



Processo nº: 22370/10

Jurisdicionada: Secretaria de Saúde do DF e Secretaria de Fazenda do DF

Assunto: Limite de Aplicação de Recursos em Saúde

Montante em Exame (aplicações com fontes vinculadas, em 2010): R\$ 1.224.815.487,13

Ementa: Verificação da aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde, referente ao exercício de 2010. Demonstrativos publicados em conformidade com as normas constitucionais afetas à matéria e decisões deste Tribunal. Diligências determinadas pela Decisão nº 4.244/11, acolhendo sugestões do *Parquet* (Parecer nº 0882/2011-DA). Contas de Governo – Exercício de 2010, já apreciadas pelo Tribunal. Pela ratificação do cumprimento, em 2010, do limite mínimo de aplicação de recursos em saúde. Arquivamento.

Senhor Inspetor,

Trata-se de análise do cumprimento de diligência constante da Decisão nº 4.244/2011, fls. 138/139, em cujo item IV ficou determinado o encaminhamento das prestações de contas dos contratos de gestão firmados pela Secretaria de Saúde, detalhando os valores repassados em 2010 e que foram, de fato, aplicados em ações e serviços públicos de saúde – ASPS no Distrito Federal.

2. Embora a análise do cumprimento da diligência tenha restado prejudicada, conforme registrado na Instrução de fls. 142 a 145, entende-se que se pode empreender, já nesta oportunidade, reavaliação do cumprimento do limite mínimo de aplicação em saúde, referente ao exercício de 2010, em atenção ao reportado no item V da Decisão em análise, expressado nos seguintes termos:

“V - autorizar o retorno dos autos à 5ª ICE, para as providências cabíveis, devendo após o resultado da diligência reavaliar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde, referente ao exercício de 2010, tendo em vista os apontamentos suscitados pelo Parquet (§§ 17 a 19 do Parecer nº 0882/2011-DA).” (Grifamos)

3. Quando da anterior instrução processual, Informação de fls. 107 a 115, as proposições deste corpo técnico foram no sentido de considerar atendido, em 2010, o limite mínimo de aplicações em ASPS. Na mesma direção, tendo em conta referida instrução processual, também foram as conclusões lançadas no então Projeto de Parecer Prévio relativo às Contas de Governo do mesmo exercício, transformado no Parecer Prévio aprovado pelo Plenário desta Casa na Sessão Especial nº 517, realizada em 28.07.2011.



4. Ocorre que no Parecer nº 0882/2011-DA, de 19.08.11, portanto após a apreciação das respectivas Contas de Governo de 2010, o Ministério Público que oficia junto a esta Corte de Contas lançou as seguintes conclusões nos presentes autos, na parte que interessa:

*17. Ao estabelecer constitucionalmente percentuais mínimos de aplicação de recursos na área da saúde, o legislador Constituinte, representante legítimo da vontade popular, quis proteger o próprio direito à vida, visto ser a saúde o seu corolário. Assim, levando-se em consideração tudo o que foi exposto acima e tendo em vista que o Governo do Distrito Federal e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal tomaram ciência da Decisão n.º 6608/2010 (fls.86-89), o Ministério Público entende que **não foi gasto o mínimo exigido constitucionalmente pela Administração Pública do Distrito Federal com ações e serviços públicos de saúde no ano de 2010.***

18. Como houve violação de norma constitucional pelos gestores públicos, e é competência do Tribunal a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal, especialmente em casos de ilegalidade e irregularidade (artigos 3º, 117, 118 e 119 do RITCDF), o Ministério Público entende que os responsáveis devem ser ouvidos em audiência, para apresentação das respectivas razões de justificativa. Como no exercício de 2010 o Distrito Federal teve, de forma atípica, quatro Governadores diferentes, entende-se que devem ser chamados o Sr. ROGÉRIO SCHUMANN ROSSO, que geriu a Capital até 31/12/2010, e sua Secretária de Estado de Saúde, a Sr.ª FABÍOLA DE AGUIAR NUNES, pois ambos receberam comunicação do Tribunal sobre a Decisão n.º 6608/2010, alertando-os sobre a necessidade de majoração das aplicações mínimas de recursos em ASPS até o fim do exercício.

*19. Também, é de fundamental importância que o Tribunal firme entendimento de que somente podem ser levados em consideração no cômputo do mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde os valores efetivamente gastos no exercício em análise. Ainda, e tendo como base a Resolução n.º 322/2003 do CNS, que para efeito da aplicação da EC n.º 29, somente podem ser consideradas despesas com ASPS as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, as relacionadas a programas finalísticos e de apoio que, simultaneamente, sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito, estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados no Plano de Saúde do Distrito Federal, **sejam de responsabilidade específica do setor de saúde** e sejam financiadas com recursos alocados por meio do Fundo de Saúde do DF. Finalmente, nos casos dos contratos de gestão, a Secretaria de Saúde deve apresentar prestação de contas ao Tribunal, detalhando os valores repassados para as associações que foram de fato empregados em ASPS.*

(Destaques presentes no texto original)

5. Dessa maneira, mesmo já tendo se pronunciado favoravelmente ao cumprimento da exigência constitucional relativa à destinação de recursos para a saúde no Distrito Federal, o Plenário achou por bem acolher esses apontamentos do



Parecer ministerial e exarou a Decisão nº 4.244/11, determinando que esta 5ª ICE procedesse à **reavaliação** do cumprimento do referido limite mínimo, nos termos antes transcritos.

6. Previamente a essa reavaliação, fazem-se necessárias algumas observações concernentes ao Parecer nº 0882/2011-DA, também com base nas transcrições retro indicadas. Nessa direção, vê-se que foi ressaltado pelo Órgão ministerial (parágrafo 17) que “**não foi gasto o mínimo exigido constitucionalmente pela Administração Pública do Distrito Federal com ações e serviços públicos de saúde no ano de 2010**”.

7. Os fundamentos para tal assertiva podem ser vistos nos **parágrafos 11 e 12** do mesmo Parecer, a saber: a) cômputo “**indevido**” de **restos a pagar** entre os valores considerados como ASPS, em 2010, resultando superávit de R\$ 61,7 milhões; e b) cômputo, também de forma “**indevida**”, dos valores aplicados por meio de contrato de gestão, no valor de R\$ 136,3 milhões.

8. Desse modo, segundo a avaliação realizada pelo *Parquet*, acaso fossem desconsiderados os valores de restos a pagar não processados, da ordem de R\$ 81,5 milhões, seria verificado déficit aproximado de R\$ 19 milhões (parágrafo 12 do Parecer 0882/2011-DA), **o que significaria não cumprimento do limite exigido**. Ademais, a situação seria agravada se também fossem desconsiderados os valores referentes aos contratos de gestão.

9. Todavia, com as vênias devidas, entende-se que a opinião expressada no Parecer ministerial não deve prosperar no tocante à análise em evidência, pelas seguintes razões: a uma, porque entre os critérios **vigentes** para apuração das aplicações em ASPS durante o exercício de 2010, insertos na Decisão nº 4.620/02, consta que “**devem ser consideradas as despesas liquidadas, acrescidas, ao final do exercício, dos restos a pagar não processados**” (conf. item f.8, da Decisão regente); a duas, porque esta Corte de Contas posicionou-se favoravelmente ao cômputo de outras despesas dirigidas à saúde que não realizadas diretamente pelos órgãos/entidades do complexo administrativo distrital, desde que “**voltadas à realização de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Distrito Federal**”, ao teor do item II da Decisão nº 6.608/2010, fl. 85. Os fundamentos para esse entendimento foram inicialmente apresentados na Informação nº 20/2010 – Segef (fls. 53 e ss.).

10. Assim, em consonância com a Decisão nº 6.608/2010, passaram a ser admitidas as despesas realizadas sob a forma de “*Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos*” (Modalidade de Aplicação – 50), referentes aos contratos de gestão antes referenciados. Até então, a Decisão nº 4.620/02 admitia, tão-somente, as despesas executadas diretamente pelos órgãos/entidades do Distrito Federal (Modalidade 90 - Aplicações Diretas).

11. Em relação à análise das prestações de contas dos contratos de gestão em epígrafe, tem-se que, para a finalidade especificada nos presentes autos, apenas se prestaria a informar se teria havido destinação de recursos para fazer frente a despesas não consideradas como ações e serviços públicos de saúde,



tendo em consideração as diretrizes da Resolução/CNS nº 322/03 e da Decisão nº 4.620/02. As demais avaliações, incluindo desvirtuamento na utilização de tais recursos, caberiam ao órgão competente para análise dessas mesmas contas, no caso a 2ª Inspeção deste Tribunal. De qualquer forma, referida análise, seja por esta ou por aquela Inspeção, encontra-se impossibilitada e não se sabe por quanto mais tempo perdurará tal situação.

12. Por outro lado, a reavaliação da execução dos restos a pagar inscritos ao final de 2010 mostrou que foram pagos cerca de R\$ 61,7 milhões e cancelados R\$ 19,7 milhões nas fontes vinculadas à saúde, segundo demonstrativo juntado à fl. 146. Dessa forma, considerados os cancelamentos de restos a pagar não processados, o valor inicial de R\$ 61,7 milhões fica reduzido para cerca de R\$ 41,9 milhões, mas ainda superavitário.

13. Assim, mesmo na ausência das prestações de contas, podem ser feitas algumas considerações. Nesse sentido, observe-se que o valor transferido para aplicação em saúde via contrato de gestão montou a R\$ 136,3 milhões, conforme discriminado na Informação nº 34/2011 – Segef, fl. 143. Ainda segundo a Informação referida, levantou-se que o valor R\$ 3,5 milhões, concernente aos Contratos de Gestão nºs 1 e 2/2010-SES, celebrados com a Cruz Vermelha Brasileira – Filial Município de Petrópolis, já foi objeto de conversão em Tomada de Contas Especial – TCE, segundo noticiado no Processo nº 16940/10.

14. Por sua vez, o restante dos R\$ 136,3 milhões foi destinado à manutenção do Hospital Regional de Santa Maria - HRSM, então operado pela Real Sociedade Espanhola de Beneficência e também pela própria Diretoria Geral de Saúde de Santa Maria (demonstrativo à fl. 143). Em relação a tais recursos, por terem sido destinados à operacionalização do HRSM, é de se esperar que a quase totalidade tenha sido aplicada em pessoal, medicamentos e outros materiais e equipamentos hospitalares, todos gastos considerados como ações e serviços públicos de saúde. Dessa quantia, apenas alguma parcela que por ventura tenha sido destinada ao custeio de atividade da própria entidade contratada, que não diretamente vinculada à operacionalização do referido Hospital, é que ficaria sujeita à exclusão do cômputo do limite em comento.

15. Observe-se que o superávit remanescente, no valor de R\$ 41,9 milhões, ainda se apresenta como de importante monta para fazer frente a possíveis exclusões de valores que não tenham sido aplicados em despesas consideradas ASPS, a exemplo da parcela de R\$ 3,5 milhões, objeto de TCE. Assim, seria necessário que cifra superior a R\$ 41,9 milhões fosse direcionada a despesas diferentes de ASPS para resultar descumprimento da regra constitucional.

16. Em sendo dessa maneira e tendo em vista que este Tribunal já apreciou e considerou em conformidade as Contas de Governo – Exercício de 2010, na parte referente às aplicações em ASPS, e tendo em conta que as análises referentes às prestações de contas antes referenciadas restam impossibilitadas nesse momento, além de estarem sob a competência de outra ICE e de autos próprios, não existe razão para que o presente Processo continue com a decisão em aberto.



17. De outra banda, tendo em consideração os problemas apresentados na presente verificação, entende-se que o cômputo dos recursos repassados por meio de contratos de gestão na apuração do limite mínimo previsto na EC nº 29/00 pode ser objeto de nova avaliação por parte desta Corte de Contas. Nesse sentido, espera-se que quando das apurações atinentes ao exercício de 2011, tratadas no Processo nº 23185/11, espera-se que a questão possa ser mais bem delineada, até em razão do alerta inserto no item III da Decisão nº 4.244/11. Por agora, até em homenagem ao princípio da segurança jurídica, não se pode querer excluir tais gastos do cômputo do limite relativo ao exercício de 2010.

18. Em face do exposto, e com os necessários ajustes às sugestões de fl. 145, apresentam-se as seguintes proposições ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da Instrução de fls. 142 a 145, bem assim da presente quota;
- II. em caráter de excepcionalidade: a) relevar o descumprimento da diligência determinada à Secretaria de Saúde do Distrito Federal no item IV da Decisão nº 4.244/11, deixando de determinar novas medidas em relação à questão nesta oportunidade, haja vista que as prestações de contas devidas estão sendo objeto de acompanhamento em autos específicos (Processos nº 16940/10 e 14437/11), no âmbito da 2ª Inspeção de Controle Externo; e b) considerar que os argumentos ora expendidos servem para atender o quanto determinado no item V daquele mesmo *decisum*;
- III. tendo em conta a presença de superávit remanescente de R\$ 41,9 milhões nas aplicações de recursos em ações e serviços públicos de saúde concernentes a 2010, bem assim considerando o fato de que as respectivas Contas de Governo daquele exercício já foram apreciadas por esta Corte na Sessão Especial nº 517, realizada em 28.07.2011, e tidas como regulares nesse aspecto, considerar cumprido, no exercício em referência, o limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde no Distrito Federal, consoante exigência estatuída no art. 198 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/00, assim ratificando a posição antes adotada em relação às respectivas Contas de Governo do mesmo exercício;
- IV. autorize o arquivamento dos presentes autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

À consideração do Senhor Inspetor.

Em 08 de dezembro de 2011.

Valdick Gonçalves Ribeiro Bomfim
Serviço de Gestão Fiscal – 5ª ICE
Chefe