

Aplicação mínima de recursos em saúde: cômputo de despesas realizadas por consórcio intermunicipal



EMENTA: CONSULTA — PREFEITO — CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL — CONTRATO DE RATEIO — AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE — PERCENTUAL MÍNIMO DE 15% — CÔMPUTO DE DESPESAS — POSSIBILIDADE

É possível contabilizar as despesas municipais com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), efetuadas com repasse de recurso aos entes consorciados, mediante contrato de rateio, para fins de apuração do percentual mínimo de 15% em ASPS.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por João Bosco Pessine Gonçalves, prefeito de Caratinga, protocolizada neste Tribunal em 07/04/2011, sob o n. 0578784, na qual indaga:

As despesas consolidadas no balanço do município em unidade orçamentária específica do consórcio público intermunicipal decorrentes de contrato de rateio assinado entre Prefeitura e este consórcio público para atividades de saúde, podem ser computadas na aplicação municipal de 15% (quinze por cento) nas ações e serviços de saúde do município, conforme determina o art. 5º, § 1º da IN TCE/MG 19/2008?

Nos termos do art. 213, I, da Resolução n. 12/2008, com redação dada pela Resolução n. 01/2011, a Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula emitiu o relatório a fls. 5-9.

Registro que o tema tratado nesta consulta — consórcios intermunicipais de saúde — já foi objeto de deliberação por esta Corte de Contas nos autos das Consultas n. 703.182, de 22/11/2006; 732.243, de 01/08/2007, 809.494, de 24/02/2010; e 809.069; de 16/06/2010.

É o relatório.

PRELIMINAR

O consulente, João Bosco Pessine Gonçalves, prefeito do Município de Caratinga, é legitimado à formulação de consulta a este Tribunal, nos termos do art. 210, I, do Regimento Interno, seu questionamento é apresentado em tese e a matéria insere-se na competência desta Casa.

Presentes os pressupostos, voto pela admissão da consulta.

MÉRITO

O consulente questiona se é possível, em tese, computar despesas efetuadas por consórcio público intermunicipal de saúde, decorrentes de contrato de rateio assinado entre a Prefeitura de Caratinga e o consórcio, na apuração do percentual mínimo de 15% nas ações e serviços de saúde do município.

A Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012 — que “regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde” —, define nos primeiros artigos o que são gastos com saúde e esclarece também quais as ações e serviços que podem e não podem ser financiados com os recursos da saúde e quais os depósitos nos fundos de saúde.

O art. 3º disciplina o que pode ser considerado como despesas com ações e serviços públicos de saúde para o cômputo da aplicação dos recursos mínimos ali estabelecidos.

O art. 4º¹ define o que não pode ser considerado no cômputo da aplicação mínima com ações e serviços públicos de saúde e deve ser combinado com o § 4º do art. 24 da mesma lei, que também indica outras despesas que não podem ser consideradas para esse mesmo fim, quais sejam, “despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita [...]” de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse ponto, destaca-se que a IN TC n. 08/2011², em vigor desde 1º de janeiro de 2012, alterou o art. 3º da IN TC n. 19/2008, reproduzindo, *ipsis litteris*, o art. 3º e o § 1º do art. 4º da Lei Complementar n. 141/2012.

Uma vez assentadas as bases constitucionais e legais para a participação nas ações e serviços de saúde, resta esclarecer ao consulente que não são todas as despesas efetuadas com o repasse de recurso aos entes consorciados, mediante contrato de rateio, que deverão ser computadas nos 15% exigidos pelo inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado à Carta Federal por força da Emenda n. 29/2000, mas tão somente aquelas despesas elencadas no art. 3º da Lei Complementar n. 141/2012, relacionadas efetivamente com ações e serviços públicos de saúde.

Visando assegurar a observância do percentual mínimo de 15% das receitas dos municípios, esta Corte de Contas, por meio da IN TC n. 19/2008, previu, no seu art. 10, III, que os municípios devem disponibilizar,

¹ Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I — pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II — pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III — assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV — merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V — saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI — limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII — preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII — ações de assistência social;

IX — obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X — ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

² Altera a redação do art. 3º da Instrução Normativa n. 19, de 17/12/2008, que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <<http://172.30.11.27:83/IMG/RedeTC/Biblioteca/NormasTCE/Instru%C3%A7%C3%B5es%20Normativas/2011/IN-08-11.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2012.

mensalmente, a este Tribunal as notas de empenho e os respectivos comprovantes, referentes às despesas com as ações e serviços públicos de saúde, incluídos os termos de convênios (inciso III), acompanhados das correspondentes prestações de contas e dos comprovantes legais a eles atinentes.

No que é pertinente à consolidação das contas referentes às despesas com ações e serviços públicos de saúde, o art. 33 da LC n. 141/2012 engloba as ações das administrações direta (ministério, secretarias, etc.) e indireta (autarquia, fundações, empresa pública, etc.) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto aos registros contábeis dos consórcios públicos, com a edição da Lei Federal n. 11.107/2005, esses obedecerão obrigatoriamente às normas gerais de direito financeiro, estabelecidas na Lei Federal n. 4.320/1964, aplicáveis às entidades públicas.

Os registros da execução da receita e da despesa de consórcio público serão efetuados de acordo com a classificação constante da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, atualizada em 23 de dezembro de 2011³, alterada pela Portaria Conjunta n. 01, de 13 de julho de 2012⁴, e com as demais normas aplicadas aos entes da Federação. Desse modo, o consórcio deverá elaborar orçamento próprio, devendo a classificação da sua receita e da sua despesa pública manter correspondência com a dos entes consorciados.

Quanto à discriminação da despesa, por natureza, a Portaria n. 72, de 1º de fevereiro de 2012⁵, da Secretaria do Tesouro Nacional — que regulamenta a consolidação das contas e de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal, pelos consórcios públicos e pelos respectivos entes consorciados, dos recursos oriundos do contrato de rateio —, determina, no § 1º do art. 5º, que a lei orçamentária anual e os créditos adicionais do ente da Federação consorciado deverão discriminar as transferências a consórcio público, quanto à natureza, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, conforme definido na Portaria STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001.

Em termos de contabilização e consolidação das contas, destaca-se, também, a Portaria Interministerial STN n. 860, de 12 de dezembro de 2005⁶, que, ao tratar especificamente de procedimentos contábeis dos consórcios públicos e administrativos, determina que **os entes consorciados serão obrigados a incorporar em suas demonstrações financeiras as despesas realizadas pelo consórcio**, conforme contrato de rateio firmado previamente. A consolidação das contas atende, em especial, ao princípio orçamentário da universalidade, às normas gerais da contabilidade, bem como ao disposto no art. 50 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), que trata das normas a serem observadas na escrituração das contas públicas.

No caso do contrato de rateio, o *caput* do art. 2º e parágrafo único da citada portaria estabelecem que os valores correspondentes aos direitos e às obrigações constantes no ativo e passivo do balanço patrimonial do consórcio deverão ser registrados também no balanço patrimonial dos entes consorciados, de acordo com sua participação e responsabilidade na formação desses direitos e obrigações. Isso deverá ocorrer mediante registro da execução orçamentária correspondente ao ente consorciado, de forma que esses direitos e obrigações fiquem divididos, proporcionalmente, entre cada integrante.

Para a correta classificação orçamentária da entrega de recursos a consórcios públicos, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas), Parte I, Procedimentos Contábeis Orçamentários,

³ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2012.

⁴ Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Conjunta_STN_SOF_N01_2012_Alteracao163.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2013.

⁵ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_72_Consorciios.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2012.

⁶ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_860_2005.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2012.

válido para 2013⁷ (p. 117-118), prevê a necessidade de identificar, inicialmente, se a movimentação de recursos se refere a contrato de rateio por participação em consórcio público ou não, da seguinte forma:

Sendo relativos a contrato de rateio, há de ser observado se o recurso guarda relação com os limites mínimos de saúde, conforme definições da Lei Complementar n. 141/2012, separando-se, nesse caso, aqueles relacionados aos restos a pagar cancelados (modalidade de aplicação 73) dos recursos relacionados à complementação de aplicações mínimas em saúde referentes ao exercício anterior (modalidade de aplicação 74). Os demais aportes relativos a contrato de rateio serão classificados na modalidade de aplicação 71. Ressalta-se que todas essas modalidades de aportes de recursos são associadas ao elemento de despesa 70 (Rateio pela participação em Consórcio Público).

Não havendo relação com o contrato de rateio, há de se observar se a situação corresponde a uma transferência conforme disposições dos arts. 24 e 25 da Lei Complementar n. 141/2012, separando-se, nesse caso, as transferências decorrentes da cobertura de restos a pagar cancelados (modalidade de aplicação 75) daquelas decorrentes da complementação de aplicações mínimas em saúde referentes ao exercício anterior (modalidade de aplicação 76). Os demais aportes são classificados na modalidade de aplicação 70. Essas três modalidades são associadas a elementos de contribuições (41) ou auxílios (42).

Ainda nos casos em que não haja relação com o contrato de rateio, há de se observar se há ou não delegação ou descentralização orçamentária. Havendo, a classificação será composta pela modalidade de aplicação 72 (Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos), conjugada com um elemento de despesa específico que represente gasto efetivo (30, 39, 51 etc.).

Desse modo, e em conformidade com o que dispõe o art. 8º da Lei Federal n. 11.107/2005 anteriormente citada, o município, ao entregar recursos para programas e elementos de despesa determinados, condiciona o consórcio a prestar contas aos consorciados que transferem os recursos, de forma que as despesas geradas sejam consolidadas nas contas destes entes consorciados.

Devidamente fundamentado, passo à conclusão.

Conclusão: pelo exposto, respondo, em tese, à indagação proposta para concluir, nas condições transcritas na fundamentação, pela **possibilidade de se computarem, na apuração do mínimo de aplicação em saúde, aquelas despesas efetivamente realizadas com os serviços públicos de saúde — discriminadas no art. 3º da Lei Complementar n. 141/2012 e da Instrução Normativa n. 19/2008, com redação alterada pela Instrução Normativa n. 08/2011 — na aplicação do percentual mínimo de 15% destinado aos municípios**, desde que respeitada a classificação disposta na Portaria Conjunta STN/SOF n. 1, de 20 de junho 2011, c/c a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, e atendidas as diretrizes do acesso universal, igualitário e gratuito, em conformidade com os planos de saúde de cada ente, financiados com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Nestes termos, é o parecer que submeto à consideração.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 10/04/2013, presidida pela conselheira Adriene Andrade; presentes o conselheiro substituto Licurgo Mourão, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro em exercício Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Sebastião Helvecio.

⁷ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Parte_I_PCO2012.pdf>. Acesso em: 24 out. 2012.