, têm duração presumida superior a dois anos.

Existem três fatores que auxiliam na distinção entre os materiais permanentes e os materiais de consumo, quais sejam: estabilidade, durabilidade e produtividade. Um bem se caracteriza como material permanente se for estável ou imutável por um período razoável de utilização, se tiver durabilidade provável superior a dois anos e se for produtivo, isto é, auxiliar na produção de um bem ou serviço dotado de valor econômico (sem a ele se incorporar de modo a perder a individualidade). Do contrário, este se constitui em material de consumo.

1.3.3 Controle patrimonial

Patrimônio vem do latim *patrimonium*, literalmente herança paterna, bens de família, riqueza e, por fim, bens, materiais ou não, de uma pessoa ou empresa. Diz-se patrimônio o conjunto dos bens, móveis, equipamentos e outros classificados como material permanente.

O patrimônio necessita de controle, o que compreende:

- » Incorporação que se dá aos bens adquiridos por compra, comodato, doação.
- » Movimentação, que pode ser interna, quando é imprescindível o registro no sistema de patrimônio para garantir o controle físico, e externa, que se refere a toda e qualquer movimentação externa, para tanto se requer autorização formal da autoridade competente.
- » Baixa, quando das alienações por venda, doação ou permuta; sinistros por furto, roubo, incêndio etc.

O controle é feito com base em leis federais, estaduais e normas internas dos órgãos ou entidade, além dos responsáveis pelo controle interno e externo. As leis federais são: I – Lei n. 8.666/93, Cap. I, Seção VI, Art. 17, Inc. II – Das alienações; Lei n. 4.320/64, Cap. III – Da contabilização patrimonial, Art. 94, 95 e 96; LRF: Lei n. 101/00, Art. 44 e 45.

1.4 Gestão de compras

Para a implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, o atendimento às necessidades, é deflagrada a gestão de compras complementar à de materiais. Para compras até determinado valor, as próprias Secretarias e unidades orçamentárias do governo estadual realizam esse processo/procedimento. São chamadas de pequenas aquelas de pequeno vulto que não demandam licitação (compra direta).

Para realizar compras de valor superior a uma determinada quantia, promovem-se licitações, que se baseiam na Lei Federal n. 8.666/93. O que há de hoje importante no âmbito legislativo acerca deste assunto é o Projeto de Lei n. 32, do Senado Federal, de 23/10/2007, cujas principais alterações referem-se à inclusão do pregão dentro da Lei 8.666/93 (atualmente ele existe por meio da Lei 10.520/02), alteração dos valores das modalidades (acréscimo para Tomada de Preços e Concorrência) e diminuição dos prazos de publicação das referidas modalidades.

1.4.1 Definições básicas

Para melhor compreender a terminologia utilizada, elencam-se algumas definições básicas aplicáveis ao processo licitatório e seus procedimentos:

- » Projeto Básico: documento obrigatório, que deverá conter o conjunto de especificações do bem ou serviço a ser adquirido ou contratado. Costuma-se dizer que no Projeto Básico reside o sucesso ou o fracasso da licitação, haja vista que o mesmo, elaborado com riqueza de detalhes e com o mínimo possível de dificuldade na interpretação, fará com que o fornecedor atenda conforme a descrição, não dando margem a interpretações errôneas, o que, em outras palavras, significa dizer fornecimento de bens ou serviços de má qualidade.
- » Licitação: conjunto de procedimentos adotados pela Administração Pública visando à aquisição de bens e serviços.
- » Usuário/Cliente: todos os setores da Administração Pública que se utilizam do processo licitatório para a aquisição de bens e/ou serviços.
- » Fornecedor/Prestador de serviço: aquele que, por meio de proposta escrita e assinada, oferece à Administração o objeto da licitação.
- » Objeto: bem/serviço o qual a Administração pretende adquirir.
- » Processo: conjunto de atos e documentos que compõem a rotina legal que objetiva a aquisição de bens e/ou serviços.
- » Procedimento: qualquer ato que compõe o processo licitatório. Exemplo: publicação do edital, remessa de avisos eletrônicos (via *e-mail*), abertura de envelopes de habilitação/propostas.
- » Habilitação: aferição das condições exigidas pela Administração Pública aos participantes do certame licitatório, para que possam oferecer seus bens/serviços ao Estado.
- » Proposta: documento por meio do qual o licitante participa do certame oferecendo

seu bem/serviço à Administração Pública, nas condições solicitadas pelo edital.

- » Edital de licitação: caderno processual que traz todas as condições e exigências de um determinado bem/serviço do qual necessita a administração estadual.
- » Autoridade instauradora: pessoa responsável pelo deferimento do processo licitatório, determinando o início de seus atos e a homologação de seus procedimentos.
- » Comissão de licitação: o órgão colegiado composto por no mínimo três servidores estaduais e/ou pessoas indicadas pela autoridade instauradora, para efetivar, controlar e dar seguimento até final adjudicação dos procedimentos licitatórios.
- » Publicação: todos os atos que têm por finalidade divulgar de forma ampla e irrestrita o processo licitatório. Ex: DOs, jornais, boletins, internet, murais.
- » Julgamento: ato da comissão de licitação que classifica as propostas apresentadas pelos licitantes e, através de documento formal – ata –, indica aquela que atendeu as condições exigidas pelo edital.
- » Ata de Julgamento/Classificação: manifestação expressa da comissão de licitação apontando a proposta que atendeu as condições do edital.
- » Adjudicação: ato privativo da comissão de licitação, que indica à autoridade instauradora qual foi, entre as propostas apresentadas pelos fornecedores/prestadores de serviço, aquela que apresentou total compatibilidade com a solicitação do edital de licitação.
- » Homologação: ato privativo da autoridade instauradora que confirma a proposta, indicada pela comissão de licitação, como a vencedora do certame.

1.4.2 Modalidades de licitação

A licitação para compra de bens e serviços pode revestir-se das seguintes formas: convite, tomada de preços, concorrência e pregão, que são modalidades de licitação. Além delas, cumpre lembrar que compras diretas pressupõem dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. Pode ser adotada para compras de valores acima de R\$ 8 mil até R\$ 80 mil.

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Aplica-se para compras de valores acima de R\$ 80 mil e até R\$ 650 mil.

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto. Aplica-se a compras de valores acima de R\$ 650 mil.

Pregão presencial/pregão eletrônico é uma modalidade de licitação realizada mediante a apresentação de propostas e lances em sessão pública, para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado.

O pregão eletrônico caracteriza-se por ser inteiramente realizado utilizando-se de recursos da informática. Instituído em nível federal através do Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005.

Dispensa de licitação³ está prevista no Art. 24 da Lei n. 8.666/93, e é permitida para compras e serviços até R\$ 8 mil, e de até R\$ 15 mil para obra e serviços de engenharia. No caso de dispensa de licitação, esta é possível por haver possibilidade de competição entre os licitantes, mas não é obrigatória.

A inexigibilidade de licitação, também prevista na Lei de Licitações, em seu Artigo 25, se caracteriza pela ausência ou inviabilidade de competição ou ainda pela falta de necessidade de licitação, em especial, nos casos de:

- » Contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.
- » Contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.
- » Aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca. No caso dos medicamentos do componente de assistência farmacêutica especializada, devem ser observados como se enquadram os fabricantes e os representantes, haja vista que no caso de representante o mesmo deve ter a representatividade na região geográfica onde está se realizando a aquisição.

3_ O texto do Item 1.4.2, referente à dispensa de licitação e inexigibilidade, foi baseado no texto de CONASS, Documenta, Livro n. 3, de julho de 2004, p.73.

Concurso e leilão, ainda que ambas não se refiram às compras – a licitação na modalidade concurso é utilizada para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, enquanto que o leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação. Nestes casos, observam-se os mesmos princípios legais e constitucionais para as modalidades de licitação para as compras.

1.4.3 Tipos de licitação⁴

Existem três possibilidades de se realizar uma licitação, variando em razão do critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa; são elas:

- » Menor preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é a de menor preço. É utilizado para compras e serviços de modo geral e para contratação de bens e serviços de informática, nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. É o tipo de licitação utilizada na aquisição dos medicamentos, tendo em vista que na seleção já foram escolhidos os medicamentos necessários, não havendo a necessidade de utilização de outro critério de julgamento.
- » Melhor técnica: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base em fatores de ordem técnica. É usado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.
- » Técnica e preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preços e de técnica. É obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades tomada de preços e concorrência.

1.4.4 O processo licitatório

Os processos licitatórios, em geral, deverão seguir uma sequência lógica de atos administrativos, que serão ensejados pela demanda de aquisição de bens ou serviços.

O CONASS Documenta n. 3 – Para Entender a Gestão do Programa de Medicamentos

4_ O texto do Item 1.4.3 foi extraído da publicação CONASS, Documenta, Livro n. 3, de julho de 2004, p.74, e disponível no *site*: www.conass.org.br.

de Dispensação em Caráter Excepcional, traz em seu conteúdo, nas p.74-83, toda a sequência racional de atos administrativos necessários para a perfeita condução do processo licitatório. Senão vejamos:

1.4.4.1 INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

1. Fase interna⁵ ou preparatória ou ainda chamada de instrução do processo licitatório: é aquela em que se coletam todos os elementos, preços, prazos, condições, tipos de contrato, preços máximos, enfim, todas as informações necessárias para dar início ao processo licitatório, mas ainda não dado conhecimento ao público. Observará a seguinte sequência de atos preparatórios:

- a. solicitação expressa do setor requisitante interessado, com a indicação de sua necessidade;
- b. aprovação de autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- c. autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- d. elaboração de especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta⁶;
- e. estimativa de valor da aquisição ou contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado;
- f. indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- g. verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- h. elaboração de projeto básico;
- i. definição da modalidade e tipo de licitação a serem adotados.

2. Fase externa: está submetida a procedimentos sequenciais, em que a realização de determinado ato depende da conclusão do antecedente. Apresenta-se, a seguir, a sequência de procedimentos que compõem esta fase:

- a. Elaboração do edital: o ato convocatório ou edital é a lei interna das licitações e tem

⁵ Durante a fase interna da licitação, a administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplo: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, entre outras faltas ou falhas.

⁶ Nas licitações para compras, deverão ser observadas ainda: a) a especificação completa do bem (no caso, medicamento) a ser adquirido, sem indicação ou preferência de marca; b) a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimar.

por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer um elo entre a Administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado. Cabe ao ato convocatório disciplinar prazo, atos, instruções relativas a recursos e impugnações, informações pertinentes ao objeto e aos procedimentos, além de outras que se façam necessárias à realização da licitação. O preâmbulo do ato convocatório deve conter:

- » O número do ato convocatório em série anual.
- » O nome do órgão ou entidade interessado e de seu setor.
- » A modalidade de licitação (convite, tomada de preços, concorrência ou pregão).
- » O regime de execução (empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa, ou empreitada integral). Aplicáveis no caso de obras e reformas.
- » O tipo de licitação (menor preço, melhor técnica ou técnica e preço).
- » A menção de que o ato é regido pela Lei n. 8.666/93, e pela Lei n. 10.520/02, quando se referir a pregão.
- » O local, dia, hora para o recebimento da documentação e proposta e para o início da abertura dos envelopes.
- » O Edital⁷ deverá conter, ainda, obrigatoriamente, as seguintes condições, consideradas essenciais:
 - » Objeto da licitação, com descrição sucinta, precisa e clara.
 - » Prazo e condições para a assinatura do contrato de fornecimento ou retirada de nota de empenho, ou instrumentos equivalentes, para a execução do contrato e entrega do objeto da licitação.
 - » Condições de habilitação e forma de apresentação das propostas.
 - » Critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos.
 - » Condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais.
 - » Critério de aceitabilidade de preços unitário e global, conforme o caso.
 - » Critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção.

7_ O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação. Dele serão extraídas cópias integrais ou resumidas, para divulgação e fornecimento aos interessados.

- » Condições de pagamento, prevendo prazo não superior a 30 dias contados da data final do período de adimplemento; critério de atualização financeira dos valores a serem pagos desde a data final do adimplemento até a data do efetivo pagamento; compensações financeiras e penalidades por eventuais atrasos e descontos por eventuais antecipações de pagamento.

Além das condições essenciais e relevantes acima citadas, o edital deverá contar ainda com os seguintes anexos, dele fazendo parte integrante:

- » Projeto básico e/ou executivo, como todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos.
- » Orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários.
- » Minuta de contrato a ser firmado entre a administração e o licitante vencedor (se for o caso).

O edital apresenta natureza jurídica e representa o instrumento legalmente ajustado para definir todas as regras, critérios, responsabilidades, competências e penalidades do certame a se realizar em conformidade com o estabelecido na Lei n. 8.666/93 e deve ser ajustado à natureza do procedimento e do objeto a ser adquirido. Ele é a regra interna do procedimento, de observância obrigatória, quer pela administração, quer pelos licitantes. Nada poderá ser exigido além, aquém ou contrariamente ao que estiver previsto nesse instrumento.

b. Publicação do edital: deve-se facilitar ao máximo o acesso de fornecedores às licitações efetuadas. Para que isso ocorra, é imprescindível a divulgação do edital nos mais variados instrumentos de informações possíveis, iniciando-se pelos Diários Oficiais, em qualquer das esferas de governo: municipal, estadual ou federal, de acordo com que está realizando a licitação, além de utilização dos meios de comunicação, principalmente os jornais de grande circulação, revistas e magazines especializados, e ainda fazendo uso dos meios eletrônicos de divulgação, como, por exemplo, a Internet.

c. Recebimento de propostas: após publicação do edital ou entrega do convite, será a vez do licitante (fornecedor) apresentar à comissão de licitação (licitador), até o dia, horário e local prefixado, sua documentação de habilitação e sua proposta técnica e/ou de preço, em envelopes separados, fechados e rubricados no fecho. Os licitantes interessados em participar das modalidades de licitação convite, tomada de preços e concorrência não necessitam encaminhar seu representante legal para entregar os envelopes com a documentação e as propostas escritas e/ou se fazer presente na reunião de abertura dos envelopes. No caso de aquisição dos medicamentos, os licitantes devem seguir o mesmo ritual, excetuando-se no que se refere à proposta de preços, haja vista que não haverá proposta técnica, somente a de preços.

No caso de licitação na modalidade pregão, o licitante interessado em participar da fase de lances verbais, além de entregar os envelopes com a documentação e as propostas por escrito, deve credenciar seu representante legal com poder para oferecer novos preços, por ocasião de lances verbais.

d. Credenciamento e/ou verificação da habilitação ou inabilitação dos licitantes ou dos seus representantes: considera-se representante legal a pessoa formalmente credenciada para isso, de acordo com o estipulado no Estatuto/Contrato Social da empresa, ou mediante instrumento público ou particular de procuração outorgada pelo licitante ou documento equivalente. O representante legal do licitante deve credenciar-se no horário previsto para o evento, munido de documento de identidade oficial que lhe dá os poderes necessários para participar da reunião naquela qualidade. Se isso não ocorrer, ficará impedido de representar o licitante durante a reunião de abertura dos envelopes relativa à concorrência, tomada de preços ou convite.

Em caso de pregão, o mandato de procuração ou documento equivalente deverá dar plenos poderes ao outorgado para apresentar ofertas e lances verbais⁸, negociar preços, declarar a intenção ou renunciar ao direito de interpor recurso, enfim, para praticar em nome do licitante todos os atos necessários durante a licitação. Se o representante não se credenciar perante o pregoeiro, ficará impedido de participar da fase de lances verbais e de praticar os atos concernentes ao pregão.

e. Abertura de envelopes com a classificação ou desclassificação das propostas: depois de examinados e julgados os documentos⁹ apresentados para efeito de habilitação dos licitantes, mediante confronto com as exigências e condições do ato convocatório, serão desqualificados e não aceitos aqueles que não atenderem ao que foi estabelecido. No caso de licitação na modalidade pregão, ao contrário do que ocorre em outras modalidades, a abertura da proposta é feita antes da análise da documentação e a fase recursal é única, sem efeito suspensivo. Depois de efetuada a análise e julgamento das propostas escritas, são efetuadas a classificação da proposta escrita de menor preço e, ainda, aquelas apresentadas com valores superiores em até 10% em relação ao menor preço. Quando não existirem no mínimo três propostas com valores superiores em até 10% à proposta de menor preço, devem ser selecionadas as melhores até o máximo de três, quaisquer que sejam os preços ofertados.

8_ No caso de pregão eletrônico os lances verbais são substituídos por lances *on-line*.

9_ Os documentos pertinentes e exigidos no ato convocatório para habilitação devem preferencialmente ser numerados sequencialmente e na ordem indicada, a fim de permitir maior rapidez durante a conferência e exames correspondentes. Poderão ser apresentados, para efeitos de participação nas licitações públicas, documentos de habilitação, alternativamente: em original; por cópia autenticada; por cópia conferida com original pelos responsáveis pelo processo de licitação; e por publicação comprovada em órgão da imprensa oficial (original e cópia autenticada ou conferida).

Ainda no caso de pregão, as propostas são colocadas em ordem crescente de preço cotado para que os representantes legais dos licitantes participem da etapa competitiva, por meio de lances verbais. O início da fase de lances se dá pelo representante legal do licitante detentor da proposta de maior preço, continuando com as demais, pela ordem decrescente dos preços ofertados. O licitante que não quiser dar lances verbais quando convocado pelo pregoeiro será excluído da respectiva etapa e terá mantido, para efeito de ordenação das propostas, seu último preço apresentado.

f. Análise e emissão de parecer técnico: a análise das propostas e emissão de parecer técnico é uma das etapas mais importantes do julgamento. Na análise deverão ser confrontadas as especificações técnicas solicitadas com as especificações técnicas dos produtos apresentadas pelos fornecedores.

O responsável pelo parecer deverá conhecer todos os aspectos acerca do objeto que está avaliando, assim como as possibilidades e limites de legislação vigente, garantindo o cumprimento dos quesitos técnicos exigidos sem causar infrações de ordem jurídica e administrativa para a instituição.

1.4.4.2 RECURSO

Cabe recurso dos atos praticados pela comissão de licitação, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, previstos no Artigo 109, da Lei n. 8.666/93, que deverão ser protocolados, nos casos de:

- » Habilitação ou inabilitação do licitante.
- » Julgamento das propostas.
- » Anulação ou revogação da licitação.
- » Indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento.
- » Rescisão do contrato, quando determinada por ato unilateral da administração.
- » Aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa.

Os prazos¹⁰ de interposição de recursos são os seguintes:

- » Tomada de preços e concorrência: cinco dias úteis.
- » Convite: dois dias úteis.

10_ Nas modalidades de licitação convite, tomada de preços e concorrência, o prazo de apresentação de impugnação a recurso inicia-se a partir da data de comunicação da interposição do recurso e demais licitantes. No pregão, o prazo corre no término do prazo em que o licitante recorrente apresentar as razões de seu recurso. É assegurado a todos os licitantes vista imediata dos autos, objetivando fornecer os subsídios necessários à formulação da motivação das razões e das contrarrazões a serem apresentadas. Enquanto os autos não estiverem disponíveis para a vista e consulta dos licitantes, não se inicia a contagem de prazos.

- » Pregão: três dias úteis.
- » Os recursos interpostos podem ser impugnados pelos demais licitantes que apresentarem suas contrarrazões, nos seguintes prazos:
- » Tomada de preços e concorrência: cinco dias úteis.
- » Convite: dois dias úteis.
- » Pregão: três dias úteis.

A intimação dos atos referentes à habilitação ou inabilitação de licitante, ao julgamento das propostas, à anulação ou revogação da licitação, à aplicação das penas de advertência, à suspensão temporária ou de multa será feita mediante publicação na imprensa oficial.

Nos casos de habilitação ou inabilitação de licitante ou de julgamento das propostas, se os prepostos dos licitantes estiverem presentes no ato em que for adotada a decisão, a comunicação pode ser feita diretamente a eles, mediante registro e lavratura em ata circunstanciada.

O recurso concernente à habilitação ou inabilitação de licitante ou ao julgamento das propostas tem efeito suspensivo, podendo a autoridade competente, motivadamente e havendo razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos, exceto na modalidade pregão.

O acolhimento do recurso em Pregão implica tão somente a invalidação dos atos que não sejam passíveis de aproveitamento.

No pregão, a falta de manifestação imediata e motivada do licitante para interpor recurso, no momento da elaboração da ata, importa decadência do seu direito de apresentar recurso, pelo menos na esfera administrativa.

Na modalidade pregão é necessária a presença do representante legal do licitante para declarar, no momento da elaboração da ata, a intenção de interpor recurso¹¹. Caso contrário decai o seu direito de fazê-lo.

1.4.4.3 HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO

Concluído o procedimento licitatório, a comissão de licitação (licitador) elabora o respectivo relatório e submete à apreciação do ordenador de despesa para fins de homologação e adjudicação.

Homologação é o ato pelo qual a autoridade competente ratifica todo o procedimento

11_ Em caso de ser pregão eletrônico, o desejo ou não de interpor recurso é questionado *on-line*, *via chat*.

licitatório e confere aos atos licitatórios aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários.

Ressalta-se que “cabe à autoridade competente pela homologação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação e a conveniência da contratação do objeto licitado para a Administração”.

Adjudicação é o ato privativo da comissão de licitação, que indica à autoridade instauradora qual foi, entre as propostas apresentadas pelos fornecedores/prestadores de serviço, aquela que apresentou total compatibilidade com a solicitação do edital de licitação.

1.4.5 Pregão¹²

No decorrer do texto, por diversas vezes nos deparamos com esta modalidade de licitação que, comparada às modalidades contempladas na Lei n. 8.666/93, é recente. Para entender o sentido e a necessidade desta nova forma legal de aquisição, faremos um breve relato histórico.

Em 1993, a Lei n. 8.666/93 entrou em vigência, determinando que todos os órgãos públicos deveriam fazer suas aquisições pelas modalidades disponíveis naquele diploma legal, quais sejam, convite, tomada de preço, concorrência. Pelo fato de essas modalidades de compras terem prazos dilatados, as compras governamentais passaram a ser demoradas e dificultosas, levando-se em média de um a três meses para serem concluídas. Com a crescente evolução do serviço público, e demandas cada vez mais urgentes, contrastando com a morosidade das modalidades de licitação disponíveis na Lei n. 8.666/93, no ano 2000, por intermédio do Decreto n. 3.555/00, criou-se uma nova modalidade de compra, o pregão, regulamentada posteriormente em 2002 pela Lei n. 10.520/02.

Esta modalidade, em vista das outras, se mostrou extremamente ágil, com prazos mais curtos, podendo se conhecer o vencedor do certame no próprio dia da licitação, algo inimaginável nas modalidades de compra previstas na Lei n. 8.666/93. Entretanto, o pregão, em sua forma originária, a presencial, era feito como as licitações comuns, reunindo-se os interessados e havendo abertura de envelopes, fase de lances etc. O pregão realmente foi uma evolução em termos de agilidade, mas o serviço público ainda buscava algo mais célere e eficiente.

Com o advento da internet, a comunicação passou a ser muito rápida, quase que em tempo real. Neste contexto o Governo Federal desenvolveu uma ferramenta para compras governamentais, o pregão na forma eletrônica, via internet. Os licitantes conecta-

12_ O texto do Item 1.4.5 foi baseado no texto de CONASS, Documenta, Livro n. 3, de julho de 2004, p.82-83.

vam-se de seus escritórios, ofereciam suas propostas e lances pela própria internet, sem a necessidade de uma reunião solene. As reuniões para se comprar bens ou serviços saíram do ambiente físico dos escritórios, salas de reuniões ou auditórios, e foram transferidas para o universo *on-line*, a internet.

O pregão eletrônico funcionou em caráter experimental de 2003 a 2005, até que, em maio de 2005, por intermédio do Decreto n. 5.450/05, regulamentou-se a utilização do mesmo, tornando-se modalidade de compra obrigatória no âmbito da Administração Pública Federal. Com a vigência deste decreto, as modalidades de compra existentes na Lei n. 8.666/93 só poderiam ser utilizadas mediante justificativa técnica ou em caso de obras.

Com a Lei n. 10.520/2000, o pregão passou a vigorar nas três esferas de poder, federal, estadual e municipal. Quanto à Administração Pública Federal, esta, por força do Decreto n. 5.450/2005, se encontra obrigada a realizar o pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica. Quanto aos estados e municípios, se faz necessária pesquisa mais aprofundada nas legislações de cada esfera para se aferir a necessidade/obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico.

Importante ressaltar o quanto a modalidade pregão agilizou as aquisições da Administração Pública, em qualquer das esferas, ganhando-se em agilidade e em percentual de economia, em função da possibilidade da oferta de lances por parte dos licitantes. O pregão foi aperfeiçoado, acompanhou a evolução tecnológica e hoje é feito eletronicamente. O entendimento majoritário quanto ao tema é de que este é um caminho sem volta, sendo tendência natural a realização de todas as compras governamentais, sejam elas de bens ou serviços, viabilizadas por intermédio do pregão eletrônico.

O pregão realizado na forma eletrônica é despido da solenidade que cerca uma sessão pública envolvendo a Administração e os fornecedores, evita possíveis desgastes entre os mesmos, e agiliza ainda mais sua realização, afora o percentual de desconto oferecido pelos fornecedores, que apresentou um sensível aumento.

1.4.6 Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços, previsto no Inciso II, do Art. 15, da Lei n. 8.666/93, compõe-se de um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à futura aquisição de bens e a prestação de serviços, e está regulamentado pelo Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001.

O Registro de Preços de bens e serviços é antecedido dos seguintes procedimentos:

- a. É realizada uma licitação (concorrência ou pregão), da qual resulta um documento

vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para contratação futura, onde se registram: os preços, os fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme disposições contidas no edital e nas propostas apresentadas pelos fornecedores. Este documento leva o nome de ata de registro de preços.

b. Havendo a necessidade de se adquirir algum item, basta ao órgão interessado consultar a ata no Órgão Gerenciador¹³ e tomar as medidas necessárias para formalizar a requisição, verificando se o preço registrado continua compatível com o mercado.

c. Estando conforme o preço, emite-se a Nota de Empenho ou contrata-se o fornecedor respectivo, para o fornecimento da quantidade real necessária no momento.

Percebe-se que o Sistema de Registro de Preços traz inúmeras vantagens para a Administração, entre as quais se destacam:

- » não haver necessidade de manutenção de estoques elevados.
- » não haver necessidade de grandes almoxarifados, nem de se ocupar espaço útil na unidade disponível.
- » poder ser usado por outras unidades.
- » com uma única licitação poder-se comprar para todo o ano.
- » economizarem-se recursos com publicações.
- » comprarem-se apenas as quantidades realmente necessárias a nas ocasiões apropriadas.

Para os fornecedores também é bastante vantajoso participar do Sistema de Registro de Preços, uma vez que:

- » existe uma previsibilidade do fornecimento futuro, facilitando, sobremaneira, o seu planejamento de vendas.
- » não é necessário participar de várias licitações em um mesmo órgão, para o mesmo objeto.
- » existe um prazo de entrega determinando, o que possibilita não haver necessidade de formar grandes estoques.

O Sistema de Registro de Preços possui uma característica marcante, que é a possibi-

13_ Órgão Gerenciador: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente.

lidade de várias organizações poderem utilizar reciprocamente uma licitação executada por outro órgão público, desde que isso tenha sido preestabelecido.

1.4.6.1 ADESÃO ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

Por intermédio do Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001, criou-se a possibilidade de uma proposta mais vantajosa numa licitação ser aproveitada por outros órgãos e entidades. Esse procedimento é comumente chamado de carona, que em outras palavras é a ideia de se “aproveitar o percurso que alguém já desenvolveu para concluir o próprio trajeto, sem custos”.

Na interpretação de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, podemos notar que o Sistema de Registro de Preços constitui-se em uma importante ferramenta de gestão para demandas incertas, frequentes ou de difícil mensuração, senão vejamos:

O Sistema de Registro de Preços se constitui em importante instrumento de gestão onde as demandas são incertas, frequentes¹⁴ ou de difícil mensuração. Por outro lado, como já decidiu o Tribunal de Contas da União também pode ser utilizado para objetos que dependem de outras variáveis inibidoras do uso da licitação convencional, tal como ocorre com um município que aguarda recursos de convênios – muitas vezes transferidos em final de exercício com prazo restrito para a aplicação; liberados os recursos, se o objeto já houver sido licitado pelo Sistema de Registro de Preços, caberá apenas expedir a Nota de Empenho para consumir a contratação¹⁵.

Ainda em relação ao trecho de Jacoby, podemos notar que o referido instrumento se mostra uma opção que conjuga racionalidade e agilidade, além de gerar sensível economia de recursos, tendo em vista que os preços conseguidos em licitações que registram os seus preços são consideravelmente inferiores às demais.

14_ TCU recomenda o uso do Sistema de Registro de Preços nesses casos de contratações frequentes. Fonte: TCU, Plenário, Acórdão n. 1.365/2003. No mesmo sentido, para evitar o fracionamento, o TCU recomenda o uso do Sistema de Registro de Preços. Fonte: TCU, Primeira Câmara, Acórdão n. 3.146/2004.

15_ Nesse sentido: Sistema de Registro de Preços deve ser regra sempre presente, quando uma das hipóteses permissivas processar, preferencialmente, as aquisições de bens por intermédio do Sistema de Registro de Preços. Fonte: TCU, Plenário, Prestação de Contas, Acórdão n. 56/1999. Sistema de Registro de Preços – restrições orçamentárias. O TCU entende que o Sistema de Registro de Preços é uma ferramenta adequada a enfrentar as restrições orçamentárias. Fonte: TCU, Primeira Câmara, Acórdão n. 3.146/2004. Destaca-se o seguinte excerto do voto: “Deste modo, resta cristalino que não há como suscitar situação emergencial; as dificuldades orçamentárias eram plenamente previsíveis, e o comportamento de fracionar a aquisição mediante dispensa de procedimento licitatório deu-se por dois anos. Portanto, proporemos a rejeição das razões de justificativas apresentadas pelo sr. Gilvandro. Novamente lembramos que o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei n. 8.666/1993 e regulamentado pelo Decreto n. 2.743, de 21 de agosto de 1998, presta-se bem às dificuldades apresentadas pelo responsável”.

Para que se possa entender melhor o Sistema de Registro de Preços, façamos a diferenciação entre o participante e carona. Os órgãos participantes são aqueles que no momento da convocação do órgão gerenciador comparecem e participam da implantação do registro de preços, informando os objetos pretendidos, qualidade e quantidade, tendo sua atuação prevista no Art. 1º, Inc. IV, do Decreto n. 3.931/01, enquanto que os órgãos não participantes (carona) são aqueles que, não tendo participado na época oportuna, informado suas estimativas de consumo, requerem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços.

Os órgãos gerenciadores das Atas de Registro de Preços, ou seja, aqueles que as criaram, a partir de um procedimento licitatório, desfrutam de algumas vantagens com relação aos órgãos não participantes (carona), como, por exemplo, ter as suas expectativas de consumo previstas no ato convocatório, ter do fornecedor o compromisso do fornecimento, entre outros. Para os órgãos não participantes (carona) terem condições de ser atendidos por adesão à Ata de Registro de Preços, são necessários alguns requisitos, a saber:

- » consulta prévia e anuência do órgão gerenciador.
- » indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor ou prestador de serviço.
- » aceitação pelo fornecedor, da contratação pretendida, condicionada esta a não gerar prejuízo aos compromissos assumidos na Ata de Registro de Preços.
- » embora a norma seja silente a respeito, deverão ser mantidas as mesmas condições do Registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador que se fizerem necessárias.

Os estados podem aderir às Atas de Registro de Preços na esfera federal? E na esfera municipal? O texto do Decreto n. 3.931/2001 não faz referência e tampouco define se os órgãos participantes e usuários devem necessariamente integrar a mesma esfera de governo. Jacoby, em seu artigo “Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle”, faz a seguinte interpretação:

A primeira interpretação literal poderia levar à negativa. Explica-se: o Decreto n. 3.931/2001 empregou o termo órgão ou entidade da Administração e esse último termo é conceituado restritivamente pela Lei n. 8.666/1993, *in verbis*:

“Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

XI – Administração Pública – a Administração Direta e Indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do Poder Público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII – Administração – órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente.”

Numa interpretação sistemática, contudo, como Administração é órgão da Administração Pública, parece possível a extensão além da esfera de governo. Assim, um órgão municipal poderá, atendidos os demais requisitos, servir-se de Ata de Registro de Preços federal ou vice-versa.

Aliás, o procedimento já vem sendo utilizado com bastante sucesso pelo Ministério da Saúde para aquisição de medicamentos¹⁶ com base em lei específica - Lei n. 10.191, de 14 de fevereiro de 2001.

Desse modo, sintetizando, embora não exista objeção à participação de órgãos de outras esferas, pode ser sustentada, sob o aspecto jurídico, a necessidade de norma autorizativa específica.

Essa norma poderia ser o próprio decreto – distrital, estadual ou municipal –, ou ato jurídico que evidencie o interesse da esfera de governo em aderir ao modelo federal para uso de ata de registro de preços na condição de não participante (carona).

As restrições ao carona, em síntese, são as seguintes:

- » Só pode comprar até o limite de quantidades registradas.
- » Somente pode aderir a Atas que tenham licitado quantidade superior à estimativa de sua própria demanda, ou seja, ele não poderá ultrapassar da quantidade que determinar a Ata aderida.
- » Deve obedecer as regras de pagamento que órgão gerenciador colocou no edital.
- » É dever comprovar em processo, como em qualquer licitação, que o preço da aquisição é compatível com o de mercado.

O Tribunal de Contas da União teve a oportunidade de analisar a figura do carona, admitindo sua total regularidade. Importante ressaltar que o papel do TCU, além de controle das contas públicas na esfera federal, possui a missão de delinear jurisprudência sobre a aplicação da Lei de Licitações e Contratos.

O procedimento de Adesão a Atas de Registro de Preços é muito vantajoso para a Administração Pública em geral, por atender as necessidades urgentes com a velocidade que as mesmas requerem, sendo ainda uma forma lícita de se adquirir determinados bens e serviços.

16_Veja no *site*: <<http://www.jacoby.pro.br>> o modelo de edital: Licitação & Contratos, Sistema de Registro de Preços, Editais.

1.4.7 Cotação eletrônica

A cotação eletrônica nada mais é do que a dispensa de licitação, prevista no Artigo 24, Incs. I e II da Lei n. 8.666/1993, realizada eletronicamente. É permitida a compra de bens e serviços com valor limite até R\$ 8 mil e serviços de engenharia no valor limite de R\$ 15 mil.

Basicamente funciona da seguinte forma: a Administração, por meio de sistema que promova licitações via internet, insere a sua demanda e aguarda por três dias, prazo este que os fornecedores terão para ofertar suas propostas de preços. Findo o referido prazo, a Administração verifica as propostas, e a de menor valor, caso esteja dentro das especificações dadas pela Administração, será a vencedora.

1.5 Contratos administrativos

Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, faz com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas por ela própria.

O contrato administrativo intrinsecamente tem as seguintes características básicas: é consensual, ou seja, expressa acordo de vontades entre partes; é formal, se expressa de forma escrita e contempla requisitos especiais; é oneroso, uma vez que deve ser remunerado na forma pactuada; é comutativo, porque estabelece vantagens recíprocas e equivalentes entre as partes. Além disso, é *intuitu personae*, devendo ser executado pela própria pessoa que celebra o contrato com a Administração.

A principal característica extrínseca do contrato administrativo é ser precedido de licitação, salvo nas exceções de dispensa e inexigibilidade. Além disso, outra peculiaridade básica do contrato administrativo é a possibilidade da Administração desestabilizar o vínculo, alterando ou extinguindo unilateralmente, desde que ocorra uma causa superveniente e justificável. Fica então estabelecida distinção entre o contrato privado e o contrato administrativo exatamente na supremacia originária da Administração Pública na relação jurídica para fixar as condições iniciais do ajuste; são as chamadas cláusulas exorbitantes.

Cláusulas exorbitantes são as que ultrapassam as do direito comum para consignar uma vantagem ou restrição à Administração ou ao contratado. Ainda que essa não fosse lícita no contrato privado (vide Código do Consumidor), é absolutamente válida no contrato administrativo, desde que decorrente de leis ou princípios que regem a atividade administrativa, porque visa estabelecer uma prerrogativa em favor de uma das partes para o perfeito atendimento do interesse público, que se sobrepõe ao interesse individual.

Sucintamente, cláusulas exorbitantes no contrato administrativo podem dispor sobre:

- a. alteração e rescisão unilaterais, inerentes à Administração;
- b. equilíbrio financeiro, assinalando o direito de ver mantida por parte do contratado a equação financeira originalmente contratada;
- c. reajustamento de preços e tarifas;
- d. exceção de contrato não cumprido, de forma a tentar garantir a continuidade da prestação de serviço;
- e. controle do contrato;
- f. aplicação de penalidades contratuais; e
- g. interpretação do contrato administrativo, tendo em vista que ele é regido por normas do direito público, suplementadas pelas do direito privado.

Todo contrato administrativo possui cláusulas essenciais ou necessárias e cláusulas acessórias ou secundárias, além de pressupor cláusulas implícitas, entre as quais podem ser incluídas as exorbitantes. Segundo o Art. 55, da Lei n. 8.666/1993, são cláusulas essenciais ou necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- a. o objeto e seus elementos característicos;
- b. o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- c. o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- d. os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- e. o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- f. as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- g. os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- h. os casos de rescisão;
- i. o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no Artigo 77 desta Lei;
- j. as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

- k. a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- l. a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- m. a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Portanto, os contratos administrativos são aqueles em que o Estado é sempre parte, seja quando dotado de seu poder de império (contratos públicos da Administração Pública), ou sem este poder (contratos privados da Administração Pública). São desta espécie a concessão de serviço público, a empreitada, o empréstimo público, bem como a concessão de direito real de uso de bem público.

Os contratos privados são aqueles que o Poder Público celebra com particulares, despojando-se de seu domínio eminente ou poder de império, colocando-se, portanto, em situação de rigorosa isonomia contratual, pois tais contratos não têm por objetivo último a realização dos fins precípuos do Estado. São, portanto, exemplos de tais contratos a locação de imóveis para uso de repartições, a compra e venda de materiais. Os contratos privados são, evidentemente, regidos pelas normas de direito civil ou comercial.

Segundo a legislação, o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas legais vigentes, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

1.5.1 Fiscalização dos contratos

Segundo o Art. 67 da Lei n. 8.666/1993, o contrato deverá ser acompanhado e fiscalizado por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

O trabalho desempenhado pelo fiscal de contrato é um trabalho fundamental, tendo em vista que ele será os “olhos” da Administração na execução de cada contrato. Caberá ao fiscal o controle dos serviços prestados, a interlocução com a empresa contratada e, em caso de imperfeições contratuais, deverá o fiscal viabilizar o envio de ofícios à contratada, exigindo melhorias.

É tarefa do fiscal também o atesto das notas fiscais, ratificando que os serviços foram

prestados dentro das regras previamente acordadas. Estas orientações visam facilitar a atividade de fiscalização dos contratos firmados entre o órgão e seus diversos contratados, propiciando a uniformização dos procedimentos e a divulgação de informações úteis, inerentes a esta atividade.

Fiscalizar a execução contratual não é apenas uma atividade formal. Implica a garantia de que o serviço será prestado conforme o contratado. Uma boa atuação do fiscal poderá maximizar os resultados da prestação do serviço, garantindo maior qualidade e menores custos, e principalmente minimizando prejuízos oriundos de uma fiscalização inadequada.

Para uma perfeita fiscalização do contrato, o fiscal necessariamente deverá viabilizar mecanismos de controle, para que, ao receber a Nota Fiscal cobrando o serviço prestado, ele saiba se aquele serviço foi realizado corretamente, dentro do previsto. Para isto, a forma mais utilizada nas fiscalizações de contratos são os registros semanais, que nada mais são do que as ocorrências mais relevantes durante cada semana do mês, que posteriormente subsidiarão o Relatório Mensal. O Relatório Mensal é a síntese de todas as ocorrências do mês, sejam elas negativas ou positivas. Se o contrato correr dentro da normalidade durante o mês, o fiscal deverá elaborar o Relatório Mensal relatando que a execução dos serviços contratados fluiu dentro da normalidade acordada entre as partes. Entretanto, se a empresa contratada ferir cláusulas contratuais, ela deverá ser previamente autuada por um ofício relatando as imperfeições, solicitando a imediata normalização; estas ocorrências deverão ser relatadas no Relatório Mensal e, dependendo da gravidade, poderão propiciar descontos na fatura apresentada.

O ofício endereçado à contratada deverá ser sucinto e objetivo, e nele constarão a falha identificada, a cláusula contratual infringida, a solicitação de imediata regularização do equívoco, prazo para que se viabilize tal regularização e, finalmente, a solicitação de manifestação da empresa quanto aos fatos, garantidos à contratada os princípios constitucionais do “contraditório e ampla defesa”.

Os registros diários do fiscal é que embasarão o Relatório Mensal e o Atesto da Nota Fiscal; com esta ferramenta, o fiscal efetuará o atesto com maior segurança, pois o Relatório Mensal conterá todos os subsídios que o levaram a crer que o serviço prestado atendeu o esperado. Importante ressaltar que o Atesto só deverá ser efetivado em caso de perfeita execução do contrato.

No impedimento do responsável titular por motivo de férias, dispensa médica ou outros motivos, o fiscal substituto deve acompanhar a execução do contrato tal qual o fiscal titular, cabendo a ele dar o perfeito andamento da execução contratual.

O fiscal do contrato deve ter consciência das responsabilidades decorrentes da fiscalização contratual, inclusive das penalidades a que está sujeito pela omissão ou cumprimento incorreto da tarefa para qual foi designado.

É necessário que, para todas as irregularidades encontradas, as providências sejam tomadas e os resultados alcançados sejam anotados em registro próprios (registro semanal), pois a falta das formalidades previstas impede a rescisão contratual, mesmo que haja motivo para tal atitude.

Vale ressaltar que o fiscal omissor, que não fez os registros necessários e nem as comunicações devidas, atrai a responsabilidade para si de qualquer irregularidade existente no contrato.

Instruções gerais aos fiscais de contratos:

- » Conhecer o objeto do contrato e verificar se os serviços prestados estão dentro das especificações existentes no texto contratual.
- » Encaminhar relatórios mensais dos serviços prestados a área responsável pela gestão do contrato.
- » Conhecer o objeto da contratação e o contrato em si.
- » Acompanhar o cumprimento das obrigações contratuais.
- » Estabelecer com a contratada comunicação formal, na forma escrita, com teor claro e objetivo, principalmente nos casos em que haja descumprimento das cláusulas contratuais.
- » Comunicar previamente à área responsável pela gestão do contrato as ocorrências não solucionadas com a contratada após a solicitação formal, e que requerem tomada de providências.
- » Manter um arquivo próprio com cópia do contrato, com as responsabilidades do fiscal, e com outros documentos complementares ao contrato fiscalizado.

A contratada, por motivos diversos, caso deixe de cumprir as cláusulas contratuais, acarretará prejuízos para o órgão. Neste caso, poderá o órgão rescindir o contrato. A inexecução ou inadimplência do contrato significa o descumprimento de suas cláusulas, no todo ou em parte, podendo ocorrer por ação ou omissão, culposa ou não, de qualquer das partes, e caracteriza o retardamento ou o descumprimento integral do ajustado. Qualquer dessas situações pode ensejar responsabilidades para o inadimplente e até mesmo propiciar a rescisão do contrato.

Outro ponto importante a ser levantado sobre os contratos administrativos refere-se aos contratos de serviços continuados que envolvam mão de obra terceirizada. Neste tipo de contrato, o fiscal, além de estar atento aos pontos já abordados no texto, deverá solicitar mensalmente da empresa contratada documentação comprobatória do recolhimento de todos os tributos referentes às obrigações trabalhistas de seus funcionários. Tal medida é imprescindível, haja vista que em alguns casos as empresas contratadas deixam de recolher tais tributos, o que é motivo para os trabalhadores prejudicados ingressarem com ação trabalhista contra a empresa e no decorrer do mesmo a Administração poderá ser chamada ao processo para prestar esclarecimentos, e até mesmo pagar os créditos trabalhistas devidos a estes funcionários.

Para que se possa exigir o cumprimento contratual, necessitamos estar documentalmente amparados. O histórico do contrato é importantíssimo neste momento, uma vez que sem os registros fica impossível tomar qualquer atitude com relação às empresas inadimplentes.

O sucesso da gestão de contratos depende da capacidade de prever, coordenar, controlar e avaliar as ações e corrigir os desvios encontrados. O controle dos contratos firmados é de fundamental importância para o desenvolvimento das atividades dos fiscais, bem como para evitar prejuízos à Administração em geral.

1.5.2 Reajuste, revisão e repactuação dos contratos

No transcorrer da vigência do contrato, frequentemente, a Administração se depara com a necessidade de modificar o preço inicialmente pactuado, seja de ofício ou em razão de solicitação do particular. Para tanto, deverá se valer do instrumento apto a implementá-la, sendo os mais utilizados o reajuste, a revisão e a repactuação. Vejamos quando é cabível cada um desses instrumentos.

O reajuste é o meio adequado a atualizar o valor do contrato, levando-se em conta a elevação do custo de produção de seu objeto, diante do curso normal da economia. Segundo o disposto no Inc. XI do Art. 40 da Lei de Licitações, o reajuste deve retratar a variação efetiva do custo de produção, desde a data da apresentação da proposta até a data do adimplemento de cada parcela. Ocorre com base em índices previamente fixados no instrumento convocatório e no contrato (Art. 40, Inc. XI e Art. 55, Inc. III da Lei n. 8.666/1993). Segundo a legislação em vigor (Lei n. 9.069/1995 e Lei n. 10.192/2001), somente poderá ser efetivado depois de decorrido um ano, a contar da data da apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

Já a revisão é o instrumento por meio do qual se restabelece o equilíbrio da relação

firmada entre a Administração e o contratado (ou seja, entre os encargos do particular e a remuneração devida pela Administração), prejudicada em virtude da ocorrência de fato superveniente à data da apresentação da proposta. Vem disciplinada no Art. 65, Inc. II, alínea “d” e § 5º e § 6º da Lei n. 8.666/1993.

A repactuação, por sua vez, é o meio criado para recompor o equilíbrio da equação econômico-financeira nos contratos de prestação de serviços celebrados pela Administração Pública Federal. Vem disciplinada no Decreto n. 2.271/1997 e pela IN n. 18/1997, do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Deve estar prevista no edital e somente poderá ser promovida após o intervalo mínimo de um ano, com base na variação verificada nos custos componentes do contrato. Assim, chegado o momento da repactuação, o contratado deverá apresentar planilha demonstrativa da variação dos custos no período e a Administração, a partir da averiguação da planilha apresentada e da realidade do mercado, se for o caso, procederá à repactuação.



2

A GESTÃO FINANCEIRA E O CICLO ORÇAMENTÁRIO

- 2.1** **Importância da gestão financeira**
- 2.2** **Ciclo orçamentário**
- 2.3** **Execução orçamentária e financeira**
- 2.4** **Planejamento orçamentário e financeiro no Fundo de Saúde**
- 2.5** **Contabilidade pública**





2 A GESTÃO FINANCEIRA E O CICLO ORÇAMENTÁRIO

2.1 Importância da gestão financeira

A gestão administrativa equipara-se, em grau de importância, à gestão financeira, sendo ambas complementares. O Estado moderno, regido pelas regras do Direito, caracteriza-se pela sua complexidade, bem como por sua intervenção, em diferentes graus, nas atividades da sociedade. Para cumprir o seu objetivo primordial – o bem comum – o Estado desenvolve um sem-número de atividades que podem ser divididas, didaticamente, em dois grandes grupos: atividades-fim (educação, saúde, segurança etc.) e atividades-meio (tributação, atividades financeiras etc.). Para que o Estado cumpra com a sua finalidade, deve ser possuidor de meios financeiros que possibilitem realizar as suas atividades. Para isso, o Estado exerce sua atividade financeira.

Podemos assim conceituar a atividade financeira do Estado como o conjunto de atos que visam a obtenção de recursos para propiciar a realização das atividades essenciais do Estado, bem como a gestão, controle e dispêndio de tais recursos.

A atividade financeira do Estado se realiza a partir da obtenção da receita pública, dispêndio da despesa pública e gestão do orçamento público (elaboração, aprovação e controle).

2.1.1 Finanças públicas

A expressão finanças públicas designa os métodos, princípios e processos financeiros por meio dos quais os Governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal desempenham suas funções: alocativas, distributivas e estabilizadora.

- » Função alocativa: processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde, entre outros, aos cidadãos.
- » Função distributiva: distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, buscando assegurar uma sociedade menos desigual, tal como a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao serviço público de saúde.

- » Função estabilizadora: aplicação das diversas políticas econômicas, pelo governo, a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade, por parte do mercado, de assegurar o alcance desses objetivos.

Instrumento essencial para o funcionamento do Estado, as finanças públicas não apenas asseguram a manutenção da administração e dos serviços públicos, como também podem ter grande influência na economia do país e corrigir seus desequilíbrios.

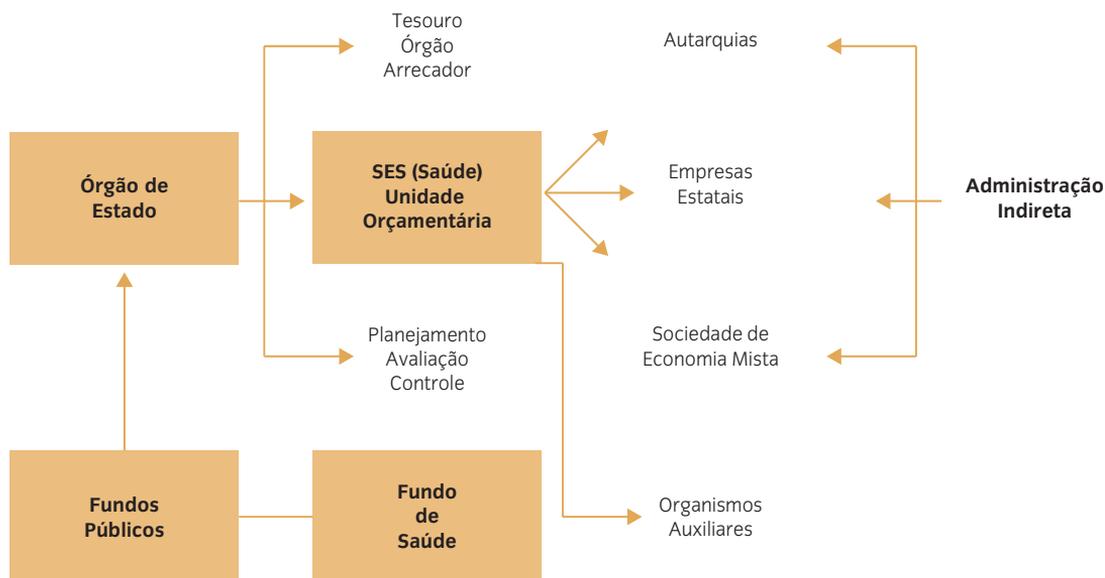
As finanças públicas têm sido definidas de várias formas. Segundo o economista britânico Arthur Cecil Pigou, são o “processamento de receitas e despesas determinadas pela organização do governo”. Para outro britânico, Hugh Dalton, “são o processamento de receitas e despesas do governo e adequação entre elas”. A Fazenda Nacional, no entanto, não se limita a fazer o papel de caixa das instituições públicas. Seus problemas fundamentais são dotação de recursos, distribuição da renda, estabilidade dos preços, pleno emprego e desenvolvimento econômico. Dois novos elementos completam a natureza das finanças públicas: as decisões tomadas sobre a administração de recursos emanam de uma autoridade política; e tais decisões estão sujeitas a uma fiscalização rigorosa por parte dessa autoridade.

A complexidade dos fenômenos financeiros é manifestada quando são levados em conta os diversos aspectos que neles intervêm:

- a. o econômico, já que existe uma administração de recursos materiais escassos sujeitos a usos alternativos;
- b. o político-sociológico, visto que a política financeira é fruto de uma decisão da autoridade que governa a vida de uma sociedade;
- c. o jurídico, pelo qual as decisões se manifestam na forma de atos legais;
- d. o ético, visto que as receitas e despesas públicas atendem também a critérios de uma distribuição mais justa da riqueza; e
- e. o contábil, já que as receitas e despesas públicas devem ser registradas e classificadas para determinar os resultados dos movimentos de valores efetuados no setor público.

2.1.2 Estrutura básica da área financeira

Quadro 9 - INSTITUIÇÕES DE GESTÃO FINANCEIRAS



As instituições do setor público, considerado sujeito da atividade financeira, e, considerando-se o contexto da área de saúde, são fundamentalmente:

- » Os órgãos de Estado, investidos de autoridade, como o Poder Executivo (Administração Direta), o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, responsáveis pela arrecadação de receitas, realização de despesas e exercício da fiscalização dos gastos (controle interno), cada qual com sua missão, resguardado o princípio da segregação de funções.
- » Os fundos ou contas independentes (fundos de saúde, por exemplo) ou extraorçamentárias, cujas receitas e despesas são administradas com certa autonomia.
- » Os organismos auxiliares, constituídos por empresas cujas gestões obedecem à autoridade política. Estão à margem do mercado e sua finalidade consiste em fornecer bens e serviços aos organismos estatais. Exemplo disso são as fábricas de medicamentos nos diversos níveis de gestão do SUS.
- » Outras entidades da Administração Indireta, como autarquias, empresas estatais (Hemobras – Empresa Brasileira de Hemoderivados, criada em 2006) e sociedades de economia mista.

2.1.2.1 TIPOS DE RECEITAS E IMPOSTOS

Em geral, há no mínimo três classes ou níveis de finanças ou fazendas públicas: a estatal, gerida pelo Ministério ou Secretaria de Fazenda em nível nacional; a departamental, estadual ou autônoma, gerida pelo Departamento de Fazenda do Governo Estadual; e a municipal, gerida pelos municípios. As diferentes fazendas arrecadam e administram, segundo sua responsabilidade, alguns impostos, de acordo com o que tenha sido estabelecido pela Constituição Federal e demais leis tributárias. Em geral, a União se reserva determinados impostos e cede os demais aos entes governamentais regionais.

Os impostos que constituem a maior parcela de receitas se dividem em diretos (aqueles que se originam no momento em que a renda do sujeito passivo se produz ou distribui) e indiretos (quando se taxa a renda no momento em que seus titulares adquirem algum bem). São exemplos de impostos diretos: o Imposto de Renda (IR) das pessoas físicas e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). São impostos indiretos: o Imposto de Importação (II), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o IR das pessoas jurídicas.

Em terminologia de Administração Pública, consideram-se três tipos de cobranças, de forma genérica, denominadas tributos: os impostos, ou tributos exigidos sem contraprestação; as taxas, que constituem uma contraprestação pela utilização de um serviço da administração; e as contribuições especiais, tributos gerados pela obtenção de um lucro ou por um aumento de valor dos bens.

O imposto é a mais típica das espécies de tributo, uma vez que a sua instituição não reflete uma atuação do Estado em relação ao contribuinte. Os impostos são de competência federal, estadual (estados e Distrito Federal) e municipal.

Os impostos federais incidem sobre:

- » Renda da pessoa física e jurídica.
- » Importações e exportações.
- » Produtos industrializados.

Os impostos estaduais incidem sobre:

- » Propriedade de veículos automotores.
- » Transmissão de bens *causa mortis*.
- » Doações.
- » Operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS).

- » Prestações de serviços de transporte interestadual.
- » Prestações de serviços de transporte intermunicipal.
- » Prestações de serviços de comunicação.

Os impostos municipais incidem sobre:

- » Propriedade predial.
- » Propriedade territorial urbana.
- » Serviços de qualquer natureza (ISS).
- » Transmissão inter vivos de bens imóveis.

2.2 Ciclo orçamentário

Orçamento é o documento que prevê a quantidade de recursos que, num determinado período (normalmente um ano), deve entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de lei proposta pelo Poder Executivo e apreciada e ajustada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição.

Para elaborar a peça orçamentária há que levar-se em conta que a mesma é composta de três orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da Seguridade Social, e que essa elaboração da lei orçamentária é subordinada a leis superordenadoras (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA).

Quadro 10

NOMAS FÍSICAS E ORÇAMENTÁRIAS	VIGÊNCIAS	CONTEÚDO BÁSICO
Constituição Federal	Permanente	Prerrogativas de cada poder, definição do sistema de planejamento e orçamento, vinculações, vedações e princípios.
Leis Complementares - Lei n. 4.320/64 e LC n. 101/2000-LRF	Permanente	Normas gerais acerca de prazos, vigências, elaboração e organização das leis temporárias (PPA/LDO/LOA), gestão financeira e patrimonial e normas de gestão fiscal voltadas à responsabilidade fiscal.
Plano Plurianual	Temporária - 4 anos	Diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital decorrentes e despesas correntes continuadas, projetos prioritários.

(continuação)

NORMAS FÍSICAS E ORÇAMENTÁRIAS	VIGÊNCIAS	CONTEÚDO BÁSICO
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Temporária - 1 ano	Metas e prioridades, orientação para a elaboração e execução da lei orçamentária e previsão das alterações na legislação tributária, conteúdo determinado pela LRF (Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, definição da reserva de contingência etc.)
Lei Orçamentária Anual (orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos de empresas estatais)	Temporária - 1 ano	Estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária - autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação; projeto de lei de crédito suplementar e especial, além de medidas provisórias, podem alterar a lei orçamentária anual
Resoluções, Normas e Regulamentos Internos do Poder Legislativo	Permanente	Normas de apreciação da matéria orçamentária na Comissão Mista de Orçamento e no Congresso Nacional
Decretos, Portarias, Instruções Normativas do Poder Executivo	Permanente e Temporária	Decretos de limitação de empenho e de pagamento, portarias previstas na Lei n. 4.320/64 ou na LDO etc.

FONTE: GREGGIANIN, Eugenio, Reforma Orçamentária - Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento, 2005, Extraído do site <<http://www.camara.gov.br>>

Atenção deve ser dada ao cumprimento dos prazos para elaboração das peças integrantes do ciclo orçamentário, que devem ser coerentes com os prazos da tramitação legislativa conforme estabelecidos na Constituição Federal.

2.2.1 O planejamento e o ciclo orçamentário

As sete principais funções gerenciais dinâmicas desenvolvidas no âmbito das organizações complexas – sintetizadas no mnemônico POSDCORB: o Planejamento, Organização, Staffing (seleção e motivação de pessoal), Direção, Coordenação, Reporting (dar contas aos níveis superiores) e Budgeting (orçamentação) – formam um conjunto de tarefas que se referem ao controle das atividades da organização por meio do planejamento fiscal e da contabilidade.

Processos de planejamento do setor público significam o conjunto de tarefas e procedimentos relacionados à elaboração dos orçamentos – determinação dos meios necessários e dos seus custos – concernentes a cada item do programa de trabalho que um órgão ou entidade pretende cumprir num determinado exercício. Envolvem o detalhamento dos programas e ações constantes dos planos de governo em programações setoriais, a individualização das responsabilidades por unidades administrativas e o detalhamento

dos programas de trabalho a cargo de cada uma destas em ações geograficamente localizadas ou orientadas para fins específicos por meio de subprojetos ou subatividades orçamentárias.

2.2.2 Partes constitutivas da peça orçamentária

A peça orçamentária constitui-se de orçamento fiscal, de investimentos de empresas estatais e da Seguridade Social.

- » Orçamento fiscal: em sentido econômico, designa o plano de atuação fiscal do setor público para um determinado exercício ou período, isto é, a sistematização das intervenções pelas quais serão implementadas as políticas fiscais estabelecidas. No sentido dado à expressão pela Constituição de 1988, que desdobra a lei orçamentária anual em três orçamentos – Fiscal, de Investimentos de Empresas Estatais e da Seguridade Social –, a expressão significa o detalhamento dos montantes das receitas que deverão ser captadas pelo Estado através do exercício do poder fiscal a ele delegado, bem como dos gastos e das programações que serão financiados por seu intermédio.

Esse orçamento, referente a todos os poderes da União, dos estados e municípios, abrange todas as entidades e órgãos vinculados aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Os demonstrativos consolidados relativos a tal orçamento são identificados pela expressão “Fiscal” em seus cabeçalhos.

- » Orçamento de Investimentos das Estatais: tipo de orçamento de caráter estritamente administrativo (não é submetido a apreciação do Poder Legislativo), que sistematiza e consolida os dispêndios das empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo da União, estados e municípios (entendidas como tais não só as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mas também as suas subsidiárias, as empresas controladas pela União, as autarquias, as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e os órgãos autônomos), bem como baseia o controle sobre a sua execução.
- » Orçamento da Seguridade Social: de especial interesse para a área da saúde. Constitui o detalhamento, sob a forma de um orçamento bem individualizado, dos montantes das receitas vinculadas aos gastos da Seguridade Social – especialmente as contribuições sociais nomeadas no Art. 195 da Constituição – que deverão ser captadas pelo Poder Público, bem como de outras que lhe sejam asseguradas ou transferidas do orçamento fiscal, e dos detalhamentos das programações relativas à saúde,

à Previdência e à Assistência Social, que serão financiadas por tais receitas. Esse orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à Seguridade Social, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Os demonstrativos consolidados relativos a tal orçamento são identificados pela expressão seguridade em seus cabeçalhos. Tais demonstrativos consolidam o programa de trabalho de todas as unidades (da Administração Direta e Indireta) que atuem nos campos da saúde, Previdência e Assistência Social, bem como os itens da programação dos demais órgãos que sejam relacionados a tais fins.

2.2.3 Plano Plurianual (PPA)

Lei de periodicidade quadrienal, de hierarquia especial e sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação, instituída pela Constituição Federal de 1988 como instrumento normatizador do planejamento de médio prazo e de definição das macro-orientações do governo para a sua ação em cada período de quatro anos, sendo estas determinantes (mandatórias) para o setor público e indicativas para o setor privado (Art. 174 da Constituição).

Conforme estabelece o Art. 165, § 1º da Constituição, a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Isso sugere que devem existir dois documentos: o PPA e a lei que o institui.

Note-se que no caso da LDO a Constituição usou linguagem mais direta ao estabelecer: “a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá...” Enquanto não for produzida a lei complementar prevista no Art. 165, § 9º da Constituição, a elaboração desta Lei rege-se pelas normas do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCTs), segundo as quais o projeto de PPA deve ser submetido ao Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano do mandato presidencial e devolvido para sanção até o final da sessão legislativa, cobrindo o período que vai do início do segundo ano do mandato ao final do primeiro ano do mandato seguinte. Esse período de cobertura do PPA foi definido com grande sentido prático, criando uma conveniente faixa de defasagem. Em primeiro lugar, porque a discussão e a aprovação de um plano abrangente como o PPA só tem viabilidade de ocorrer depois da posse de cada novo governo, em segundo, por ser racional que se articulem mecanismos de continuidade administrativa que levem as administrações que se iniciam a dar seguimento às ações deixadas em andamento pelas administrações anteriores.

A Constituição (Art. 166, § 4º) atribui ao PPA caráter superordenador em relação à LDO, ao fixar: “As emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual”.

2.2.3.1 ABRANGÊNCIA E ESTRUTURA DO PPA

O Plano Plurianual é o instrumento pelo qual o Governo do Estado orientará o planejamento e a gestão da Administração Pública para os próximos quatro anos. No Plano Plurianual estarão definidas as metas físicas e financeiras para fins do detalhamento dos orçamentos anuais.

De acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O PPA é organizado por programas que devem ser estruturados de acordo com as diretrizes estratégicas de governo e a disponibilidade de recursos. Os programas são executados conforme as ações realizadas, permitindo transparência na alocação de recursos e avaliação na aferição de resultados.

2.2.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo (Assembleia Legislativa) até o dia 15 de abril de cada ano.

A LDO cumpre as seguintes funções:

- » Estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente.
- » Orientar a elaboração do orçamento.
- » Dispor sobre alteração na legislação tributária.
- » Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Planejamento ou similar elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

2.2.5 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Alguém já definiu o orçamento como o instrumento do qual se serve a Administração Pública para expor e submeter à consideração e aprovação de uma coletividade seu plano de governo, elaborado com o objetivo de atender as necessidades dessa mesma coletividade.

Na prática da Administração Pública é o que realmente acontece. O Executivo elabora o seu plano e o submete à apreciação e aprovação do Poder Legislativo, que é composto por membros da coletividade, eleitos por ela, para representá-la. Uma vez aprovado, o plano é transformado em lei, a Lei do Orçamento. A partir daí, caberá ao Executivo executá-la.

A Lei de Orçamento, ou seja, o plano de governo, é elaborado de acordo com as normas legais vigentes, obedecidos os princípios de anualidade, unidade e universalidade. Deve ser elaborado para um exercício equivalente há um ano, o qual passa a chamar-se de exercício financeiro, e seu início e término coincidem com o ano civil. Deve ser um só e ser utilizado e entendido por toda a administração. Contempla, obrigatoriamente, todas as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos componentes da Administração Pública, tanto a Direta quanto a Indireta, e excluídas apenas as entidades que não recebem subvenções ou transferências da conta do orçamento.

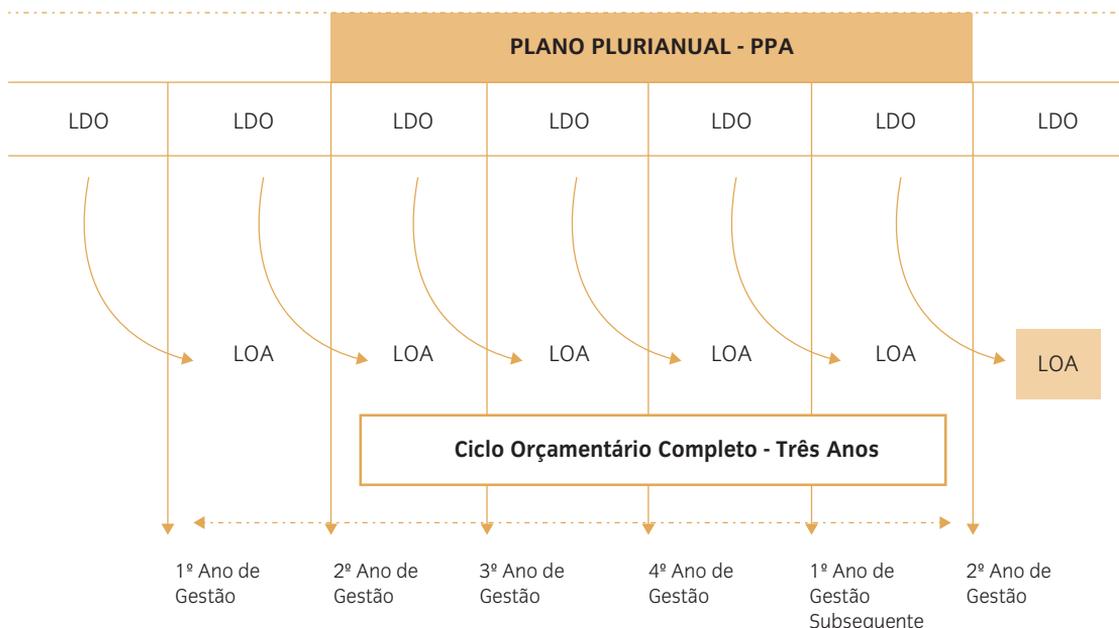
Há de observar que, por força do que dispõe o Art. 165, § 8º da Constituição Federal, não é permitido o orçamento conter matéria estranha à fixação da despesa e à previsão da receita.

Em síntese, a Lei de Orçamento compõe-se de duas partes básicas. A primeira constituída da previsão das receitas, que deverão servir de recurso para o custeio das despesas fixadas, as quais, por sua vez, constituem a segunda parte, que deverá especificar a forma como será executado o plano de governo.

2.2.6 Fases do ciclo orçamentário

Embora a lei orçamentária se refira, normalmente, apenas a um ano, o ciclo orçamentário compreende um período de vários anos. No Brasil, esse período é de no mínimo três anos, pois começa com a aprovação do Plano Plurianual (PPA) relativo a um período, que vai do segundo ano do mandato em curso, à aprovação da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), relativas aos três anos de mandato, e abrange a entrega do orçamento para vigorar no primeiro ano do mandato subsequente.

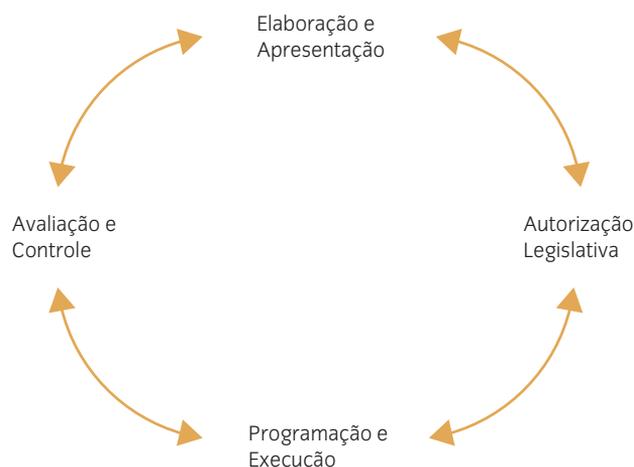
Quadro 11 - CICLO ORÇAMENTÁRIO COMPLETO DE TRÊS ANOS



O ciclo orçamentário é um dos processos nos quais os administradores públicos dependem maior parte do seu tempo, a fim de assegurar recursos suficientes para levar a cabo os seus planos, seja na continuidade dos programas existentes, seja na introdução de novas programações, bem como na gerência da execução, a fim de que esta ocorra de forma regular e em estrita consonância com as normas legais e regulamentares que a disciplinam.

O ciclo orçamentário tradicional pode ser definido como uma série de passos (ou processos) articulados entre si, que se repetem em períodos prefixados, por meio dos quais orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados e avaliados e as contas aprovadas, num processo de continua realimentação.

Quadro 12 - CICLO ORÇAMENTÁRIO RESUMIDO



Em geral, o ciclo orçamentário abrange quatro fases: a) elaboração e apresentação; b) autorização legislativa; c) programação e execução; e d) avaliação e controle.

Na elaboração e apresentação, normalmente a cargo do Poder Executivo, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, são realizadas as atividades relativas à formulação do programa de trabalho (ações que se pretenda executar através de cada órgão); à compatibilização das propostas setoriais à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis; e à montagem da proposta orçamentária a ser submetida à apreciação do Poder Legislativo.

Na fase da autorização legislativa, a cargo do Poder Legislativo, as estimativas de receita são revistas, as alternativas de ação são reavaliadas, os programas de trabalho das unidades são ajustados por meio de emendas, as alocações são regionalizadas e os parâmetros de execução (inclusive os de flexibilidade) são formalmente estabelecidos.

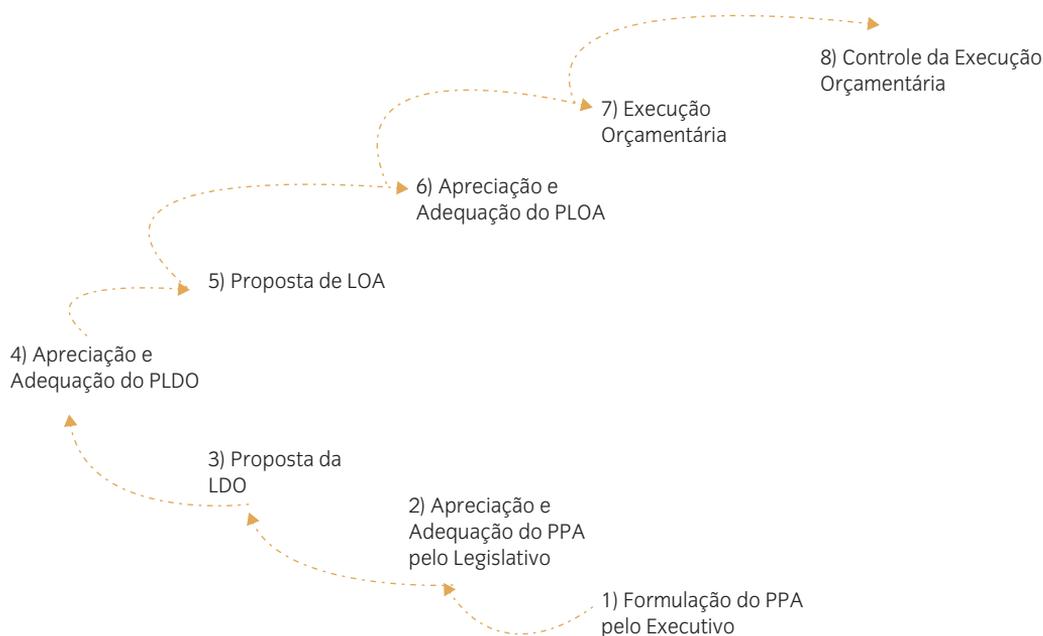
Na programação e execução, a cargo do Executivo, o orçamento é programado – ajustando-se o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação –, as programações são executadas, acompanhadas e parcialmente avaliadas pelos mecanismos de controle interno e através de inspeções dos órgãos de controle externo.

Na fase da avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente com a execução, são produzidos os balanços, estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias técnicas) e as contas julgadas pelo Legislativo.

O ciclo orçamentário com base na Constituição Federal de 1988 (exige compatibilidade entre a LOA, LDO e PPA) desdobra-se em oito fases bem caracterizadas, quais sejam:

- 1ª) formulação do Planejamento Plurianual pelo Executivo;
- 2ª) apreciação e adequação do plano pelo Legislativo;
- 3ª) proposição das metas e prioridades da Administração Pública e da política de alocação de recursos pelo Executivo, por meio do projeto de LDO;
- 4ª) apreciação e adequação do projeto de LDO pelo Legislativo;
- 5ª) elaboração da proposta de orçamento pelo Executivo;
- 6ª) apreciação, adequação e autorização legislativa;
- 7ª) execução dos orçamentos aprovados;
- 8ª) controle, por meio da avaliação da execução e julgamento das contas da Administração

Quadro 13 - CICLO ORÇAMENTÁRIO RESUMIDO



Em princípio tais fases são insuscetíveis de aglutinação, por possuir, cada uma delas, um rito próprio, uma finalidade distinta e uma periodicidade definida. O Plano Plurianual (PPA), por exemplo, não pode ser aglutinado à fase de elaboração do orçamento, por constituir o instrumento superordenador daquela. Tampouco é possível aglutinar a

elaboração do PPA e da LDO, de responsabilidade do Poder Executivo, com a apreciação e aprovação desses instrumentos, a cargo do Legislativo, dadas as singularidades de cada um destes processos e seus diferentes fins e periodicidades.

2.2.7 Lei n. 4.320/1964 – Normas de direito financeiro

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu Art. 165, § 9º, que cabe a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamentária Anual e estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos. Não existe uma lei complementar que trate de todos os temas relacionados, mas a Lei n. 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF regulam diversos dos aspectos relacionados na Carta Magna. A Lei n. 4.320/64, apesar de originalmente ter sido aprovada como lei ordinária, hoje possui status de lei complementar, pois regula matéria reservada a este tipo de norma, assim, não se pode esquecer que a Lei n. 4.320/64 tem força de lei complementar, só podendo ser alterada por norma de mesma categoria.

2.2.8 Tópicos em finanças e contabilidade pública

Da Lei n. 4.320/1964 extraem-se tópicos importantes em finanças ou contabilidade ou ainda, se preferirem, em direito financeiro:

- a. Fonte de Receita ou de Recursos: é a classificação da origem dos recursos; divide-se em recursos do Tesouro (conforme códigos) e recursos de outras fontes (conforme códigos).
- b. Pedido de Empenho: documento que serve para solicitar a autorização do ordenador de despesa para que seja emitida uma Nota de Empenho. No pedido de empenho deve constar: identificação do processo de aquisição/contratação que originou a despesa, número sequencial do pedido de empenho, dados do credor, órgão, unidade, projeto/atividade, natureza (classificação) da despesa, fonte do recurso, objetos, quantidades e respectivos valores unitário e total etc.
- c. Empenho: o Artigo 58 da Lei n. 4.320/64 define empenho da seguinte forma: “O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Administrativamente pode ser definido também como ato emanado de autoridade competente que determina a dedução do valor da despesa a ser executada da dotação consignada no orçamento para atender a essa despesa. É uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais e editalícias.

Complemente-se o conceito, seguindo também outros dois Artigos da Lei n. 4.320/1964:

1. “Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”. Equivale dizer que os valores empenhados não poderão exceder o valor total da respectiva dotação.

2. “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

d. Nota de Empenho: Nota de Empenho é o documento que materializa o empenho, ou seja, empenho é o ato, a Nota de Empenho é o documento que o materializa. O §1º do Artigo 60 da Lei n. 4.320/1964 menciona que, em casos especiais, previstos em legislação específica, poderá ser dispensada a emissão da Nota de Empenho.

e. Liquidação da Despesa: A Lei n. 4.320/1964 trata de liquidação em dois Artigos, a saber:

» “Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação.” Significa que a liquidação da despesa permite à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, criando com isso a obrigação de pagamento, desde que as cláusulas contratadas tenham sido cumpridas.

» “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.” Ou seja, a liquidação é a verificação do cumprimento de condição que a Lei menciona em seu Artigo 58, sempre com base em documentos específicos devidamente atestados por quem de direito (basicamente nota fiscal ou fatura).

f. Ordenador de Despesa: segundo o § 1º do Art. 80 da Lei n. 4.32/640, “Ordenador de Despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos” da Administração.

2.2.9 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, destina-se a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do orçamento (título VI). Seu capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Em que pese a Carta Magna não solicitar especificamente projeto versando sobre o tema, é possível admitir que a LRF se adequou aos mandamentos dos Arts. 163 e 165.

A LRF não substitui nem revoga a Lei n. 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no país há mais de 40 anos. Impõe-lhe, todavia, várias alterações e releituras, embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei dispendo sobre esse assunto (em substituição à Lei n. 4.320/64).

A LRF atende também o Art. 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de lei complementar. Neste sentido, a LRF revoga a Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999, denominada Lei Camata II (Artigo 75 da LRF).

Afirmam alguns doutrinadores e estudiosos das finanças públicas que a LRF atende a prescrição do Art. 165 da CF, mais precisamente, o Inciso II do § 9º do referido dispositivo. De acordo com o citado Artigo, “cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”. Nesse ponto, ocorreria sobreposição de tema com relação à Lei n. 4.320/64.

A partir do seu Art. 68, a LRF vem, ainda, atender a prescrição do Artigo 250 da Constituição Federal de 1988, que determina que com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, como determina a boa técnica legislativa, está presente em seu Art. 1º, consistindo em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. O parágrafo primeiro desse mesmo Artigo, por sua vez, define o que se entende como responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo os seguintes postulados:

- » Ação planejada e transparente.
- » Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.
- » Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na Administração Pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e à aprovação da instância legislativa.

Os três instrumentos de planejamento de gastos públicos previstos na Constituição foram revigorados e reestruturados pelas novas leis: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A transparência, por seu turno, será alcançada por meio do conhecimento e da participação da sociedade, na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo Poder Público. Para esse desiderato, diversos mecanismos estão instituídos pela LRF, entre eles:

- » A participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos.
- » A disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.
- » A emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

A prevenção de riscos, assim como a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO.

Já as correções de desvios se darão pela eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, providências serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, seja pela redução da jornada de trabalho, extinção de gratificações e cargos comissionados, culminando com a demissão de servidores, sejam eles estáveis ou não.

Uma vez que a Lei Complementar n. 101/2000 não revoga a Lei n. 4.320/1964, os objetivos das duas legislações são distintos. Enquanto a Lei n. 4.320/1964 se refere a normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a Carta Magna deu à Lei n. 4.320/1964 o status de Lei Complementar. No entanto, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da lei mais recente. Um exemplo concreto verifica-se a partir de algumas alterações sofridas pela Lei n. 4.320/1964, quais sejam:

- » Conceito de dívida fundada.
- » Conceito de empresa estatal dependente.
- » Algumas classificações orçamentárias.

A LRF, por fim, atribui novas funções à contabilidade pública no controle orçamentá-

rio e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. Com a LRF, as informações contábeis passarão a interessar não apenas à Administração Pública e os seus gestores, mas tornará a sociedade participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas.

2.3 Execução orçamentária e financeira

2.3.1 Padronização orçamentária

A busca de um padrão orçamentário que possibilitasse uniformidade nas análises, bem como consolidação das finanças públicas, sempre foi uma constante no Brasil. A partir da Lei n. 4.320/1964 chegou-se à adoção de uma mesma norma orçamentária para todos os integrantes dos diversos níveis de governo.

O padrão orçamentário vigente no país classifica a despesa segundo quatro critérios: institucional, econômico, por elementos e funcional-programático.

O orçamento da despesa se compõe de recursos que se destinam a atender objetivos específicos da Administração Pública, ou seja, o desenvolvimento de vários programas, por meio dos quais aqueles objetivos são alcançados.

Os recursos orçamentários são classificados nas categorias econômicas Despesas Correntes e Despesas de Capital e destinam-se à execução de programas de trabalho em áreas específicas, que se denominam funções de governo e que se constituem de projetos e atividades, as quais merecem atenção especial da legislação em vigor. Ao todo, de acordo com esta, são em número de 16 as funções de governo.

Atualmente, toda a estrutura classificatória do orçamento/programa está assentada no que se convencionou denominar de funcional-programática, que enfatiza graficamente as ações governamentais a serem desenvolvidas em um determinado período, estabelecidas na fase do planejamento.

As ações governamentais são representadas por instrumento de programação orçamentária, convencionalmente denominadas Função Governamental, Programa, Subprograma, Projeto e Atividade, cada um com seu conceito e objetivo próprio e específico, como se verifica a seguir.

- » Função: o mais alto nível de programação orçamentária, em que se identificam os objetivos gerais da Administração Pública.
- » Programa: instrumento de programação orçamentária, de segundo nível, em que se identificam objetivos concretos a serem alcançados. Diferente da função, o progra-

ma é suscetível de ser mensurado fisicamente, além de sê-lo monetariamente.

- » Subprograma: instrumento de programação que visa facilitar a execução e o controle de programas extensos. É o segmento de um programa.
- » Projeto: instrumento de programação orçamentária, seguinte ao subprograma, na inexistência daquele, para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final, que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.
- » Atividade: instrumento de programação orçamentária, no mesmo nível do projeto, para alcançar os objetivos de um programa. Envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

2.3.2 O que é execução orçamentária

Normalmente, há interpretações equivocadas do que seja execução orçamentária e financeira. Perfeitamente compreensível esse equívoco, pois ambas ocorrem concomitantemente. Esta afirmativa tem como sustentação o fato de que a execução tanto orçamentária como financeira estão atreladas.

Havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro que não poderá ser gasto, caso não haja disponibilidade orçamentária.

Em consequência, pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no orçamento ou Lei Orçamentária Anual (LOA). Já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender a realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às unidades orçamentárias pelo orçamento. Na técnica orçamentária inclusive é habitual se fazer a distinção entre as palavras crédito e recursos. Reserva-se o termo crédito para designar o lado orçamentário e recursos para o lado financeiro. Crédito e recurso são duas faces de uma mesma moeda. O crédito é orçamentário, dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização, e recurso é financeiro, portanto, dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária ou em caixa.

Todo o processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida na Constituição Federal, Art. 165, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual de Investimentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Uma vez publicada a LOA, observadas as normas de execução orçamentária e de pro-

gramação financeira da União, estado ou município, estabelecidas para o exercício, e lançadas as informações orçamentárias, fornecidas pelo órgão Planejamento, com utilização ou não de sistema de administração financeira, semelhante ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), no nível federal, por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação (ND), cria-se o crédito orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita.

Executar o orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas e só essas, uma vez que, para que qualquer utilização de recursos públicos seja efetuada, a primeira condição é que esse gasto tenha sido legal e oficialmente previsto e autorizado pelo Poder Legislativo e que sejam seguidos à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei n. 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. Atualmente, em nível federal, e seguido por alguns estados e municípios, encontra-se em aplicação a sistemática do pré-empenho (reserva de recursos) antecedendo esses estágios, já que, após o recebimento do crédito orçamentário e antes do seu comprometimento para a realização da despesa, existe uma fase geralmente demorada de licitação obrigatória junto a fornecedores de bens e serviços que impõe a necessidade de se assegurar o crédito até o término do processo licitatório.

2.3.2.1 ESTÁGIOS DA DESPESA

Como foi visto anteriormente, o empenho é o primeiro estágio da despesa e pode ser conceituado como sendo o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. Esse primeiro estágio é efetuado contabilmente e registrado no sistema (por exemplo, o Siafi) utilizando-se o documento Nota de Empenho (NE), por meio de transação específica denominada NE, que se destina a registrar o comprometimento de despesa orçamentária, obedecidos os limites estritamente legais, bem como os casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação desse compromisso. Não se deve confundir, entretanto, empenho da despesa com Nota de Empenho; esta, na verdade, é a materialização daquele, embora no dia a dia haja a junção dos dois procedimentos em um único.

Todavia, ocorre que, estando a despesa legalmente empenhada, nem assim o Estado se vê obrigado a efetuar o pagamento, uma vez que o implemento de condição poderá estar concluído ou não. Seria um absurdo se assim não fosse, pois a Lei n. 4.320/1964 determina que o pagamento de qualquer despesa pública, qualquer que seja o valor da importância, passe pelo crivo da liquidação. É nesse segundo estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou ainda, a realização da obra, evitando, dessa forma, o pagamento sem o implemento de condição.

Assim, o segundo estágio da despesa pública é a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. Esse estágio tem por finalidade reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação, e é efetuado via sistema (no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi – do Governo Federal, por exemplo) pelo documento Nota de Lançamento (NL). Ele envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa. Ao fazer a entrega do material ou a prestação do serviço, o credor deverá apresentar a nota fiscal, fatura ou conta correspondente, acompanhada da primeira via da Nota de Empenho, devendo o funcionário competente atestar o recebimento do material ou a prestação do serviço correspondente, no verso da nota fiscal, fatura ou conta.

O último estágio da despesa é o pagamento e consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação. Esse procedimento normalmente é efetuado por tesouraria, mediante registro no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi, por exemplo) do documento Ordem Bancária (OB), que deve ter como favorecido o credor do empenho. Este pagamento normalmente é efetuado por meio de crédito em conta bancária do favorecido, uma vez que a OB especifica o domicílio bancário do credor a ser creditado pelo agente financeiro. Se houver importância paga a maior ou indevidamente, sua reposição aos órgãos públicos deverá ocorrer dentro do próprio exercício, mediante crédito à conta bancária da Unidade Gestora (UG) que efetuou o pagamento. Quando a reposição se efetuar em outro exercício, o seu valor deverá ser restituído por guia própria ao Tesouro.

2.3.2.2 DESDOBRAMENTOS DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

Até aqui tivemos uma visão bem superficial e resumida da execução orçamentária, que é a utilização dos créditos consignados no orçamento. A execução financeira, ou seja, o fluxo de recursos financeiros necessários, é a realização efetiva dos gastos dos recursos públicos para a realização dos programas de trabalho definidos.

O Art. 34 da Lei n. 4.320/1964 determina que o exercício financeiro coincida com o ano civil, e o Art. 35 dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, no Brasil, o exercício financeiro é o espaço de tempo compreendido entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de cada ano, no qual a Administração promove a execução orçamentária e demais fatos relacionados com as variações qualitativas e quantitativas que tocam os elementos patrimoniais da entidade ou órgão público.

O dispêndio de recursos financeiros oriundos do orçamento se faz normalmente com exclusividade por meio de Ordem Bancária (OB) e do mecanismo de Conta Única e se destina ao pagamento de compromissos, bem como a transferência de recursos entre as Unidades Administrativas, tais como liberação de recursos para fins de adiantamento, suprimento de fundos, cota, repasse, sub-repasse e afins. A Ordem Bancária é, portanto, praticamente, o único documento de transferência de recursos financeiros.

O ingresso de recursos se dá quando o contribuinte efetua o pagamento de seus tributos por meio de Guia de Recolhimento, junto à rede bancária, que deve efetuar o recolhimento dos recursos arrecadados, ao agente financeiro, dentro de determinado prazo. Com os documentos eletrônicos, os usuários do sistema podem efetuar o recolhimento dos tributos diretamente à Conta Única, sem trânsito pela rede bancária. Ao mesmo tempo, a Secretaria da Fazenda ou Receita recebe informações da receita bruta arrecadada, que é classificada.

Uma vez tendo recursos em caixa, começa a fase de saída desses recursos, para pagamentos diversos. O pagamento entre as unidades ocorre mediante a transferência de limite de saque, mediante o mecanismo da conta única. No caso de pagamento de credores não integrantes do Sistema de Informações Financeiras, a unidade administrativa ou gestora de orçamento efetua o registro individualizado no sistema.

2.3.2.3 PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

A entrada das receitas arrecadadas dos contribuintes nem sempre coincide, no tempo, com as necessidades de realização de despesas públicas, já que a arrecadação de tributos e outras receitas não se concentra apenas no início do exercício financeiro, mas está distribuída ao longo de todo o ano civil. Por essa razão é que existe um conjunto de atividades que têm o objetivo de ajustar o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos financeiros que vão assegurar a realização dos programas anuais de trabalho e, conseqüentemente, impedir eventuais insuficiências de tesouraria. A esse conjunto de atividades chamamos de Programação Financeira.

A elaboração de uma programação financeira requer muita habilidade e conhecimento técnico de finanças e comportamento da arrecadação dos tributos federais que compõem a receita, bem como da estrutura do Estado. A programação financeira estará sempre submetida à vontade política do governo, uma vez que o orçamento é uma lei autorizativa (ela não obriga; apenas autoriza a execução dos programas de trabalho nela contidos). Isso significa que sua execução deve estar atrelada ao real ingresso de recursos. À medida que esses recursos vão ingressando nos cofres do governo, são imediatamente liberados para os órgãos setoriais das secretarias, baseado na programação financeira destes,

para a execução dos seus programas de trabalho. Dessa maneira, fica a critério do governo executar este ou aquele projeto, sem obedecer a qualquer hierarquia orçamentária.

Como cada secretaria ou órgão tem um prazo determinado para a elaboração de seu próprio cronograma de desembolso (que espelha as saídas de recursos financeiros), a Secretaria de Tesouro, ou correspondente, deve consolidar e aprovar toda a programação financeira de desembolso para o governo no exercício, procurando ajustar as necessidades da execução do orçamento ao fluxo de caixa do Tesouro (que engloba despesas e receitas), a fim de obter um fluxo de caixa mais consentâneo com a política fiscal e monetária do governo.

Todo esse processo ocorre dentro de sistema informatizado ou então deve ser devidamente contabilizado. Tarefa de cada Unidade Gestora (UG), assim como a de elaborar sua programação financeira e submetê-la ao seu órgão setorial de programação. O órgão, por sua vez, deve consolidá-la e submetê-la ao órgão central de programação financeira. Assim, o sistema ou a contabilidade permite um acompanhamento preciso do cronograma de desembolso dos recursos financeiros de cada UG e sua execução.

2.4 Planejamento orçamentário e financeiro sob enfoque no fundo de saúde

O financiamento das ações e serviços de saúde é responsabilidade das três esferas de governo. Os recursos provêm da União, estados, do Distrito Federal, municípios e de contribuições sociais. As principais fontes são: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (Fonte 151) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Fonte 153).

Nas esferas estadual e municipal, além dos recursos do próprio Tesouro, há os recursos transferidos da União, que devem ser previstos no orçamento e identificados nos fundos de saúde para execução de ações previstas nos instrumentos do Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Pacto pela Saúde: Programação Anual de Saúde; Relatório de Gestão; Termo de Compromisso de Gestão e seus Anexos; e Plano Diretor de Regionalização, como prevê a Portaria GM/MS 2.751/2009, de 11/11/2009. Esta portaria ainda estabeleceu que o prazo de vigência do Plano de Saúde, do Plano Diretor de Regionalização e do Termo de Compromisso de Gestão e seus Anexos será de quatro anos e coincidirá com o Plano Plurianual (PPA).

A seguir a matriz síntese da periodicidade de elaboração e dos prazos dos instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS, do Pacto pela Saúde e instrumentos de planejamento da Administração Pública:

INSTRUMENTO	PERIODICIDADE	OBSERVAÇÕES
Plano de saúde – PS e Plano Diretor de Regionalização – PDR	A cada quatro anos	Elaboração durante o exercício do primeiro ano da gestão em curso. Execução a partir do segundo ano da gestão em curso até o primeiro ano da gestão subsequente.
Plano Plurianual – PPA	A cada quatro anos	Elaboração durante o exercício do primeiro ano da gestão em curso, observados os prazos previstos na legislação vigente. Execução a partir do segundo ano da gestão em curso até o primeiro ano da gestão subsequente.
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Anual	O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado ao Legislativo conforme prazos previstos na legislação vigente.
Lei Orçamentária Anual – LOA	Anual	O Projeto de Lei Orçamentária Anual será encaminhado ao Legislativo conforme prazos previstos na legislação vigente.
Programação Anual de Saúde – PAS	Anual	Elaboração durante o ano, para execução no ano subsequente.
Relatório de gestão	Anual	Envio da resolução de aprovação do relatório de gestão Municipal, relativo ao ano anterior, pelo Conselho municipal de Saúde, à CIB, até 31 de maio do ano em curso. Envio da resolução de aprovação do Relatório de Gestão Estadual, relativo ao ano anterior, pelo Conselho Estadual de Saúde, à CIT, até 31 de maio do ano em curso. Envio da resolução de aprovação do Relatório de Gestão Federal, relativo ao ano anterior, pelo Conselho Nacional de Saúde, à CIT, até 31 de maio do ano em curso.

A Emenda Constitucional n. 29/2000 determina que os recursos destinados às ações e serviços de saúde devem ser aplicados por meio de fundos de saúde. Assim, os fundos adquirem a forma de unidades gestoras de orçamento, devendo ter orçamento consignado para poder aplicar os recursos transferidos. Pela definição da Lei n. 4.320/1964, Unidade Orçamentária é o órgão, unidade, ou agrupamento de serviços com autoridade para movimentar dotações, ou seja, tem o poder, ainda que derivado do gestor, municipal/estadual, de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios (do estado ou município), ou transferidos (da União ou estado). O que a Lei pretendeu com isto foi separar os conceitos de Unidade Orçamentária e Unidade Administrativa, de modo a permitir um sistema descentralizado da execução do orçamento, através das funcionais programáticas.

Portanto, devem-se definir os recursos do fundo de saúde no orçamento do município ou do estado em consonância com os respectivos planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde. Esses recursos definidos no orçamento para os programas devem estar de acordo com as metas que o governo pretende atingir no próximo exercício.

Deve-se, outrossim, alocar os recursos por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual ou por intermédio de créditos suplementares, especiais ou extraordinários.

2.4.1 Programação financeira pelo fundo de saúde

A Secretaria de Saúde deverá estimar os recursos necessários para pagamento das despesas, observadas as fontes orçamentárias e as disponibilidades financeiras, bem como controlar o ingresso de recursos no fundo, de acordo com as seguintes regras:

- » As receitas próprias destinadas ao fundo, de acordo com a EC n. 29/2000, devem ser repassadas mediante cronograma específico acordado entre as Secretarias de Finanças, Fazenda e Saúde (fundo), com detalhamento das respectivas fontes para essa finalidade.
- » Os repasses do Fundo Nacional de Saúde são efetuados diretamente à conta bancária aberta pelo FNS, na titularidade do Fundo Estadual de Saúde.
- » Correspondente procedimento poderá ser adotado pelo Fundo Estadual de Saúde, em relação aos repasses aos fundos municipais de saúde, quando houver.
- » É aconselhável dotar as unidades administrativas de condições de assunção também da condição de unidades gestoras de orçamento e assim se habilitarem a executar de forma descentralizada o orçamento da Secretaria de Saúde/fundo.
- » Tais operações devem ser facilitadas com a implementação de sistemas informatizados de administração orçamentária e financeira.

2.4.1.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA MEDIANTE FUNDOS DE SAÚDE

A execução orçamentária e financeira deve ser realizada em consonância com a dotação consignada em lei orçamentária ou em créditos adicionais (Lei n. 4.320/1964, Art. 72).

As despesas deverão ser empenhadas conforme a previsão orçamentária, cabendo, ainda:

- » Vincular as despesas às ações de saúde, consoante o plano de saúde aprovado pelo Conselho de Saúde e as fontes específicas constantes dos instrumentos orçamentários.
- » Emitir ordens bancárias e liquidar os pagamentos, observadas as normas gerais de direito financeiro.
- » Controlar a liquidação dos pagamentos realizados na conta bancária, mantendo registros detalhados no Sistema Integrado de Administração Financeira dos estados e municípios (Siafem) ou sistema equivalente.

2.5 Contabilidade pública

A contabilidade é a atividade técnico-legal, de natureza administrativa, por meio da

qual são realizadas a classificação, o registro e a análise das transações de natureza econômico-financeiras efetuadas por uma pessoa jurídica – de direito público ou privado –, de modo a possibilitar a permanente avaliação de sua situação. Seu objetivo básico é permitir o exercício do controle administrativo pela direção da própria entidade, bem como o fornecimento de informações adequadas (expressivas, confiáveis e oportunas) aos investidores e associados, aos credores e ao Poder Público. Em geral ela envolve todos os aspectos passíveis de quantificação, tais como: o ativo (patrimônio), o passivo (dívidas), as receitas, as despesas, os lucros, as perdas e os direitos dos investidores.

A contabilidade pública, por sua vez, é o ramo da contabilidade aplicada que cuida das práticas contábeis aplicáveis ao registro das transações orçamentárias, patrimoniais e financeiras de entidades com personalidade jurídica de direito público (União, estados, Distrito Federal, municípios e autarquias) e de entidades públicas com personalidade de direito privado que sejam mantidas com recursos do Erário (fundações e empresas públicas).

Trata-se do processo de escrituração, em forma metódica e precisa, das rendas e gastos públicos, a fim de propiciar o controle sobre as contas públicas e a proteção dos bens públicos contra ações lesivas.

A contabilidade pública vem se tornando o instrumental que permite sistematizar, de modo articulado – sobretudo por meio do plano de contas e de demonstrativos padronizados –, as informações contábeis relativas à organização e à programação orçamentária, à execução financeira dos orçamentos, à realização dos registros das variações patrimoniais, além de propiciar o registro dos atos e fatos da fazenda pública e embasar as ações de avaliação.

Em relação ao orçamento, a contabilidade pública é o meio legal que possibilita o exercício de controle permanente e sistemático sobre a sua execução, de modo a espelhar o andamento de cada empreendimento, a natureza dos gastos nele realizados e o grau de regularidade na realização das receitas e despesas públicas.

No setor público brasileiro, a contabilidade pública é regulada, basicamente, pela Lei n. 4.320, de 17/3/1964; pelo Decreto Legislativo n. 4.536, de 28/1/1922, que instituiu o Código de Contabilidade Pública; pela Lei n. 6.404, de 15/12/1976, no que tange às empresas públicas; e pelos Decretos-Leis n. 200/1967 e 900/1969. Na esfera federal, a matéria acha-se regulamentada, a partir dessas normas legais, pelo Decreto n. 93.872, de 23/12/1986.



3

GESTÃO DOS FUNDOS DE SAÚDE

- 3.1 **Legislação sobre os fundos de saúde**
- 3.2 **Fundo de saúde: definição e função**
- 3.3 **Fundo Nacional de Saúde**
- 3.4 **Fundo Estadual de Saúde**
- 3.5 **Organização de fundo de saúde**





3 GESTÃO DOS FUNDOS DE SAÚDE

A Emenda Constitucional n. 29/2000 define a aplicação de recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde por meio de fundo de saúde, o que implica a institucionalização e organização do fundo para administrar esses recursos, dando cumprimento, inclusive, ao imperativo constitucional.

A existência de fundos especiais com a finalidade de gerir os recursos financeiros destinados a ações e serviços de saúde nas três esferas de governo é determinada pelas leis brasileiras desde 1990.

3.1 Legislação sobre os fundos de saúde

3.1.1 Constituição Federal

A Constituição Federal (ADCT, Art. 77, redação dada pela Emenda Constitucional n. 29/2000) assim dispõe:

Os recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de fundo de saúde, que será acompanhado e fiscalizado por conselho de saúde.

O fundo é uma modalidade de gestão de recursos de natureza financeira e contábil. A Receita Federal do Brasil publicou em 8 de fevereiro de 2010 a instrução normativa 1.005, que dispõe sobre os procedimentos relativos ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). A instrução normativa apresenta novas codificações para os fundos públicos, e também dispõe, em seu Artigo 11, Inciso X, que os fundos públicos de natureza meramente contábil são obrigados a se inscrever no CNPJ.

A gestão do fundo de saúde se faz sob a supervisão do Conselho de Saúde. Se os recursos do SUS não estiverem unificados em um só caixa, a sua dispersão embarçará a ação fiscalizadora do Conselho de Saúde (§ 3º do Artigo 77 do ADCT).

3.1.2 Lei n. 4.320/1964

A Lei n. 4.320, de 17/3/1964, em quatro Artigos, trata dos chamados fundos especiais:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se

vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas do órgão equivalente.

A Lei n. 4320/1967, ainda em vigor (à exceção de alguns dispositivos revogados por preceitos da Constituição de 1988, da LRF e pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias), tem o status de lei complementar prevista no Artigo 165, § 9º, II, da Constituição Federal. Corresponde à lei reguladora dos fundos, tratando das condições para a sua instituição e funcionamento.

O diploma legal em questão distingue as receitas e as despesas dos fundos especiais das receitas e despesas de órgãos e entidades da Administração, como as autarquias. Os fundos e as autarquias são tratados em títulos separados, por serem categorias diferentes.

3.1.3 Decreto-Lei n. 200/1967

O Decreto-Lei n. 200, de 25/2/1967, ao prever a existência de órgãos autônomos (Artigo 172), diz que, nos casos de concessão de autonomia financeira a determinados serviços, institutos e estabelecimentos, o Poder Executivo estará autorizado “a instituir fundos especiais, de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extraorçamentários, inclusive a receita própria”.

3.1.4 Lei Orgânica da Saúde – Lei n. 8.080/1990 – e Lei n. 8.142/1990

A Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990) e a Lei que disciplinou as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde (Lei n. 8.142/1990) estabelecem que:

Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação e movimentados sob fiscalização dos respectivos conselhos de saúde (Lei n. 8.080/90 – Art. 33).

A Lei n. 8.142/90 estabelece que compete ao Conselho de Saúde o controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (Art. 1º, § 2º). E mais, “para receberem os recursos de que trata o Art. 3º desta Lei, os municípios, os estados e o Distrito Federal deverão contar com: (...) I – fundo de saúde (Art. 4º)”.

3.1.5 Normativos e regulamentações

Fortalecendo princípios emanados da legislação, os Arts. 1º e 2º do Decreto n. 1.232/1994 estabelecem que “a transferência de recursos (...) destinados à cobertura de serviços e ações de saúde fica condicionada à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde aprovado pelo respectivo conselho de saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no orçamento do estado, do Distrito Federal ou do município”.

A exigência de manutenção e operação dos fundos de saúde também se faz presente nas normas operacionais do SUS.

Ao definir a forma de custeio da assistência hospitalar e ambulatorial, a Norma Operacional Básica (NOB/SUS n. 1/1996) conceitua a transferência regular e automática, fundo a fundo, como a modalidade que “consiste na transferência de valores diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos estaduais e municipais de saúde, independente de convênios ou instrumento congêneres, segundo as condições de gestão estabelecidas...”.

A NOB/SUS n. 1/1996 e a Norma Operacional de Atenção à Saúde (Noas) n. 1/2002, ao tratarem dos critérios de habilitação de estados e municípios às condições de gestão do SUS, mantêm a exigência de comprovação de operação do fundo municipal ou estadual de saúde, por meio da apresentação de instrumentos ao processo.

3.2 Fundo de saúde: definição e função

De acordo com Carvalho e Santos, o Fundo de Saúde pode ser definido como: modalidade de gestão de recursos, criado por lei e revestido de certas formalidades, com o fim de ser o receptor único de todos os recursos destinados à saúde, em cada esfera de governo: recursos financeiros destinados a custear as ações e os serviços públicos de saúde, sejam dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, bem como transferências de uma esfera estatal a outra, e recursos de outras fontes devem ser depositados no fundo de saúde.

3.2.1 Para que serve o fundo de saúde

Primordialmente o fundo de saúde serve para otimizar a utilização dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, mediante:

- » O cumprimento do preceito constitucional no que se refere à aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde por intermédio de fundos de saúde.
- » A implementação do planejamento orçamentário e financeiro na aplicação dos recursos destinados às ações e serviços de saúde.
- » O aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e contábil realizada pelos gestores estaduais e municipais.
- » A produção, disponibilização e utilização de informações gerenciais sobre a gestão dos recursos do SUS.
- » A melhoria dos indicadores de saúde populacional, do sistema e da rede de serviços, com a indução de equilíbrio inter-regional (consoante abordagem da NOAS n. 1/2002).
- » A avaliação da efetividade da aplicação dos recursos.

3.3 Fundo Nacional de Saúde

É o fundo especial organizado de acordo com as diretrizes e objetivos do SUS, cujos recursos estão previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com o Plano Plurianual dos Projetos e Ações Governamentais e provenientes de fontes nacionais (de receitas do Tesouro Nacional e de arrecadação direta do FNS) e internacionais – de acordos firmados pelo governo brasileiro com instituições financeiras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiamento de projetos na área de saúde.

Constituem recursos do FNS:

- » Os consignados a seu favor nos orçamentos da Seguridade Social e Fiscal da União; os decorrentes de créditos adicionais.
- » Os provenientes de dotações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de cooperação técnica, de financiamento e de empréstimo.
- » Os provenientes do Seguro Obrigatório do DPVAT; os resultantes de aplicações financeiras; os decorrentes de ressarcimento de recursos por pessoas físicas e jurídicas originários de prestação de contas, do acompanhamento ou das ações de auditoria.
- » As receitas provenientes de parcelamentos de débitos apurados em prestação de contas de convênios ou derivadas do acompanhamento de auditorias e de financiamentos relacionados com as ações e os serviços de saúde.

- » Os créditos provenientes dos agentes ou das entidades integrantes do SUS, bem como aqueles resultantes de transações financeiras e comerciais; as receitas provenientes do ressarcimento previsto no Artigo 32 da Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998.
- » Os obtidos por intermédio de operações de crédito; as receitas provenientes da execução de seus créditos; os saldos positivos apurados em balanços, transferidos para o exercício seguinte; as rendas e receitas eventuais que lhe venham a ser destinadas; os de outras fontes, de acordo com o Artigo 32 da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.

A gestão dos recursos é exercida pelo diretor-executivo, sob a orientação e supervisão do secretário-executivo do Ministério da Saúde, observando o Plano Nacional de Saúde e o Plano Plurianual do Ministério da Saúde, nos termos das normas definidoras dos orçamentos anuais, das diretrizes orçamentárias e dos planos plurianuais.

A execução dos recursos é feita, em nível central, por meio da Unidade Gestora da Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde e das unidades gestoras criadas junto às áreas técnicas do Ministério da Saúde. Nas unidades federadas, por meio das unidades gestoras descentralizadas junto às representações estaduais e unidades assistenciais do SUS, sob a gestão do Ministério da Saúde (MS).

Todos os recursos transitam em conta única do Fundo Nacional de Saúde em consonância com o preceito constitucional de aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde por meio de fundo de saúde.

Os recursos financeiros do MS, administrados pelo FNS, destinam-se a prover:

- » Despesas correntes e de capital do MS, seus órgãos e suas entidades, da Administração Direta e Indireta, integrantes do SUS.
- » Transferências para a cobertura de ações e serviços de saúde, destinadas a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial e hospitalar e às demais ações de saúde do SUS a serem executados de forma descentralizada pelos estados, Distrito Federal e municípios.
- » Financiamentos destinados à melhoria da capacidade instalada de unidades e serviços de saúde do SUS; investimentos previstos no Plano Plurianual do Ministério da Saúde e na Lei Orçamentária Anual; outras despesas autorizadas pela Lei Orçamentária Anual.

Como a instituição de fundos de qualquer natureza depende de prévia autorização legislativa (Item IX, Artigo 167 da Constituição Federal), o Fundo Nacional de Saúde,

que foi criado pelo Decreto-Lei n. 701, de 24/7/1969, e regulamentado pelo Decreto n. 64.867/1969, já existia e tinha vida própria. Bastou a edição de decreto, um ou outro ajuste de organização e funcionamento, para adaptá-lo à estrutura do Sistema Único de Saúde e de normas constitucionais relativas ao orçamento (assim como em relação aos fundos estaduais e municipais de saúde criados por lei anteriormente a 1988). O Decreto n. 3.964, de 10/10/2001, regulamenta o FNS.

3.4 Fundo Estadual de Saúde

É o correspondente ao Fundo Nacional de Saúde nos estados. Da mesma forma é um instrumento de gestão juntamente com o Conselho de Saúde, plano de saúde e relatório de gestão. Sob responsabilidade imediata do secretário estadual de Saúde, poder ser gerido por uma diretoria-executiva, ou similar, que tem por finalidade administrar os recursos alocados no Fundo Estadual de Saúde (FES), bem como executar as atividades de administração financeira e de contabilidade, de planejamento, programação, orçamento, acompanhamento e avaliação de estudos e análises, em estreita articulação com os sistemas financeiros e de contabilidade do estado e estadual de planejamento.

3.4.1 Recursos sob gestão estadual

Os recursos da saúde sob gestão estadual são considerados receitas do fundo, a saber:

- » As transferências oriundas do orçamento da Seguridade Social, como decorrência do que dispõe a constituição estadual.
- » Os rendimentos e os juros provenientes de aplicações financeiras.
- » O produto de convênios firmados com outras entidades financiadoras.
- » O produto de arrecadação da taxa de fiscalização sanitária, multas e juros de mora por infrações ao código sanitário estadual, bem como parcelas de arrecadação de outras taxas já instituídas e daquelas que o Estado vier a criar.
- » As parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriunda das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Estado tenha direito a receber por força de lei e de convênios no setor.
- » Doações, em espécie, feitas diretamente para o fundo.

3.5 Organização de fundo de saúde

O imperativo de organização dos fundos de saúde deve ser visto pelos aspectos legais,

organizacionais e de disponibilização de recursos materiais e outros para a sua operacionalização.

3.5.1 Aspectos legais da organização dos fundos de saúde

A instituição do fundo de saúde depende de autorização legislativa, conforme preceitua a Constituição Federal em seu Artigo 167, Inc. IX.

O projeto de Lei que disciplina a constituição do fundo poderá ser mais abrangente ou sintético, conforme as características do estado. No caso de um projeto de lei sintético, a regulamentação será feita mediante instrumentos normativos complementares apropriados. Em qualquer caso, é imprescindível a definição dos aspectos a seguir elencados, em conformidade com a legislação básica da saúde (Lei n. 8.080/1990 e Lei n. 8.142/1990).

3.5.1.1 OBJETIVOS DO FUNDO

A lei ou regulamento que trata do Fundo Estadual de Saúde deve estabelecer como seus objetivos, entre outros, o financiamento de ações e serviços de:

- » saúde básica de média e alta complexidade, integral e universalizada;
- » vigilância em saúde, sanitária, epidemiológica e ambiental envolvendo ações de saúde de interesse individual e coletivo;
- » saneamento básico;
- » controle e fiscalização das agressões ao meio ambiente, ao ambiente de trabalho.

3.5.1.2 COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS E DOS ATIVOS DO FUNDO

A lei de criação do fundo deve explicitar a origem ou fontes de recursos destinados à saúde (receitas) e destinação ou campo de aplicação dos recursos (despesas) e contemplar tanto os recursos transferidos pela União, quanto os recursos próprios, os de convênios e os provenientes de arrecadação direta.

As fontes de financiamento das ações de saúde são as previstas no orçamento da Seguridade Social, e conforme determina o Art. 198 da Constituição Federal (Art. 195), segundo redação dada pela EC 29/2000.

3.5.1.3 A RESPONSABILIDADE LEGAL PELA ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO

O projeto de lei que instituir o fundo deve prever a subordinação deste diretamente ao secretário estadual de Saúde, caracterizando a unicidade da direção do SUS em cada esfera de governo, conforme preceitua o Art. 9º da Lei n. 8.080/1990, que estabelece como gestores de saúde, na União, o ministro da Saúde e, nas demais instâncias, os secretários

de Saúde. Convém que a lei contemple a possibilidade de designação – por delegação de competência – de gestor financeiro para o fundo de saúde, subordinado ao respectivo secretário de Saúde, detalhando as competências.

3.5.1.4 4 RESPONSABILIDADE PELA FISCALIZAÇÃO DO FUNDO

O projeto de lei que trata do Fundo Estadual de Saúde deve ressaltar o papel do Conselho de Saúde. O Conselho de Saúde deve ser formalmente designado como órgão acompanhador e fiscalizador dos recursos do fundo, em atendimento ao disposto no Art. 77 das ADCTs e no Art. 33 da Lei n. 8.080/1990.

3.5.1.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Lei n. 4.320/1964 faculta aos fundos a adoção de normas peculiares de aplicação e estabelece que a lei que instituir o fundo especial poderá determinar normas próprias de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

O projeto de lei em questão deverá prever, também, a obrigatoriedade e a periodicidade de prestação de contas, observando as diretrizes do Art. 74 da Lei n. 4.320/1964; do Art. 12 da Lei n. 8.689/1993; e dos Arts. 6º e 9º do Decreto n. 1651/1995, que determinam que a comprovação da aplicação dos recursos deva ser apresentada periodicamente:

- » ao Conselho de Saúde;
- » às Assembleias Legislativas;
- » aos Tribunais de Contas Estaduais.

3.5.1.6 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

O projeto de lei que dispõe sobre o fundo de saúde deve indicar que este, de acordo com as suas demandas, dada a complexidade do subsistema, seja dotado de autonomia administrativa e financeira, dispondo para tanto de estrutura mínima, como se verá adiante quando se tratar dos aspectos organizacionais da estruturação dos fundos de saúde.

3.5.1.7 CONTABILIDADE E ORÇAMENTO PRÓPRIOS

A lei deverá determinar que o fundo de saúde tenha contabilidade e orçamento próprios, além de especificar a destinação do saldo apurado em balanço de final de exercício.

3.5.1.8 FORMA DE FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES

A lei, ou o seu decreto regulamentador, deverá prever a forma de funcionamento e atribuições do fundo de saúde.

3.5.2 Outros aspectos organizacionais dos fundos de saúde

A administração do Fundo Estadual de Saúde deve ser definida em razão das atribuições e competências determinadas na lei de sua criação e no decreto que a regulamente.

Em alguns casos a Administração pressupõe atividades mais complexas, em função, principalmente, do porte do ente governamental, o nível de complexidade de sua rede e do volume de recursos envolvidos. São situações em que:

- » Há a administração de acordos internacionais.
- » Várias funções de execução orçamentárias e financeiras são descentralizadas a unidades administrativas ou gestoras de recursos.
- » As atividades são desenvolvidas com auxílio de sistemas informatizados de controle da execução orçamentária e financeira, a exemplo do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), no nível federal.

Não há estrutura única recomendável. Entretanto, certos elementos de organização, conforme se verá a seguir, são aplicáveis em todos os casos, não importando a estrutura organizacional adotada.

3.5.2.1 MODALIDADES DE FINANCIAMENTO PELO FUNDO DE SAÚDE

O primeiro elemento de organização a ser considerado são as modalidades de financiamento. O financiamento das ações e serviços de saúde se dá sob várias modalidades:

a. Transferências regulares e automáticas de recursos (fundo a fundo): modalidade de financiamento da saúde pública que propicia aos gestores do SUS a possibilidade de contar, no devido tempo, com recursos previamente pactuados para o cumprimento de sua programação de ações e serviços de saúde. O Ministério da Saúde transfere os recursos federais, de forma regular e automática, diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais de saúde, observando os compromissos de gestão, a qualificação e a certificação aos programas e incentivos. Tanto o recebimento quanto a aplicação de recursos sob essa modalidade demandam organização dos respectivos processos de trabalho, que buscam:

- » Aplicação efetiva dos recursos nos programas a que se destinam (prevenção de desvio para outras ações que não a prevista).
- » Pontualidade nas transferências.
- » Confiabilidade das transações em consonância com as normas públicas de direito financeiro.

- » O atendimento de requisitos legais de comprovação de contas, quer seja por relatório de gestão ou por ações dos órgãos de controle interno e/ou externo.

b. Contratos, convênios e acordos internacionais: modalidade que possibilita aos órgãos ou entidades federais, estaduais e do Distrito Federal, prefeituras municipais, entidades filantrópicas, organizações não governamentais, interessados em financiamento de projetos específicos na área da saúde, a realização de ações e programas de responsabilidade mútua do órgão concedente (transferidor dos recursos) e do conveniente (recebedor dos recursos).

A organização da área encarregada da celebração de convênios, ajustes ou similares é muito importante para o gestor do fundo de saúde, em virtude da necessidade de observância da regulamentação pertinente (IN-STN n. 1/1997; Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras). Essa legislação define critérios e aspectos formais para a celebração dos convênios; requisitos para a execução do projeto conveniado; e normas para comprovação da aplicação dos recursos.

Pela variedade de procedimentos e informações que esse processo de trabalho envolve, é conveniente que sua gestão seja organizada de forma informatizada com vistas à sua operacionalização e respectivos controles.

Entre as principais funções a serem organizadas, destacamos:

- » Cadastro de entidades e dirigentes.
- » Cadastro de projetos.
- » Formalização de convênios.
- » Procedimentos orçamentários e financeiros.
- » Acompanhamento da execução físico-financeira.
- » Prestação de contas.

c. Descentralização de créditos e recursos para unidades gestoras próprias: consiste na descentralização da execução orçamentária e financeira mediante delegação de competência para que as unidades de saúde administrem parcela do orçamento do fundo e efetivem os pagamentos respectivos. Este procedimento deve ser previsto na regulamentação do fundo de saúde e normalizado em instrumento próprio elaborado pelo Poder Executivo, que:

- » Institucionaliza as unidades gestoras (define quais as unidades de saúde que passarão à condição de unidades gestoras).

- » Define as finalidades do processo de descentralização e determina a sua abrangência, se orçamentária, financeira ou orçamentária e financeira.
- » Estabelece os fundamentos legais, os princípios e procedimentos, indica a legislação que permite essa delegação de poderes, as bases fundamentais e como deve ser processada, estabelecendo as rotinas.
- » Define as competências privativas e comuns dos envolvidos com a gestão dos recursos e estabelece as atribuições dos gestores das unidades do fundo de acordo com os procedimentos e a abrangência da descentralização.

3.5.2.2 MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA – LOGÍSTICA E RH

Importante elemento de organização a ser observado quando da (re)estruturação do Fundo Estadual de Saúde é a manutenção administrativa – logística e recursos humanos – da Secretaria Estadual de Saúde e seus órgãos subordinados e entidades vinculadas. O financiamento dos serviços administrativos, tais como infraestrutura, desenvolvimento, implantação e manutenção de sistemas operacionais, recursos humanos e outros necessários à execução das ações de saúde, bem como para implantação e funcionamento dos fundos de saúde, é amparado pelos recursos financeiros do SUS.

Dessa forma, os recursos com essa destinação podem ser utilizados tanto centralizadamente, pela SES, quanto descentralizadamente, pelos órgãos encarregados da sua execução, desde que estes sejam considerados unidades gestoras de orçamento, o que exige do Fundo Estadual de Saúde a realização de ações de controle.

3.5.2.3 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Outro elemento a ser ponderado na organização da gestão financeira pelo fundo estadual de saúde é a tecnologia da informação a ser empregada. A tecnologia da informação auxilia na gestão dos recursos do SUS, uma vez que induz à racionalização de procedimentos e à informatização dos processos operacionais e gerenciais. Isto possibilita:

- » Organização e métodos de rotinas e informações.
- » Interação com o Tesouro Estadual e instituições financeiras.
- » Criação de base de dados de informações financeiras.
- » Recursos, linguagem e transparência de informações.
- » Auxílio a outros sistemas de informação em saúde.
- » Oferecimento de um dos mais importantes indicadores de eficiência do sistema.

3.5.2.4 ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO

Elemento de organização indispensável do fundo de saúde é o acompanhamento, controle e avaliação da efetividade das ações e serviços em saúde em face da aplicação dos recursos do SUS.

A utilização dos recursos públicos deve, forçosamente, ser objeto de comprovação segundo os ditames legais. Assim, a gestão orçamentária e financeira dos fundos de saúde se sujeita:

- » ao acompanhamento e à fiscalização dos conselhos de saúde;
- » às auditorias do Sistema Nacional de Auditoria (SNA);
- » ao controle e fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, do estado e da União, quando houver recursos repassados pelo componente federal do SUS.

Portanto, o fundo de saúde, na condição de unidade gestora do orçamento desses recursos, deve:

- » Apresentar prestação de contas anual ao Tribunal de Contas Estadual, conforme dispuser a lei de criação do fundo de saúde ou legislação específica.
- » Disponibilizar demonstrativos contábeis e financeiros ao Conselho Estadual de Saúde, para cumprimento do preceito constitucional.
- » Subsidiar a Secretaria Estadual de Saúde, com documentos e informações necessárias à elaboração do Relatório de Gestão.

3.5.2.5 CONTROLE SOCIAL

A Lei Federal n. 8.142/1990 define o Conselho de Saúde como o instrumento de participação dos segmentos da comunidade na gerência do SUS, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros e na fiscalização da movimentação dos recursos repassados às Secretarias Estaduais e Municipais e/ou fundos de saúde.

A atribuição de fiscalização da aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde aos conselhos de saúde é reafirmada pelo Art. 77 das ADCTs.

Dessa forma os fundos de saúde devem envidar todos os esforços possíveis para facilitar a atuação dos conselhos de saúde no cumprimento de sua ação fiscalizadora, fornecendo, periodicamente os documentos de comprovação da aplicação dos recursos do fundo, conforme dispõe a legislação vigente.

3.5.3 Infraestrutura para implantação

Certamente que a adequada estruturação de fundo de saúde exigirá levantamentos de processos de trabalho mediante a realização de análise com estudos sobre organização, sistemas e métodos (OS&M) pelos gestores estaduais de saúde, com a participação de técnicos da área de tecnologia da informação.

A utilização da tecnologia da informação pelos fundos de saúde na gestão dos recursos do SUS, por intermédio da racionalização e informatização dos processos operacionais e gerenciais, possibilita:

- » Integração das áreas.
- » Armazenamento e fornecimento de informações.
- » Descentralização de ações.
- » Emissão de relatórios gerenciais.

O controle e a execução orçamentária e financeira e as rotinas administrativas alcançarão maior agilidade e confiabilidade nas informações com a utilização de bancos de dados que permitam definir rotinas informatizadas e a realização de interface com sistemas integrados de gestão.

Os recursos humanos necessários à realização de projeto deste porte devem apresentar, além de capacitação especializada, conhecimentos específicos sobre o Sistema Único de Saúde e suas especificidades.

O Ministério da Saúde, na condição de gestor federal do SUS – a quem compete prestar cooperação técnica e financeira para o aperfeiçoamento da ação institucional dos demais gestores –, poderá contribuir com recursos (próprios ou por intermédio de cooperação técnica com organismos internacionais) para suprir necessidades inerentes ao apoio para a organização de fundos estaduais e municipais de saúde.



4

INVESTIMENTOS NO SUS

- 4.1 **Captação de recursos**
- 4.2 **Gestão de convênios: solicitação, celebração, execução e prestação de contas**
- 4.3 **Possibilidades de captação de recursos no Ministério da Saúde**





4 INVESTIMENTOS NO SUS

4.1 Captação de recursos

A captação ou mobilização de recursos é um termo utilizado para descrever um leque de atividades de geração de recursos realizadas por organizações governamentais e não governamentais (essas sem fins lucrativos) em apoio à sua finalidade principal, independentemente da fonte ou do método utilizado para gerá-los.

Captação de recursos por meio de financiamento de políticas públicas encontra-se no contexto da consecução de recursos por meio de cooperação técnica e financeira. Este termo por vezes tem sido preferível no âmbito do SUS, evitando-se o termo financiamento. Entretanto, é preciso ultrapassar o caráter ideológico da discussão do termo em questão (financiamento). Isso porque, segundo alguns, este termo evoca aspectos mercadológicos. Internacionalmente, porém, o termo financiamento sugere eficiência, eficácia e efetividade nos gastos, bom emprego dos recursos, com possível retorno na medida em que o objeto proposto é atingido. A ideia é que não há “recurso a fundo perdido”. Essa expressão é errônea, está em desuso, pois era grandemente empregada quando não havia controle nenhum da execução do objeto ou das metas pactuadas em face da celebração de convênios, ou de forma de conseguir recursos.

4.1.1 Fontes de recursos

Entre as três principais fontes de recursos identificadas, podem ser citadas:

- » Recursos governamentais, próprios ou transferidos.
- » Renda gerada pela venda de serviços.
- » Recursos captados através de doações (de indivíduos ou instituições).

Nos últimos anos, vem ganhando força a expressão “mobilização de recursos”, que tem um sentido mais amplo do que “captação de recursos”. “Mobilizar recursos” não diz respeito apenas a assegurar recursos novos ou adicionais, mas também à otimização (como fazer melhor uso) dos recursos existentes (aumento da eficácia e eficiência dos planos); à conquista de novas parcerias e à obtenção de fontes alternativas de recursos financeiros. É importante lembrar que o termo recursos não se refere apenas a recursos financeiros ou fundos, mas também a pessoas (recursos humanos), materiais e serviços.

4.1.2 Investimento na rede de atendimento do SUS

O investimento na rede de atendimento do SUS significa mobilizar recursos da União, estados e municípios, de seus orçamentos da Seguridade Social, da parte destinada à saúde.

Depois de dimensionados os recursos próprios, parte-se para conseguir recursos principalmente do orçamento da União. Uma das formas mais eficazes de conseguir recursos adicionais é buscar a introdução de emenda parlamentar nominalmente identificada no orçamento.

Uma providência indispensável é buscar conhecer os programas contidos no orçamento da União e com que estes se vinculam. A seguir dá-se exemplo de dois programas, aquisição de unidade móvel de saúde e implantação, aparelhamento e adequação de unidade de saúde.

Quadro 14

**Aquisição de
Unidade
Móvel de Saúde**

**Implantação,
Aparelhamento e
Adequação de
Unidade de Saúde**

Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde (postos, centros de saúde e unidade de saúde da família).

Apoio à Estruturação de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (hospitais, clínicas, centros especializados, Santas Casas).

Apoio à Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências por Violências e Causas Externas (prontos-socorros).

4.1.2.1 EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO

A Secretaria Estadual de Saúde deve agir juntamente com a bancada parlamentar do Estado na Câmara dos Deputados e Senado Federal para que estes representem os interesses estaduais na consecução de recursos.

A emenda pode ser destinada a implantar (construir), aparelhar (equipar) e/ou adequar (ampliar e/ou reformar) unidades de saúde, bem como adquirir unidade móvel de saúde. Deve-se enquadrar em um dos destes segmentos:

- » Atenção básica em saúde: refere-se ao conjunto de ações do primeiro nível de atenção em saúde (postos, centros de saúde e unidades de saúde da família).
- » Atenção especializada em saúde: diz respeito ao conjunto de ações de maior complexidade e custos na atenção à saúde (média e alta complexidade), executadas por profissionais e estabelecimentos especializados (hospitais, clínicas, centros especializados, santas casas etc.).

- » Atenção à saúde da população em situações de violências e outras causas externas (urgência e emergência): refere-se à assistência a pacientes com risco de vida (emergência) ou sem risco de vida (urgência), cujos agravos necessitam de atendimento imediato (prontos-socorros).

4.2 Gestão de convênios: solicitação, celebração, execução e prestação de contas

A gestão de convênios aqui discutida tem como base o novo Portal dos Convênios e do sistema Siconv, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal e a seguinte legislação:

- » o Decreto n. 6.170/07, de 25 de julho de 2007, alterado pelos Decretos n. 6.428/08, 6.497/08 e 6.619/08;
- » a Portaria Interministerial 127/08, de 29 de maio de 2008, alterada pelas Portarias Interministeriais n. 165/08, 342/08, 404/08, 534/09 e 23/10;
- » a Instrução Normativa n. 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, alteradas pelas IN n. 1/99, 1/00, 5/01, 6/01, 1/02, 2/02, 4/03, 1/04, 5/04, 2/06, 1/07, 4/07, 7/07, 9/07 e 1/08.

A proposta de financiamento é o elemento principal na busca pelos recursos tanto junto a fontes nacionais, quanto a agências internacionais de financiamento. Transparece o alto nível de organização a partir do pedido formal de financiamento.

4.2.1 Elementos-chave da proposta de financiamento

Fase I – Credenciamento/cadastramento do proponente – direto no Sistema de Convênios – Siconv.

Fase II – Preenchimento do plano de trabalho – o plano de trabalho deverá ser elaborado pela área técnica do proponente, precedido de um rascunho com uma memória de cálculo da execução física de cada meta, etapa/fase do plano e também de discussão com a área financeira e de prestação de contas.

Fase III – Elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência.

Os elementos de um Projeto Básico/Termo de Referência são:

- » Sumário executivo.
- » Apresentação.
- » Descrição da situação-problema.

- » Metas e objetivos do programa.
- » Metodologia/atividades.
- » Avaliação.
- » Continuidade/contrapartida do financiamento.
- » Orçamento.
- » Anexos.

a. sumário executivo: seu objetivo é fazer um resumo sucinto, porém convincente, da proposta. Deve ser claro e específico e não deve ultrapassar uma página. O conteúdo deve espelhar o da proposta como um todo e deve ser escrito levando em consideração que as pessoas que tomam as decisões podem apenas ler o sumário e não a proposta inteira. Deve ser redigido após a conclusão da proposta.

b. apresentação: nesta parte da proposta, apresenta-se a organização como candidata a recursos. Aqui deve ser tratada a questão da credibilidade da instância solicitante. Algumas das questões que podem ser abordadas nesta seção incluem:

- » Como conheceu o programa a ser financiado – objetivos e metas aplicáveis ao Estado.
- » Há quanto tempo existe e como tem sido desenvolvido.
- » Aspectos particulares à região do Estado onde o programa será desenvolvido.
- » Realizações significativas do Governo Estadual no que tange a programas semelhantes.
- » Benefícios alcançados pela comunidade.

c. descrição da situação-problema: descreve-se o problema que o Estado pretende amenizar por meio do projeto. Por que este projeto tornou-se necessário? Quem está sendo afetado pelo problema e como? É preciso estabelecer a ligação lógica entre o trabalho da Secretaria de Saúde e o problema objeto do projeto. Provas estatísticas da gravidade do problema sempre ajudam, assim como avaliações independentes.

d. metas e objetivos do projeto no contexto do programa: as metas são enunciadas amplos que proporcionam ao leitor uma compreensão do propósito geral de um programa. Por exemplo: aumentar o grau de resolutividade do sistema estadual de saúde na periferia de regiões metropolitanas ou criar ambientes favoráveis que facilitem o acesso à rede de serviços.

Os objetivos definem os resultados específicos e mensuráveis do programa, com prazo determinado. Expressam a melhoria esperada em relação à situação-problema. Exemplo: ao fim da intervenção no mês de novembro, 25 postos de saúde serão dotados de equipamentos de pronto atendimento clínico, consistente de determinados equipamentos.

Os objetivos devem ser realistas e alcançáveis. Eles não devem ser confundidos com as atividades do projeto (a metodologia). O objetivo de um programa não deve ser proporcionar aconselhamento, treinamento ou serviços, e sim reduzir ou eliminar o problema. Há uma seção específica da proposta para apresentar a metodologia.

e. metodologia/atividades: este componente da proposta deve descrever, com certo grau de detalhe, as atividades que serão realizadas para alcançar os resultados esperados. Também deve indicar por que foram selecionadas em preferência a todas as demais metodologias que poderiam ter sido utilizadas. Falar de metodologias alternativas é importante porque demonstra familiaridade com a área de atuação e indica credibilidade.

f. avaliação: a avaliação do programa pode ter dois propósitos. Primeiro para analisar o quão efetivo o programa está sendo no alcance dos objetivos. Isso se chama avaliação de resultados a partir de objetivos claros e mensuráveis. Se a organização tem dificuldade em determinar quais critérios utilizar na avaliação do programa, é provável que os objetivos não estejam específicos o suficiente. A avaliação também pode servir para identificar e implantar as mudanças apropriadas ao programa, na medida em que for executado. Isso se chama avaliação de processo. A fim de tornar mais objetivas as avaliações de programas ou projetos, às vezes é prevista a participação de avaliadores externos. Isso também pode acrescentar credibilidade.

É essencial incluir na proposta a maneira como a avaliação se dará e também é fundamental começar o processo de avaliação desde o início da implementação do projeto ou programa. No caso de querer avaliar mudança em um determinado período de tempo, é essencial documentar a situação no início do projeto para poder comparar eventuais mudanças que possam ocorrer como resultado deste.

g. continuidade/contrapartida do financiamento: nenhum organismo financiador deseja simplesmente apadrinhar uma organização. As fontes de financiamento querem saber como o programa continuará a funcionar depois de terminado seu apoio. Qual a contrapartida do recebedor de recursos. Aqui, o captador deve demonstrar como isso será possível. Se, ao elaborar esta seção da proposta, fica claro que o financiamento futuro não é garantido, pode-se reavaliar até que ponto é prudente ir adiante com o projeto.

h. orçamento: diferentes fontes de financiamento têm exigências diversas em relação à

apresentação do orçamento. Contudo, de modo geral, o orçamento deve estar dividido em três seções:

- » Despesas com recursos humanos.
- » Despesas com investimentos de capital.
- » Despesas correntes.

Certifique-se de que o orçamento inclua contrapartida.

i. anexos: os documentos a serem anexados variam de acordo com cada proposta. Em geral, alguns dos seguintes documentos são anexados a propostas:

- » Balanços e orçamentos conforme solicitados.
- » Documentação que comprove a habilitação do proponente e do responsável legal.
- » Cartas de apoio ou recomendação.
- » Termos de referência para os integrantes-chave do projeto.

O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do plano de trabalho, que conterà, no mínimo, as seguintes informações:

- I. razões que justifiquem a celebração do convênio;
- II. descrição completa do objeto a ser executado;
- III. descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;
- IV. etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim;
- V. plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;
- VI. cronograma de desembolso;
- VII. declaração do conveniente de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta; e
- VIII. comprovação do exercício pleno da propriedade do imóvel, mediante certidão de registro no cartório de imóvel, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras, ou benfeitorias no mesmo.

Da análise destes componentes nota-se a semelhança entre esta concepção de plano de trabalho e a da proposta de financiamento.

A referida norma também estabelece que integrará o plano de trabalho, a especi-

ção completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, sua viabilidade técnica, custo, fases, ou etapas, e prazos de execução, devendo conter os elementos discriminados no Inciso IX do Art. 6º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

A celebração do convênio ocorre com sua assinatura e publicação do seu extrato no Diário Oficial da União, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde. O objetivo é dar eficácia e transparência ao ato, bem como permitir a transferência dos recursos financeiros.

O Ministério da Saúde fará sua divulgação pela internet (<www.fns.saude.gov.br>) para viabilizar acompanhamento dos processos de liberação de recursos. A Assembleia Legislativa e o Conselho Estadual de Saúde serão informados do convênio e da efetivação dos respectivos pagamentos.

A vigência é o período necessário à execução das metas propostas, fixado de acordo com o tempo programado. A fixação deste prazo deve levar em conta as variáveis que possam interferir na execução do objeto.

4.2.2 Prestação de contas de convênios

Quem quer que receba da União ou de entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, recursos financeiros para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais, ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados.

O dever de prestar contas, em se tratando de convênios, consiste em apresentar documentação comprobatória da despesa realizada, com recursos financeiros recebidos da União, na execução do objeto pactuado.

A gestão é caracterizada não somente pela realização de despesa ou pelos dispêndios financeiros, mas por todo complexo de responsabilidade administrativa, inclusive guarda de bens e recursos públicos, mesmo que por curto espaço temporal. A interpretação quanto à ausência de gestão não pode ser invocada para eximir a autoridade de prestar contas.

4.2.3 Tipos de prestação de contas

Prestação de contas parcial

É a documentação apresentada para comprovar a execução de uma parcela recebida (em caso de convênios com três ou mais parcelas) ou sobre a execução dos recursos re-

cebidos ao longo do ano (em casos de convênios plurianuais).

Conforme a IN/STN n. 1/1997 e alterações, a prestação de contas parcial deve ser apresentada quando a liberação dos recursos ocorrer em três ou mais parcelas, ou seja, a prestação de contas referente à primeira parcela é condição para a liberação da terceira; a prestação referente à segunda para a liberação da quarta, e assim sucessivamente.

Prestação de contas final

A prestação de contas final é a documentação comprobatória da despesa, apresentada ao final da execução do objeto do Convênio de Responsabilidade. Nos casos em que houver prestação de contas parciais, a prestação de contas final será a consolidação das parciais ao final da execução do objeto conveniado.

A prestação de contas final deverá ser apresentada até 60 dias após data final da vigência do convênio.

A prestação de contas final deverá ser apresentada à Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde, em cada Unidade da Federação ou ao Fundo Nacional de Saúde, no caso de entidades convenientes localizadas no Distrito Federal.

A documentação que compõe a prestação de contas é constituída de:

- » Relatório de cumprimento do objeto (Anexo X).
- » Cópia do plano de trabalho aprovado.
- » Cópia do convênio, portaria ou termo simplificado, com as respectivas datas de publicação.
- » Relatório de execução físico-financeira (Anexo XI), evidenciando os recursos recebidos, a contrapartida e os rendimentos da aplicação financeira.
- » Relação de pagamentos efetuados (Anexo XII).
- » Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos (Anexo XIII), quando for o caso.
- » Extrato da conta bancária específica do convênio, abrangendo o período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento e, quando for o caso, a contrapartida e o ingresso de rendimentos resultantes da aplicação financeira.
- » Conciliação bancária (Anexo XIV), quando for o caso.
- » Cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando for o caso.
- » Comprovante de recolhimento do saldo dos recursos ao Ministério da Saúde.

- » Comprovação de averbação por meio de registro no cartório de registro de imóveis, quando se referir à construção ou à ampliação de imóveis.
- » Cópia dos despachos adjudicatórios e homologação das licitações realizadas ou justificativas para a sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.

4.3 Captação de recursos no Ministério da Saúde

Os convênios do Ministério da Saúde são, via de regra, celebrados por intermédio do Fundo Nacional de Saúde (FNS), à exceção daqueles que preveem ações de saneamento, firmados com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

A partir de 2004, o Ministério da Saúde adotou mecanismo de encaminhamento de pré-projetos via internet, o Sistema de Gestão Financeira e de Convênio – Gescon, que ainda está sendo utilizado para a apresentação de pré-projetos. Após a aprovação do pré-projeto, o Estado é notificado e, só então, deverá encaminhar o plano de trabalho completo, através do Siconv.

O Fundo Nacional de Saúde apresenta, no seu Manual de Cooperação Técnica e Financeira, a relação de programas e ações do Ministério da Saúde, que podem ser objeto de proposta de convênio:

- » **Gestão da Política de Saúde:** promover a equidade na atenção integral à saúde, aprimorando os mecanismos de financiamento, reduzindo as desigualdades regionais e ampliando o acesso da população a ações e serviços de qualidade, oportunos e humanizados.
- » **Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis:** reduzir a morbimortalidade decorrente das doenças e agravos prevalentes, mediante a intensificação de ações de caráter preventivo e curativo, levando em conta as diversidades locais e regionais, bem como os grupos ou segmentos populacionais mais expostos.
- » **Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde:** definir a política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde – orientada por padrões éticos e de equidade regional –, contemplando o fomento e a disseminação de conhecimento, a criação de mecanismos de regulação e a capacidade de indução em torno de uma agenda de prioridades em pesquisa.
- » **Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis:** reduzir a morbimortalidade decorrente das doenças e agravos prevalentes, mediante a intensificação de ações de caráter preventivo e curativo, levando em conta as diversidades locais e regionais, bem como os grupos ou segmentos populacionais mais expostos.

- » Atenção Básica em Saúde: efetivar a atenção básica como porta de entrada do cidadão no SUS – com a expansão e aperfeiçoamento da estratégia de saúde da família, promovendo a articulação com os demais níveis, de modo a garantir a integralidade do atendimento.
- » Alimentação Saudável: integrar a rede do SUS ao Fome Zero, utilizando a capilaridade desta rede para apoiar o desenvolvimento das ações e articulando os programas de saúde aos do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar.
- » Atenção Especializada em Saúde: reorganizar a atenção especializada, visando garantir a integralidade da atenção, com a redefinição do papel dos hospitais na rede assistencial, a inversão da lógica de pagamento por procedimento para a de agravos prioritários, a estruturação de rede de atenção às urgências e o incremento do sistema nacional de transplantes.
- » Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde: promover a equidade na atenção integral à saúde, aprimorando os mecanismos de financiamento, reduzindo as desigualdades regionais e ampliando o acesso da população a ações e serviços de qualidade, oportunos e humanizados.
- » Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue: garantir a devida segurança, eficácia e qualidade dos produtos, insumos, serviços e ambientes de interesse para a saúde pública.
- » Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos: promover o acesso à assistência farmacêutica e aos insumos estratégicos, nos diversos níveis da assistência à saúde, observando as especificidades e as prioridades regionais definidas nas instâncias gestoras do SUS e adotando medidas que favoreçam a redução dos preços.
- » Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde: aperfeiçoar e consolidar a gestão descentralizada do SUS, de modo a efetivar o comando único do Sistema em cada esfera de governo e aprimorar o processo de descentralização progressiva de recursos, contribuindo para o atendimento segundo as necessidades e demandas locais de saúde.
- » Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e Outras Causas Externas: reduzir a morbimortalidade decorrente das doenças e agravos prevalentes, mediante a intensificação de ações de caráter preventivo e curativo, levando em conta as diversidades locais e regionais, bem como os grupos ou segmentos populacionais mais expostos.
- » Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase: reduzir a morbimortalidade

decorrente das doenças e agravos prevalentes, mediante a intensificação de ações de caráter preventivo e curativo, levando em conta as diversidades locais e regionais, bem como os grupos ou segmentos populacionais mais expostos.

- » Educação Permanente e Qualificação Profissional no SUS: construir e implementar uma política de educação para o SUS, enfocando a mudança na formação superior e técnica das profissões da saúde e sua educação permanente e a inserção da temática da saúde na escola básica, bem como realizando a educação para a gestão das políticas sociais.
- » Atenção à Saúde das Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos: promover a atenção à saúde de grupos populacionais vulneráveis e de portadores de patologias e necessidades especiais, por meio da adoção de medidas que contribuam para a sua qualidade de vida.
- » Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde: fortalecer a gestão democrática do SUS, reforçando as instâncias formais, ampliando a participação e a capacitação dos diversos segmentos da sociedade para o exercício do controle social e implantando mecanismos de defesa dos direitos dos cidadãos no Sistema.
- » Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis: implantar o sistema nacional de vigilância das doenças e agravos não transmissíveis e seus fatores de risco, produzir análises específicas, divulgar orientações e informações técnicas, induzir, articular, apoiar e avaliar ações de prevenção e controle das doenças e agravos não transmissíveis no país.
- » Vigilância Ambiental em Saúde: garantir a devida segurança, eficácia e qualidade dos produtos, insumos, serviços e ambientes de interesse para a saúde pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, J. Contabilidade pública. Versão atualizada de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

BARSA, Grande Enciclopédia. 3. ed. São Paulo: Barsa Planeta Intencional Ltda., 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal; Título VIII. Da Ordem Social. Seção II. Da Saúde. Art. 196-200. 2002.

_____. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, Diário Oficial da União, Brasília, v. 78, n. 182, 20 set., Seção 1. 1990.

_____. Lei 8.142, de 19 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros da área da saúde. Diário Oficial da União, Brasília, v. 78, n. 249, Seção 1, 31 dez. 1990.

_____. Tribunal de Contas da União, Plenário, Acórdão n. 1.365/2003. Auditoria Operacional. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Avaliação da atuação da entidade em prol da segurança nas rodovias federais. Estrutura da Gerência de Operação. Controle do peso de veículos. Eliminação de pontos e seguimentos críticos. Irregularidades na realização de obras na BR-174 AM. Transferência dos processos do DNER para o DNIT. Obras de sinalização rodoviária. Campanhas de educação para o trânsito. Anuário estatístico de acidentes de trânsito. Administração de recursos destinados à eliminação de pontos críticos. Arrecadação de receitas decorrentes de multas de trânsito. Determinação. Remessa de cópia aos órgãos competentes. Apenamento às contas anuais.

_____. Tribunal de Contas da União, Primeira Câmara, Acórdão n. 3.146/2004. Auditoria. Superintendência da CEF em São Paulo. Área de licitação e contrato. Prorrogação tácita de contratos já vencidos, caracterizando contrato verbal. Ausência de licitação para contratação de serviços de vigilância. Contas já julgadas irregulares, com aplicação de multa aos responsáveis. Recolhimento da dívida. Quitação.

_____. Tribunal de Contas da União, Plenário, Prestação de Contas, Acórdão n. 56/1999. Prestação de Contas. Colégio Pedro II. Exercício de 1995. Licitação. Utilização de créditos orçamentários

não autorizados. Celebração de contratos administrativos utilizando formulários fornecidos pela contratada. Dispensa de licitação na aquisição de combustível. Ausência de indicação do recurso próprio da despesa. Não-apresentação da documentação de regularidade com a Seguridade Social e o FGTS. Inobservância da legislação de licitação nas aquisições de bens por intermédio do Sistema de Registro de Preços. Permissão para a redução ou aumento de quantidades adquiridas no edital. Inobservância quanto à obrigatoriedade de parecer técnico ou jurídico acerca da licitação, dispensa ou inexigibilidade. Bens móveis. Fragilidade do controle. Inventários não atualizados. Contas de um responsável regulares com ressalva. Contas dos demais responsáveis regulares. Quitação. Determinação.

_____. Lei n. 8.078, de 11 de setembro 1990. Código de Defesa do Consumidor, Artigos 51, 52 e 53. 1990.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n. 204, de 29 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a regulamentação do financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. Publicada no DOU de 30 de janeiro de 2007.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n. 837, de 23 de abril de 2009. Dispõe sobre a alteração e acrescenta dispositivos à Portaria GM/MS n. 204 de 29 de janeiro de 2007, para inserir o Bloco de Investimentos na Rede de Serviços de Saúde na composição dos blocos de financiamento relativos à transferência de recursos federais para as ações e os serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Publicada no DOU de 24 de abril de 2009.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n. 2.048, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre a aprovação do Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Publicada no DOU de 4 de setembro de 2009.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n. 2.751, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a integração dos prazos e processos de formulação dos instrumentos do Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Pacto pela Saúde. Publicada no DOU de 12 de novembro de 2009.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, IN RFB n. 1.005, de 8 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre a obrigatoriedade de inscrição dos Fundos de Saúde junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Publicada no DOU de 9 de fevereiro de 2010.

_____. CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do programa de medicamentos de dispensação em caráter excepcional. Brasília: CONASS, Documenta n. 3, 2004, 100p.

_____. CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do SUS. Brasília: Progestores, 2003, 247p.

- _____. CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. SUS. Avanços e desafios, 2006.
- _____. CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. SUS 20 ANOS, 2009
- _____. CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Nota Técnica n. 14/07 – Informações gerais sobre as alternativas de gerência das unidades públicas, 2007.
- BOBBIO, N. Teoria do ordenamento jurídico. Brasília: Editora UnB, 1999.
- _____. Dicionário de política: bolso. 2 v. Brasília: Editora UnB, 2004.
- CARVALHO, G. I.; SANTOS, L. Sistema Único de Saúde. Comentários à Lei Orgânica da Saúde. 3. ed. revista e atualizada. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p.275-277.
- CASTRO, R. G. Finanças públicas. Brasília: Editora Vestcon, 1997.
- CORNÉLIO, R. R. A formulação da decisão no nível estratégico de uma organização pública: um estudo sobre o processo decisório na SMS. RJ. Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 1999.
- COSTA, N. R. Reforma do estado e o setor saúde: a experiência brasileira da última década. Conferência Nacional de Saúde (11: 15-19 dez. 2000: Brasília). Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília, s.n, 2000, p.3-19, tab, graf.
- CORREIA, M. V. C. Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- REIS, H. C.; MACHADO JR.; MACHADO, J. T. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003.
- DINIZ, P. M. F. Lei n. 4320/64. Atualizada com tratamento didático. Brasília Editora Brasília Jurídica, 2000.
- GREGGIANIN, E. Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento, 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>.
- MACHADO, H. B. Curso de direito tributário. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- MELLO, C. A. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.
- MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 15. ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1990.
- MOTTA, C. P. C. Eficácia nas licitações e contratos. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1998.

NOGUEIRA, J. C. Ética e responsabilidade pessoal. In: MORAIS, R. de. Filosofia, educação e sociedade: ensaios filosóficos. Campinas: Papyrus, 1989.

PISCITELLI, R. B. et al. Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira federal. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

SANCHES, O. M. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Brasília: Editora Prisma, 1997.

SILVA, J. A. Curso de direito constitucional positivo. 8. ed. revista. São Paulo: Editora Malheiros, 1992.

VECINA NETO, G.; REINHARDT FILHO, W. Gestão de recursos materiais e de medicamentos. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2002 (Saúde e Cidadania, v. 12).

SITES CONSULTADOS

www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM

www.saude.sc.gov.br/gestores/sala_de_leitura/saude_e_cidadania/index.html

www.jacoby.pro.br

www.camara.gov.br

www.fns.saude.gov.br/normasdefinanciamento.asp

www.convenios.gov.br

www.convenios.org.br/siconv