



NOTA TÉCNICA Nº 02/2022-DEAS/SECEX

Assunto: Orientação aos jurisdicionados do Tribunal quanto à classificação funcional-programática das despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Função de governo abrangida: Saúde.

MOTIVAÇÃO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS,

Considerando que a Lei Orgânica do SUS – Lei nº 8080/1990 atribui aos entes da federação competências em todas as subfunções da saúde;

Considerando as orientações normativas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª Edição acerca da classificação das despesas orçamentárias;

Considerando a jurisdição do TCE-AM conforme definido no Título I Capítulo II da LOTCE-AM;

EMITE A PRESENTE NOTA TÉCNICA, orientando aos Gestores do Estado do Amazonas e dos Municípios amazonenses a observarem os seus termos quando da elaboração de suas leis orçamentárias e demonstrativos contábeis.

OBJETIVOS

1. Organizar, padronizar e aprimorar a classificação das despesas com a saúde pública no âmbito dos entes governamentais do Estado do Amazonas;
2. Aumentar a fidedignidade das leis orçamentárias e demonstrativos contábeis;
3. Fomentar a transparência do orçamento público;
4. Possibilitar ao TCE-AM realizar a avaliação das políticas públicas de saúde conforme definido no Art. 1º, inciso VI da LOTCE-AM.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DAS DESPESAS

1. Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a classificação funcional é de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a fim de permitir a consolidação nacional dos gastos do setor público. A classificação funcional das despesas segregas as dotações orçamentárias em funções e subfunções e tem por objetivo indicar em que área da ação governamental a despesa será realizada.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

2. Segundo o MCASP “a classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros se referem à função, enquanto os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária”.

3. Destaca-se que a função a ser adotada é aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental. O rol das funções e subfunções é prefixado.

4. As despesas na área governamental de saúde executadas pelos órgãos de saúde do Estado do Amazonas, Municípios e entidades da administração indireta a eles vinculadas devem ser classificadas de acordo com a Portaria MPOG nº 42/1999. Conforme o anexo daquela portaria, a função saúde recebe a codificação “10” e as demais subfunções típicas da função saúde são representadas pelas codificações “301”; “302”; “303”; “304”; “305” e “306” e compreendem as despesas executadas para a realização das ações conforme abaixo:

- SUBFUNÇÃO 301 - ATENÇÃO BÁSICA: Compreende as ações desenvolvidas para atendimento das demandas básicas de saúde, tais como a divulgação de medidas de higiene, acompanhamento domiciliar das condições de saúde da população de baixa renda e outras medidas e ações tanto preventivas como curativas.
- SUBFUNÇÃO 302 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL: Compreende as ações destinadas à cobertura de despesas com internações hospitalares e tratamento ambulatorial, incluindo exames de laboratório necessários ao diagnóstico e tratamento de doenças, feitas diretamente pelo aparato da esfera governamental ou através de contratos e convênios com pessoas ou entidades privadas ou pertencentes a outros níveis de governo.
- SUBFUNÇÃO 303 - SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO: Compreende as ações voltadas para a produção, distribuição e suprimento de drogas e produtos farmacêuticos em geral.
- SUBFUNÇÃO 304 - VIGILÂNCIA SANITÁRIA: Compreende as ações destinadas à vigilância sanitária de fronteiras e portos marítimos, fluviais e aéreos, bem como o controle de atividades relacionadas à análise e licenciamento de drogas, medicamentos e alimentos.
- SUBFUNÇÃO 305 - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA: Compreende as ações desenvolvidas para evitar e combater a disseminação de doenças transmissíveis que possam vir a ser ou tenham se tornado epidêmicas.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

- **SUBFUNÇÃO 306 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO:** Compreende as ações destinadas a diminuir ou eliminar carências nutricionais, principalmente nas populações de baixa renda, a orientar a população sobre valores nutricionais dos alimentos, e a suprir deficiências alimentares em geral ou de segmentos específicos como crianças em idade escolar, nutrizes e seus infantes. Excetua as ações relativas à alimentação do trabalhador em razão de sua relação de emprego.
5. Estado e Municípios amazonenses devem atentar para a correta alocação das despesas com saúde de maneira que as ações executadas sejam classificadas na subfunção apropriada. Os programas previstos nas leis orçamentárias devem especificar as dotações orçamentárias dos programas de trabalho (ações orçamentárias) de acordo com a correta classificação funcional da despesa.

CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA DAS DESPESAS

6. A classificação programática é evidenciada por meio da estruturação das ações do Governo em programas. Segundo a Portaria MPOG nº 42/1999, programa é o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.
7. Ainda, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os programas estão relacionados às ações, que podem ser classificadas em atividades, projetos ou operações especiais. As atividades são um conjunto de operações que se realizam de modo permanente e contínuo, das quais resultam um produto ou serviço necessário à manutenção da ação do Governo. Os projetos, por sua vez, são operações limitadas no tempo, das quais resultam um produto que concorre para o aperfeiçoamento ou expansão da ação do Governo. Já as operações especiais não contribuem para a expansão, aperfeiçoamento ou manutenção das ações do Governo e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.
8. A classificação programática não é padronizada, pois cabe aos entes estabelecerem, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação. Os códigos dos programas estão previstos no Plano Plurianual e são compostos por 4 dígitos e os códigos das ações também de 4 dígitos devem constar da lei orçamentária anual.

EXEMPLO - Elemento de despesa: Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (3.1.90.11).

9. As despesas com “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” são despesas com os salários dos servidores alocados nas unidades orçamentárias, gestoras ou administrativas executoras das ações relativas a cada subfunção.
10. Os salários das equipes de saúde da família, equipes da atenção primária e demais servidores que atuam nas ações da atenção básica devem ser classificados na subfunção “301”. A classificação funcional dessas despesas recebe o código “10.301”, sendo o “10” referente à



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

função “saúde” e o “301” referente à subfunção “atenção básica”. Já os salários dos servidores que atuam nas ações de assistência hospitalar e ambulatorial receberão o código “10.302”. Os salários dos servidores que atuam nas ações de suporte profilático e terapêutico receberão o código “10.303” e assim por diante em todas as demais subfunções.

CASO FICTÍCIO: MUNICÍPIO DE SOL AMARELO

11. Para esclarecer um pouco mais tomemos esse elemento de despesa da folha de pagamento de uma Secretaria Municipal de Saúde de um **Município fictício** que vamos chamar de “SOL AMARELO”. O Município de SOL AMARELO deve classificar as despesas com “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” seguindo as diretrizes dos itens “a” a “f” abaixo, a saber.

a. **Pessoal da atenção básica** que inclui os salários das equipes saúde da família, equipes da atenção primária, pessoal de apoio e demais servidores que atuam nas unidades e serviços da atenção básica.

Função: 10

Subfunção: 301

Programa: código de 4 dígitos do PPA do programa da atenção básica ou programa de apoio administrativo¹ definido no PPA e LOA.

Ação: código de 4 dígitos da LOA que especifica a ação orçamentária (programa de trabalho).

b. **Pessoal da média e alta complexidade** que inclui os salários da equipe de médicos e enfermeiros especializados e demais servidores que atuam nas unidades e serviços de saúde de média e alta complexidade.

Função: 10

Subfunção: 302

Programa: código de 4 dígitos do PPA do programa da assistência hospitalar e ambulatorial ou programa de apoio administrativo definido no PPA e LOA.

Ação: código de 4 dígitos da LOA que especifica a ação orçamentária (programa de trabalho).

c. **Pessoal do suporte profilático e terapêutico** que inclui os salários da equipe de farmacêuticos e demais servidores que atuam nas unidades e serviços voltados para a produção, distribuição e suprimento de drogas e produtos farmacêuticos em geral.

Função: 10

Subfunção: 303

¹ No caso das despesas de pessoal e outras despesas correntes gerais de custeio como as contas públicas (água, energia e telefone) é possível alocá-las dentro de um programa de apoio administrativo, todavia, deve-se atentar para a correta classificação funcional de acordo com sua efetiva execução em cada subfunção.

NOTA TÉCNICA Nº 2/2022-DEAS/SECEX – aprovada pelo Tribunal Pleno, na 5ª sessão Administrativa, realizada no dia 15 de fevereiro de 2022 (Processo SEI 207/2022)



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Programa: código de 4 dígitos do PPA do programa de suporte profilático e terapêutico ou programa de apoio administrativo definido no PPA e LOA.

Ação: código de 4 dígitos da LOA que especifica a ação orçamentária (programa de trabalho).

d. Pessoal da vigilância sanitária que inclui os salários da equipe de profissionais especializados e demais servidores que atuam nas unidades e serviços destinados à vigilância sanitária de fronteiras e portos marítimos, fluviais e aéreos, bem como o controle de atividades relacionadas à análise e licenciamento de drogas, medicamentos e alimento.

Função: 10

Subfunção: 304

Programa: código de 4 dígitos do PPA do programa de vigilância sanitária ou programa de apoio administrativo definido no PPA e LOA.

Ação: código de 4 dígitos da LOA que especifica a ação orçamentária (programa de trabalho).

e. Pessoal da vigilância epidemiológica que inclui os salários da equipe de profissionais especializados e demais servidores que atuam nas unidades e serviços desenvolvidos para evitar e combater a disseminação de doenças transmissíveis que possam vir a ser ou tenham se tornado epidêmicas.

Função: 10

Subfunção: 305

Programa: código de 4 dígitos do PPA do programa de vigilância epidemiológica ou programa de apoio administrativo definido no PPA e LOA.

Ação: código de 4 dígitos da LOA que especifica a ação orçamentária (programa de trabalho).

f. Pessoal da alimentação e nutrição que inclui os salários da equipe de profissionais especializados e demais servidores que atuam nas ações destinadas a diminuir ou eliminar carências nutricionais, principalmente nas populações de baixa renda, a orientar a população sobre valores nutricionais dos alimentos, e a suprir deficiências alimentares em geral ou de segmentos específicos como crianças em idade escolar, nutrizes e seus infantes, nas ações relativas à alimentação do trabalhador em razão de sua relação de emprego.

Função: 10

Subfunção: 306

Programa: código de 4 dígitos do PPA do programa de alimentação e nutrição ou programa de apoio administrativo definido no PPA e LOA.

Ação: código de 4 dígitos da LOA que especifica a ação orçamentária (programa de trabalho).

O quadro das despesas com vencimentos e vantagens fixas da Secretaria Municipal de Saúde de SOL AMARELO ficaria conforme o quadro abaixo:

NOTA TÉCNICA Nº 2/2022-DEAS/SECEX – aprovada pelo Tribunal Pleno, na 5ª sessão Administrativa, realizada no dia 15 de fevereiro de 2022 (Processo SEI 207/2022)



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Quadro exemplificativo. Classificação funcional da despesa.

Área de atuação dos servidores	Classificação funcional	Classificação programática	Classificação segundo a natureza	Fonte dos recursos	Valor
Atenção básica	10.301	*	3.1.90.11	**	***
Assistência hospitalar e ambulatorial	10.302	*	3.1.90.11	**	***
Suporte profilático e terapêutico	10.303	*	3.1.90.11	**	***
Vigilância sanitária	10.304	*	3.1.90.11	**	***
Vigilância epidemiológica	10.305	*	3.1.90.11	**	***
Alimentação e nutrição	10.306	*	3.1.90.11	**	***

* A Portaria nº 42/1999 define programa como sendo o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no PPA. A classificação programática não é padronizada. Segundo o Art. 3º da Portaria nº 42/1999 os entes estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação. Os códigos dos programas estão previstos no Plano Plurianual e é composto por 4 dígitos. Os programas estão associados às ações que podem ser classificadas em atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. Os códigos das ações são de 4 (quatro) dígitos e devem constar da lei orçamentária anual.

** Os códigos das fontes de recursos não são padronizados. Os entes têm a liberdade de classificarem suas fontes de recursos conforme suas origens.

*** O valor se refere ao quantum que o elemento de despesa representa em moeda corrente.

Admitamos que o Município de SOL AMARELO tenha em seu quadro de servidores da Secretaria de Saúde a seguinte estrutura:

Área de atuação dos servidores	Quantidade de servidores	Despesas com vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (anual)
Atenção básica	150	1.000.000,00
Assistência hospitalar e ambulatorial	100	800.000,00
Suporte profilático e terapêutico	20	100.000,00
Vigilância sanitária	15	80.000,00
Vigilância epidemiológica	21	90.000,00
Alimentação e nutrição	3	15.000,00
TOTAL		2.085.000,00

12. Vamos considerar que o programa do PPA previsto para as despesas administrativas gerais de custeio (programa de apoio administrativo) recebeu no município o código “0011” e a ação orçamentária (programa de trabalho) para pagamento de pessoal foi denominada “remuneração de pessoal ativo” na LOA e recebeu a codificação “2222”. A fonte dos recursos que custeará essas despesas será apenas os recursos ordinários do Município que recebeu a codificação “001”. No quadro dos créditos orçamentários da Lei Orçamentaria Anual do Município de SOL AMARELO teríamos a seguinte configuração:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Quadro exemplificativo. Quadro dos créditos orçamentários da LOA.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 90000 - FUNDO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOL AMARELO						
Funcional	Programa	Ação	Natureza da despesa	Meta física (servidor remunerado)	Fonte	Valor anual (R\$ 1,00)
10.301	0011	2222	3.1.90.11	150	001	1.000.000,00
10.302	0011	2222	3.1.90.11	100	001	800.000,00
10.303	0011	2222	3.1.90.11	20	001	100.000,00
10.304	0011	2222	3.1.90.11	15	001	80.000,00
10.305	0011	2222	3.1.90.11	21	001	90.000,00
10.306	0011	2222	3.1.90.11	3	001	15.000,00
TOTAL						2.085.000,00

13. O quadro dos créditos orçamentários da LOA referente à unidade orçamentária “90000 - Fundo de Saúde do Município de SOL AMARELO” evidenciam que o Município gastará no exercício correspondente R\$ 1.000.000,00 com os “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” para pagamento dos salários de 150 servidores que atuam na atenção básica; R\$ 800.000,00 com os “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” para pagamento dos salários de 100 servidores que atuam na assistência hospitalar e ambulatorial; R\$ 100.000,00 com os “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” para pagamento dos salários de 20 servidores que atuam no suporte profilático e terapêutico; R\$ 80.000,00 com os “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” para pagamento dos salários de 15 servidores que atuam na vigilância sanitária; R\$ 90.000,00 com os “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” para pagamento dos salários de 21 servidores que atuam na vigilância epidemiológica e, por fim, R\$ 15.000,00 com os “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” para pagamento dos salários de 3 servidores que atuam na alimentação e nutrição. Ficará claro ainda que o Município vai ter uma despesa anual com “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” da saúde de R\$ 2.085.000,00, bem como, que os recursos que farão frente a tais despesas são os recursos ordinários do Município.

14. Quando da execução orçamentária o Município de SOL AMARELO, ao processar a folha de pagamento do pessoal da saúde, empenhará as despesas no programa de trabalho (ação orçamentária) correspondente, conforme os créditos orçamentários já especificados por subfunção na LOA.

15. **Excepcionalmente**, é possível a classificação das despesas com ações e serviços públicos de saúde em subfunções estranhas às subfunções típicas da saúde. Contudo, tal procedimento deve ser utilizado de maneira residual quando as ações que resultem em tais despesas, por suas particularidades, não possam ser classificadas em nenhuma das subfunções da saúde. É o caso, por exemplo, das ações relacionadas aos programas voltados para a gestão do SUS.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

IMPORTANTE!

16. A classificação das despesas para os demais elementos de despesa (material de consumo, diárias, equipamentos e material permanente etc.) segue o mesmo procedimento aplicado a “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil”. O princípio básico é que cada elemento de despesa seja classificado na subfunção em que houve o efetivo consumo do recurso. Para tanto, **é fundamental que o ente desenvolva mecanismos efetivos de controles** (patrimônio, pessoal etc.) **que possibilitem a correta classificação das despesas em cada subfunção da saúde**. Isso evita a contabilização indevida de despesas em apenas uma ou duas subfunções passando a impressão de que não houve nenhuma execução orçamentária nas demais subfunções, ou pior ainda, a ideia de que o ente não realiza todas as ações e serviços públicos de saúde que lhe competem.

REFERÊNCIAS

- Lei nº 8080/1990;
- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição;
- Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão;
- Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão *comentada* e;
- Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001;
- Lei nº 2423/1996 - Lei Orgânica do TCE-AM.

DÚVIDAS E INFORMAÇÕES

Em caso de dúvidas e informações, contatar o endereço eletrônico: secex@tce.am.gov.br

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Secretaria-Geral de Controle Externo
Departamento de Auditoria em Saúde