



**Processo:** TC-3808/989/16.  
**Interessado:** Prefeitura Municipal de Apiaí.  
**Assunto:** Aplicação na Saúde.  
**Exercício:** 2016.  
**Relator:** Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

**Senhora Assessora Procuradora – Chefe,**

Atendendo a respeitável determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro, passamos a nos manifestar sobre os resultados apontados no subitem **B.3.2 – Saúde**, do relatório da fiscalização - **Evento 14.90**, acerca das contas anuais de 2016 da Prefeitura Municipal de Apiaí:

Conforme informações consignadas nas págs. 21/22 do Evento 14.90, a aplicação em ações e serviços públicos de Saúde apurada pelo AUDESP havia alcançado 22,10% das receitas de impostos. Entretanto, a unidade fiscalizadora realizou as seguintes impugnações:

Restos a Pagar liquidados, mas não pagos até 31/01/2017	560.616,93
Todas as despesas empenhadas no 3º quadrimestre/2016, em razão do Conselho Municipal de Saúde não ter aprovado a Gestão do 3º quadrimestre/2016	3.809.046,24
<b>Soma das impugnações</b>	<b>4.369.663,17</b>

Após referidos ajustes o órgão instrutivo concluiu que o Município não cumpriu o mínimo constitucional de 15%, eis que seus cálculos apontaram para aplicação na ordem de 11,74%.

**Justificativas** (Evento 67.1: Saúde págs. 27/29):

Dentre os ajustes levados a efeito pela unidade fiscalizadora, o defendente discordou da exclusão correspondente às despesas do Setor da Saúde pertinentes ao 3º quadrimestre/2016, eis que a prestação de contas não foi aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde.

No dizer do interessado, a impugnação em comento mostrou-se desarrazoada em face das seguintes ponderações:

- o Conselho Municipal de Saúde, já no âmbito da nova gestão, promoveu algumas glosas atinentes à aspectos de formalidade, tal como a desorganização com que os documentos teriam sido apresentados, bem como ausência de apresentação de alguns relatórios e dados, porém, inexistiu qualquer elemento, alusão ou observação no âmbito do parecer exarado pelo referido



Conselho, de que os recursos não haviam sido empregados em proveito da Saúde Municipal, razão pela qual não poderiam ser objeto de impugnação;

- as glosas abordadas pelo Conselho Municipal de Saúde foram pontuais e específicas, aludindo à ausência de documentos e dados igualmente pontuais e específicos, o que, no máximo, autorizaria a fiscalização a questioná-las pontualmente e, eventualmente glosar uma ou outra comprovadamente atestada pelo Conselho como não realizada, o que não ocorreu;
- não haveria sentido em se excluir toda a despesa da Saúde do 3º quadrimestre do exercício, considerando as alterações do expediente de atendimento à população ocorridos no âmbito da Secretaria da Saúde, haja vista, como bem observado pelo próprio Agente da Fiscalização, em seu relatório, que se tratam de alterações implementadas desde novembro de 2015, passando, portanto, pelos meses finais de 2015 e pelos 1º e 2º quadrimestres de 2016, sem que houvesse uma única glosa ou apontamento de exclusão.

Neste contexto, concluiu o defensor que mesmo uma eventual falha no processo de prestação de contas da gestão relativo ao terceiro quadrimestre do exercício, evidente que a simples emissão de parecer desfavorável à aprovação de referidas contas não possuiu a decisão de desconsideração de toda a aplicação a este título.

### **Considerações desta Assessoria Técnica :**

Preliminarmente destacamos que o artigo 38 da Lei Complementar n. 141/2012, disciplina que a verificação do atendimento mínimo em ações e serviços públicos de saúde pelo Poder Legislativo, será realizada com o auxílio dos Tribunais de Contas e, também, do Conselho de Saúde de cada ente da Federação:

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

- I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;
- II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar;
- IV - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;
- V - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS;
- VI - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.



Demais disso, o artigo 41 da mesma Lei Complementar n. 141/2012, estabelece que será encaminhada ao Chefe do Poder Executivo do ente da Federação, as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas, decorrentes da avaliação realizada em cada quadrimestre pelo Conselho de Saúde:

Art. 41. Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

Feitas estas observações iniciais, conforme já destacamos, a fiscalização impugnou toda a despesa da Saúde empenhada entre os meses de setembro até dezembro de 2016, no montante de R\$3.809.046,24, em razão do Parecer Desfavorável do Conselho Municipal de Saúde n. 1/2017, referente ao 3º quadrimestre de 2016 (Evento 14.42), a saber:

**PARECER DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE Nº 01/2017**

ASSUNTO: Parecer Referente ao 3º Quadrimestre/2016

O Conselho Municipal de Saúde de Apiaí emite **PARECER DESFAVORAVEL** ao 3º Quadrimestre 2016, em análise aos demonstrativos financeiros da Saúde apresentados referente aos meses de Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro de 2016, devido à falta de encaminhamento dos documentos originais e envio de cópias de forma desorganizada com ausência de balancete, relatório de gestão fiscal e razão das fichas da saúde, identificação de contratação com valores em milhares com dispensa de licitação nos casos de locação de veículos, alimentação, confecções de bolsas, bonés, camisetas, etc..., serviços mecânicos, consultas médicas e não apresentação de contas de convênios da saúde (ABA e SOS) e Folha de Pagamento dos referidos meses e períodos.

Posto isso, com todo o respeito ao posicionamento do órgão de instrução, não extraímos do teor do Parecer em epígrafe, indicação cristalina que, no 3º quadrimestre de 2016, pudesse ser desconsiderada toda a despesa pertinente ao Setor da Saúde do Município, como se inexistisse, naquele período, qualquer atendimento à população local.

Dito de outro modo, à luz do artigo 38 da Lei Complementar 141/2012 acima suscitado, não extraímos do Parecer do Conselho de Saúde, muito embora desfavorável ao 3º quadrimestre/2016, posicionamento quanto ao mínimo constitucional de 15% de investimento na Saúde, bem assim, a identificação e valores das despesas inelegíveis ao percentual de aplicação, mesmo porque, em atendimento ao artigo 41 da mencionada Lei Complementar,



tais informações seriam necessárias para que o Chefe do Executivo adotasse as medidas saneadoras.

Por outro prisma, consultando os dados contidos no Sistema AUDESP, observamos que em relação ao 1º e 2º quadrimestres de 2016, ou seja, de janeiro até agosto, as despesas com Recursos Próprios na Saúde figuravam em R\$5.519.474,11:

<i>Aplicação dos Recursos Próprios em Saúde</i>					
Período: 08 / 2016			Município: Apiaí		
APURAÇÃO DA APLICAÇÃO					
Despesa Empenhada (até o Período)		Despesa Liquidada (até o Período)		Despesa Paga (até o Período)	
Valor	%	Valor	%	Valor	%
5.519.474,11	20,45 %	5.367.540,91	19,89 %	4.594.910,24	17,02 %
0,00	0,00 %	0,00	0,00 %	0,00	0,00 %
5.519.474,11	20,45 %	5.367.540,91	19,89 %	4.594.910,24	17,02 %

Quanto às despesas realizadas durante todo o exercício de 2016, de janeiro até dezembro, notamos que atingiu R\$9.318.361,78:

<i>Aplicação dos Recursos Próprios em Saúde</i>					
Período: 4º Trimestre / 2016			Município: Apiaí		
APURAÇÃO DA APLICAÇÃO					
Despesa Empenhada (até o Período)		Despesa Liquidada (até o Período)		Despesa Paga (até o Período)	
Valor	%	Valor	%	Valor	%
9.318.361,78	22,10 %	9.224.492,31	21,88 %	8.008.030,35	18,99 %
0,00	0,00 %	0,00	0,00 %	0,00	0,00 %
9.318.361,78	22,10 %	9.224.492,31	21,88 %	8.008.030,35	18,99 %

Conjugando tais informações, apuramos que o total das despesas da Saúde restritas ao 3º quadrimestre/2016 (setembro, outubro, novembro e dezembro), representou R\$3.798.887,67, muito embora a fiscalização tenha impugnado R\$3.809.046,24:

Total das Despesas com Recursos Próprios da Saúde em 2016	9.318.361,78
Total das Despesas com Recursos Próprios da Saúde de 01/01 a 31/08/2016	5.519.474,11
Despesas pertinentes ao 3º quadrimestre/2016	3.798.887,67

Prosseguindo nossa análise, destacamos que na composição de R\$3.798.887,67 pertinente ao 3º quadrimestre, a parcela de R\$1.473.530,93 compreendeu os vencimentos e vantagens fixas dos servidores da Saúde, bem como a quantia de R\$459.077,40 correspondeu às obrigações patronais.



Assim, com a devida vênia, não se mostrar razoável a exclusão dos gastos com vencimentos de todos os servidores da saúde, no período de setembro a dezembro de 2016, porquanto indicaria que nenhum profissional da Saúde laborou nesse período, percebendo sua remuneração sem a contraprestação dos serviços, restando a população local sem nenhum acesso à saúde pública municipal no último quadrimestre de 2016, o que não nos parece ter acontecido.

Demais disso, em nossa ótica igualmente se mostra inconsistente a impugnação de todas os encargos sociais devidos neste mesmo período, eis que no item **B.5.1 – Encargos** do relatório da fiscalização, não há o registro de que a Administração teria deixado de recolher a obrigação patronal relativa aos servidores da Saúde:

**B.5.1. ENCARGOS**

Os recolhimentos apresentaram a seguinte posição:

Verificações:	Guias apresentadas
1 INSS:	Retenções do FPM
2 INSS Parcelamento:	Retenções do FPM
2 FGTS:	Guias apresentadas
3 RPPS:	Prejudicado
4 PASEP:	Guias apresentadas

A impugnação de toda a despesa da Saúde do 3º quadrimestre de 2016, esteve fundamentada no Parecer Desfavorável do Conselho Municipal de Saúde, porém, aludido Parecer não identifica detalhadamente as despesas/valores passíveis de glosas em conformidade com o artigo 4º da Lei Complementar n. 141/2012<sup>[1]</sup>.

<sup>1</sup> Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

- I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
- II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
- III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
- IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
- V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
- VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
- VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
- VIII - ações de assistência social;
- IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
- X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.



Saliente-se, ainda, que além da impugnação de todos os valores empenhados entre os meses de setembro até dezembro de 2016 (3º quadrimestre), também foram impugnados os empenhos inscritos em Restos a Pagar no final do exercício (31/12/2016), não quitados até 31/01/2017.

Portanto, há fortes indícios de os Restos a Pagar originários dos empenhos emitidos entre os meses de setembro até dezembro/2016, terem sido excluídos em duplicidade.

Por todo o exposto, na situação em que se apresentam os presentes autos, com todo o respeito ao posicionamento da unidade fiscalizadora, este Setor de Assessoria Técnica entende que não merece prevalecer a impugnação genérica de todos os valores empenhados no 3º quadrimestre de 2016, eis que o atendimento ou não ao mínimo constitucional requer uma avaliação pormenorizada das despesas contabilizadas na Saúde.

Certamente as ocorrências constantes no Parecer do Conselho Municipal de Saúde relativo ao 3º quadrimestre/2016, merecem detidas apreciações e responsabilizações, porém, especificamente para fins dos cálculos do índice de aplicação constitucional na Saúde, não se mostra razoável a exclusão de toda a despesa empenhada no último quadrimestre de 2016, motivo pelo qual sugerimos a desconsideração da glosa de R\$3.809.046,24.

Por conseguinte, os cálculos apresentados na pág. 22 do Evento 14.90, passam a contar com a seguinte configuração:

SAÚDE		Valores - R\$
<b>Receitas de impostos</b>		<b>42.167.740,51</b>
Ajustes da Fiscalização		-
<b>Total das Receitas</b>		<b>42.167.740,51</b>
<b>Total das despesas empenhadas com recursos próprios</b>		<b>9.318.361,78</b>
Ajustes da Fiscalização		-
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de	2017	<b>(560.616,93)</b>
<b>Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde</b>		<b>8.757.744,85</b>
		<b>20,77%</b>
<b>Planejamento atualizado da Saúde</b>		
<b>Receita Prevista Atualizada</b>		<b>36.372.000,00</b>
<b>Despesa Fixada Atualizada</b>		<b>9.498.000,00</b>
<b>Índice apurado</b>		<b>26,11%</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

7  
TC-3808/989/16

Diante de todo o exposto, apuramos que o Município de Apiaí aplicou 20,77% da receita de impostos em ações e serviços públicos de saúde, observando o piso constitucional de 15%.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

A.T.J., 29 de junho de 2018.

Fábio Calastri Nobre  
Assessoria Técnica