



Processo : 911994 (apensado ao Processo n. 678990 – PCA exercício de 2002)
Natureza: Pedido de Reexame
Ano ref. : 2014
Órgão : Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Amparo
Responsável: José Inocêncio Barbosa Drumond

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. José Inocêncio Barbosa Drumond, Prefeito do Município de Bom Jesus do Amparo, exercício de 2002, contra a decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal, na Sessão de 20/08/2013, conforme Ementa e Notas Taquigráficas de fls. 130 a 135 dos autos de n. 678990, que emitiu parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da LC n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), tendo em vista a seguinte irregularidade:

. Aplicação de 8,92%, da Receita Base de Cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, inferior ao percentual mínimo previsto para esse exercício, nos termos do art. 77 do ADCT da Constituição Federal/88, com a redação dada pelo art. 7º, da Emenda Constitucional n. 29/2000.

Por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro Substituto Relator, conforme despacho à fl. 12, os autos retornam a esta Coordenadoria para exame das alegações recursais apresentadas, como segue:

Das razões recursais - fls. 14 a 20 e documentos de fls. 21 a 38.

No documento de fls. 14 a 20, subscrito pelos procuradores do Sr. José Inocêncio Barbosa Drumond, consta que no Pedido de Reexame apresentado em 05/02/2014, o Recorrente pediu deferimento de prazo a fim de obter, junto ao Município, a documentação necessária para demonstrar o cumprimento do mínimo constitucional na Saúde. Consta também, que de acordo com a documentação recebida pelo Recorrente após apresentação do Pedido de Reexame, ficou comprovada a aplicação do mínimo constitucional de 15% em saúde.



Argumenta que o Órgão Técnico do TCEMG, ao avaliar as contas de 2002, inobservou que nesse exercício havia no Município a unificação entre as Secretarias de Saúde, Saneamento e Assistência Social, conforme esclarecido no Ofício 030/2014, enviado pelo atual Prefeito Municipal, Sr. Pedro dos Santos Moreira. Assim, os gastos e investimentos nessas áreas foram também unificados para fins contábeis e de destinação de recursos.

Informa que o Balancete da Despesa por Função evidencia aplicação de recursos de R\$43.392,81 em Assistência Social, R\$429.429,67 em Saúde e R\$19.797,32 em Saneamento Básico. Dessa forma, o somatório desses gastos de R\$492.619,80, representa 17,41% da receita base de cálculo (R\$2.829.348,74), atingindo, portanto, o mínimo constitucional tido equivocadamente como não atendido.

Ressalta que, desde a entrada em vigor da EC n. 29/2000, surgiram inúmeras controvérsias em relação às despesas que se enquadrariam como Ações e Serviços Públicos de Saúde, sendo que a matéria somente foi regulamentada com a edição da Lei Complementar Federal n. 141/12, especialmente nos seus arts. 3º e 4º. Em relação aos municípios mineiros, cujas contas são submetidas à apreciação deste Tribunal, os gastos com Saúde foram analisados principalmente com base nas suas instruções normativas, que conflitavam com a Resolução n. 322/03 do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Alega que a Sétima Diretriz da citada Resolução estabelece que não seriam considerados como gastos com ações de Saúde aqueles relativos a saneamento básico e à preservação e correção do meio ambiente. Contradizendo esta disposição, o art. 3º da INTC n. 11/2003, vigente em 2004, determinava a inclusão desses gastos no cômputo da aplicação na Saúde, regra esta mantida no art. 3º da INTC n. 19/2008, ora em vigor.

Acrescenta que havia dificuldade de interpretação do que seriam ou não inserido como gastos com Saúde, possivelmente devido ao lapso temporal decorrido entre a aprovação da EC n. 29/2000 e a vigência da LC n. 141/12. Cita manifestação deste Tribunal,



consubstanciada no Processo n. 787.182, Sessão de 03/08/2010, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada.

Inferre que, no julgamento das contas do Governo Estadual de 2010, o Tribunal considerou, para comprovar a aplicação de gastos com a Saúde, as despesas realizadas pela COPASA com saneamento básico, utilizando-se como parâmetro a INTC n. 19/08.

Que nos casos em questão, depois de fixada a premissa de que os gastos com saneamento deveriam compor o índice constitucional, foi permitida vista ao Ordenador de despesa para que apresentasse documentação comprobatória das despesas correspondentes, sendo naquela ocasião, demonstrada a existência de gastos suficientes para atingir o mínimo exigido de aplicação na Saúde, foram as contas reexaminadas e aprovadas.

Enfatiza que no presente caso, não foram incluídas no cálculo do percentual de recursos aplicados na Saúde, as despesas realizadas com saneamento no valor de R\$19.797,32 (incluindo Manutenção das atividades e melhoria da rede de esgoto sanitário, Construção de banheiros e fossas sépticas etc), conforme Balancetes da Despesa juntados aos autos, devendo o referido valor ser reconsiderado como tal.

Suscita que outro item desconsiderado pelo Órgão Técnico diz respeito à Assistência Social. Que a Lei n. 8.742, de 07/12/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, estabelece em seu art. 1º que ela visará garantir o atendimento às necessidades básicas da população, donde se incluem os gastos com a saúde. Transcreveu-se o art. 2º da citada lei, que trata dos objetivos pretendidos pela Assistência Social.

Justifica que de acordo com documentação anexa, “constatou-se que dentre as despesas ordenadas pelo Recorrente em 2002 estão os serviços fisioterápicos e psicológicos, auxílio à APAE para tratamento de aluno, fornecimento de leite integral, farinha multimistura e óleo de soja para crianças desnutridas, entre outros, ou seja, despesas estas destinadas à



habilitação e à reabilitação de pessoas com deficiência e ao amparo das crianças e adolescentes.”

Entende, portanto, que ficou evidenciado o atendimento do percentual mínimo na Saúde, haja vista a unificação das Secretarias, destinando-se recursos simultaneamente às pastas de Saúde, Saneamento e Assistência Social, bem como a legitimidade, àquela época, da interpretação ampla do termo, abarcando as atividades referentes ao saneamento básico e à assistência social.

Ao final, espera o Recorrente que seja considerada, para fins de cumprimento da aplicação mínima na Saúde, a documentação juntada aos autos, que demonstram fielmente os recursos e investimentos feitos no exercício de 2002.

Análise das justificativas às fls. 14 a 20 e documentos de fls. 21 a 38:

Informa-se que o estudo técnico de fls. 104 a 108 – Processo n. 678990, em atendimento ao despacho de fls. 92/93, foi feito com base na defesa apresentada no Processo Administrativo n. 697806, tendo em vista a conexão da matéria tratada, notadamente no que se refere ao apontamento relativo à aplicação do índice constitucional mínimo na Saúde, exercício de 2002, haja vista o disposto na Decisão Normativa n. 02/2009, deste Tribunal.

Isso se deveu ao fato de ter sido constatada divergência entre as informações apresentadas na Prestação de Contas Anual (PCA/2002), Processo n. 678990 e o apurado na inspeção (Processo n. 683228, convertido no Processo Administrativo n. 697806), quanto ao percentual aplicado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde em relação à Receita Base de Cálculo, sendo apurado, respectivamente, 15,18% na PCA e 8,92% na inspeção. Embora tenha sido assegurado o princípio do contraditório e da ampla defesa ao Responsável, não houve manifestação a respeito nos autos da prestação de contas, à época, conforme se observa às fls. 91 a 102 – Processo n. 678990.



Reitera-se que no mencionado estudo de fls. 104 a 108 – Processo 678990 foi ratificado o valor de aplicação nas ações de saúde apurado pela equipe de inspeção de R\$252.323,60, correspondente a 8,92% da Receita Base de Cálculo (R\$2.829.348,74), em síntese, devido a não apresentação de fatos novos capazes de modificar o valor/percentual constatado “*in loco*”, conforme Processo n. 697806.

Verifica-se que o “Quadro demonstrativo da aplicação na saúde – Recursos próprios”, exercício de 2002, fl. 22, evidencia gastos com a saúde no total de R\$429.429,67, sendo que deste total R\$221.541,58 originam-se de recursos de convênios, resultando numa aplicação de recursos próprios na ordem de R\$207.888,09, que corresponde a 7,36% da Receita Base de Cálculo (R\$2.821.024,47). O valor da aplicação não é condizente com o apresentado na PCA/2012, que não considera dedução de convênios, ou seja, indica como aplicação o valor de R\$429.429,67, enquanto que na Receita Base de Cálculo deixou de serem consideradas Outras Receitas Correntes de R\$8.324,27 (códigos 1910.01.00 e 1931.01.00).

Já à fl. 23, foi anexado “Quadro demonstrativo da aplicação na saúde”, exercício de 2002, que retrata gastos com a saúde no total de R\$429.429,67, que corresponde a 14,11% da Receita Base de Cálculo de R\$3.042.566,05, contemplando receitas de R\$140.241,58 e R\$81.300,00 códigos 1600.05.99 e 1761.04.00, respectivamente, que não compõem a base de cálculo. Os informativos de fls. 24, 25 e 27 indicam de forma analítica (por Subfunção/Programa e por elemento de despesa) execução de despesas inerentes à saúde de R\$429.315,52.

Registre-se que os Anexos XIV e XV constantes da PCA/2002, encaminhada inicialmente por meio do SIACE, demonstram uma Receita Base de Cálculo de R\$2.829.348,74 e gastos com a Saúde de R\$429.429,67, o que corresponde a 15,18% daquela receita.

Foi juntado aos autos, fl. 26, informativo “Despesas Municipais com Saneamento da Administração Direta”, exercício de 2002, que retrata despesas empenhadas no total de R\$19.797,32, valor este que é igual ao registrado no Comparativo da Despesa autorizada



com a realizada, constante do SIACE/PCA/2002. Não foram apresentadas Notas de Empenho e respectivos comprovantes fiscais inerentes aos gastos nas ações e serviços de saneamento básico ora mencionados.

Às fls. 28 a 32, foi anexado Comparativo da Receita Orçada com a Realizada, que é condizente com o constante do SIACE/PCA/2002, enquanto que às fls. 33 a 35, consta “Balancete da despesa por Função”, indicando ter havido despesas empenhadas com Assistência Social de R\$43.392,81 (Função 08), com Saúde de R\$429.429,67 (Função 10) e com Saneamento de R\$19.797,32 (Função 17), que totalizam R\$492.619,80. Constatou-se que os gastos com Saneamento Básico e Assistência social conferem com os consignados no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, que integra a PCA/2002, conforme fls. 50 a 55.

Juntou-se também, fls. 36 a 38, “Quadro de Detalhamento de Despesas” que retratam os recursos orçados para o ano de 2002, pertinente à Unidade 03 – Saúde, Saneamento e Assistência Social, que perfazem R\$811.000,00.

Salienta-se que nas razões recursais apresentadas sustentou-se que, no exercício de 2002, houve aplicação de recursos na ordem de R\$492.619,80 nas Ações e Serviços Públicos de Saúde - compreendendo R\$43.392,81 relativo à Assistência Social, R\$429.429,67 com a Saúde e R\$19.797,32 com Saneamento Básico -, representando 17,41% da Receita Base de Cálculo, o que atenderia às disposições do art. 77 do ADCT da CF/88.

Depreende-se, porém, que do total de despesas realizadas consignado no Comparativo da Despesa - Função 10 da PCA/2002, bem como nestes autos, de R\$429.429,67, deva ser deduzido o valor de R\$177.106,07, alterando-se para R\$252.323,60, valor este que corresponde ao apurado quando da inspeção *in loco*, conforme indicado nos autos de n. 697806, uma vez que de acordo com o relatório da equipe de inspeção naquele montante foram computadas indevidamente despesas realizadas com recursos de convênios, sem que



tenham sido apresentadas nestes autos razões e ou documentos que pudessem reconsiderar o valor deduzido naquela ocasião.

É de se destacar que a defesa apresentada às fls. 911 a 1.144 do Processo Administrativo n. 697806 (decorrente de inspeção), acerca da aplicação de percentual inferior ao mínimo exigido nas ações de Saúde (8,92%), fora objeto de análise no reexame técnico realizado por esta Coordenadoria, conforme item 1 de fls. 105 a 108 dos autos de n. 678990 (PCA de 2002), não sendo ela capaz de modificar os valores apurados na inspeção, mantendo-se naquela oportunidade o retratado no apontamento inicial feito às fls. 18, 19 e 27 do Processo Administrativo 697806, conforme se verifica nas cópias de fls. 56 a 58.

Em relação às despesas com Assistência Social de R\$43.392,81, verifica-se por meio do Comparativo da Despesa autorizada com a realizada, que o referido valor é composto de gastos com “Manutenção das atividades de assistência social geral” de R\$18.300,52, “Auxílios e donativos a carentes para transportes para tratamento de saúde” de R\$18.883,08, “Manutenção do Fundo Municipal de Assistência Social” de R\$680,00 e “Aquisição de cestas básicas para doação a famílias de baixa renda” de R\$5.529,21.

Ressalta-se que a Lei n. 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, no seu art. 7º, estabelecem os princípios que norteiam as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), destacando-se entre eles, os da universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência e igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie.

O art. 13 da mencionada Lei estabelece que a articulação das políticas e programas, a cargo das comissões intersetoriais, abrangerá, em especial, as atividades de alimentação e nutrição; saneamento e meio ambiente; vigilância sanitária e farmacoepidemiologia; recursos humanos; ciência e tecnologia; e saúde do trabalhador.



A Portaria nº 2.047/GM de 05 de novembro de 2002, do Ministério da Saúde, aprova, na forma de Anexo, as Diretrizes Operacionais para a Aplicação da Emenda Constitucional n. 29, de 2000, sendo que o seu art. 6º estabelece:

“Art. 6º Para efeito da aplicação do art. 77 do ADCT, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, relacionadas a programas finalísticos e de apoio que atendam, simultaneamente, aos princípios do art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

- I – sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito;*
- II – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada Ente Federativo;*
- III – sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde.”*

O art. 7º do referido Anexo, estabelece quais despesas poderão ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde, enquanto que o art. 8º, as que não serão consideradas como tal, para efeito da aplicação do art. 77 do ADCT, desde que atendidos os princípios e diretrizes mencionados no seu art. 6º.

Ressalta-se que dentre as ações que não são consideradas como aplicação na saúde preconizadas no art. 8º do Anexo em questão tem-se:

“Ar. 8º (...)
(...)

VII – ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços referidos no art. 7º, bem como aquelas não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;”

Ademais, é de se destacar que ações de assistência social foram expressamente excluídas da composição dos gastos passíveis de serem considerados para fins do cumprimento do mínimo constitucional da saúde, tanto na Resolução n. 322, de 08/05/2003, do Conselho Nacional de Saúde (Sétima Diretriz), como na INTC n. 008/2011 (Art. 1º, § 2º, inciso VIII) e no art. 4º, inciso VIII, da Lei Complementar n. 141, de 2012.

Registre-se que não obstante, no exercício de 2002, tivesse sido unificada em uma única Secretaria Municipal, simultaneamente as atividades inerentes à Saúde, Saneamento e Assistência Social, não se pressupõe que todos os gastos realizados por tal Unidade possuam



legitimidade para compor os gastos com Saúde, a teor das disposições do art. 77 do ADCT da CF/88. Dessa forma, entende-se que os gastos com assistência social de R\$43.392,81 não são computáveis para fins do cumprimento do mínimo constitucional exigido com Ações de Saúde.

Por outro lado, constatou-se que no Comparativo da Despesa Autorizada com a Despesa Realizada, extraído do SIACE/PCA/Remessa/2002, fls. 50 a 55, constam registros de gastos com Saneamento Básico de R\$19.797,32, sendo R\$9.136,81 pertinentes à Manutenção das Atividades do Abastecimento de Água (020030011745200212026); R\$2.344,77 à Manutenção das Atividades da Rede de Esgoto Sanitário (020030011745200212027); R\$3.119,60 à Construção, Ampliação e Melhorias da Rede de Abastecimento de Água (020030011745200213009) e, R\$5.196,14 à Construção, Ampliação e Melhorias da Rede de Esgoto Sanitário (020030011745200213011), valores que são condizentes com os retratados na documentação de fls. 26 e 34.

Há que ser ressaltado que de acordo com o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, que integra a PCA/2002 e demais documentos constantes dos autos de n. 678990, bem como destes autos, não há evidências de que tenha ocorrido recebimento de receitas oriundas de convênios destinadas a ações típicas de saneamento básico.

Nesta oportunidade, em face do disposto no inciso IV do art. 3º da INTC n. 11/2003 e, em decisões precedentes havidas neste Tribunal em casos análogos, como por exemplo, nos Processos ns. 787182 (Pedido de Reexame ref. PCA/2009, Processo 679252, Município de Nova Lima – Sessão 1ª Câmara de 27/03/12); 695502 (PCA/2004, Município de Jaguaráçu, Sessão 2ª Câmara de 24/10/13); 659528 (PCA/2001, Município de Campina Verde, Sessão 2ª Câmara de 06/02/14) e 863001 (Pedido Reexame ref. PCA/2003, Processo 686088, Município de Pedra Dourada, Sessão 2ª Câmara de 24/10/13) é de se admitir que as despesas com a construção, ampliação e melhorias dos sistemas de abastecimento de água e esgoto sanitário no montante de R\$19.797,32 possam compor o cálculo do percentual de recursos aplicados na Ações e Serviços Públicos de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



Assim, com base na documentação anexada aos autos, em que pese não ter sido apresentadas NEs e respectivos comprovantes fiscais inerentes aos gastos com saneamento básico, ao se incluírem as despesas apropriadas pelo Município com ações dessa natureza de R\$19.797,32, às apuradas na inspeção de R\$252.323,60 no cômputo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, tem-se uma aplicação de R\$272.120,92, representando 9,62% da receita base de cálculo (R\$2.829.348,74).

CONCLUSÃO:

Conforme ficou demonstrado, ao se computar o valor de R\$19.797,32, relativo a despesas com saneamento básico como gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, que somado aos demais gastos de R\$252.323,60, retificou-se o total de despesas aplicado nessas ações para R\$272.120,92, que corresponde a 9,62% da receita de impostos e transferências, não cumprindo o percentual mínimo exigido no art. 77, do ADCT da Constituição Federal/88, com redação dada pelo art. 7º, da Emenda Constitucional n. 29/2000.

Pelo exposto, opina-se, s.m.j., pela manutenção da decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal, na Sessão de 20/08/13, conforme Notas Taquigráficas de fls. 130 a 135 dos autos de n. 678990, que emitiu parecer prévio pela rejeição das contas relativas ao exercício de 2002, nos termos do inciso III do art. 45, da LC n. 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal).

À consideração superior,
DCEM/3ª CFM, em 25/03/2014.

Josimar Alves Mariano
Analista de Controle Externo
TC 2313-0