Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Josué Claudio de Souza Neto

Tribunal Pleno

Este documento foi assinado digitalmente por JOSUE CLAUDIO DE SOUZA NETO em 25/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: BBEEB9D5-10495CA5-23C7B576-06484681

PROCESSO Nº: 11718/2019
ÓRGÃO: FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FES
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ESTADUAL (AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E FUNDOS ESPECIAIS)
INTERESSADO(A): FRANCISCO DEODATO GUIMARAES (GESTOR) E EDNILTON DE PAIVA COIMBRA (CONTADOR)
ORDENADOR DE DESPESAS: LUCILENE VASCONCELOS BEZERRA DE SOUZA (ORDENADOR DE DESPESA), LUANDY LEMOS DE PAULA (ORDENADOR DE DESPESA)
ADVOGADO(A): TULA CAMPOS DE OLIVEIRA SAMPAIO - OAB/AM 2973
OBJETO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS SRS. FRANCISCO DEODATO GUIMARÃES, LUCILENE VASCONCELOS BEZERRA DE SOUZA E LUANDY LEMOS DE PAULA, DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FES REFERENTE AO EXERCÍCIO 2018.
ÓRGÃO TÉCNICO: DICOP/DICAD
PROCURADOR: CARLOS ALBERTO SOUZA DE ALMEIDA
IMPEDIMENTO(S): CONSELHEIRO ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA JÚNIOR
CONSELHEIRO-RELATOR: JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA NETO

RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual do Fundo Estadual de Saúde - FES, exercício de 2018, de responsabilidade do Sr. Francisco Deodato Guimarães – Gestor e Ordenador das despesas. A prestação de contas foi encaminhada às fls. 02-1372.

Após a realização de inspeção na sede do Órgão, foram notificados a Sra. Lucilene Vasconcelos Bezerra de Souza, a Sra. Luandy Lemos de Paula e o Sr. Francisco Deodato Guimarães concedendo-lhes prazo regimental para apresentação de defesa (fls. 1373-1388, 4797-4798, 4802). A Sra. Lucilene Vasconcelos Bezerra de Souza compareceu aos autos às fls. 1407-2536; o Sr. Francisco Deodato Guimarães às fls. 2537-3623 e fls. 4816-4856 e a Sra. Luandy Lemos de Paula às fls. 3624-4752.

Após análise da defesa, a DICOP opinou por meio do Relatório Conclusivo n.240/2022 (fls. 4780-4794) recomendando a regularidade das contas.

Por sua vez, a DICAD opinou por meio do Relatório Conclusivo n. 63/2021-DICAD (fls. 4753-4773) e Informação Conclusiva n. 13/2023-DICAD (fls. 4857-4867) recomendando a irregularidade das contas com aplicação de multa e recomendações.

O Ministério Público de Contas opinou por meio do Parecer n. 1188-2023-MPC-CASA (fls. 4868-4871) recomendando a regularidade com ressalvas das contas e recomendações.

É o breve relatório.

Este documento foi assinado digitalmente por JOSUE CLAUDIO DE SOUZA NETO em 25/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: BBEEB9D5-10495CA5-23C7B576-06484681

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, verifica-se que os responsáveis foram devidamente notificados a apresentarem suas razões de defesa, dessa forma, entendo que foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Além disso, as defesas apresentadas foram objeto de análise tanto do Órgão Técnico quanto do Ministério Público, assim, reputo por respeitado o princípio do devido processo. Portanto, não vislumbro óbice ao julgamento do feito.

Antes de adentrar a análise das restrições, é imperioso fazer algumas considerações.

ORDENADOR NATURAL DAS DESPESAS E O DELEGADO

Os secretários de governo têm competências diversas, incluindo a prática de atos administrativos que podem ocasionar a assunção de obrigação futura para a entidade, como assinatura de contrato, execução de projeto e programas, etc.

É de conhecimento que os secretários de governo exercem, além da função de gestor ou administrador da entidade para a qual fora nomeado, a função de ordenador das despesas. Assim sendo, estes, por sua vez, acabam delegando essa competência, em conformidade com a previsão legal, a outro agente ou servidor público.

Configura-se a delegação de competência quando uma autoridade superior permite, por meio de ato próprio, a execução de ações e a tomada de decisões, em seu nome, por outra autoridade que lhe é subordinada. [(1)]

Essa delegação de competência não afasta completamente a responsabilidade do ordenador de despesas natural ou titular pelos atos praticados por seu subordinado, delega-se a autoridade conservando-se a responsabilidade decorrente da escolha e da supervisão ou revisão dos atos praticados por ele. O gestor da unidade ou secretário de governo continua responsável pela ordenação da despesa, mesmo quando a execução se dá diretamente por outra autoridade ou servidor delegado. [(1)]

O ordenador de despesas pode ser definido da seguinte forma [(1)]:

> Ordenador de despesas é a autoridade competente de cujos atos resultam disposição patrimonial para o Erário mediante emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos. Normalmente, consiste na autoridade de maior hierarquia para a prática de atos administrativos em um órgão ou uma entidade do poder público.

No termo do Decreto-Lei n. 200/1967 de aplicação à União, em seu art. 80, estabelece:

> § 1° Ordenador de despesas é tôda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

[1]DE ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal. **Revista do TCU**, v. 1, n. 148, p. 128-145, 2021.

A Lei n. 2423/1996 – Lei Orgânica do TCE/AM estabelece as competências deste Tribunal, entre elas:

> II - julgar, no âmbito das Administrações Estadual e Municipais as contas: a) dos gestores e ordenadores, incluindo o Chefe do Poder Executivo quando ordenar despesas; b) dos demais responsáveis por bens e valores públicos das Administrações Diretas e Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações instituídas ou mantidas pelos Poderes Públicos Estadual e Municipais;

Sendo essa a única exceção na forma da Lei aplicada ao chefe do poder executivo quanto este não exerce a função de ordenador de despesas.

É interessante, por agora, distinguir o ordenador natural das despesas do ordenador delegado das despesas. O ordenador natural de despesa ou titular é aquele definido em lei como condição decorrente da investidura no cargo. O ordenador da despesa delegado é aquele permitido por lei, no qual o ordenador natural delega a competência à outro agente ou servidor, de modo temporário e limitado ao ato delegante.

Portanto, salvo exceções, os secretários de governo exercem a função de gestor, incluindo a ordenação de despesas, podendo, nos termos legais, ser delegada, porém, mantém sobre seus ombros a responsabilidade pelos atos praticados pelo respectivo delegado para a função. Destaco, que o ordenador delegado da despesa, a despeito de emitir empenho ou autorização de pagamento, conforme o caso, não é o gestor do órgão ou entidade, sendo, dessa forma subordinado a um superior hierárquico que não pode se escusar de responsabilidade perante este Órgão de Controle Externo, salvo, quando ficar comprovado que o ordenador delegado agiu por contra próprio dolosamente ou de má-fé ocasionando dano ao erário, recaindo, nesse caso, a responsabilidade sobre seus ombros.

FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE VERSUS SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

A Lei Estadual n. 2880 de 07 de abril de 2004 que reorganiza o Fundo Estadual de Saúde, estabelece em seu art. 1º, que o FES tem por objetivo de prover condições financeiras e gerir os recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços públicos da saúde do Estado do Amazonas, executados ou coordenados pela Secretaria de Estado da Saúde. E, define a competência pela gestão do fundo no art. 2º:

> Parágrafo único – A gestão do Fundo Estadual de Saúde é de competência privativa do Secretário de Estado de Saúde, nos termos da legislação pertinente, podendo delegar competências aos responsáveis pelas unidades de saúde e integrantes da rede estadual de serviços.

Assim, como discutido acima, fica absolutamente elucidado que a responsabilidade pela prestação de contas do Fundo Estadual de Saúde, exercício 2018 cabe exclusivamente ao Sr. Francisco Deodato Guimarães – Secretário da SES e Gestor do FES.

Este documento foi assinado digitalmente por JOSUE CLAUDIO DE SOUZA NETO em 25/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: BBEEB9D5-10495CA5-23C7B576-06484681

Ademais, cabe esclarecer ainda que nos termos da Lei Estadual n. 2880/04, acima citada, é função do Fundo Estadual de Saúde administrar os recursos financeiros destinados à saúde, portanto, cabe ao FES apenas o gerenciamento dos recursos.

Por fim, devem se diferenciar a Secretaria de Estado da Saúde – SES, antiga SUSAM (Lei Delegada n. 77/07) e suas unidades orçamentárias, do Fundo Estadual de Saúde, posto que, enquanto os primeiros executam todas as atividades relativas as unidades administrativas e orçamentárias de fato, a última e responsável apenas pela "gestão" dos recursos, colocando-os a disposição das unidades orçamentárias, parte integrantes da SES, cabendo à Secretaria Executiva Adjunta do Fundo Estadual de Saúde, conforme o art. 4º, V dessa mesma Lei: o planejamento, a coordenação, o assessoramento e a administração das atividades orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais de convênios e contratos finalísticos (SUS), bem como realização do acompanhamento, do controle e da avaliação de todas as aplicações da gestão do Fundo;

Por sua vez, compete ao secretário de estado, conforme art. 17, III da Lei Delegada n. 67/07, entre outras coisas: ordenar as despesas do organismo, podendo delegar tal atribuição por meio de ato especifico, e ainda, inciso IV, deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito o órgão ou entidade, entre outras. Assim, o secretário da SES, antiga SUSAM, exerce tanto a função de gestor do Fundo, quanto a de ordenador de despesas, mesmo que tenha a discricionariedade de delegá-la, ainda assim, continuará sendo o ordenador natural das despesas e respondendo pelo atos praticados por seu delegado.

Feito esse esclarecimentos, deverão ser considerados para efeito de apreciação de autos como ordenadores das despesas os respectivos secretários de estado da saúde, nos respectivos períodos.

Feito essas considerações passo à análise das restrições.

DAS RESTRIÇÕES DA DICOP – Relatório Conclusivo n. 204/2022-DICOP (fls. 4780-4794).

Quanto aos aspectos técnicos de engenharia, a DICOP recomendou a regularidade das obras e serviços, na forma do art. 22, I da Lei n. 2423/96.

Este Relator, em harmonia do Órgão Técnico e acompanhando o posicionamento do Ministério Público de Contas, entende que as contas podem ser julgadas regulares quanto aos obras e serviços de engenharia.

DAS RESTRIÇÕES DA DICAD – Relatório Conclusivo n. 63/2021-DICAD (fls. 4753-4773) e Informação Conclusiva n. 13/2023-DICAD (fls. 4857-4867)

A DICAD opinou pela permanência da seguinte restrição:

3) Justificar os motivos que ensejaram na efetivação do pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores nas Natureza de Despesas (3390.9209 – Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, no valor de R$ 2.499.117,67 e 4490.9202 – Despesas de Exercícios Anteriores, no valor de R$ 325.121,52), totalizando o valor de R$ 2.824.239,19 (dois milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, duzentos e trinta e nove e dezenove centavos), conforme demonstrado no Relatório de Execução de Despesa por Natureza, no Sistema de Administração Financeira Integrada – AFI, relativo ao exercício de 2018, apresentar manifestação da autoridade ordenadora de despesa com identificação do credor, valores devidos e disponibilidade orçamentária a época suficiente para quitação da despesa, atestado de regularidade assinado pelo ordenador de despesa e o ato de reconhecimento de dívida;

Em sua defesa (fls. 1407-1438, 2537-2565 e 3624-3653), o responsável alega que tratam-se despesas com receitas à época, disponíveis que aguardavam a regularização da necessária instrução processual, e que não teriam ocorrido no exercício respectivo, entretanto, o desembolso estaria dentro da legalidade vigente. A DICAD sugeriu a permanência da restrição.

O que pensa o Relator. Análise detidamente a questão, e conforme citado pela unidade técnica (fls. 4769) os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro estão previsto no

Este documento foi assinado digitalmente por JOSUE CLAUDIO DE SOUZA NETO em 25/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: BBEEB9D5-10495CA5-23C7B576-06484681

art. 37, “c” da Lei n. 4.320/64, não havendo, nesse caso limitação quanto a sua utilização. Ou seja, não existe ilegalidade no reconhecimento de compromissos após o encerramento do exercício, modalidade essa, como bem explicou a unidade técnica, difere dos restos a pagar.

Tendo em vista não haver ilegalidade, verifico que o total das despesas pagas a contas de exercícios anteriores, R$ 2.824.239,19, representa apenas 2,29% do total das despesas orçamentárias do exercício de 2018.

Assim, não vislumbro motivos para considerar as contas irregulares em função desta restrição e acompanhando o posicionamento do Ministério Público de Contas pugno que as contas sejam consideradas regulares com ressalvas e recomendações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise dos autos, não foram encontradas falhas ou irregulares capazes máculas a gestão do responsável, ente Relator entende por votar pela aprovação das contas com ressalvas e recomendações, em harmonia com o Ministério Público de Contas e DICOP.

VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em parcial consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

1- **Julgar regular com ressalvas** a Prestação de Contas Anual do **Fundo Estadual de Saúde - FES**, exercício de 2018, de responsabilidade do do Sr. **Francisco Deodato Guimaraes** – Gestor e Ordenador das despesas, com fulcro no art. 71, II, da CF/88 c/c o art. 40, II, da CE/89 e art. 1º, II, art. 2º e 5º, art. 22, II e 24 da Lei 2.423/96.

2- **Recomendar** ao Fundo Estadual de Saúde - Fes que:

2.1. Regularize a divergência de valores encontrados quando do confronto das informações existentes no Sistema AFI e AJURI, fazendo-se cumprir o previsto nos artigos do Decreto n. 34.161, 11 de novembro de 2013 c/c o art. 94 da Lei 4.320/64, bem como conciliar mensalmente os saldos existentes no AFI e AJURI;

2.2. Registre tempestivo da movimentação de Material de Consumo no Sistema AFI/AJURI-Estoques, utilizando o Evento apropriado para cada transação (AFI), observando-se na integralidade o disposto no Decreto n. 34.163, bem como conciliar e balancear mensalmente, antes do fechamento do sistema contábil, os dados existentes entre o AFI e o AJURIEstoques por contas contábeis;

2.3. Regularize as pendências existentes no grupo do Ativo;

2.4. Regularize as pendências existentes no grupo do Passivo e Despesas;

2.5. Regularize s pendências existentes nas Certidões de Regularidade;

2.6. Normatize da identificação visual dos veículos que compõe a frota do

Este documento foi assinado digitalmente por JOSUE CLAUDIO DE SOUZA NETO em 25/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: BBEEB9D5-10495CA5-23C7B576-06484681

Estado;

2.7. Adote critérios legais mais rígidos para o reconhecimento de despesas orçamentárias executadas em exercícios anteriores com vistas ao atendimento do disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64, considerando, sobretudo, o caráter de excepcionalidade na realização da despesa.

3- **Dar ciência** ao Sr. Francisco Deodato Guimaraes.

4- **Arquivar** os presentes autos nos termos regimentais.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus,25 de Agosto de 2023.

Josué Cláudio de Souza Neto
Conselheiro-Relator

Este documento foi assinado digitalmente por JOSUE CLAUDIO DE SOUZA NETO em 25/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: BBEEB9D5-10495CA5-23C7B576-06484681