

005

**ORÇAMENTO PÚBLICO
EM DISCUSSÃO**

**Análise das recomendações do TCU
sobre despesas em Saúde**

Renato Jorge Brown Ribeiro

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Editores

Renato Jorge Brown Ribeiro
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Róbison Gonçalves de Castro

Equipe Técnica

Thiago de Azevedo Barbosa

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Análise das recomendações do TCU sobre despesas em Saúde

Renato Jorge Brown Ribeiro*

2013

* Consultor de Orçamentos do Senado Federal (rjbrown@senado.gov.br)

Resumo

Este artigo discute o cumprimento dos limites constitucionais e legais relacionadas com a Saúde por parte do Poder Executivo, tendo por base, especificamente, as avaliações do TCU. Apura-se que a sistemática utilizada não reflete a execução efetiva dos recursos aplicados na saúde, em virtude da contabilização dos recursos empenhados, inscritos em restos a pagar e apropriados como despesas de saúde serem anuladas no exercício seguinte. Nos quatro exercícios analisados pelo TCU (2007-2010) utilizando-se do critério do que foi efetivamente executado dos restos a pagar apenas no exercício de 2009, a União conseguiu lograr atingir o limite constitucional de forma plena. O TCU emitiu Acórdão determinado a execução efetiva dos restos a pagar da saúde utilizados para atingir os limites constitucionais, estando em fase de recursos. Destaca, por fim, ser pertinente questionar os critérios de contabilização atualmente utilizados por representar fragilidade metodológica apontada pelo TCU.

Análise das recomendações do TCU sobre despesas em Saúde

Renato Jorge Brown Ribeiro

1. Introdução

Este artigo discute o cumprimento dos limites constitucionais e legais relacionadas com a Saúde por parte do Poder Executivo, tendo por base, especificamente, as avaliações do TCU.

2 Análise

2.1. Limites Constitucionais e Legais

A Emenda Constitucional nº 29/2000 é auto-aplicável. Suas exigências e efeitos são imediatos. Além de definir os limites mínimos de aplicação em saúde, estabelece regras de adequação para o período de 2000 a 2004. A partir daí, os cálculos dos limites, os critérios de rateio dos recursos, as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde e as normas de cálculo dos montantes a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, serão definidos por meio de Lei Complementar.

“Art.198.....”

“§ 1º (parágrafo único original).....”

“§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:” (AC)

“I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;” (AC)

.....

“§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:” (AC)

“I – os percentuais de que trata o § 2º;” (AC)

“II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;” (AC)

“III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;” (AC)

“IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.” (AC)

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

“Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:”(AC)“

“I – no caso da União:” (AC)

“a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;” (AC)

“b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;” (AC)

.....

“§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.

A Lei Complementar nº 141/12 pereniza, no caso da União os limites definidos na Emenda Constitucional :

Art. 5º A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

De forma ainda mais incisiva, a Lei Complementar, a partir de sua publicação, definiu de forma bastante restritiva os conceitos do que vem a ser despesa em saúde:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

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.

2.2. O TCU- Competências e Constatações

A Constituição Federal no seu art. 71, I e II, estabelece:

"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;"

Ao exercer o seu papel constitucional de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para sua apreciação junto ao Congresso Nacional, o Tribunal de Contas expurgou despesas contabilizadas e efetivamente não executadas e, na análise das contas do período de 2007 a 2011 identificou uma série de exercícios onde os limites não teriam sido efetivamente cumpridos.

2.3. Problema Identificado

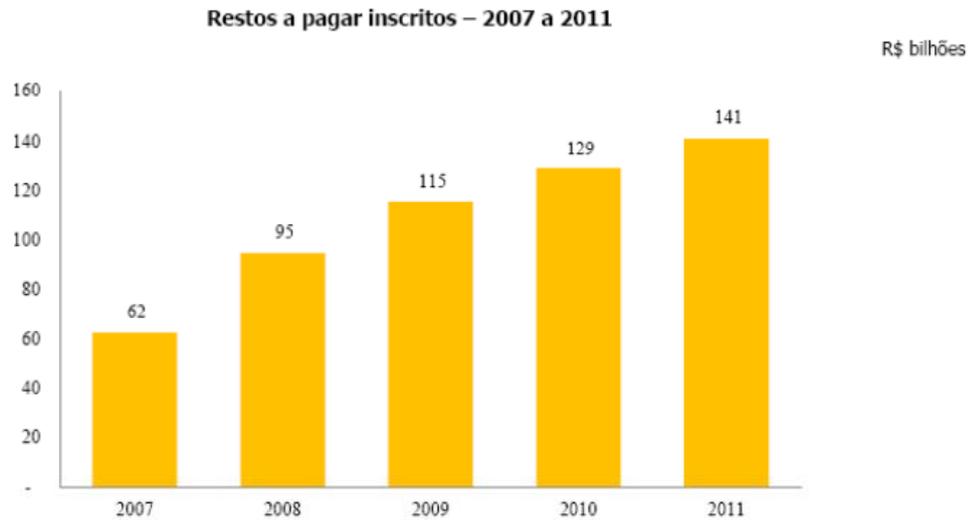
A União, nos termos do art. 198, § 2º da Constituição Federal, deve aplicar percentual mínimo em ações e serviços públicos de saúde a ser definido em lei complementar, só aprovada em 2012. Enquanto essa lei não foi publicada, a União devia aplicar a regra de transição estabelecida no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/1988. Segundo esse dispositivo, o valor mínimo do ano corrente é apurado aplicando-se sobre o montante empenhado do exercício anterior a variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB. As Leis de Diretrizes Orçamentárias estabeleciam critérios gerais de aplicação e contabilização das despesas de saúde para a União.

A questão levantada pelo Tribunal de Contas da União envolve a não execução dos restos a pagar inscritos, uma vez que para o cálculo do atendimento ou não do dispositivo constitucional o Poder Executivo tem utilizado o total empenhado no ano e parte expressiva do inscrito em restos a pagar é anulado no decorrer do exercício, o que leva a uma inversão de situação em relação a adimplência ou não da obrigação constitucional, conforme a situação a seguir:

Déficit identificado pelo TCU nas despesas constitucionais de saúde

- a) 2007- R\$ 191,6 milhões
- b) 2008- R\$ 358 milhões
- c) 2009- excesso de R\$ 242 milhões
- d) 2010- R\$ 1.885 bilhões

A situação torna-se grave pelo aumento excessivo das inscrições em restos a pagar por parte do Poder Executivo e pela inscrição de expressivo montante de emendas parlamentares que não são executadas durante a vigência do orçamento (cerca de 20% do total de RP não processado).



Fonte: Siafi.

Restos a pagar por ano do empenho – Execução no exercício de 2011

R\$ milhões

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
2002	8	1	0	7	0	0	0	0
2003	32	4	1	28	0	0	0	0
2004	125	37	6	81	0	0	0	0
2005	330	155	18	156	8	4	0	4
2006	585	308	54	222	34	6	2	26
2007	1.737	363	293	1.080	2.675	1.413	357	906
2008	1.890	289	569	1.032	6.891	2.737	1.297	2.857
2009	2.613	81	1.357	1.175	21.318	5.864	7.662	7.792
2010	18.132	2.750	17.484	419	72.516	5.076	44.956	22.484
Total	25.451	3.989	19.784	4.200	103.443	15.100	54.273	34.069

Fonte: Siafi.

Restos a Pagar Inscritos por Poder e Órgão - Exercício de 2011 (*)

R\$ milhares

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar)
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Exercícios Anteriores	Do Exercício	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Poder Executivo	7.174.775	16.798.157	30.271.364	83.218.241	464.278.214
2. Poder Legislativo	384	11.161	369.939	463.234	1.136.110
2.1. Câmara dos Deputados	384	9.268	297.557	336.459	668.381
2.2. Senado Federal	0	1.892	6.280	60.743	314.996
2.3. Tribunal de Contas da União	0	1	66.103	66.032	152.733
3. Poder Judiciário	66.287	47.061	338.924	1.833.120	2.985.879
3.1. Conselho Nacional de Justiça	30	51	4.438	69.135	78.085
3.2. Supremo Tribunal Federal	0	1	0	43.444	116.981
3.3. Superior Tribunal de Justiça	9.811	11.129	7.139	85.215	118.712
3.4. Justiça Federal	5.278	7.460	143.505	689.784	1.471.651
3.5. Superior Tribunal Militar	46	395	238	13.735	19.629
3.6. Justiça Eleitoral	10.590	11.372	65.749	433.606	635.695
3.7. Justiça Trabalhista	39.321	13.130	108.930	400.403	446.695
3.8. Tribunal de Justiça do DF e Territórios	1.211	3.522	8.925	97.798	98.432
4. Ministério Público da União	1.386	3.735	35.149	367.776	346.276
Total	7.242.832	16.860.113	31.015.376	85.882.371	427.160.113

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais e Secretaria do Tesouro Nacional.

Ressaltamos ainda, a decisão do TCU exarada no âmbito do Acórdão nº 2670-TCU - Plenário, de 10 novembro de 2010, na apreciação do TC 021.380/2009-3:

Acordao :

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento relativo à verificação da conformidade jurídica e técnica da metodologia empregada pelo Poder Executivo, com vistas a aferir o cumprimento do mínimo constitucional de gastos com ações e serviços de saúde, no período de janeiro a dezembro 2009, bem como avaliar impactos do cancelamento dos restos a pagar na contabilização de valores para este fim nos exercícios de 2007 e 2008.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Saúde - MS, à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda - MF, e à Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que, até a promulgação da lei complementar prevista §3º do art. 198 da Constituição Federal, ou de outro dispositivo legal que venha a dispor sobre a matéria e sem prejuízo do percentual mínimo a ser anualmente empregado em ações e serviços públicos de saúde, adotem as providências cabíveis para:

9.1.1. garantir a aplicação nas sobreditas ações e serviços, mediante dotação específica, de montante equivalente aos valores de restos a pagar que porventura sejam cancelados ou que cuja vigência tenha expirado, considerados no cumprimento do limite mínimo em saúde do seu respectivo ano de inscrição, a partir do exercício de 2009;

9.1.2. realizar o procedimento previsto na alínea anterior em prazo não superior ao término do exercício seguinte ao do cancelamento ou ao do término da vigência de restos a pagar considerados para fins de cumprimento do limite mínimo com saúde, restrita a compensação ao montante que comprometeria o alcance do mínimo constitucionalmente previsto;

9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda - MF, que

adote providências cabíveis para incluir no Demonstrativo das Despesas com Saúde, Anexo XV do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, os percentuais de apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços de saúde, previstos na Constituição Federal (art. 198, § 2º, combinado com art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), relativamente aos exercícios imediatamente anteriores (pelo menos dois), devidamente atualizados, ou seja, deduzindo-se os respectivos valores de restos a pagar cancelados, cujos empenhos foram considerados na apuração dos referidos exercícios, a fim de dar maior transparência na apuração desses percentuais;

9.3. determinar à Secretaria deste Tribunal responsável pela apuração do mínimo constitucional de saúde que não considere, na base de cálculo dos valores empenhados, os valores aplicados na forma da determinação constante do subitem 9.1. acima, com vistas a evitar dupla contagem no âmbito do cálculo do percentual mínimo do exercício correspondente;

9.4. autorizar o encaminhamento de cópia do presente Relatório, bem como do Voto e Acórdão a serem proferidos, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda - MF, à Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, e ao Ministério da Saúde - MS;

9.5. determinar o monitoramento do cumprimento do presente acórdão;

9.6. arquivar os autos

Este Acórdão, no último ano e meio foi atacado por dois recursos movidos pela AGU, tendo o embargo sido denegado e o recurso de reconsideração ainda estar sob fase de apreciação.

3. Conclusão

Pelas informações encaminhadas pelo TCU até as contas de 2011 há uma sistemática que não reflete a execução efetiva dos recursos aplicados na saúde, em virtude da contabilização dos recursos empenhados, inscritos em restos a pagar e apropriados como despesas de saúde serem anuladas no exercício seguinte.

Nos quatro exercícios analisados pelo TCU (2007-2010) utilizando-se do critério do que foi efetivamente executado dos restos a pagar apenas no exercício de 2009 a União conseguiu lograr atingir o limite constitucional de forma plena. O TCU emitiu Acórdão¹ determinado a execução efetiva dos restos a pagar da saúde utilizados para atingir os limites constitucionais, estando em fase de recursos.

Isto posto, é pertinente questionar os critérios de contabilização atualmente utilizados por representar fragilidade metodológica apontada pelo TCU.

¹ Acórdão nº 2670-TCU - Plenário