

PARECER 15/2005

Obra pública. Construção de Centro Administrativo sede das Secretarias da Educação e Saúde. Custeio com recursos vinculados aos MDE, FUNDEF e ASPS. Consulta. Município de Arvorezinha. Conclusões pela impossibilidade.

Consulta o Senhor Prefeito Municipal de Arvorezinha para saber deste Tribunal de Contas acerca da *"possibilidade de aplicação de recursos vinculados ao ASPS, MDE e FUNDEF, para complemento da construção do Centro Administrativo Municipal"* naquele município *"visando disponibilizar espaços físicos a serem utilizados exclusivamente pelas Secretarias da Saúde e Educação"*.

A Consultoria Técnica examina a matéria e se manifesta, após extensa análise, conclusivamente nos termos que seguem:

a) consoante a estrita orientação consubstanciada no Parecer nº 35/99 da Auditoria não seria possível a utilização de recursos específicos do FUNDEF, e mesmo os demais vinculados à MDE, no complemento de Centro Administrativo, destinado a sediar a Secretaria da Educação;

b) tendo em vista que à Pasta a quem incumbe o trato das questões atinentes à saúde, compete, também, abarcar as matérias concernentes à assistência social, não haveria possibilidade de serem empregados recursos atinente às ASPS - ações e serviços públicos de saúde objetivando o custeio da construção de espaço físico, dentro do Centro Administrativo Municipal, destinado a abrigar a Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social.

A situação seria diferente caso a Secretaria atendesse apenas a área da saúde, eis que à mesma, nos termos do consignado no art. 9º, inciso III c/c art. 18, inciso I, todos da Lei nº Federal 8.080/90, cabe exercer a direção única do SUS no âmbito municipal, revelando-se indispensável para tanto a existência de uma sede administrativa. Este fato permitiria a exata especificação e o controle da despesa correspondente, em cotejo com o limite constitucional posto no inciso III do caput c/c § 4º, ambos do ar. 77 da Constituição Federal (grifos dos autores).

O Exmo. Sr. Conselheiro João Luiz Vargas encaminha à Auditoria a presente Consulta par fins de exame e parecer, sendo a esta Relatora distribuída.

É o relatório.

Como bem registrado pela Consultoria Técnica matéria análoga foi por mim analisada na Consulta, Processo nº 6914-0200/99-9, através do Parecer nº 35/99, no qual examinei questionamento endereçado a esta Corte pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Sinimbu sobre a possibilidade de se financiar com recursos do FUNDEF obra pública de construção de Centro Administrativo do Município, o qual abrigaria a Secretaria da Educação.

Naquele pronunciamento concluí, após exame da legislação aplicável, pela impossibilidade da utilização de verbas destinadas ao FUNDEF por falta de autorização legal, sinalando que a sede da Secretaria da Educação constituiria área física de órgão que faz parte da estrutura administrativa do município e, por mais indispensável que fosse à administração da Educação como todo e, por mais que viesse a beneficiar direta ou indiretamente a atividade ministrada nas escolas, não poderia ser enquadrada nos permissivos legais.

Acolhido dito pronunciamento em Sessão de 08-12-99 pelo Tribunal Pleno este se constitui precedente normativo que pode, como aventado pela Consultoria Técnica, bem responder a dúvida da autoridade Consulente no aspecto da utilização dos recursos do FUNDEF.

Relativamente à possibilidade de utilização dos recursos vinculados às ASPS - ações e

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

serviços de saúde para a complementação da obra de construção do Centro Administrativo, destinado a abrigar a Secretaria Municipal da Saúde e Assistência Social, tenho posicionamento que diverge do órgão técnico vez que, no meu entender, ainda que a Secretaria se cingisse apenas à área da Saúde sem alcançar a Assistência Social, ainda assim, a ausência de dispositivo legal autorizador à despesa impediria se realizasse legitimamente com recursos financeiros das ASPS.

Isto porque a Constituição da República, ao teor do art. 198, § 3º, reserva à Lei Complementar a fixação das "*normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal*".

Dai decorre logicamente que, se o texto Constitucional não estabelece - e nem deveria - a abrangência conceitual da expressão "ações e serviços de saúde", de tal matéria haverá de ocupar a própria Lei Complementar que venha a criar as normas para o controle dos gastos com recursos da saúde.

Com isto não se está a dizer que o administrador, enquanto não editada a lei complementar, a que alude o § 3º do art. 198 da CF, não possa utilizar os recursos vinculados às ASPS, mas que, admitindo-se neste interregno o uso de tais verbas se pautem pelas Diretrizes à aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 enunciadas pelo Conselho Nacional de Saúde, forçoso será observar as disposições das Quinta, Sexta e Sétima Diretrizes, as quais se ocupam de conceituar o que sejam "*despesas com ações e serviços públicos de saúde*" para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29/2000, à luz do próprio texto constitucional.

Com efeito, estabelece a Resolução nº 322 de 08 de maio de 2003, *verbis*:

Quinta Diretriz: *Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal e na Lei nº 8080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:*

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 com reflexos sobre as condições de saúde.

Parágrafo Único - Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços de saúde, realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios deverão ser financiadas com recursos alocados por meio dos respectivos Fundos de Saúde, nos termos do art. 77, § 3º do ADCT.

Sexta Diretriz: *Atendido ao disposto na Lei nº 8.080/90, aos critérios da Quinta Diretriz e para efeito da aplicação da EC 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, incluindo:*

I - vigilância epidemiológica e controle de doenças;

II - vigilância sanitária;

III - vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar, e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS;

IV - educação para a saúde;

V - saúde do trabalhador;

VI - assistência à saúde em todos os níveis de complexidade;

VII - assistência farmacêutica;

VIII - atenção à saúde dos povos indígenas;

IX - capacitação de recursos humanos do SUS;

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

X - pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS;

XI - produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos;

XII - saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde;

XIII - serviços de saúde penitenciários, desde que firmado Tempo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços;

XIV - atenção especial aos portadores de deficiência;

XV - ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores;

§ 1º No caso da União, excepcionalmente, as despesas com ações e serviços públicos de saúde da União financiadas com receitas oriundas de operações de crédito contratadas para essa finalidade poderão integrar o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido, no exercício em que ocorreram.

§ 2º No caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os pagamentos de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 1º.01.2000 para custear ações e serviços públicos de saúde, excepcionalmente, poderão integrar o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido.

Sétima Diretriz: Em conformidade com o disposto na Lei 8.080/90, com os critérios da Quinta Diretriz e para efeito da aplicação da EC nº 29, não são consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde as relativas a:

I - pagamento de aposentadorias e pensões;

II - assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada);

III - merenda escolar;

IV - saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XII da Sexta Diretriz, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria da Saúde ou por entes a ela vinculados;

V - limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);

VI - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes federativos e por entidades não governamentais;

VII - ações de assistência social não vinculadas diretamente a execução das ações e serviços referidos na Sexta Diretriz e não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;

VIII - ações e serviços públicos de saúde custeadas com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na primeira diretriz.

§ 1º No caso da União, os pagamentos de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito, contratadas para custear ações e serviços públicos de saúde, não integrarão o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido.

§ 2º No caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, as despesas com ações e serviços públicos de saúde financiadas com receitas oriundas de operações de crédito contratadas para essa finalidade não integrarão o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido, no exercício em que ocorrerem.

Como se sabe, a Constituição da República estabelece, em matéria orçamentária, a vedação de se vincular a receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, mas dentre as exceções prevê a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, bem como para a

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 167).

Em outras palavras, tão grande foi a preocupação do legislador constituinte com a Educação e com a Saúde que, excepcionando o princípio, vinculou receitas orçamentárias para permitir ao Administrador a verdadeira concreção das normas-objetivo (1) dos arts. 196 e 205 da Constituição. (2)

Dáí resulta que as disposições normativas que prevêm a utilização dos recursos das ASPS haverão de ser interpretadas restritivamente. Em outras palavras, não está o intérprete autorizado a criar, além das hipóteses previstas, situações outras que permitam a utilização dos recursos vinculados à saúde. Tampouco inserir, de forma forçada no conceito do que sejam "*ações e serviços de saúde*", obras cuja definição conceitual não encontra maior complexidade para fins de aplicação do texto constitucional (v.g. basta que se observem os arts. 5º, XXVIII, "a", 23, III e IV, 225, § 1º, IV, 37, XXI e 145, III).

Por estas razões, é necessário relembrar os cuidados a se ter na interpretação da legislação infraconstitucional que deverá ser compreendida à luz dos princípios, valores e diretrizes constitucionais, os quais revelam o seu verdadeiro espírito. E, em se tratando de normas-objetivo, tal é a sua importância, que vinculam o intérprete a interpretá-las de acordo exatamente com aqueles fins específicos.

Ora, o que se há de perguntar é, em que medida a construção de um centro administrativo, o qual abrigará a Secretaria da Saúde, irá implementar as finalidades de fazer da saúde o direito de todos; em que medida a construção de obra tendente a sediar a Secretaria da Saúde se constitui "política social ou econômica", via prevista pelo legislador constituinte para efetivamente tornar a saúde o direito de todos mediante acesso igualitário e universal.

Nesta perspectiva, o que é possível considerar como "*ações e serviços públicos de saúde*", enquanto não editada a competente lei complementar, serão aqueles relativos à promoção, proteção e recuperação da saúde, os quais atendam simultaneamente aos critérios do (1) acesso universal, igualitário e gratuito, (2) da conformidade com os objetivos e metas explicitadas nos Planos de Saúde de cada ente federado e o (3) da responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com outras políticas públicas ainda que com reflexos sobre as condições de saúde.

Serão, pois, segundo refere a Resolução nº 322/03 do Conselho Nacional de Saúde, ações e serviços vinculados sempre a programas finalísticos e de apoio, com os quais obras, especialmente edificações novas, não se podem confundir.

De todo o exposto, divergindo em parte do Informe nº 015/2005 da Consultoria Técnica, sugiro a remessa deste pronunciamento como resposta a Autoridade consulente.

É o parecer.

Auditoria, 12 de julho de 2005.

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI

Auditora Substituta de Conselheiro

(1) Na dicção de Eros Roberto Grau são as normas que impõem fins a serem perseguidos, as quais passam a compor o ordenamento do Estado quando este se move a implementar políticas públicas.

(2) "**Art. 196.** A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

"**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

DECISÃO: O Tribunal Pleno, em sessão de 20-07-2005, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, registra, preliminarmente, que a resposta à presente Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, nos termos do que dispõe o parágrafo 2º do artigo 138 do Regimento Interno deste Tribunal, e decide pelo envio à Autoridade Consulente do Parecer nº 15/2005 da Auditoria, a fim de servir como resposta ao assunto proposto.

PARECER ACOLHIDO.