

RAZÕES DO VOTO

Da percuciente análise da Consultoria Técnica avultam duas indagações cuja resposta é necessária para enfrentar a presente consulta:

- 1) a inserção das contribuições municipais a consórcio intermunicipal no sistema de pagamento por meio de débito automático caracteriza afronta o princípio constitucional da não-vinculação de receitas de impostos?
- 2) a implantação de tal sistemática de pagamento se coaduna com o regramento previsto na Lei nº 4.320/1964?

Com respeito ao primeiro ponto, no Acórdão nº 968/2004, (Relator: Conselheiro José Carlos Novelli) o Tribunal Pleno, em resposta a consulta da Secretaria de Estado de Saúde – SES, manifestou o entendimento de que a vinculação de receita oriunda de impostos para pagamento de despesas é inconstitucional, estando as exceções a tal regra, previstas no próprio corpo da Lei Maior (art. 167, inciso IV), a saber: a repartição do produto da arrecadação dos impostos entre os entes federados por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios; a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária; e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, bem como para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Assim, nenhuma outra hipótese de vinculação é admitida; ao contrário, é expressamente vedada.

Verifica-se, portanto, que a hipótese de recolhimento mediante débito automático para consórcios públicos de recursos transferidos à conta do FPM somente poderá ser objeto de exame se a destinação dos mesmos estiver elencada no texto constitucional. Deste modo, é mister que, na definição de finalidade do consórcio público, prevista no artigo 4º, inciso I da Lei nº 11.107/2005, bem como na definição dos serviços públicos objeto da gestão associada, prevista no inciso XI, letra b), do mesmo dispositivo, esteja expresso que o consórcio destine-se **exclusivamente** a ações e serviços públicos de saúde. Nesse caso apenas, considerando o art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição, admite-se que parcela dos recursos do FPM sejam vinculadas a contratos de rateio de consórcios públicos. Tal entendimento está em consonância com o Acórdão nº 296/2007 (Relator: Conselheiro Alencar Soares).

Ademais, segundo assentado no Acórdão nº 960/2007 (Relator: Conselheiro Alencar Soares), todos os repasses ao consórcio devem estar previstos na lei orçamentária ou em créditos adicionais e no contrato de rateio. Registre-se, por oportuno, que, no exercício do controle externo, cumprirá a esta Corte de Contas verificar a observância da vedação contida no art. 8º, § 2º da Lei nº 11.107/2005: a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

Com respeito à segunda questão, deve ser apontado que o pagamento por meio de débito automático em conta corrente fere, em princípio, o procedimento previsto nos arts. 58 a 65 da Lei nº 4.320/1964, que dispõem acerca do empenho, da liquidação e do pagamento da despesa pública.

Nada obstante, há que ser considerado que o repasse de recursos de um ente da federação a um consórcio público possui características bastante distintas das despesas ordinárias realizadas pela administração. De fato, o consórcio público caracteriza-se como entidade multigovernamental, composta exclusivamente por Entes da Federação.

Assim é que o Manual Técnico de Contabilidade aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 3 de 2008 - e que nos termos do art. 50, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal é aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - classifica os repasses a consórcios como transferências de recursos intergovernamentais. Por sua vez, a Portaria STN nº 860/2005 orienta que os recursos entregues pelo ente consorciado ao consórcio público ou administrativo, mediante contrato ou outro instrumento, deverão ser registrados na Modalidade de Aplicação 71 e nos elementos de despesas correspondentes aos respectivos objetos de gastos e, no consórcio público, como receita orçamentária de transferência correspondente ao ente transferidor. Distingue-se, portanto, da Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas.

Sob o enfoque do patrimônio público como um todo, tal transferência não representa uma redução, mas uma mudança de titularidade da disponibilidade dos recursos, do Município para o Consórcio Intermunicipal.

Considerando que o art. 9º da Lei nº 11.107/2005 prescreve que a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, os recursos transferidos aos consórcios observarão os estágios

da despesa previstos na Lei nº 4.320/1964 por ocasião da efetivação da execução orçamentária.

É de se ressaltar que a sistemática de débito automático aqui alvitrada corresponde ao interesse público, pois preserva a receita do consórcio público de saúde dos efeitos de eventuais falhas ou atrasos nos recolhimentos de responsabilidade dos Municípios, assegurando um fluxo de caixa estável para a continuidade na prestação dos serviços públicos.

Cumpre, também, observar, à luz do mandamento do art. 164, § 3º da Carta Magna, que o débito automático somente poderá ser processado por instituição financeira oficial. Registre-se que os valores somente poderão ser creditados à conta bancária do Consórcio Intermunicipal. Finalmente, a implantação de tal procedimento dependerá de autorização legislativa que especificará, entre outras condições, limites de prazos e valores para as transferências.

Em consequência, creio que o entendimento firmado no Acórdão nº 968/2004 é merecedor de reformulação.

VOTO

Ante o exposto, ACOELHO PARCIALMENTE o Parecer nº 246/2009, do Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, fls. 27 a 28-TCE, e **VOTO**:

- 1) pelo CONHECIMENTO da presente CONSULTA, com fulcro nos arts. 48 e 49 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007;
- 2) pela resposta ao consulente, nos termos do seguinte verbete a ser incluído na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal:

“Saúde. Consórcio Público. Admissibilidade da vinculação de receitas e do pagamento por débito automático em instituição financeira oficial.

É admissível a vinculação de parcela da receita municipal oriunda de transferência do Fundo de Participação dos Municípios a consórcio público, desde que atendidas cumulativamente as seguintes condições: a) sua finalidade destine-se **exclusivamente** a ações e serviços públicos de saúde; b) todos os repasses ao consórcio devem estar previstos nas peças orçamentárias municipais (PPA, LDO e LOA), bem como no contrato de rateio. Apenas em tal hipótese, é admissível que os pagamentos previstos no contrato de rateio, classificados como transferências intergovernamentais, sejam efetivados mediante o procedimento de débito automático, com crédito diretamente à conta bancária do Consórcio Intermunicipal. O débito automático somente poderá

ser processado por instituição financeira oficial e dependerá de autorização legislativa que especificará, entre outras condições, limites de prazos e valores.”

É como voto.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, março de 2009.

LUIZ HENRIQUE LIMA
AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO