



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

RELATÓRIO DE DEFESA SOBRE AS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO - 2013 MUNICÍPIO DE PEIXOTO DE AZEVEDO

PROCESSO N.º	:	117021-2014
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE PEIXOTO DE AZEVEDO
CNPJ	:	03.238.631/0001-31
ASSUNTO	:	DEFESA CONTAS ANUAIS DE GOVERNO EXERCÍCIO 2013
PREFEITO	:	SINVALDO SANTOS BRITO
RELATOR	:	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA
EQUIPE	:	ALMIR REINEHR JOÃO JURACI DE GASPARI

Em cumprimento ao despacho do Sr. Conselheiro (Doc nº 15.847 autos digitais) para manifestarmos especificamente quanto aos itens 5.1, 6.1 e 7.1 do Relatório Técnico, passamos a analisar os argumentos e documentos apresentados no documento externo nº 163558/2014, autos digitais, contendo 241 páginas:

05. AA 01. Limite Constitucional/Legal Gravíssima. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

05.1. Aplicação de R\$ 4.500.273,00, correspondente a 17,25% da receita base de R\$ 26.087.540,78 na manutenção e desenvolvimento do ensino, não assegurando o cumprimento do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em desacordo com o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, item 4.4.2.1.1.



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

Quanto a este item o Gestor alega que o cálculo das despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, está equivocado, senão vejamos:

1. Consta apontado (fls. 172) que a despesa com Ensino (função 12) foi de R\$ 13.670.137,73, quando na realidade esta foi de R\$ 14.351.286,50, pela liquidada (fls. 135 a 151) e R\$ 14.498.658,00 pela empenhada, conforme Anexo 07 da 4.320/64 (fls. 178 a 182);

2. Consta no relatório (fls.172), que o Município aplicou apenas R\$ 4.500.273,00 (equivalente à apenas 17,25%), mas na verdade, foram aplicados R\$ 7.002.582,41 (fls. n° 8), correspondente a 26,68% da receita base de R\$ 26.241.695,64 (fls. 152 a 161).

3. Não foi levado em consideração o valor de R\$ 1.266.200,00 referente a restos a pagar não processados de 2012 que foram liquidados em 2013 (fls. 162 a 163), portanto devem fazer parte do cálculo dos 25% do ensino;

4. A equipe de auditoria se equivocou ao reduzir o valor integral da receita do FUNDEB, de R\$ 10.428.026,49 (fls. 172), quando o correto é reduzir apenas o valor da despesa liquidada no FUNDEB, que foi de apenas R\$ 10.250.613,85 (fls. 164 a 171), este fato gerou uma distorção de R\$ 177.412,64, que deve ser acrescentado na despesa com MDE.

5. Outro equívoco do cálculo, segundo o defendente, diz respeito ao valor de R\$ 2.481.311,92 correspondente a receita integral dos convênios e programas do Ensino (fls. 172). Ocorre os programas de alimentação escolar como PNAE, PNAC, PNAI, PNA-Pré, estão incluídos no valor acima, totalizando R\$ 377.548,00, e deve ser reduzido desse valor, posto que, como se trata de alimentação escolar, já foram incluídos no valor



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

de R\$ 574.332,99, do quadro 4.5 (fls. n° 173). Desta forma verifica-se o valor de R\$ 377.548,00 foi reduzido duas vezes, um pela receita dos programas e outro pela execução da despesa, assim, deve ser acrescentado no cômputo do cálculo. Então, ao invés de se reduzir R\$ 2.481.311,92 o correto é reduzir apenas R\$ 2.103.763,92, conforme segue:

Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF)		Cálculo da equipe técnica (pelo empenho anexo 7 da 4.320/64)	Cálculo Corrigido (pela liquidação, conforme RC 014/2012/TCE/MT)
	Total da despesa empenhada no ensino (art. 212,CF)	13.743.823,48	14.424.972,25
(-)	Restos a pagar não processados do ensino, inscritos no exercício (Recursos Próprios)	,00	,00
(-)	Restos a pagar não processados do ensino, inscritos no exercício (convênios, programa e Fundeb)	73.685,75	73.685,75
(=)	Despesas empenhadas e liquidadas no ensino na função 12 no exercício	13.670.137,73	14.351.256,80
(+)	Despesas liquidadas em 2013 decorrentes de RP não processados inscritos em exercícios anteriores, no ensino, exceto as de convênios, programas e Fundeb		1.266.200,00
(-)	Restos a pagar do ensino processados em 2013 a serem pagos com recursos próprios, sem disponibilidades financeiras para pagamento (conforme quadro 4.3.)	,00	,00
(+)	Despesas intra orçamentárias ref. à parte patronal da previdência própria do ensino custeadas com recursos próprios (somente nos casos em que essas despesas, dotação 3.1.90.13, não foram empenhadas na função 12-Educação)	0,00	,00
(+)	Valor retido referente ao Fundeb	4.313.806,67	4.313.806,67
(-)	Despesas liquidadas do Fundeb (receita 17240100)	10.428.026,49	10.250.613,85
(-)	Despesas liquidadas de convênios e programas referentes ao ensino (Quadro 4.4)	2.481.311,92	2.103.763,92
(-)	Outras despesas liquidadas que não se enquadram com a manutenção e desenvolvimento do ensino (Merenda	574.332,99	574.332,99



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

	Escolar Quadro 4.5)		
(=)	Total de recursos aplicados no ensino provenientes de impostos	4.500.273,00	7.002.582,41
	Total da Receita Base	26.087.540,78	26.241.695,64
	Percentual sobre a receita base	17,25%	26,68
	Limite mínimo s/ a receita base	25,00%	25,00%
	Situação	Irregular	Regular

Assevera que o TCE, normatizou na Resolução de Consulta nº 14/2012 (fls. nº 175 a 177) que o limite da Educação de trata o Art. 212, CF, deve ser apurado pela despesa liquidada, e a equipe de auditoria erroneamente utilizou apenas o valor empenhado, gerando distorção no cálculo. Face ao exposto, a decisão merece ser reformada para julgar o item como regular.

Foram analisadas as justificativas e documentos juntados na defesa e constatou-se que:

Quanto ao item 01, os dados que serviram de base para apuração dos gastos com educação foram extraídos do anexo 7 (páginas 43/47 do documento externo nº 112899, contas anuais de governo autos digitais), enviado pelo próprio gestor, sendo que este anexo deve ser elaborado pelo valor empenhado, e não pelo liquidado ou pago, porém foi encaminhado em anexo página 190/194 do documento externo nº 163558 autos digitais, o anexo 07 devidamente corrigido, onde passamos a considerar no demonstrativo de gastos com Educação no exercício de 2013;

Quanto ao item 03, a relação de restos a pagar pagos em 2013, enviada nas



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

contas anuais de governo (Páginas 111/112 do documento externo nº 112899, contas anuais de governo autos digitais), não identificava os restos a pagar processados dos não processados, motivo pelo qual não foi considerado no demonstrativo de gastos. Com o envio das informações corretas página 173 do documento externo nº 163558 autos digitais, passaremos a considerar no demonstrativo de gastos com Educação no exercício de 2013;

Quanto ao item 04, as alegações apresentadas não procedem tendo em vista que para considerarmos apenas os valores liquidados das despesas do FUNDEB, seria necessário as informações dos saldos financeiros do fundo, do exercício anterior e o saldo que passa para o exercício seguinte, onde obtêm-se o valor correto a ser reduzido, utilizando-se a seguinte formula: saldo do exercício anterior mais valor recebido no exercício atual, menos saldo para o exercício seguinte, igual a gastos com recursos do FUNDEB, considerando que o gestor não enviou estas informações, foi reduzido o valor total recebido do FUNDEB no exercício de 2013, motivo pelo qual mantemos no demonstrativo o valor recebido;

Quanto ao item 05, realmente não foi reduzido os valores recebidos dos programas de alimentação escolar, onde passaremos a considerar no novo demonstrativo.

Após as considerações acima passamos e elaborar o demonstrativo de gastos com as devidas correções:

Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF)	Cálculo elaborado no relatório técnico preliminar pela equipe técnica anexo 7 da 4.320/64)	Cálculo Corrigido após análise da defesa
---	---	---



Secretaria de Controle Externo
 Conselheiro Sérgio Ricardo
 Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
 e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

	Total da despesa empenhada no ensino (art. 212,CF)	13.743.823,48	14.424.972,25
(-)	Restos a pagar não processados do ensino, inscritos no exercício (Recursos Próprios)	,00	,00
(-)	Restos a pagar não processados do ensino, inscritos no exercício (convênios, programa e Fundeb)	73.685,75	73.685,75
(=)	Despesas empenhadas e liquidadas no ensino na função 12 no exercício	13.670.137,73	14.351.286,50
(+)	Despesas liquidadas em 2013 decorrentes de RP não processados inscritos em exercícios anteriores, no ensino, exceto as de convênios, programas e Fundeb		1.266.200,00
(-)	Restos a pagar do ensino processados em 2013 a serem pagos com recursos próprios, sem disponibilidades financeiras para pagamento (conforme quadro 4.3.)	0,00	0,00
(+)	Despesas intra orçamentárias ref. à parte patronal da previdência própria do ensino custeadas com recursos próprios (somente nos casos em que essas despesas, dotação 3.1.90.13, não foram empenhadas na função 12-Educação)	0,00	0,00
(+)	Valor retido referente ao Fundeb	4.313.806,67	4.313.806,67
(-)	Despesas liquidadas do Fundeb (receita 17240100)	10.428.026,49	10.428.026,49
(-)	Despesas liquidadas de convênios e programas referentes ao ensino (Quadro 4.4)	2.481.311,92	2.103.763,92
(-)	Outras despesas liquidadas que não se enquadram com a manutenção e desenvolvimento do ensino (Merenda Escolar Quadro 4.5)	574.332,99	574.332,99
(=)	Total de recursos aplicados no ensino provenientes de impostos	4.500.273,00	6.825.169,77
	Total da Receita Base	26.087.540,78	26.241.695,64
	Percentual sobre a receita base	17,25%	26,00%
	Limite mínimo s/ a receita base	25,00%	25,00%
	Situação	Irregular	Regular

Após as correções nas informações prestadas **sana-se a irregularidade.**

06. AA 03. Limite Constitucional/Legal Gravíssima. Não destinação de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art.



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Constituição Federal).

06.1. Aplicação de somente R\$ 6.010.809,37 na remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil e fundamental, correspondente a 57,64% da receita do referido fundo que foi de R\$ 10.428.026,49, não assegurando o cumprimento do percentual mínimo de 60% estabelecido pela legislação, item 4.4.2.1.2.

Quanto a este item, o Gestor alega que o cálculo das despesas relativas à aplicação dos 60% do FUNDEB encontra-se equivocado, tendo em vista que o relatório de auditoria aponta que este foi de apenas R\$ 6.010.809,37, correspondendo a 57,64%, quando na realidade, importou em R\$ 6.653.424,60 (seis milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta centavos) equivalente a 63,80% (fls nº 164 a 166).

Foram analisadas as justificativas e documentos juntados na defesa e constatou-se que:

Os dados que serviram de base para apuração dos gastos com remuneração dos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB foram extraídos do anexo 7 (páginas 43/47 do documento externo nº 112899, contas anuais de governo autos digitais), porém foi encaminhado em anexo páginas 176/177 e 190/194 do documento externo nº 163558 autos digitais, a relação de despesas com pessoal e o anexo 07 devidamente corrigido, motivo pelo qual elaboramos um novo demonstrativo com os valores corrigidos, a seguir:



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

Descrição	Valor (R\$)
Valor da receita do FUNDEB	10.428.026,49
Gasto com remuneração e valorização dos profissionais do magistério – ensinos infantil, fundamental e especial	6.564.103,06
% da aplicação s/ a receita do FUNDEB	62,94%
Limite percentual mínimo	60%
Situação	Regular

Fonte: ANEXO 10 – Demonstrativo da receita orçada com a arrecadada consolidado e Anexo 07 da Lei 4.320/64 Fls. 190/194 do documento externo nº 163558

Após as correções nas informações prestadas **sana-se a irregularidade.**

07. AA 04. Limite Constitucional/Legal Gravíssima. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

07.1. Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 29.267.177,91, correspondente a 61,69% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo que é de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF, item 4.4.4.2.

Quanto a este item, o Gestor inicia alegando que o item (valores) está equivocado visto que a despesa total, do Poder Executivo, com pessoal, foi de apenas R\$ 25.565.576,92, equivalente a apenas 53,89% da Receita Corrente Líquida de R\$ 47.440.742,22. Verificou-se que a equipe de auditoria incluiu erroneamente no cálculo da despesa com pessoal, o valor de R\$ 3.721.283,39 da Fundação Uniselva, despesas estas que não devem ser computadas no gasto de pessoal, pelo fato de que se trata de ações complementares na área da saúde (fls nº 183 a 210), já tendo este TCE decidido que



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

despesas desta natureza não fazem parte do gasto com pessoal, conforme consta na Resolução nº 016/2013:

Processo nº 10.983-5/2013

Interessada: Prefeitura Municipal de General Carneiro

Assunto Consulta Relator Conselheiro ANTONIO JOAQUIM Sessão de Julgamento 13-8-2013-Tribunal Pleno

Processo nº 10.983-5/2013

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GENERAL CARNEIRO Assunto Consulta Relator Conselheiro ANTONIO JOAQUIM Sessão de Julgamento 13-8-2013 - Tribunal Pleno RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 16/2013 - TP

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE GENERAL CARNEIRO. CONSULTA.

1º) COMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. REQUISITOS. DESPESA COM PESSOAL. INCLUSÃO NO LIMITE. REQUISITOS. 1)

As entidades político-administrativas possuem a competência de planejar, executar, controlar e ajustar os serviços públicos, cabendo-lhes repassar à iniciativa privada parcela de suas atribuições, nos termos da Constituição Federal e das leis.

2) A Constituição Federal, no artigo 199, § 1º, autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada, atuando de forma paralela, cumulativa com o Estado, com o intuito de garantir a universalidade e igualdade no acesso à saúde e maior eficiência na sua prestação.

(...)

4) As despesas com a complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada não devem ser computadas no cálculo da despesa com pessoal, (...)

Alega que, há que se levar em conta que, como bem está disposto na síntese do processo nº 7.464-0/2010/TCE/MT, abaixo transcrito, ainda que houvesse o município extrapolado o índice de gasto com pessoal, não seria adequado aplicar punição imediata, com a reprovação de suas contas, sem que antes lhe tivesse sido concedido tempo suficiente para readequação das suas despesas, senão vejamos:

Processo nº 7.464-0/2010

Interessado Prefeitura Municipal de Porto Alegre do Norte Assunto Contas Anuais de Governo - Exercício Financeiro 2009 Gestor Prefeito Municipal Sr Edi Escorin



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

(...)

Ora se a própria legislação não entreviu cominação de penalidades imediatas, assegurando meios para se promover o saneamento da referida irregularidade com estipulação de prazos para tanto, entendo não ser razoável também a penalização imediata do gestor sub judice com a prolação de um julgamento pela irregularidade das referidas contas.

DECLARAÇÃO DE

VOTO _____ ; _____ _

Diante do exposto, V O T O no sentido de EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE DO NORTE, gestão do PREFEITO Sr EDI ESCORIN, sem prejuízo das recomendações constantes do voto conselheiro relator juntamente com a determinação de abertura de representação interna para verificação da baixa de valor (Ativo), proposta pelo Conselheiro Waldir Teis, com os fundamentos da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado).

É como voto.

Conselheiro Humberto Bosaipo

Aduz que há que se considerar que a despesa com pessoal do Município sofre impactos desastrosos, por aumentar vertiginosamente, face às políticas federais de valorização dos profissionais do magistério (Piso Nacional), da valorização do salário mínimo e principalmente pelo fato de que fazer saúde pública no interior custa demasiadamente caro, pois para que se possa conseguir médicos dispostos a prestarem serviços, faz-se necessário pagar salários exorbitantes, que variam de R\$ 16.000,00 a R\$ 20.000,00, sem que haja outra possibilidade, face a escassez de médicos no interior.

Destaca que o Município de Peixoto de Azevedo-MT, em decorrência de políticas equivocadas, adotadas em gestão anterior (1996), tornou-se gestor de um Hospital, contando com 79 leitos, sendo 66 de enfermagem e 07 de Pronto Atendimento. Hospital este que atende a população dos municípios vizinhos e até as do sul do Pará, que a priori deveria ser gerido pelo Estado. Que este fato por si só, já se constitui em um agravante da mais alta relevância, pois impacta a despesa com pessoal, em valores que



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

superam a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) anuais, correspondente, em 2013, ao peso de mais de 12% da RCL. Que todas as medidas administrativas foram tomadas visando adequar a despesa com pessoal aos limites da LRF, inclusive foi firmada parceria com a Fundação Uniselva (fls 183 a 210), para esta executar de forma complementar, de forma legal, parte dos serviços de saúde.

Que suas ações, visando equacionar o desequilíbrio fiscal, herdado de gestões anteriores, e agravado pela política nacional do Piso do Magistério, não se restringiu a essa ação, foi além, buscou-se junto aos governo estadual e federal a reestadualização do referido hospital. Assim, após longas negociações e debates junto à sociedade organizada, contando inclusive com o apoio da Assembléia Legislativa de Mato Grosso, finalmente fora celebrado o Termo de Acordo (fls nº 211 a 227), no qual o Estado assumirá a gestão da Unidade Hospitalar, e permitirá, desta forma, a adequação definitiva dos gasto com pessoal aos índice LRF. Face ao exposto, solicita julgar o item como regular.

Aduz que a legalidade e exclusão da despesa com pessoal encontra amparo tanto na constituição federal quando em prejulgados e entendimentos dessa Corte de Contas, conforme podemos aduzir no Parecer nº 9.713-6/2013, do qual transcrevemos trechos abaixo:

Alega que a Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, que fornece os serviços públicos de saúde por meio do sistema único, financiado pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Salienta que a própria Lei Maior admitiu que instituições privadas, com intuito de expandir os serviços públicos de saúde, participassem do sistema único de forma complementar, sempre observando as diretrizes deste, tendo preferência entidades



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

filantrópicas e sem fins lucrativos, conforme dispositivos a seguir:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

(...)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada, § 1.º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, (grifamos)

Alega que a Lei nº 8.080/90 que trata da organização dos serviços de saúde, ao dispor sobre a participação complementar da iniciativa privada, assim estabelece:

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada. Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS), (grifamos)

Assevera que a complementariedade resta caracterizada, conforme regulamentação do Ministério da Saúde, quando a estrutura estatal se mostrar insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população e não houver possibilidade de ampliação dos serviços públicos já oferecidos, nos termos do art. 2º da Portaria MS nº 1.034/2010, in verbis:

Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

*I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,
II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde,
(grifamos)*

Salienta que, resta evidenciado que a complementação quer significar que não é possível a transferência para a iniciativa privada da execução de todo serviço de saúde oferecido à população, mas tão somente aquela demanda a qual o estado, seja por falta de estrutura física, seja pela insuficiência de pessoal, naquele momento não consegue atender.

Aduz que a complementação não é uma faculdade colocada à discricionariedade da Administração, mas só pode ocorrer se restarem comprovados requisitos que lhe autorize. Que desta forma, a celebração de contratos e convênios para complementação do serviço público de saúde pela iniciativa privada não tem por escopo a substituição da titularidade ou da ação do Estado na prestação de serviços públicos não exclusivos, mas tão somente o de complementar as atividades estatais que estiverem sendo executadas de forma insuficiente e que cuja ampliação do atendimento público seja impossível naquele momento.

Que nesta linha de entendimento é pertinente citar a brilhante conclusão do Ministro Carlos Ayres Britto, em fragmento do voto exarado nos autos da ADI 1923/DF, *literis*:

"Ora, o que faz a Lei 9.637/98, em seus arts. 18, 19, 20, 21 e 22, é estabelecer um mecanismo pelo qual o Estado pode transferir para a iniciativa privada toda a prestação de serviços públicos de saúde, educação, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia. A iniciativa privada a substituir o Poder Público, e não simplesmente a complementar a performance estatal. É dizer, o Estado a, globalmente, terceirizar funções que lhe são típicas. O que me parece juridicamente aberrante, pois não se pode forçar o Estado a desaprender o 'fazimento daquilo que é da sua própria compostura operacional: a prestação de serviços públicos.'" {grifo nosso}



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

Alega que, para alguns autores, como Maria Sylvia Di Pietro, a complementariedade pode envolver tanto atividade meio quanto fim, desde que não importe na transferência a uma instituição privada de toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas pela ente público, conforme texto abaixo:

(...) a Constituição, no dispositivo citado (§1º do art. 199), permite a participação de instituições privadas 'de forma complementar', o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assumira a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas etc (...). (grifo nosso)

Que nessa linha, o intérprete do direito deve ter por objetivo alcançar a máxima efetivação dos direitos fundamentais, tendo a saúde indiscutível nota de fundamentalidade. Neste rastro, a oferta dos serviços públicos de saúde deve buscar alcançar e suprir toda a demanda da população, seja esta realizada de forma direta ou indireta, de forma complementar.

Assevera que os Tribunais de Justiça brasileiros tem se mostrado sensíveis à prestação dos serviços de saúde como efetivação ao próprio direito fundamental à saúde, conforme decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

Sempre com a devida vênia, não mais se mostra possível a interpretação de norma constitucional que atribua ao Estado todos os deveres, impedindo-o de contar com auxílio, remunerado ou não, de entidades privadas para a consecução do bem comum.

No caso concreto, ao munícipe doente não interessa saber se o médico que o atende é servidor público ou não. O que lhe interessa é que haja médico para



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

atendê-lo e medicamento para curar sua doença ou ao menos minorar seu sofrimento.

Por isso não vislumbro clara e manifesta violação, ao menos no âmbito restrito deste recurso de agravo, ao artigo 199 da Constituição Federal que tornaria viável a suspensão da parceira. E, em tese, se mostra possível que alguns programas de saúde, voltados para temas mais sensíveis sejam transferidos a terceiros que tenham a capacidade tecnológica e gerencial de melhor atender à população pelo custo mais barato que o Estado poderia fazer. (TJSP - Agravo de Instrumento nº 627.715-5/3-00

- SP. Relator: Des. Lineu Peinado. 07/08/2007) (grifamos)

Que referindo-se ao artigo 199 da Constituição Federal, Paulo Modesto recorre à fundamentalidade do direito à saúde e do dever estatal em prestar serviços eficientes, independente de fazê-lo de forma direta ou indireta, conforme trecho abaixo:

A declaração do direito à saúde como direito do cidadão e dever do Estado obriga a que o Estado garanta o direito à saúde e não que ofereça diretamente e de forma executiva o atendimento a todos os brasileiros. A palavra 'saúde', constante do art. 199 da Constituição, refere a um bem jurídico, a uma utilidade fruível pelo administrado, que deve ser assegurada pelo Estado, independente deste fazê-lo direta ou indiretamente, mediante emprego do aparato público ou da utilização de terceiros, (grifamos)

Registra-se nesse sentido, voto do então Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, que referindo-se ao artigo 197 da Constituição Federal, assim pontuou:

(...) Não apenas não há, no dever estatal para com a saúde, obrigação de prestação estatal direta, mas, ao contrário, a expressa previsão de sua prestação mediante colaboração de particulares, embora sujeitos à legislação, à regulamentação, à fiscalização e ao controle estatais. (ADI 1923-5/DF, DOU de 21/09/2007). (grifamos)

Alega que, com vistas à fiscalização e controle estatal, no âmbito da contratação complementar de serviços de saúde, deve o ente regulamentar por Lei a forma de contratação, o regime de execução, a forma, periodicidade e responsáveis pelo



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

controle, bem como a obediência ao ditames da Lei nº 8.666/93, conforme destacou a Corte de Contas Mineira, por meio do prejulgado abaixo:

Prejulgado 809.494

MUNICÍPIO. PARCERIA COM OSCIP. CONTRATAÇÃO PARA DESEMPENHO DE ATIVIDADES DE SAÚDE. POSSIBILIDADE, EM CARÁTER COMPLEMENTAR, EXCETO PARA AS DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE ÀS ENDEMÍAS. II. OBRIGATORIEDADE DE PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DA FORMA DE CONTRATAÇÃO, DO REGIME DE EXECUÇÃO E DO CONTROLE DAS ATIVIDADES DA ENTIDADE PARCEIRA E DE LICITAÇÃO OU DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. III. CLASSIFICAÇÃO DOS REPASSES. DESPESAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES. IV. PERCENTUAIS MÍNIMOS DE APLICAÇÃO. AFERIÇÃO COM O USO DAS DESPESAS EXECUTADAS CONFORME AS CLASSIFICAÇÕES CONTÁBEIS DO TERMO DE PARCERIA E O DISPOSTO NA IN 19/08. REMESSA, AO CONSULENTE, DE CÓPIAS DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS CONSULTAS N.ºS 716.238, 719.436, 793.773, 732.243 E 683.832 E DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 19/08. (grifamos)

Salienta que, quanto ao tipo de serviço a ser complementado pela iniciativa privada, não se observa restrições no texto constitucional, de forma que, em regra, tanto atividades meio como atividades finalísticas podem ser executadas por entidades privadas. Este foi o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, conforme consta do prejulgado abaixo:

Prejulgado 2055

*1. Serviços médicos ambulatoriais, pequenos procedimentos cirúrgicos, expedição de carteiras de saúde, verificação de exames e demais procedimentos constantes da Tabela do SUS podem ser compreendidos como serviços complementares de saúde a serem oferecidos à população, dentro das normas prescritas pela Lei (federal) n. 8.080/90 e pela Portaria n. 3.277/06, do Ministério da Saúde.
2. A contratação de serviços complementares de saúde pode ocorrer para:*

*2.1. atividades-meio, desde que não inseridas por lei no Sistema Único de Saúde.
2.2. atividades finalísticas em razão do volume, quando a demanda ultrapassar a capacidade instalada da rede pública, tanto própria quanto à vinculada a outro nível de governo.*

a) neste caso, a dimensão do serviço público deve ser reavaliada periodicamente, tendo em conta variáveis como a evolução populacional, evolução da demanda, evolução científica etc., de forma que o volume físico e/ou financeiro dessas contratações não descaracterize o caráter subsidiário em relação às atividades



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

estatais.

2.3. atividades finalísticas, em razão da urgência.

a) neste caso, a Administração deve, quando for o caso, promover as medidas necessárias para restabelecer o sistema público potencial existente antes da situação de urgência que implicou a diminuição de sua capacidade potencial;
b) a contratação junto à iniciativa privada ocorrerá somente durante o período necessário para que sejam adotadas as medidas para o restabelecimento do serviço público.

1. A contratação de serviços complementares de saúde deve atender ainda aos seguintes requisitos:

- 1.1. Preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos;
- 1.2. Celebração de convênio ou contrato conforme as normas de direito administrativo, prevalecendo o interesse público sobre o particular;
- 1.3. Integração dos serviços privados às diretrizes organizativas do SUS;
- 1.4. Prevalência dos princípios da universalidade, equidade, integralidade, etc. (grifamos)

Já para fins de avaliação de sua inclusão ou não no gasto com pessoal, pouco importa se se trata de atividade fim, sendo que, em regra, as despesas decorrentes da complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada não devem ser computadas no gasto total com pessoal.

Nesse sentido, em recente decisão em consulta esta Corte de Contas tratou da matéria, embora sob a perspectiva dos Termos de Parceria firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, verbis:

Por conta da autorização constitucional, os contratos que representem a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada não devem ser computados no cálculo da despesa com pessoal, salvo quando importarem na substituição de servidor público ou em relação direta de emprego, hipóteses nas quais a despesa será computada no gasto com pessoal.

Afirma que, o Contrato n° 094/2010 (fls 183 a 210), firmado com a Fundação Uniselva, cujo objeto é ações complementares de assistência à saúde e capacitação de profissionais de saúde e educação em saúde, não tem o viés de terceirizar de forma ilegal mão-de-obra, mas sim, trata-se de ação necessária e complementares, em face de que a demanda extrapola a capacidade da estrutura do município em atender a população e a qualificação dos profissionais da saúde. O Contrato foi autorizado pela Lei



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

Municipal nº 768/2010 e decorre do Termo de Cooperação nº 007/2010, e fora precedido de processo de Dispensa de Licitação, atendendo todos os requisitos legais.

Alega que, estamos diante de um fato singular, pois se de um lado o Município deve cumprir dispositivos da LRF por outro ele está obrigado por força da Constituição e até mesmo da judicialização da saúde pública, a prestar os serviços de saúde pública, que impactam sobremaneira o gasto com pessoal, assim, o gestor lançou mão de instrumento legal para dar cumprimento tanto aos dispositivos da LRF, quanto aqueles da Constituição Federal, por isso, não ficou inerte, mobilizou a sociedade, os poderes executivo e legislativos, das esferas federal, estadual e municipal, visando corrigir erros do passado, em que gestores assumiram a administração do hospital municipal, sem levar em consequência que futuramente isso implicaria em sério desequilíbrio orçamentário e fiscal nas contas municipais.

Assevera que, se dependesse exclusivamente da sua vontade, a situação teria sido resolvida de imediato, porém trata-se de uma solução complexa, mas que já logrou êxito, com a tão sonhada estadualização do hospital municipal (fls 215), assim, haverá redução mais do que suficiente na despesa de pessoal, permitindo o equilíbrio preconizado na LRF, sem que se tenha que buscar parcerias junto a instituições privadas.

Foram analisadas as justificativas e documentos juntados na defesa e esclarecemos que:

1. A Resolução de Consulta nº 16/2013-TCE/MT em seu item 4. estabeleceu alguns requisitos para contratação de despesas com a complementação dos serviços públicos de saúde para não serem computadas no cálculo da despesa com pessoal, conforme abaixo transcrito:



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

4) As despesas com a complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada **não devem ser computadas no cálculo da despesa com pessoal, desde que observados os seguintes requisitos** cumulativos: **a)** não correspondam a atribuições de categorias funcionais, com cargos vagos, que se destinam ao fim específico objeto da complementação; **b)** não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço; **c)** os serviços de saúde não sejam transferidos por completo para a iniciativa particular pela Administração Pública, em afronta aos ditames constitucionais.

2. Na análise das medições 28º a 33º (Páginas 225 a 291 do anexo ao relatório técnico contas anuais de gestão 2013 processo nº 75990-2013) constatou-se que as despesas tratam-se de pagamentos de profissionais de saúde, tais como: Auxiliar Cirúrgico, Fisioterapeuta, Odontólogo, Enfermeira, Medico Pediatra, plantonistas, etc., por serviços prestados no Hospital Municipal, PSF, etc., cargos estes constantes no lotacionograma da prefeitura, portanto despesas com pessoal da saúde, contrariando o disposto na alínea “a” do item 04 da Resolução de Consulta nº 16/2013-TCE/MT;

3. Os referidos profissionais prestam serviços nas dependências do Hospital Municipal, PSF, ou seja, caracteriza relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço. Para caracterizar a relação de emprego basta atender pelo menos um dos seguintes requisitos: a) Trabalho prestado por pessoa física; b) Pessoaalidade; c) Não eventualidade na prestação do trabalho; d) Onerosidade; e) Subordinação, contrariando o disposto na alínea “b” do item 04 da Resolução de Consulta nº 16/2013-TCE/MT;



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

5. A prestação de serviços ocorreu nas dependências do Hospital Municipal, PSF, portanto não caracteriza ações complementares dos serviços de saúde. Para caracterizar é necessário que os serviços sejam prestados nas instalações próprias da contratada, com recursos humanos e materiais da contratada.

6. Os artigos 5º e 6º do Estatuto da UNISELVA (<http://www.fundacaouniselva.org.br/documentos/EstatutoeEscrituraP%C3%BAblica.PDF>) dispõe que:

“Artigo 5º. A FUNDAÇÃO UNISELVA terá como objetivos gerais promover e subsidiar, com recursos próprios, programas de pesquisa, prestar serviços técnicos, remunerados ou não, exercer e divulgar outras atividades que signifiquem contribuição para o desenvolvimento técnico, científico e assistencial, bem como captar e alocar recursos para o desenvolvimento de programas que coadunem com sua definição.”

“Artigo 6º. Constituem objetivos específicos da FUNDAÇÃO UNISELVA” :

- I. Apoiar as atividades de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento institucional da UFMT;
- II. Apoiar as atividades suplementares da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, através de seus respectivos órgãos, na consecução de seus objetivos finalísticos;
- III. Prestar serviços técnicos, científicos e culturais, remunerados ou não a Universidade e à Comunidade, inclusive na comercialização de produtos;
- IV. Zelar para que os convênios, contratos, ajustes e acordos atendam aos objetivos de proponentes e contratantes;
- V. Apoiar a divulgação do conhecimento científico, tecnológico e cultural, através de livros, periódicos e de outras formas de comunicação de textos, dados, som e imagem, especialmente por canais televisivos educativos e editoras universitárias;
- VI. Apoiar a aplicação do conhecimento científico, tecnológico e cultural através da consolidação, registro e gerenciamento de direitos de propriedade intelectual;
- VII. Promover intercâmbio com outras Instituições congêneres ou similares em nível nacional e internacional;



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

VIII. Apoiar a participação do corpo docente, discente e técnico administrativo em cursos e eventos e outras atividades que possibilitem o desenvolvimento e aprimoramento.

Parágrafo Único – para a consecução de seus objetivos a FUNDAÇÃO UNISELVA poderá atuar diretamente ou através de convênios, contratos, ajustes ou acordos com entidades nacionais ou internacionais.

Como se vê nos objetivos da Fundação não dispõe sobre a complementação dos serviços de saúde pública, não atendendo os requisitos previstos no item 02 e alínea “c e d” do item 03 da citada Resolução de Consulta;

7. Quanto à legalidade, a necessidade e a oportunidade da contratação de serviços de saúde por terceiros, deixamos de apreciar por não ser objeto do nosso apontamento.

Após as considerações acima, **mantém-se a irregularidade.**

CONCLUSÃO

Após revisão dos demonstrativos de gastos com educação e pessoal do Município de Peixoto de Azevedo, foram sanadas as irregularidades 05.1 e 06.1, permanecendo a 07.1 conforme segue:

07. AA 04. Limite Constitucional/Legal Gravíssima. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

07.1. Os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 29.267.177,91, correspondente a **61,69%** da RCL, **não assegurando** o cumprimento do limite máximo que é de **54%** estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF, item 4.4.4.2.

É o relatório decorrente da revisão dos cálculos dos itens 5.1; 5.2 e 7.1 do relatório técnico de auditoria das contas anuais de governo do Município de Peixoto de Azevedo, exercício 2013, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Cuiabá, em 25/02/2015.

João Juraci Gaspari
Coordenador da Equipe Técnica
Auditor Público Externo

Almir Reinehr
Auditor Público Externo