



Parecer Jurídico PGM/AJU/FMS nº. 13005106

INTERESSADO: Fundação Municipal de Saúde de Teresina - FMS

ASSUNTO: Análise da juridicidade administrativa da utilização de recursos financeiros provenientes do Fundo Rotativo nas Unidades de Saúde Municipais. Delimitação de competências normativas. Mecanismos de controle e salvaguardas jurídicas.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. FUNDO ROTATIVO MUNICIPAL DE SAÚDE. JURIDICIDADE CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DE SALVAGUARDAS LEGAIS.

I - REGIMES PROCEDIMENTAIS DIFERENCIADOS: Contratações até R\$ 11.981,20 admitem excepcionalmente contrato verbal para compras de pronto pagamento em extrema urgência, com formalização posterior em 5 dias. Acima deste valor, vedação absoluta de contrato verbal, exigindo-se procedimentalização conforme arts. 72-75 da Lei 14.133/2021, com substituição do instrumento contratual por nota de empenho ou ordem de fornecimento, a depender da hipótese.

II - LIMITES DE UTILIZAÇÃO: Instrumento excepcional restrito às dispensas do art. 75, I, II e VIII (emergência) da Lei 14.133/2021. Vedada utilização para contratações que exijam licitação. Cada unidade hospitalar com autonomia administrativa pode utilizar limites *individualizados* quando: (i) *possuir estrutura própria e ordenador designado*; (ii) *demandar for específica e imprevisível*; (iii) *houver controle centralizado pela FMS*; (iv) *objeto não for padronizável ou programável*.

III - SISTEMA TRÍPLICE DE CONTROLE OBRIGATÓRIO: Controle prévio (verificação de contratos/estoque), concomitante (planilha por subelemento) e posterior (prestação de contas mensal/semestral). Transparência via publicação no site da FMS assegura núcleo essencial do princípio da publicidade.

IV - REGIME SANCIONATÓRIO: Descumprimento sujeita gestores à responsabilização administrativa, civil, criminal (art. 337-E CP) e perante TCE-PI/TCU. Delegação não afasta responsabilidade da Presidência FMS pelo controle global.

V - EFICÁCIA E VINCULAÇÃO: Parecer constitui orientação jurídica de observância obrigatória no âmbito da FMS e unidades subordinadas (art. 4º, §§1º e 2º, LC 4.995/2017). Prazo de 30 dias para implementação dos controles e capacitação obrigatória dos ordenadores. Vigência até eventual revisão pela PGM/AJU/FMS.

CONCLUSÃO: Manifestação pela juridicidade condicionada, reconhecendo o Fundo Rotativo como instrumento legítimo para garantir continuidade dos serviços de saúde, desde que observados rigorosamente os controles estabelecidos para prevenir fracionamento e assegurar conformidade constitucional.

I - RELATÓRIO

De modo introdutório, destaco que a matéria submetida ao exame desta Assessoria Jurídica e distribuída ao Procurador Chefe-Adjunto, quem subscreve o presente parecer, versa sobre a utilização de recursos oriundos do Fundo Rotativo instituído pela Lei Municipal n.º 2.511, de 26 de março de 1997, regulamentado no âmbito da FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE - FMS pela Portaria n.º 590/2024. A questão assume especial relevância diante do cenário crítico de desabastecimento relatado pela Diretoria de Assistência Especializada (DAE) através do **Memorando n.º 58/2025**.

Referido ato administrativo evidencia **falhas sistemáticas** no fornecimento regular de medicamentos e materiais médico-hospitalares essenciais ao funcionamento dos serviços de saúde. Cumpre destacar que grande parte das falhas *resulta não só* da calamidade pública que acomete a saúde pública municipal teresinense, mas também devido à própria natureza dos serviços públicos de saúde (arts. 6º e 196 da CRFB/88), por essência contínuos e ininterruptos. Registre-se que a complexidade da matéria reside, **precisamente**, na necessidade de **compatibilizar** tal mecanismo de descentralização orçamentário-financeira (**utilização de recursos financeiros provenientes de um Fundo Rotativo**) com o regime constitucional das contratações públicas (arts. 37, XXI e 175 da CRFB/88), sobretudo após a entrada em vigor definitiva da Lei n.º 14.133/2021, a qual estabeleceu novo paradigma normativo para as licitações e contratos administrativos. Impõe-se, portanto, o estabelecimento de limites, condições e salvaguardas em prol da regular aplicação de recursos públicos.

Desse modo, o presente precedente administrativo e Parecer Jurídico pretende assegurar **não apenas a legalidade formal** da utilização destes recursos, mas sobretudo a sua conformidade material com os princípios constitucionais da Administração Pública^[1], bem como frente às orientações emanadas dos órgãos de controle externo, notadamente o *Tribunal de Contas do Estado do Piauí e o Tribunal de Contas da União*, este último com competência concorrente sobre os recursos federais transferidos através do Sistema Único de Saúde.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Delimitação Precisa das Competências Normativas Aplicáveis e sua Articulação Sistemática

A operacionalização do **Fundo Rotativo (FR)**, conquanto aparentemente simples em sua concepção prática – *vez que não são escassos os casos de Municípios e Estados brasileiros que adotam o instrumento* – submete-se a um complexo normativo multifacetado que exige **interpretação sistemática e harmônica de diversos diplomas legais, cada qual incidindo sobre aspectos específicos do instituto**. Todos, ressalto, convergindo para um mesmo objetivo: assegurar que a necessária agilidade operacional **não** se converta em porta aberta para o descumprimento dos princípios constitucionais que regem a gestão dos recursos públicos.

É de clareza elogiável, no ponto, a **SUBMISSÃO DOS FUNDOS ESPECIAIS à Nova Lei de Licitações**, ainda que com uma flexibilidade que decorre da sua própria natureza. É o que se infere do artigo 1º da Nova Lei de Licitações e Contratos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e FUNDACIONAIS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos MUNICÍPIOS, e ABRANGE:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os FUNDOS ESPECIAIS e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

[...]

Assim, prefacialmente já destaco que o procedimento enunciado na Portaria FMS n.º 590/2024 ou em qualquer ato administrativo infralegal análogo exige a sua harmonização prática com a Lei n.º 14.133/21 e com o princípio licitatório (**art. 37, XXI, da CRFB**).

2.1.1. Da Aplicação da Lei n.º 4.320/1964 e sua Interface com o Regime de Adiantamentos

A Lei n.º 4.320/1964, que foi recepcionada com *status* de lei complementar pela Constituição Federal, estabelece normas gerais de direito financeiro aplicáveis a todos os entes federativos (art. 24, I, da CRFB/88). O diploma fornece o arcabouço normativo fundamental para a compreensão jurídica do Fundo Rotativo, uma vez que seus artigos 71 a 74, ao disciplinarem os fundos especiais, estabelecem não apenas os **requisitos formais para sua criação, mediante lei específica, mas também determinam que sua aplicação deve necessariamente ocorrer mediante dotação orçamentária própria**.

O tratamento infraconstitucional do tema demonstra preocupação do legislador em garantir *controle prévio e concomitante dos gastos públicos*, impedindo assim a criação de mecanismos paralelos de execução orçamentária que escapem aos controles institucionais estabelecidos. Nesse cenário, à luz do **art. 71 da Lei n.º 4.320/1964**, "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". A partir do conceito, não há dúvidas de que "fundo público é aplicação de recursos em determinado fim", sendo um instrumento de gestão financeira que reúne receitas com destinação específica.

Embora o Fundo Rotativo municipal não possua receitas vinculadas específicas, **operando mais como um mecanismo de descentralização de dotações ordinárias**, sua submissão à Lei Orçamentária, conforme exigido pelo art. 72 da Lei 4.320/1964 e pelo art. 3º da Portaria FMS n.º 590/2024, o alinha aos princípios de controle aplicáveis. Sua natureza operacional, contudo, assemelha-se à utilização de recursos advindos do instituto, de forma mais direta, do **REGIME DE ADIANTAMENTO (OU SUPRIMENTO DE FUNDOS)**, previsto no art. 68 da Lei n.º 4.320/1964. Tal regime é aplicável a "despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação", consistindo na "entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria".

No que toca ao tema de **ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA**, frise-se que o **EMPENHO** – conforme o art. 58 da Lei n.º 4.320/64 – é o "*ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento*", sendo a prévia reserva de valores que garante o adimplemento dos compromissos assumidos pela Administração. Tal exigência é observada pela Portaria FMS n.º 590/2024, que condiciona a execução da despesa aos procedimentos de empenho. Configura-se, portanto, como instrumento híbrido de gestão fiscal que busca harmonizar a necessária agilidade operacional das unidades de saúde com o imperativo constitucional de controle rigoroso dos recursos públicos, especialmente relevante quando se considera as peculiaridades do setor de saúde, no qual atrasos na aquisição de insumos podem resultar em consequências irreversíveis para a vida e integridade física dos pacientes (arts. 1º, III, 5º, 6º e 196 da CRFB/88).

Demais disso, os artigos 68 e 69 do mesmo diploma legal, ao regularem especificamente o regime de adiantamento – como dito, instituto jurídico que guarda estreita similitude funcional com a utilização de recursos advindos do Fundo Rotativo que se pretende utilizar –, estabelecem requisitos cumulativos que devem ser rigorosamente observados, quais sejam:

- a) a existência de previsão legal expressa, que no caso em análise encontra-se satisfeita pela Lei Municipal n.º 2.511/1997;
- b) a caracterização de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, **REQUISITO ESTE QUE SE VERIFICA NAS AQUISIÇÕES EMERGENCIAIS DE PEQUENO VALOR REALIZADAS PELAS UNIDADES DE SAÚDE;**
- c) somados aos já citados, o empenho prévio na dotação própria, exigência operacionalizada através dos procedimentos estabelecidos na Portaria FMS n.º 590/2024, garantindo assim que nenhuma despesa seja realizada sem a correspondente reserva orçamentária.

d) 2.1.2. Da Incidência da Lei n.º 14.133/2021 e os Novos Paradigmas das Contratações Diretas

A Nova Lei de Licitações e Contratos entrou em vigor definitivamente em abril de 2021 e revogou integralmente a Lei n.º 8.666/1993. Passado o período de transição em vigoraram simultaneamente o diploma anterior e o novo diploma, promoveu significativas inovações no regime das contratações diretas, estabelecendo parâmetros mais claros e objetivos para as hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Nesse contexto, a nova regulamentação impacta diretamente a operacionalização de qualquer Fundo Rotativo (FR), posto que a utilização financeira dos recursos orçamentários do FR deve estar amarrada, predominantemente, nas dispensas em razão do valor previstas no artigo 75, incisos I e II, do referido diploma legal, **sob pena de violação ao princípio licitatório.**

Frise-se que aí, assume especial relevância o **artigo 75, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021**, que estabelece regra expressa de **vedação ao fracionamento de despesas** ao determinar que, **para fins de aferição dos valores limites de dispensa, deve-se considerar o SOMATÓRIO do que for despendido no EXERCÍCIO FINANCEIRO pela respectiva unidade gestora, computando-se e somando-se todos os itens com objetos de mesma natureza.** Como **itens com objetos da mesma natureza, hão de ser compreendidos aqueles enquadráveis no mesmo subitem da classificação orçamentária.**

A disposição representa significativo avanço em relação ao regime da Lei n.º 8.666/93, porquanto estabelece **critério objetivo** – o *subelemento de despesa* – para identificação do fracionamento irregular, superando assim as intermináveis discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o conceito de "mesma natureza" que permeavam a aplicação da Lei n.º 8.666/1993. Gerando, assim, segurança jurídica ao gesto público.

Em âmbito infralegal, na sua **autonomia federativa (arts. 1º, 18, 30 e 60, §4º, da CRFB/88)**, o Município - por meio da **FMS (autarquia fundacional)** - editou a **Portaria FMS n.º 590/2024**, demonstrando alinhamento com a nova sistemática legal, a qual instituiu **mecanismo específico de controle através da exigência de apresentação da PLANILHA DE CONTROLE DAS DISPENSAS EM RAZÃO DO VALOR (ANEXO II).** Como bem explicitado pela norma, o **documento contido no ANEXO II da Portaria deve obrigatoriamente ACOMPANHAR cada processo de contratação**, permitindo a **verificação imediata do somatório das aquisições realizadas por subelemento de despesa.** Cria-se, assim, barreira efetiva contra tentativas de burla aos limites legais através do artifício do fracionamento, prática infelizmente ainda comum na administração pública brasileira, e objeto de severas sanções pelos tribunais de contas.

Outrossim, merece destaque a **previsão contida no artigo 95, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021**, que legitima expressamente o **CONTRATO VERBAL PARA PEQUENAS COMPRAS DE PRONTO PAGAMENTO ATÉ O LIMITE ATUALIZADO DE R\$ 11.981,20 para 2024** (a ser

conferida eventual atualização), dispositivo que fornece fundamento jurídico relevante para a celeridade nas aquisições realizadas através do Fundo Rotativo, para as despesas limitadas pelo próprio ordenamento jurídico. Mais uma vez, reitere-se: **desde que respeitado o limite citado, para pequenas compras de pronto pagamento**. Em outras palavras, naquelas situações de **urgência extrema** em que a formalização prévia do instrumento contratual poderia comprometer o atendimento tempestivo da **necessidade pública**, como ocorre frequentemente na aquisição emergencial de medicamentos de uso imediato ou materiais para procedimentos cirúrgicos urgentes.

Cumpre atentar que o mesmo art. 95, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021, estabelece que "é **NULO e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**", **QUE NÃO SEJA o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00" (valor atualizado anualmente, sendo de R\$ 11.981,20 para 2024)**. Conforme a doutrina de *Egon Bockmann Moreira e Flávio Amaral Garcia* (2024)^[2], o contrato verbal é exceção admitida para situações denominadas de suprimento de fundos ou adiantamento. **Para as demais hipóteses que superem este valor, MAS SE ENQUADREM NA DISPENSA, a lei faculta a SUBSTITUIÇÃO DO INSTRUMENTO DE CONTRATO por outros mais ágeis, como A NOTA DE EMPENHO DE DESPESA, AUTORIZAÇÃO DE COMPRA OU ORDEM DE EXECUÇÃO DE SERVIÇO. Reitere-se que superado aquele valor, a procedimentalização da hipótese de dispensar deverá observar o capítulo de contratações direta da NLLC (v.g. arts. 72 a 75).**

2.1.3. Da Observância da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) e os Imperativos de Responsabilidade Fiscal

Não se pode desconsiderar, no cenário administrativo exposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal como marco fundamental na evolução do direito financeiro brasileiro. O diploma impõe controles adicionais que não poderão ser negligenciados na operacionalização do Fundo Rotativo, especialmente quando se considera que os recursos públicos, independentemente do mecanismo utilizado para sua execução, devem sempre observar os princípios do **planejamento, transparência e responsabilidade na gestão fiscal**, pilares fundamentais do modelo de administração financeira estabelecido pela LC n.º 101/2000.

O artigo 16 da LRF, ao exigir estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, aplica-se diretamente à liberação de recursos para o Fundo Rotativo, impondo-se, destarte, que cada repasse seja precedido de análise técnica que demonstre sua compatibilidade com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, exigência esta que, longe de constituir mero formalismo burocrático, representa salvaguarda essencial contra o comprometimento do equilíbrio das contas públicas.

Igualmente relevantes são as disposições contidas nos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem os princípios da transparência e do controle social sobre a gestão fiscal, determinando a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no que se refere à arrecadação de receitas e à realização de despesas, razão pela qual a **Portaria FMS n.º 590/2024 acertadamente estabelece SISTEMA DUPLO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, com RELATÓRIOS mensais e semestrais, garantindo assim que a sociedade e os órgãos de controle tenham acesso tempestivo às informações sobre a utilização dos recursos do Fundo Rotativo.**

2.1.4. Da Análise do Fluxo Processual Proposto pela Controladoria

Ponto relevante é o fluxo processual estabelecido no **Anexo I da Portaria FMS n.º 590/2024**, com as sugestões de aprimoramento propostas pela Controladoria. São, portanto, etapas essenciais:

- a) Levantamento da demanda com verificação prévia de contratos vigentes;
- b) Negativa formal da GEAFH ou almoxarifado;
- c) Autorização para cotação;
- d) Pesquisa de preços conforme parâmetros do TCE-PI;
- e) Justificativa fundamentada respeitando os limites legais;
- f) Mapa comparativo e escolha do fornecedor;
- g) Avaliação de conformidade pela Controladoria;
- h) Emissão de autorização de fornecimento e empenho;
- i) Ateste e liquidação;
- j) Formalização posterior pelo Fundo Municipal.

Recomenda-se, ainda, a inclusão de campo específico para registro do somatório acumulado por subelemento de despesa em sistema compartilhado entre todas as unidades.

2.2. Da Questão Central do Fracionamento e os Limites por Unidade Gestora

No ponto, a questão suscitada pelo **Ofício n.º 5018/2025**, concernente à *possibilidade de cada unidade hospitalar utilizar integralmente os limites de dispensa em razão do valor considerando-se os diretores como ordenadores de despesa individualizados*, demanda análise especialmente cuidadosa. Isso, porquanto toca no **cerne da problemática do fracionamento de despesas**, prática que tem sido objeto de severa repressão pelos órgãos de controle e **que pode configurar, em casos extremos, ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública – na forma do artigo 11 da Lei n.º 8.429/92**^[3].

2.2.1. Da Interpretação Sistemática do Conceito de Unidade Gestora

A questão dos **limites de dispensa por unidade gestora** demanda interpretação que harmonize a legalidade formal com a efetividade do direito fundamental à saúde. No ponto, a Portaria FMS n.º 590/2024, ao designar os **DIRETORES DAS UNIDADES como "ordenadores de despesas" (art. 2º)**, não o fez como mera delegação administrativa interna, mas como **reconhecimento da realidade operacional descentralizada - enquanto princípio setorial da Lei nº. 8.080/90 - e autônoma de cada unidade de saúde**.

Alguns argumentos fortalecem a consideração de cada unidade quando da aferição de limites de dispensa. Vejamos:

- a) **Autonomia administrativa e orçamentária:** cada hospital, UPA e SAMU opera com dotação orçamentária própria, CNPJ individualizado (quando aplicável), quadro de pessoal específico e atende demandas assistenciais distintas e imprevisíveis.
- b) **Princípio da eficiência e continuidade dos serviços públicos:** A interpretação que soma compulsoriamente todas as aquisições da FMS inviabilizaria o próprio instituto do Fundo Rotativo, pois uma compra emergencial no Hospital do Satélite poderia ser bloqueada por uma aquisição não relacionada no Hospital do Buenos Aires.
- c) **Natureza emergencial e imprevisível:** As demandas de saúde são, por essência, urgentes e geograficamente distribuídas. Um medicamento específico para UTI neonatal não se confunde com material ortopédico do pronto-socorro, ainda que ambos sejam classificados no mesmo subelemento.

d) Interpretação teleológica do art. 75, §1º: O dispositivo visa coibir o fracionamento deliberado para fugir da licitação, não impedir a gestão eficiente de unidades com demandas autônomas e emergenciais, valendo atentar que a **Lei nº. 13.655/2018** impõe aos órgãos controladores, na via administrativa ou judicial, considerar os **contextos e dificuldades práticas** do gestor da política pública ao exercerem a sua função (**arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB**).

Para que o raciocínio sustentado no Parecer Jurídico seja de fato aplicável, entendo que a UNIDADE HOSPITALAR deve possuir **estrutura administrativa própria, diretor nomeado como ordenador, e atendimento de demandas específicas não intercambiáveis**. Ademais, o item deve ser de necessidade específica daquela unidade, não previsível ou padronizável pela administração central (mesmo porque, nesses casos poderia se cogitar de aquisição centralizada pela SEMA).

Isso, sem prejuízo de controles compensatórios rigorosos, feitos por sistema informatizado compartilhado que permita à FMS visualizar em tempo real todas as aquisições, possibilitando identificar padrões de abuso ou desvio de finalidade. Salienta-se que é vedado, de forma peremptória, o seu uso para itens programáveis: medicamentos de uso contínuo, materiais de consumo regular e insumos previsíveis devem ser licitados em procedimento competitivo.

Atendidas todas as condicionantes e requisitos expostos, é juridicamente defensável que cada unidade hospitalar com autonomia administrativa utilize os limites de dispensa do art. 75, I e II, da Lei n.º 14.133/2021, desde que implementados os controles necessários para evitar o fracionamento artificial e garantida a TRANSPARÊNCIA das aquisições para o órgão central, por exemplo no site da própria FMS, caso haja dificuldades de integração dos Diretores das Unidades em sistemas de contratação como o Compras.Gov e o PNCP. Assegurar-se-á, assim, o NÚCLEO ESSENCIAL do princípio da publicidade.

É que, de fato, a delegação de competência ao diretor da unidade seria inócua se a sua capacidade de resposta a uma necessidade local, urgente e imprevisível ficasse paralisada por uma compra não relacionada, feita por outra unidade. O controle centralizado da FMS, portanto, visa coibir a burla deliberada e planejada ao processo licitatório, e não impedir a gestão autônoma de demandas assistenciais distintas e não programadas. Em verdade, a natureza da despesa em saúde é, muitas vezes, descentralizada e imprevisível. A necessidade de um insumo específico para uma cirurgia de emergência no Hospital de Urgência de Teresina não se confunde com a necessidade de outro material em uma Unidade Básica de Saúde, ainda que ambos pertençam ao mesmo "ramo de atividade".

Somar compulsoriamente essas despesas distintas para forçar um único processo licitatório violaria a própria finalidade do Fundo Rotativo, que é "dinamizar os repasses de recursos para execução de despesas necessárias" (Art. 1º, § 1º da Portaria), podendo comprometer a continuidade do serviço e o direito fundamental à saúde (art. 196, CRFB/88). Sendo assim, é juridicamente defensável a tese de que, para fins de apuração do limite de dispensa previsto no art. 75, I e II, da Lei n.º 14.133/2021, cada unidade de saúde com autonomia administrativa e orçamentária delegada pela Portaria FMS n.º 590/2024 (hospitais e UPAs, por exemplo) seja considerada uma unidade administrativa individualizada para o cômputo de suas próprias despesas, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

(i) Ausência de Planejamento Centralizado para o Objeto: A contratação deve atender a uma necessidade específica e não planejada centralmente. Itens de consumo previsível e contínuo devem ser objeto de licitação centralizada pela FMS.

(ii) **Demonstração da Necessidade Local e Imediata:** O processo deve ser instruído com justificativa que demonstre que a demanda é particular daquela unidade, decorrente de sua rotina assistencial específica e de caráter imprevisível.

(iii) **Funcionamento dos Controles Centrais:** O sistema de controle **CENTRALIZADO** da FMS (Art. 10, § 4º da Portaria) deve estar ativo, funcionando como mecanismo de monitoramento sistêmico para identificar padrões de abuso e informar o planejamento de futuras licitações, e não como um bloqueio prévio a cada transação individual.

2.2.2. Das Salvaguardas Contra o Fracionamento Irregular

Reconhecendo a necessidade de estabelecer salvaguardas efetivas contra o fracionamento irregular, a Portaria FMS n.º 590/2024 instituiu **SISTEMA TRÍPLICE DE CONTROLE** que merece análise detalhada, posto que sua correta implementação constitui condição sine qua non para a juridicidade das contratações realizadas através do Fundo Rotativo.

O *primeiro nível de controle* opera na própria unidade executora através da obrigatoriedade de manutenção e atualização constante da **Planilha de Controle das Dispensas em Razão do Valor**, instrumento que permite aos gestores locais visualização imediata dos valores já comprometidos em cada subelemento de despesa, funcionando assim como primeira barreira contra ultrapassagem inadvertida dos limites legais, o que poderia ocorrer facilmente em unidades de grande porte com múltiplos setores requisitantes, como é o caso do Hospital de Urgência de Teresina.

Subsequentemente, no *segundo nível de controle*, a FMS deverá manter registro centralizado de todas as dispensas realizadas pelo conjunto das unidades, possibilitando não apenas a verificação cruzada dos dados reportados individualmente, mas sobretudo a identificação de padrões anômalos de contratação que possam indicar tentativas deliberadas de fracionamento, como seria o caso, exemplificativamente, de aquisições do mesmo medicamento por múltiplas unidades em valores individualmente inferiores ao limite de dispensa, mas que, somados, ultrapassariam significativamente tal patamar.

Por fim, como *terceira e última camada de proteção*, estabelece-se a verificação prévia obrigatória da existência de contratos corporativos vigentes ou de disponibilidade dos itens em almoxarifado central, medida esta que, além de evitar a duplicidade de aquisições e o consequente desperdício de recursos públicos, assegura também a observância do princípio da economicidade através do direcionamento prioritário das demandas para contratos previamente licitados, que por norma apresentam condições comerciais mais vantajosas em razão dos maiores volumes negociados.

2.3. Das Situações Emergenciais e a Aplicação do Artigo 75, Inciso VIII, da Lei n.º 14.133/2021

O **Memorando n.º 58/2025**, ao relatar situação crítica de desabastecimento decorrente de falhas sistemáticas no fornecimento pela Gerência de Assistência Farmacêutica e Hospitalar - GEAFH, suscita questão adicional de extrema relevância: *a possibilidade de utilização do Fundo Rotativo para contratações emergenciais fundamentadas no artigo 75, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/2021*, hipótese que, embora não prevista expressamente na Portaria FMS n.º 590/2024, pode configurar-se como solução juridicamente viável para situações excepcionais.

2.3.1. Da Caracterização da Emergência e seus Pressupostos Jurídicos

A caracterização da emergência apta a justificar a contratação direta não pode prescindir d a **demonstração objetiva e documentada de seus pressupostos fáticos e jurídicos**, exigindo-se comprovação inequívoca de que a demora na contratação pode ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, requisitos estes que, no contexto específico da saúde pública, assumem contornos particularmente dramáticos, considerando-se que a falta de medicamentos ou materiais médico-hospitalares pode resultar em consequências irreversíveis para a vida e saúde dos pacientes.

Nesse diapasão, fundamental distinguir entre a emergência real, decorrente de circunstâncias efetivamente imprevisíveis ou inevitáveis, e a denominada "emergência fabricada", resultante de desídia administrativa, falta de planejamento ou má gestão dos contratos vigentes, distinção esta que, **conquanto relevante para fins de responsabilização dos agentes públicos, não impede a realização da contratação quando necessária para resguardar o interesse público, conforme entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União no paradigmático Acórdão n.º 1432/2018-Plenário, segundo o qual "a contratação emergencial é cabível mesmo quando a situação emergencial decorrer de falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese em que, paralelamente à contratação, deverá ser apurada a responsabilidade de quem deu causa à situação".**

2.3.2. Dos Procedimentos Específicos para Contratações Emergenciais através do Fundo Rotativo

Antes de tudo, o processo de contratação direta, seja por dispensa em razão do valor ou por emergência, deve ser devidamente instruído. Conforme o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo deverá conter, entre outros, o "documento de formalização de demanda", a "estimativa de despesa", a "razão da escolha do contratado", a "justificativa de preço" e a "autorização da autoridade competente". A Portaria FMS nº 590/2024, em seu Anexo I, detalha o fluxo processual que deve ser seguido.

Quando a emergência envolver valores dentro dos limites do Fundo Rotativo e a urgência for de tal ordem que inviabilize até mesmo os procedimentos simplificados de dispensa em razão do valor, poderá o gestor, **excepcionalmente e sob sua responsabilidade pessoal, realizar a contratação verbal apenas para valores até R\$ 11.981,20 (valor atualizado do art. 95, §2º, da Lei n.º 14.133/2021)**, com posterior formalização, desde que observados cumulativamente os seguintes requisitos:

- i) demonstração circunstanciada da emergência, com indicação precisa dos riscos decorrentes da não contratação imediata;**
- ii) comprovação de que foram esgotadas todas as alternativas menos gravosas, incluindo tentativa de empréstimo entre unidades;**
- iii) limitação do objeto ao estritamente necessário para afastar o risco iminente; e formalização posterior do processo em prazo máximo de 30 dias úteis, com toda a documentação pertinente.**

2.4. Da Natureza dos Recursos do SUS e o Regime de Dupla Fiscalização

Aspecto que não pode ser negligenciado na análise da juridicidade do Fundo Rotativo diz respeito à natureza jurídica dos recursos que o compõem, especialmente quando se consideram as transferências federais realizadas através do Sistema Único de Saúde, as quais, conforme jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União, corroborada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 462.448/SC^[4], mantêm sua natureza federal mesmo após o repasse aos fundos municipais de saúde, sujeitando-se, conseqüentemente, à dupla fiscalização pelos tribunais de contas estadual e federal.

Esta dupla camada de controle, longe de representar obstáculo burocrático à gestão municipal, deve ser compreendida como reforço adicional à necessidade de rigor nos procedimentos de

utilização do Fundo Rotativo, impondo-se a observância não apenas das normas municipais e estaduais aplicáveis, mas também das diretrizes estabelecidas pelos órgãos de controle federal, notadamente a Controladoria-Geral da União, que em seu "Guia de Boas Práticas em Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamento", edição 2024, estabeleceu parâmetros específicos para utilização de recursos federais em regime de adiantamento ou similar.

2.5. Das Experiências Comparadas e as Melhores Práticas Identificadas

Nacionalmente, a análise comparada de experiências similares em outros entes federativos revela que o sucesso na implementação de fundos rotativos está diretamente relacionado ao nível de maturidade dos controles internos e à capacidade de gestão das unidades executoras, elementos estes que devem ser cuidadosamente avaliados no contexto específico de Teresina.

Cite-se o modelo paranaense, paradigma de boas práticas declarado legítimo pelo TCE-PR, estrutura-se sobre três pilares fundamentais: **SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO (GRF - GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS)** que permite *controle em tempo real* de todas as operações; *capacitação continuada e obrigatória dos gestores e equipes de apoio*; e *prestação de contas eletrônica com validação automática de conformidade*, elementos estes que poderiam ser progressivamente incorporados ao modelo teresinense, **respeitadas as peculiaridades locais e a disponibilidade de recursos tecnológicos**.

Igualmente relevante é a experiência do Município de São Paulo, que através do Decreto nº 59.171/2020 estabeleceu sistema de classificação de riscos para utilização de adiantamentos, diferenciando os procedimentos conforme a criticidade do objeto e o histórico de conformidade da unidade executora, modelo este que poderia ser adaptado para o Fundo Rotativo de Teresina, permitindo assim maior flexibilidade para unidades com bom histórico de gestão e controles mais rigorosos para aquelas que apresentem irregularidades recorrentes.

2.6. Da Responsabilização dos Gestores

Cumpra advertir que os ordenadores de despesa que autorizarem contratações em desconformidade com os limites legais ou mediante fracionamento indevido responderão:

- a) **Administrativamente:** nos termos do Estatuto dos Servidores Municipais;
- b) **Civilmente:** com ressarcimento ao erário dos valores pagos irregularmente;
- c) **Penalmente:** conforme art. 337-E do Código Penal (contratação direta ilegal);

d) **Perante o TCE-PI:** com multa e possível inelegibilidade. Recorde-se que a delegação de competência NÃO afasta a responsabilidade da Presidência da FMS pelo controle global dos limites de dispensa.

III - ANÁLISE ESPECÍFICA DO CASO

A) Da Juridicidade Condicionada do Fundo Rotativo

Após análise do ordenamento jurídico aplicável, conclui pela juridicidade da utilização do Fundo Rotativo instituído pela **Lei Municipal n.º 2.511/1997, desde que observadas as condicionantes estabelecidas neste parecer, na medida em que a legislação local e a Portaria devem ser interpretadas à luz da CRFB/88**. Desse modo, a constitucionalidade do instituto depende da observância dos princípios fundamentais da Administração Pública.

A princípio, a legalidade está assegurada pela previsão em lei municipal específica e regulamentação através da Portaria FMS n.º 590/2024. Já o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da CRFB/88 pela EC n.º. 19/98, materializa-se na resposta ágil às demandas mais urgentes no setor de

saúde, muitas vezes incompatíveis com a morosidade dos procedimentos licitatórios ordinários. Por oportuno, a moralidade e publicidade hão de ser garantidas através dos mecanismos de controle, prestação de contas periódica e transparência dos atos. A impessoalidade manifestar-se-á nos **procedimentos objetivos de seleção, ainda que simplificados pelos valores envolvidos.**

Em outros termos, DESTACA-SE que a flexibilização procedimental não pode servir de subterfúgio para o descumprimento das normas de contratação pública. O Fundo Rotativo é instrumento excepcional que demanda rigoroso controle para evitar sua desvirtuação.

B) Das Condicionantes Específicas para Regularidade das Contratações

A utilização do Fundo Rotativo para as situações emergenciais descritas no Memorando n.º 58/2025 exige o cumprimento cumulativo das seguintes condições:

Primeira condição - Demonstração objetiva da emergência via documentação que comprove: (i) estoque atual zerado ou crítico do item; (ii) consumo médio mensal baseado em dados históricos; (iii) tempo estimado para esgotamento completo; (iv) número de pacientes afetados; (v) manifestação técnica sobre as consequências assistenciais da falta do item;

Segunda condição - Comprovação do esgotamento de alternativas, mediante: (i) negativa formal e justificada da GEAFH; (ii) verificação de inexistência de contratos ou atas vigentes; (iii) consulta documentada sobre disponibilidade em outras unidades; (iv) demonstração de que os prazos licitatórios ordinários comprometeriam o atendimento.

Terceira condição - Limitação *quantitativa ao estritamente necessário*, observando: (i) cálculo baseado no consumo médio mensal; (ii) período máximo de três meses; (iii) margem de segurança não superior a 20%, por exemplo; (iv) prazo de validade dos produtos.

Quarta condição - Instrução processual adequada, contendo minimamente: (i) justificativa circunstanciada da emergência; (ii) pesquisa de preços conforme parâmetros legais; (iii) mapa comparativo de preços; (iv) razão da escolha do fornecedor; (v) documentos básicos de habilitação; (vi) declaração de adequação orçamentária.

3.3. Quanto à Interpretação dos Limites de Dispensa por Unidade

Estabelecidas as condições gerais para utilização emergencial do Fundo Rotativo, cumpre examinar a questão específica suscitada no Ofício nº 5018/2025 sobre os limites de dispensa por unidade gestora. A **Portaria FMS n.º 590/2024, ao designar os DIRETORES como ORDENADORES DE DESPESA**, reconhece a autonomia administrativa de cada unidade. Esta interpretação encontra fundamento na descentralização operacional necessária ao funcionamento do sistema de saúde, onde cada hospital enfrenta demandas específicas e imprevisíveis.

Juridicamente defensável, portanto, que cada unidade utilize os limites individualizados de dispensa, desde que: **(i) possua estrutura administrativa própria com diretor formalmente designado; (ii) o item seja de necessidade específica daquela unidade, não intercambiável; (iii) exista controle centralizado para evitar fracionamento entre unidades; (iv) itens de uso comum sejam objeto de licitação centralizada. Além do já dito, o CONTROLE PELA FMS DEVE IDENTIFICAR PADRÕES DE COMPRA QUE INDIQUEM FRACIONAMENTO DELIBERADO, como aquisições simultâneas do mesmo item por múltiplas unidades. A autonomia administrativa não pode servir de artifício para burlar os limites legais.**

IV - RECOMENDAÇÕES E DIRETRIZES OPERACIONAIS

Delineados os aspectos jurídicos da matéria, passo a apresentar recomendações práticas para implementação segura dos procedimentos, visando prevenir irregularidades e garantir a efetividade do instrumento. Considerando a gravidade da situação relatada, recomendo à Administração algumas medidas a serem adotadas, de forma imediata:

- a) Constituição de Grupo de Trabalho para gestão da crise de abastecimento, com representantes da DAE, Assessoria Jurídica, Controladoria e GEAFH. Este grupo deve monitorar habitualmente a situação, definir prioridades e propor soluções estruturais;
- b) Elaboração de Manual de Procedimentos específico para contratações emergenciais via Fundo Rotativo, estabelecendo fluxos, responsabilidades, prazos e modelos de documentos. A padronização reduz riscos de irregularidades e facilita o controle;
- c) Comunicação aos Órgãos de Controle sobre a situação emergencial, medidas adotadas e cronograma de regularização. A transparência proativa demonstra boa-fé administrativa e pode mitigar eventuais sanções;
- d) Capacitação dos Gestores sobre os procedimentos corretos, com foco nos limites legais, vedação ao fracionamento e responsabilidades. Sugere-se estabelecer que apenas gestores capacitados possam autorizar despesas pelo Fundo Rotativo. Para tanto, recomendável que se agende uma reunião com os representantes desta PGM/AJU/FMS e os diretores/gestores competentes, a fim de prevenir possíveis questionamentos que possam ser feitos pelos órgãos de controle.

Além das ações emergenciais, **medidas estruturais** são necessárias para **PREVENIR a recorrência das crises de abastecimento**:

- a) **Sistema Informatizado de Gestão que permita controle em tempo real dos estoques, limites de dispensa por subelemento, alertas automáticos e geração de relatórios.** A informatização é essencial para gestão eficiente em rede complexa como a saúde municipal;
- b) **Revisão da Portaria FMS n.º 590/2024** para incorporar procedimentos específicos para emergências, criar categorias diferenciadas conforme criticidade dos itens e estabelecer indicadores de desempenho;
- c) **Central de Compras Compartilhadas para planejamento integrado**, processos licitatórios corporativos e manutenção de banco de preços atualizado. A centralização de itens comuns gera economia de escala e reduz necessidade de contratações emergenciais;
- d) **Programa de Auditoria Contínua** com análise amostral das contratações, relatórios periódicos e acompanhamento de recomendações. O controle *posterior* é tão importante quanto o controle prévio.

Por fim, necessário alertar que o *descumprimento deliberado* das normas estabelecidas pode acarretar múltiplas formas de responsabilização, como já dito acima:

- i) Responsabilização administrativa - Aplicação das sanções previstas no Estatuto dos Servidores, proporcionais à gravidade da conduta, desde advertência até demissão;
- ii) Responsabilização civil - Obrigação de ressarcimento dos valores despendidos irregularmente, além das sanções da Lei de Improbidade Administrativa quando configurada violação aos princípios administrativos;
- iii) Responsabilização criminal - Possível enquadramento no art. 337-E do Código Penal (contratação direta ilegal), introduzido pela Lei nº 14.133/2021, quando houver dolo na burla ao procedimento licitatório;
- iv) Responsabilização frente aos Tribunais de Contas - Julgamento irregular das contas, imputação de débito, aplicação de multas e declaração de inabilitação para o exercício de função pública.

CONCLUSÃO

À luz de todo o exposto, e considerando a análise jurídica empreendida à luz do ordenamento constitucional e infraconstitucional vigente, manifesto-me pela JURIDICIDADE CONDICIONADA da utilização do Fundo Rotativo instituído pela Lei Municipal nº 2.511/1997, nos termos da **Portaria FMS nº 590/2024**, observadas as seguintes CONDICIONANTES:

(i) DOS REGIMES PROCEDIMENTAIS DIFERENCIADOS CONFORME O VALOR

1. Para contratações de até R\$ 11.981,20 (valor atualizado do art. 95, §2º, Lei nº 14.133/2021), admite-se *excepcionalmente* o contrato verbal para pequenas compras de pronto pagamento, exigindo-se apenas empenho prévio, nota fiscal e ateste do recebimento, com formalização documental posterior em até 5 dias úteis, aplicável somente em situações de extrema urgência que inviabilizem qualquer formalização prévia.
2. Para contratações acima de R\$ 11.981,20 até R\$ 59.906,02 (obras e serviços de engenharia) ou R\$ 119.812,05 (outros serviços e compras), **resta VEDADO o contrato verbal sob pena de nulidade absoluta, sendo obrigatória a procedimentalização conforme arts. 72 a 75 da Lei nº 14.133/2021, com documentação mínima contendo termo de referência simplificado, pesquisa de preços, habilitação básica do fornecedor e parecer jurídico quando cabível, podendo o instrumento contratual ser substituído por nota de empenho, carta-contrato ou ordem de fornecimento.**

(ii) DOS LIMITES E CONDIÇÕES PARA UTILIZAÇÃO REGULAR

3. O **Fundo Rotativo** constitui instrumento **excepcional** cuja utilização legitima-se apenas para dispensas de licitação previstas no art. 75, incisos I e II (em razão do valor) e, excepcionalmente, para emergências do art. 75, inciso VIII, quando devidamente caracterizadas, restando VEDADA sua utilização para contratações que exijam procedimento licitatório.
4. Quanto aos limites por unidade gestora, **admite-se a individualização quando presentes, cumulativamente, estrutura administrativa própria com ordenador formalmente designado, demanda específica, imprevisível e não intercambiável entre unidades**, sistema de controle centralizado pela FMS e demonstração de que o objeto não se insere no planejamento de contratações centralizadas.

(iii) DOS CONTROLES OBRIGATÓRIOS E RESPONSABILIDADES

5. A regularidade das contratações depende da **implementação efetiva do sistema triplice de controle - NA LINHA DO PREVISTO NA PORTARIA**, compreendendo controle prévio mediante verificação de contratos vigentes e disponibilidade em almoxarifado, controle concomitante através de planilha atualizada por subelemento de despesa e controle posterior via prestação de contas mensal e semestral.
6. O descumprimento das normas estabelecidas sujeitará os responsáveis à **responsabilização** administrativa, civil e criminal, incluindo possíveis sanções pelos Tribunais de Contas Estadual e da União (quando envolver recursos federais) e possível enquadramento no crime de contratação direta ilegal previsto no art. 337-E do Código Penal, sendo função da **PGM/AJU/FMS** alertar os agentes públicos dos riscos e cautelas no uso do instituto, quando do controle de juridicidade das políticas públicas de saúde, consoante a **Lei Complementar nº. 4.995/2017, alterada pela Lei Complementar nº. 6.240, DE 15 DE JULHO DE 2025.**

7. Em observância ao **art. 23 da LINDB^[5]** e visando garantir **segurança jurídica na transição**, estabelece-se que o presente parecer, ao densificar conceitos relativos ao Fundo Rotativo, observará as seguintes diretrizes temporais: **(a) as orientações aqui estabelecidas aplicam-se a todas as contratações iniciadas após sua publicação, ressaltando-se que os gestores devem buscar apoio desta Procuradoria em caso de dúvidas durante o período de adaptação; (b) concede-se prazo de 30 (trinta) dias para implementação dos sistemas de controle e realização da capacitação obrigatória dos ordenadores de despesa, período no qual esta PGM/AJU/FMS permanecerá à disposição para orientações preventivas; (c) a Controladoria Interna da FMS intensificará o monitoramento das contratações durante este período de transição, atuando de forma pedagógica e preventiva junto aos gestores.**

(iv) DAS RECOMENDAÇÕES FINAIS

8. Recomenda-se à autoridade superior (Presidente da FMS) que avalie, no exercício de sua competência discricionária e considerando critérios de conveniência e oportunidade administrativa, a pertinência de promover a revisão da Portaria FMS nº 590/2024 para incorporar as diretrizes estabelecidas neste parecer, notadamente quanto à diferenciação procedimental por faixas de valor e à elaboração de instrumentos de orientação aos gestores.

9. O presente parecer constitui *precedente administrativo* nos termos do art. 30 da LINDB^[6], orientando a atuação administrativa até eventual consolidação como enunciado vinculante pela Procuradoria-Geral do Município, após os trâmites previstos na legislação orgânica municipal. No exercício de suas atribuições consultivas, da lavra desta PGM/AJU junto à Fundação Municipal de Saúde (art. 4º, IX, da LC 4.995/2017), constitui orientação jurídica de observância obrigatória no âmbito da FMS e suas unidades subordinadas, nos termos do art. 4º, §§ 1º e 2º, da mesma lei, **até eventual revisão ou alteração por esta Assessoria Jurídica**

10. Eventuais dúvidas interpretativas deverão ser submetidas a esta PGM/AJU/FMS, que exercerá sua função consultiva visando à **segurança jurídica e à uniformização da aplicação normativa**.

11. **Recomenda-se a realização de reunião de alinhamento entre a PGM/AJU/FMS e todos os DIRETORES DAS UNIDADES HOSPITALARES ORDENADORES DE DESPESA, com brevidade, para capacitação sobre os procedimentos do Fundo Rotativo, esclarecimento de dúvidas e orientações sobre as responsabilidades decorrentes da utilização do instituto.**

À consideração superior, para apreciação do ilustre Procurador-Chefe da AJU/FMS, como exige a Lei Complementar nº. 6.119/2024.

Teresina/PI, 27 de agosto de 2025.

WALTER REGO FERREIRA FILHO

Procurador do Município de Teresina

Procurador-Chefe Adjunto da FMS

PGM/AJU/FMS

Mat. 115084

[1] Juridicidade administrativa corresponde, em breve síntese, à atuação e controle da Administração não apenas pela legalidade estrita, mas por todo o ordenamento jurídico, com centralidade nos princípios constitucionais (supremacia da Constituição, proporcionalidade, razoabilidade, moralidade, finalidade), orientando e limitando a discricionariedade e a **conformidade material das decisões públicas**. **BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 97-114.**

[2] MOREIRA, Egon; GARCIA, Flávio. Contratos Administrativos na Lei de Licitações - Ed. 2024. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024.

[3] O artigo refere-se à Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com redação da Lei 14.230/2021). Atos ímprobos exigem dolo específico, inclusive os de violação a princípios (art. 11). A mera irregularidade ou erro interpretativo razoável não configura improbidade. O fracionamento indevido de despesas para burlar limites de dispensa pode caracterizar violação aos princípios da legalidade, moralidade e planejamento, desde que demonstrada a intenção ilícita e o nexo com a vantagem pretendida. Sanções variam conforme o tipo (arts. 9, 10 e 11), observando *proporcionalidade, vedação ao bis in idem e prescrição* (art. 23). Precedentes: STF, Tema 1199 (exigência de dolo e retroatividade benigna); STJ (repúdio ao fracionamento para contornar a licitação).

[4] **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NATUREZA FEDERAL DOS RECURSOS TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO, EM ESPECIAL EM RELAÇÃO AOS RECURSOS ATINENTES AO SUS:** Corroborando a natureza federal dos recursos transferidos fundo a fundo, em especial em relação aos recursos atinentes ao SUS, o Ministro Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática proferida no âmbito do RE 462.448/SC, negou seguimento ao recurso e manteve decisão do TRF da 4ª Região assim ementada: PROCESSO CIVIL. SUS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES DA CORTE. 1. O fato de os Estados e Municípios terem autonomia para gerenciar a verba financeira destinada ao Sistema Único de Saúde não afasta a competência da Justiça Federal para julgar a demanda em que se discute a malversação dos recursos, uma vez que é responsabilidade da União Federal acompanhar e supervisionar a sua aplicação, nos termos do art. 33, § 4º, da Lei n.º 8.080/90. (STF, RE 462.448/SC / Relator: Ricardo Lewandowski).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Acórdão 2942/2013-Plenário / Relator: Benjamin Zymler, Enunciado: Não há conflito de competência entre as diferentes jurisdições de controle (federal, estadual e municipal) no que se refere à fiscalização no âmbito do SUS, em razão da impossibilidade de se diferenciar a origem dos recursos. Os órgãos de controle federal e locais devem atuar de **forma complementar e concomitante**.

Acórdão 738/2013-Plenário / Relator: Benjamin Zymler, Enunciado: Recursos do SUS transferidos via fundo a fundo para entes federados permanecem federais e sujeitos à fiscalização do TCU.

Acórdão 5509/2013-Segunda Câmara / Relator: Ana Arraes, Enunciados: A responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde é do secretário de saúde (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990). Independentemente da participação de outros agentes na prática de determinados atos de administração dos recursos, remanesce para o secretário a responsabilidade primeira pela correta aplicação dos recursos e pelo alcance dos objetivos estabelecidos no Sistema Único de Saúde. *Os recursos repassados pela União, no âmbito do Sistema Único de Saúde, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios constituem recursos federais. Estão sujeitos à fiscalização do TCU as ações e os serviços de saúde pagos à conta desses recursos, quer sejam transferidos mediante convênio, quer sejam repassados com base em outro instrumento ou ato legal.*

Acórdão 5684/2014-Primeira Câmara / Relator: Walton Alencar Rodrigues, Enunciado: O fato de se tratar de transferência fundo a fundo, ou seja, de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência do TCU. Os recursos transferidos fundo a fundo são provenientes do orçamento da União e, portanto, não possuem natureza similar às transferências oriundas de repartição constitucional de receitas tributárias, como as destinadas ao Fundeb, receitas próprias dos entes federados. A competência do TCU para a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb depende da existência de complementação efetuada pela União.

Acórdão 1072/2017-Plenário / Relator: Bruno Dantas, Enunciado: Tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversações, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) na utilização de recursos do Sistema Único de Saúde transferidos fundo a fundo aos estados, municípios e ao Distrito Federal, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de ressarcir o erário, devendo a recomposição ser feita ao FNS, em respeito ao disposto nos art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 e art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990, e considerando ainda que o art. 27 da LC 141/2012 refere-se, exclusivamente, aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade.

Acórdão 1045/2020-Plenário / Relator: Benjamin Zymler, Enunciado: No caso de desvio de objeto no uso de recursos do SUS transferidos fundo a fundo, se a irregularidade tiver ocorrido durante a vigência de plano de saúde plurianual já encerrado, o TCU pode dispensar a devolução dos valores pelo ente federado ao respectivo fundo de saúde, em razão de a exigência ter o potencial de afetar o cumprimento das metas previstas no plano local vigente (art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb); cabendo, contudo, a imposição de multa ao gestor responsável e o julgamento pela irregularidade de suas contas, uma vez que a prática de desvio de objeto com recursos da saúde constitui violação à estratégia da política pública da área definida nas leis orçamentárias.

Acórdão 7145/2020-Segunda Câmara / Relator: Marcos Bemquerer, Enunciado: É desnecessária a reposição ao Fundo Municipal de Saúde, pelo ente da federação respectivo, de valores decorrentes da aplicação de recursos que, a despeito de constituir desvio de objeto à luz das normas vigentes à época do fato, é atualmente autorizada pelo art. 5º, incisos I e II, da Portaria MS 3.992/2017, a qual reuniu os antigos blocos de financiamento de custeio em um único bloco.

[5] A previsão de um regime de transição, conforme exigido pelo art. 23 da LINDB, encontra sólido respaldo na mais abalizada doutrina. Trata-se de concretizar o princípio da proteção da confiança legítima, que veda a aplicação retroativa de novas interpretações que surpreendam o gestores **que atuem de boa-fé** sob a égide de orientação anterior. Ademais, esta medida reflete uma abordagem pragmática e consequencialista, ao reconhecer as dificuldades operacionais inerentes à mudança de procedimentos e sistemas, garantindo que a nova orientação seja implementada de forma eficiente e proporcional, sem prejuízo à continuidade e à segurança dos atos de gestão.

[6] O Art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que as autoridades públicas, na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, devem promover a segurança jurídica mediante instrumentos de orientação e uniformização interpretativa.



Documento assinado eletronicamente por **Walter Rego Ferreira Filho, Procurador do Município**, em 09/09/2025, às 00:20, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **13005106** e o código CRC **E2178830**.

Referência: Processo nº 00045.050047/2025-56

SEI nº 13005106

Avenida Nossa Senhora de Fátima, 2341 - Bairro Fátima - CEP 64048-185 - Teresina - PI
- <http://pgm.teresina.pi.gov.br/>