



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



16-08-16

SEB

=====

23 TC-000352/026/14

Prefeitura Municipal: Santos.

Exercício: 2014.

Prefeito: Paulo Alexandre Pereira Barbosa.

Advogados: Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Vera Stoicov (OAB/SP nº 70.752), Adriana Albertino Rodrigues (OAB/SP nº 194.899) e outros.

Acompanham: TC-000352/126/14 e Expedientes: TC-019409/026/12, TC-021543/026/15, TC-039539/026/15, TC-030351/026/15, TC-016982/026/16, TC-018648/026/15, TC-010762/026/15, TC-007682/026/15, TC-021915/026/15, TC-022921/026/15, TC-008650/026/16, TC-040260/026/15, TC-004769/026/15, TC-020097/026/15, TC-038853/026/14, TC-030977/026/12 e TC-011410/026/13.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	27,81%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, <i>caput</i> e § 2º	100,11%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	92,24%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	52,26%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	18,44%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, § 2º, I	3,73%	7%
Plano Municipal de Educação – Lei federal nº 13.005/14, arts. 1º e 8º, <i>caput</i>	Regular	26-06-15
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional – Lei federal nº 11.738/08, art. 2º	Regular	R\$ 1.697,00 ¹
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Advertência	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, art.18	Regular	A partir de 02-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/12, art.24, § 3º	²	A partir de 2015
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/11, art. 8º	Parcial	A partir de

¹ Fonte: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/01/piso-salarial-dos-professores-tera-reajuste-de-832-anuncia-mec.html>

² Obrigatório para Municípios com população acima de 20.000 habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



art. 9º	Regular	18-05-12
Execução Orçamentária – (R\$ 46.224.644,36)	Déficit - 2,55%	
Resultado Financeiro – R\$ 161.971.862,32	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Advertência	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, FGTS, RPPS e PASEP)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Iluminação Pública - O Município instituiu a CIP – Contribuição para Custeio de Iluminação Pública, por meio da Lei Complementar nº 816, de 05-12-13 alterada pela Lei Complementar nº 870, de 29-12-14.	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	10,54%	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG:

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS**, exercício de 2014.

1.2 Nos termos da Resolução nº 01/12, artigo 1º, § 1º³, foram realizadas “*Fiscalizações Concomitantes no exercício de 2014*” pela Equipe da 5ª Diretoria de Fiscalização - DF-5.4, que, na conclusão dos trabalhos (períodos de janeiro a abril de 2014 - fls. 06/18 e de maio a agosto de 2014 - fls. 62/74), apontou falhas nos seguintes itens:

- Período de Janeiro a Abril/2014: “**A.1.** Planejamento das Políticas Públicas”, “**A.3.** Controle Interno”, “**B.1.1.** Resultado da Execução Orçamentária”, “**B.1.3.** Dívida Ativa”, “**B.3.1.1.** Ajustes da Fiscalização -

³ **RESOLUÇÃO Nº 01/2012**
TC-A-023486/026/10

“**Artigo 1º** - Os procedimentos fiscalizatórios incidentes nos exames de contas anuais, tanto estaduais como municipais, serão seletivos, conforme critérios objetivos a serem oportunamente definidos.

§ 1º - Com prévia autorização do Conselheiro Relator e mediante o critério da amostragem, os procedimentos fiscalizatórios poderão compreender também exames concomitantes ao exercício em curso.

(...).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Ensino”, “**B.3.2.1.** Ajustes da Fiscalização - Saúde”, “**B.4.** Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais” e “**D.2.** Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”.

- Período de Maio a Agosto/2014: “**A.1.** Planejamento das Políticas Públicas”, “**A.3.** Controle Interno”, “**B.1.1.** Resultado da Execução Orçamentária”, “**B.2.2.** Despesa de Pessoal”, “**B.3.1.1.** Ajuste da Fiscalização - Ensino”, “**B.3.2.1.** Ajuste da Fiscalização - Saúde”, “**B.4.1.** Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “**B.5.1.** Bens Patrimoniais”, “**B.6.** Ordem Cronológica de Pagamentos” e “**C.1.1.** Falhas de Instrução”.

Os responsáveis foram devidamente notificados e apresentaram justificativas (fls. 32/58 e 90/114).

1.3 O relatório da inspeção *in loco* anual realizada pela 5ª Diretoria de Fiscalização (fls. 118/209) apontou:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fls.121/122):

- O Plano de Saneamento Básico não possui força normativa, por não ter sido editada Lei, para sua instituição.

A.2. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal (fl.122):

- Não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor;

- Não há divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada.

A.3. Controle Interno (fl.123):

- Ausência de autonomia do Controle Interno.

A.4. Acompanhamento do Ensino 2014 - Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino (fls.123/148):

- Estrutura dos Prédios Escolares - estado precário da cozinha e salas de aulas da Escola UME dos Andradas II;

- Rotatividade - nenhuma das escolas selecionadas apresentou taxa acima de 80% dos professores que permaneceram desde 2010;

- Quantidade de Alunos Matriculados - 20% (vinte por cento) das escolas visitadas possuem turmas com mais de 24 (vinte e quatro) alunos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Formação de Professores - Somente 5,71% dos professores possuem Bacharelado;

- Em 60% (sessenta por cento) das escolas pesquisadas, 75% (setenta e cinco por cento) dos professores possuem jornada extraclasse inferior a 33,33% das horas trabalhadas (artigo 2º, §4º, da Lei federal nº 11.738/2008);

- As escolas municipais visitadas não possuíam laboratório de ciências;

- A maioria dos afastamentos ocorre por motivos de saúde.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls.148/149):

- Abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondente a 33,23%, acima do permitido pela LOA - Lei Orçamentária Anual;

- Inobservância da recomendação dessa Corte de Contas no TC-001811/026/12 (realização de superávit).

B.1.3. Dívida de Curto Prazo (fl.150):

- Aumento de 24,16% no montante de restos a pagar em relação ao exercício anterior.

B.1.6. Dívida Ativa (fls.153/155):

- Insuficiente esforço arrecadatório no recebimento da Dívida Ativa, em comparação aos exercícios de 2012 e 2013;

- Valor escriturado da Dívida Ativa representa apenas 19,37% do total efetivo dos créditos.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls.156/157):

- Superação do limite prudencial das despesas de pessoal.

B.3.3.1. Iluminação Pública (fl. 164):

- O Município ainda não assumiu os ativos de iluminação pública, tendo em vista a ausência de incorporação ao patrimônio da Prefeitura.

B.4. Precatórios (fls. 164/166):

- Apesar de a Prefeitura se encontrar adimplente com o pagamento dos precatórios, não é possível aferir o valor desse passivo;

- Não é possível atestar que a Prefeitura Municipal de Santos quitará os precatórios até 2020 (STF);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Há dois registros do passivo de precatórios não conciliados (Procuradoria do Município e Contabilidade), ofendendo ao princípio Evidenciação Contábil (reincidente).

B.5.2. Subsídios de Agentes Políticos (fl. 168):

- A Prefeitura não exige a entrega da declaração de bens dos servidores públicos municipais (reincidente).

C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas (fls. 170/171):

- Divergência da modalidade licitatória ocorrida com a informada a esta Corte de Contas através do sistema AUDESP.

C.1.1. Falhas de Instrução (fls. 171/178):

- Índícios de fracionamento de despesa relativo às empresas Emacon Comércio e Serviços Ltda-ME; GSN Serviços Empreiteira de Mão de Obra Ltda-ME, Agência de Turismo Vasco da Gama Ltda - EPP, Defar Comercial Ltda - EPP, A Meira Alves Materiais - Me, Electra El Eletro Eletrônica Ltda - Me e Vilma Oliveira de Almeida Me (reincidente).

- Violação aos princípios constitucionais da impessoalidade na contratação por dispensa de licitação;

- Violação à ampla concorrência e à economicidade no Pregão Eletrônico nº 189/2014 objetivando o fornecimento de insumos: micro, mini e macro placas, parafusos, lâminas e brocas para utilização de procedimentos cirúrgicos na área bucomaxilofacial, mediante cessão em comodato dos instrumentos de apoio;

- Dispensa indevida de licitação na celebração de ajuste - Termo de Convênio nº 165/2014 com a Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de Santos, que culminou no atendimento de “Serviço de Assistência Judiciária Gratuita”, no valor estimado de R\$ 500.000,00.

C.2.2. Contratos Examinados In Loco (fl. 179):

- Ausência do Termo de Ciência e Notificação, infringindo o artigo 3º, XIV, c/c artigo 10, ambos dispositivos do Aditamento nº 02/2014 às Instruções nº 02/2008 desta Corte de Contas;

- Ausência do cadastro da autoridade pública que assinou o contrato ou ato jurídico análogo, infringindo o artigo 3º, XV, c/c artigo 10, ambos dispositivos do Aditamento nº 02/2014 às Instruções 02/2008 desta Corte de Contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- A Prefeitura adota a Autorização de Fornecimento nas contratações referentes às prestações de serviços, em substituição a elaboração dos contratos violando ao artigo 62 da Lei federal nº 8.666/93.

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 182):

- As Informações relacionadas as modalidade de licitação não são fidedignas.

D.3. Pessoal (fls. 182/200):

- Contratações de Pessoal sem concurso público (reincidente);
- Serviço de voluntariado com características de funcionário público (reincidente);

- Manutenção dos contratados por tempo determinado por prazo superior ao permitido pela legislação de regência (reincidente);

- Contratações de pessoal para cargos inexistentes no quadro.

D.3.1. Quadro de Pessoal (fls. 200/201):

- Inconsistência no quadro de pessoal (reincidente).

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 203/204):

- Inobservância às recomendações do Tribunal.

1.4 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-011410/026/13 (*)⁴ – O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, por seu Desembargador Coordenador Dr. Pires de Araújo, em razão de insuficiência de depósitos nas contas vinculadas para pagamento de precatórios no exercício de 2010, noticia ordem de bloqueio judicial (R\$ 5.126.980,62) e inscrição da Prefeitura Municipal de Santos no cadastro de inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça. Informou a Fiscalização que a municipalidade se insurgiu contra a medida e impetrou mandado de segurança, que fora denegado.

Apurou a Fiscalização (fls. 201/202) que os referidos bloqueios foram concluídos no exercício de 2013 e foi efetivada a exclusão da municipalidade do cadastro de inadimplentes, obtendo a Prefeitura

⁴

Legenda: (*) Expedientes analisados nas contas de 2014 (fls. 201/202).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Certidão de Regularidade expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

b) TC-030977/026/12 (*)⁴ – O Dr. Luciano Samara Tuma Giaretta (OAB/SP nº 291.332) informou que a Prefeitura Municipal de Santos instituiu uma taxa para que seus munícipes exerçam o direito de petição.

A Fiscalização apurou no item **B.1.5. Fiscalização das Receitas** (fl. 152) que a denúncia é procedente, tendo em vista que a municipalidade cobra taxa dos jurisdicionados por ocasião do protocolamento das petições, afrontando o artigo 5, XXXIV, “a”, da Constituição Federal.

Informou a Secretaria de Finanças - Controladoria Geral (fl. 22 do Expediente) que a cobrança da taxa, sob a denominação de taxa de expediente, está devidamente amparada nos artigos 155 e 156 do Código Tributário do Município⁵ (Lei Municipal nº 3.750/1971 e atualizada pelo IPCA anualmente).

⁵ CAPÍTULO V
DA TAXA DE EXPEDIENTE
Da Incidência
Artigo - 155 - Constitui fato gerador da taxa de expediente:
I - a prestação de serviços burocráticos postos à disposição do contribuinte, no seu exclusivo interesse;
II - a apresentação de petição ou documento que deva ser apreciado por autoridade municipal;
III - a lavratura de termo ou contrato.
Seção II
Do Cálculo da Taxa
Artigo 156 - A taxa calcula-se de acordo com a seguinte tabela:

Taxa de expediente	R\$
1. Registro de firmas	Isento
2. Busca em livros ou papéis arquivados, com ou sem informações precisas sobre documentos requeridos.	Isento
3. Registro de ascensoristas (expedição)	18,68
4. Certidão de tributos, multas municipais e de outra natureza.	Isento
5. Requerimento, memorial ou petição.	18,68
6. Recurso administrativo	37,39
7. Emissão de 2ª via de Nota de Empenho.	24,92
8. Vistoria de local para licença de localização e funcionamento.	31,15
9. Consulta administrativa.	Isento
10. Emissão de 2ª via de aviso recibo ou alvará de licença e funcionamento.	18,68
11. Alteração de nome do responsável ou da razão social de empresa licenciada.	Isento
12. Registro de sepultamento.	18,68
13. Inscrição de fornecedor.	18,68



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) TC-038853/026/14 (*)⁴ – A Secretaria da Segurança Pública - DEINTER 6, por seu Delegado de Polícia Dr. José Roberto Fernandes Esteves, solicita informações sobre a aprovação das contas da Prefeitura do Município de Santos no período compreendido entre o ano de 2009 a fevereiro/2014, referentes aos contratos de prestação de serviços de obras de engenharia com valores até R\$ 15.000,00, celebrados sob a forma de autorização de fornecimento de serviços.

A Fiscalização (fl. 41 do Expediente e fls. 171/175 dos autos - item **C.1.1. Falhas de Instrução**) listou as empresas que mais receberam recursos da Prefeitura Municipal de Santos mediante dispensa de licitação (Listagem - fls. 525/548 do anexo III) e considerando a reincidência da prática adotada pela Municipalidade, foi levantada a quantidade de empenhos emitidos e o valor total gasto por dispensa de licitação nos últimos 04 exercícios (exercício de 2011 à 2014).

EMPRESA	TIPO DE SERVIÇO	EXERCÍCIO 2014		ACUMULADO DOS ÚLTIMOS 4 EXERCÍCIOS (2011-2014)		FLS. DO ANEXO
		QTDE. DE EMPENHOS	VALOR EMPENHADO	QTDE. DE EMPENHOS	VALOR EMPENHADO	
EMACON COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – ME	Substituição de passarela, demolição, reurbanização, aquisição de canaleta, verniz, chapa e azulejos.	58	682.131,18	203	1.960.526,76	521/525
GSN SERVIÇOS EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LT/ME**	Construção de muro de arrimo, drenagem, reurbanização de praça e conserto de infiltração.	16	281.398,91	71	1.475.966,06	525/526
AGÊNCIA DE TURISMO VASCO DA GAMA LTDA EPP	Aquisição de passagens aéreas e serviços de hospedagens.	83	230.065,71	212	593.894,42	512/518

14. Segunda via de recibo de Protocolo.	Isento
15. Expedição avulso de alvará de licença de localização e funcionamento.	49,83
16. Transferência de nome ou local de entrega, em aviso de imposto imobiliário e contribuição de melhoria.	Isento
17. Inscrição de responsável técnico (arquiteto, engenheiros e empresas) junto ao Depto. De Obras.	49,83

Parágrafo único. Na transferência de contratos e concessões, o valor da taxa de expediente a ser recolhida pelo contribuinte corresponderá ao valor estipulado no instrumento respectivo e, na omissão deste, o valor corresponderá a 10% (dez por cento) sobre o valor do contrato”. (AC). Incluído pela Lei Complementar nº 513, de 31 de dezembro de 2004).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



DEFAR COMERCIAL LTDA – EPP	Aquisição de roçadeira, motobomba, brocas, esmerilhadeira, lixadeira, betoneira e caçamba.	34	190.142,50	154	795.012,89	518/520
A MEIRA ALVES MATERIAIS ME	Aquisição de barra de ferro, resistências, torneiras, chuveiros, lavadoras, tinta acrílica, válvulas e tubos.	30	160.313,00	150	633.691,14	511/512
ELECTRA EL ELETRO ELETRÔNICA LTDA – ME	Instalação Elétrica, manutenção de ar condicionado, aquisição de cabos, lâmpadas.	25	126.946,00	199	987.328,98	520/521
VILMA OLIVEIRA DE ALMEIDA – ME	Conserto de freezer, secadora, geladeira e lavadora.	38	72.500,00	191	248.945,00	526/528

Fonte: Informações prestadas pela Prefeitura ao Sistema AUDESP (estão inclusos nestes valores as dispensas de licitação acima do limite permitido para a modalidade escolhida).

Ressaltou que das empresas mencionadas em Inquérito Policial (relacionadas no Expediente a seguir **TC-040260/026/15**) 02 (duas) continuam a figurar como prestadoras de serviços da Prefeitura: EMACON Comércio e Serviços Ltda-ME e ELECTRA EL Eletro Eletrônica Ltda-ME, sendo que as demais empresas mencionadas não foram objeto de apreciação ou por não possuírem valores relevantes ou por não terem mais figurado como prestadores de serviço no exercício de 2014.

Observou ainda que a empresa EMACON Comércio e Serviços Ltda – ME sobressai no quadro acima, por receber da Prefeitura Municipal de Santos R\$ 682.131,18, mediante realização de dispensa de licitação no exercício de 2014. Verificando os últimos 04 (quatro) exercícios, foi constatado que as dispensas de licitação para esta empresa atingiram R\$ 1.960.526,76.

d) TC-040260/026/15 - O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio do ofício nº 2.087/2015 - EXPPGJ - protocolo nº 58.580/2015 - MPSP - o ofício da Promotoria de Justiça Cível de Santos sobre eventual análise de contratações de serviços de obras de engenharia com dispensa de licitação entre os anos de 2009 a 2014 pelo Poder Executivo de Santos e elencou as seguintes empresas:

- * Aga Santos Construções e Serviços Ltda-ME;
- * Alessandra Lima de Oliveira Santos-ME;
- * BRL Construtora Ltda;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- * Dekchi Migotto Filho;
- * Electra El Eletro Eletrônica Ltda-ME;
- * Emacon Comércio e Serviços Ltda-ME;
- * **Flor do Mar Materiais para Construção e Serviços Ltda-ME;**
- * Marcelo Dell'Aringa dos Santos ME;
- * **Máxima Empreendimentos Imobiliários Ltda;**
- * NO Artífices Construções Ltda.,
- * RJ Santos Comércio de Materiais para Construção Ltda-ME;
- * Tecnocortes Construções e Serviços Ltda.

As empresas **Electra El Eletro Eletrônica Ltda-ME e Emacon Comércio e Serviços Ltda-ME**, conforme demonstrado no Expediente TC-038853/026/14 continuaram a receber no exercício de 2014 pelos serviços prestados mediante a realização de Dispensa de Licitação. No que toca às demais empresas, minha Assessoria realizou pesquisa na ferramenta PENTAHO do sistema AUDESP (fls. 48/49 do Expediente) e constatou que foi empenhado à empresa Flor do Mar - Comércio e Serviços o montante de R\$ 76.540,00 (total de 14 Notas de Empenho) e para a empresa Máxima Empreendimentos Imobiliários R\$ 6.400,00 (total de 03 Notas de Empenho).

e) TC-004769/026/15 (*)⁴ e f) TC-020097/026/15 – O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio dos ofícios nº **5.419/2014** - EXPPGJ - protocolo nº 191.563/2014 - MPSP e **2.170/2015** - EXPPGJ - protocolo nº 62.175/2015 - MPSP os pedidos da Promotoria de Justiça Cível de Santos sobre a regularidade do Termo de Convênio nº 165/2014 (Processo nº 64883/2013 - 29) firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e a OAB – Subseção Santos, objetivando a prestação de assistência judiciária gratuita à população necessitada, conforme critérios definidos na legislação municipal, excluindo-se as causas em que o Município for parte. Para a prestação dos serviços objeto desse Convênio, os advogados, além de estarem em situação regular junto à OAB, deveriam possuir residência e escritório profissional em Santos (Cláusula 2ª). O valor estimado do convênio é de R\$ 500.000,00 (Cláusula 20ª).

A Fiscalização (fl. 178) asseverou que a conveniada é remunerada mensalmente em 10% (dez por cento) do montante pago aos advogados, nos termos da cláusula 15ª, assim concluiu **que o objeto é**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



passível de procedimento licitatório, ainda que reduzido a convênio, como determina a Lei federal nº 8.666/93, mormente seu artigo 116⁶.

g) TC-039539/026/15 e h) TC-008650/026/16 - O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio dos ofícios nº **5.113/2015** - EXPPGJ - protocolo nº 144.701/2015 e **1.058/2016** - EXPPGJ - protocolo nº 30.341/2016 - MPSP - os pedidos da Promotoria de Justiça Cível de Santos sobre eventual análise dos Termos de Contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos com as seguintes empresas:

* **FSB Divulgação Ltda** - Contrato nº 160/2014 - está sendo tratado nos autos do TC-000313/020/14, sob a relatoria do E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES - conforme pesquisa no sistema de protocolo em 01-08-16 - pendentes de julgamento (fl. 13 do Expediente TC-039539/026/15).

* **Puxe Comunicação Ltda** - Contrato nº 183/2014 está sendo analisado nos autos do TC-000359/020/14, sob a relatoria do E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI - conforme pesquisa no sistema de protocolo em 01-08-16 - pendentes de julgamento (fl. 09 do Expediente TC-039539/026/15).

* **Prodesan S/A** - PA nº 30529/2014-08 e Contrato nº 232/2014 - Dispensa da Licitação.

Informou a Fiscalização (fl.171) que dos valores apresentados na modalidade "Dispensa de Licitação", os mais significativos estão relacionados a despesas com a PRODESAN (R\$ 48.861.002,25), com a COHAB Santista (R\$ 40.844.174,56) e com prestadores de serviços - pessoa física (R\$ 18.748.265,68).

i) TC-030351/026/15 e j) TC-021543/026/15 - O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio dos ofícios nº **3.639/2015** - EXPPGJ - protocolo nº 105.918/2015 e **2.440/2015** - EXPPGJ - protocolo nº 67.622/2015 - MPSP - os pedidos da Promotoria

⁶ *"Artigo 116 - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração."*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de Justiça Cível de Santos sobre eventual ocorrência de contratação irregular de funcionário para prestar serviço público típico da educação sobre o manto da aplicação do PROJOVEM URBANO instituído e financiado com recursos do Governo Federal que tem por objetivo elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, visando à conclusão desta etapa por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos integrada à qualificação profissional e o desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso, conforme previsto no artigo 81 da Lei federal nº 9.394, de 20-12-96.

A Equipe de Fiscalização (fl. 15 do Expediente TC-021543/026/15) realizou pesquisas no sistema AUDESP e não identificou programas e ações relativos ao referido projeto. Da mesma forma, em pesquisa realizada no mesmo sistema através dos históricos dos empenhos emitidos pela Prefeitura não identificou despesas realizadas objetivando a execução do referido Projeto. E finalmente identificou na LOA - Lei Orçamentária Anual do exercício de 2014, a previsão de receita com Transferência da União - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS - SEAS – PROJOVEM, no montante de R\$ 31.000,00.

k) TC-016982/026/16 - O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Comarca de Santos - 5ª Vara Criminal - Dr. Walter Luiz Esteves de Azevedo - MM. Juiz de Direito solicita informações sobre a decisão final do processo TC-000352/026/14 a fim de instruir os autos do Inquérito Policial nº 0022336-73.2014.8.26.0562.

l) TC-010762/026/15 e m) TC-018648/026/15 - O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio dos ofícios nº **0975/2015** - EXPPGJ - protocolo nº 23.227/2015 e **1.999/2015** - EXPPGJ - protocolo nº 57.251/2015 - MPSP - os pedidos da Promotoria de Justiça Cível de Santos sobre a existência de processos e eventuais decisões relacionadas à Cooperativa Mista para Todos e o Município de Santos a população alvo deste projeto é composta por munícipes usuários do serviço de Saúde Mental.

Em pesquisa realizada pela minha Assessoria na Ferramenta PENTAHO do sistema AUDESP, tanto nos repasses realizados pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Prefeitura ao “Terceiro Setor” quanto nos empenhos e históricos dos empenhos emitidos no exercício de 2014 pela Prefeitura Municipal de Santos, nada foi encontrado em relação à Cooperativa Mista para Todos.

n) TC-007682/026/15 - O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio do ofício nº 0523/2015 - EXPPGJ - protocolo nº 9.369/2015 - MPSP - o pedido da Promotoria de Justiça Cível de Santos sobre a execução do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público AMA Brasil, pertinente à reforma e gestão do Museu Rei Pelé, no Município de Santos a fim de instruir o Inquérito Civil nº 14.0426.0006084/2014-6.

Informou a Fiscalização (fls 37/38 do Expediente) que os Termos de Parceria não envolvem nenhum repasse financeiro da Prefeitura para a AMA Brasil em questão; que não existe nenhum empenho e consequentemente nenhum pagamento feito à AMA Brasil pela Prefeitura de Santos; os Termos de Parceria se restringem a responsabilidades no restauro do Casarão Valongo que abriga o Museu Pelé e modelo de gestão a ser adotado no gerenciamento pela AMA Brasil; o Termo relaciona os bens patrimoniais que estarão cedidos à AMA Brasil para gerenciar o equipamento público; o Termo especifica o modelo de acompanhamento da gestão de equipamento e sua fiscalização pela Prefeitura e finalmente que todas as intervenções feitas no equipamento pela Administração Municipal foram licitadas pela Prefeitura na forma da Lei e pagas diretamente às empresas vencedoras dos certames e realizadoras das obras e fornecedores dos equipamentos.

Minha Assessoria realizou pesquisa no sistema AUDESP ferramenta PENTAHO (fl.49 do Expediente) nos empenhos emitidos no exercício de 2014 em especial no histórico dos empenhos e identificou empenhos e pagamentos realizados com a contratação de obras e serviços executados no Museu Pelé no montante de R\$ 8.666.657,57 (Notas de Empenho) e R\$ 4.275.350,71 (Pagamentos).

o) TC-021915/026/15 - O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio do ofício nº 2463/2015 - EXPPGJ - protocolo nº 69.025/2015 - MPSP - o pedido da Promotoria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Justiça Cível de Santos solicitando informações sobre a existência de procedimento para investigar eventual irregularidade na identificação da despesa auxílio-alimentação quanto ao cálculo da despesa total com pessoal, no Município de Santos, para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como esclarecimento sobre a existência de orientação deste E. Tribunal de Contas quanto ao mencionado benefício como verba de caráter indenizatório ou gasto com pessoal para os fins assinalados.

Consoante manifestação do GTP (fl.11 do Expediente) e no relatório das contas do exercício de 2014 (fls. 156/157 do TC-000352/026/14) restou demonstrado que a matéria não foi objeto de comentários em itens específicos nos relatórios das contas e 2006 a 2014.

No que se refere à elaboração dos cálculos para aferição das Despesa com Pessoal, este E. Tribunal editou o Comunicado SDG nº 32, de 01-10-10, que reza:

"COMUNICADO SDG nº 32, de 2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, visando uniformização ao modelo de relatório de gestão fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o cálculo da despesa de pessoal, a partir do exercício de 2.011, obedecerá ao contido na Portaria STN nº 249, de 2010:

Despesa Com Pessoal	Despesa Liquidada nos 12 Últimos Meses - R\$
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	
Pessoal Ativo [remuneração + encargos sociais e contribuições patronais recolhidas a Previdência (INSS ou RPPS)]	
Pessoal Inativo e Pensionista	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (artigo 18, §1º da LRF)	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (artigo 19, §1º da LRF) (II)	
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	
Decorrentes de Decisão Judicial	
Despesas de Exercícios Anteriores	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (*)	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL [III = (I) - (II)]	

Legenda: (*) o valor lançado não pode nunca superar o das contribuições e o das receitas diretamente arrecadadas pelo fundo ou entidade que opera o sistema próprio de previdência.

SDG, 1º de outubro de 2010



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



SÉRGIO CIQUERA ROSSI - Secretário Diretor Geral

“Como visto, o artigo 18 da LRF desagregou, à exaustão, as espécies remuneratórias; contudo, menção não fez às categorias indenizatórias. Nessa condição, o auxílio-moradia, o vale-refeição, as diárias, a cesta básica, o vale-transporte, as sessões extraordinárias do recesso legislativo, tudo isso não se agrega à remuneração, escapando, portanto, da limitação da despesa de pessoal. De fato, sobre tais vantagens não incide o Imposto de Renda” (Nota Interativa SDG nº 07 - Gastos com Pessoal de 23-06-06).

p) TC-022921/026/15 - O Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça - Dr. Márcio Fernando Elias Rosa - Procurador Geral de Justiça encaminha por meio do ofício nº 2.649/2015 - EXPPGJ - protocolo nº 73.909/2015 - MPSP - o ofício da Promotoria de Justiça Cível de Santos sobre a proposição de ações cíveis públicas em face das irregularidades verificadas no julgamento das contas da PRODESAN - Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A do **exercício de 2007**, bem como solicita o encaminhamento de informações acerca das matérias relacionadas com os objetos das ações cíveis (A PRODESAN apresenta uma situação muito grave de vultosos débitos judiciais, prorrogação do perfil da dívida fiscal e enorme comprometimento de seu passivo pela penhora dos bens patrimoniais imobilizados e por deter parte de seus bens patrimoniais móveis emprestados ou cedidos por força de contratos; A PRODESAN vem alienando bens patrimoniais do ativo permanente da empresa, sem autorização do Conselho de Administração Competente, na forma do artigo 142, inciso VIII da Lei Federal nº 6.404/1976; A PRODESAN vem apresentando receita insuficiente para “Cobrir” o total dos seus custos estimados desde 2007 até a presente data, especialmente por expressivo valor a receber da Prefeitura Municipal de Santos, inclusive com perdas representadas pela incorreta correção integral dessa dívida; A Prefeitura de Santos vem assumindo a dívida da PRODESAN junto ao INSS, refinanciando para pagamento futuro através repasse do fundo de participações no ano de 2007 o valor era de R\$ 136.912.128,53; entre outras) obtidas por este Tribunal no exercício rotineiro de suas atividades.

Nas contas ora em exame as informações relativas a PRODESAN são as seguintes:

Item **B.1.4. Dívida de Longo Prazo** (fl. 151):

Um aspecto merece especial destaque: a Prefeitura Municipal de Santos mantém parcelamento de longo prazo com o INSS cujo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



pagamento ocorre mediante retenções do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), tal parcelamento engloba seus débitos e débitos de sua Administração Indireta (CET, COHAB SANTISTA E **PRODESAN**).

Item **C.1.** Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas (fl. 171):

Dos valores apresentados na modalidade “Dispensa de Licitação”, os mais significativos são relacionados a despesas com a **PRODESAN** (R\$ 48.861.002,25), com COHAB SANTISTA (R\$ 40.844.174,56) e com Prestadores de Serviços – Pessoa Física (R\$ 18.748.265,68).

Assim, os presentes autos seguiram em tramitação autônoma devendo ser oficiada a Prefeitura Municipal de Santos para que apresente esclarecimentos que se fizerem necessários.

q) TC-019409/026/12 - A Câmara Municipal de Santos, por meio de seu Presidente Manoel Constantino encaminha cópia da indicação nº 1.148/2012 da Câmara Municipal à Prefeitura para a instauração de Sindicância visando apurar a utilização de recursos públicos para pavimentação de área particular.

Apontou a Fiscalização (fl. 108 do Expediente) que a Prefeitura confirmou que a área pavimentada é privada, apresentando documentos (fls. 31/58 do expediente) consistentes em cópia das notas de empenho, notas de liquidação e das notas fiscais (autorização do gestor para pagamento no verso), perfazendo o montante de R\$ 13.565,85.

Através do Processo Administrativo nº 59.298/2012 - 07 a Prefeitura instaurou Sindicância para apuração de responsabilidade e informou que referido processo está no Gabinete do Prefeito para a devida autorização de abertura.

Informou a Fiscalização, finalmente a existência dos seguintes autos:

a) eTC-005347/989/14-7 - Cuida de representação apresentada pela empresa Digicon S/A - Controle Eletrônico para Mecânica, contra o resultado da Concorrência Pública nº 003/2014, cujo objeto foi o fornecimento e instalação de sistema semaforico a tempo real. A representação foi arquivada e o Relator determinou que a licitação fosse apreciada por ocasião da fiscalização ordinária do exercício de 2014 da Prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A fiscalização concluiu pela regularidade formal do procedimento que teve início em 31-03-14; 04 (quatro) empresas ofertaram seus questionamentos, todos esclarecidos de forma objetiva. Não foi constatada a existência de cláusulas que direcionavam certame, estando a ampla concorrência presente.

b) eTC-005965/989/14-8 - Versa sobre a representação apresentada pela empresa Enedina Renata Pereira Lisboa Lunardi Papeleria e Armarinho – EPP contra a adjudicação do objeto do pregão eletrônico nº 14.115/2014 (Fornecimento de kits de material escolar a serem utilizados pelos alunos das Unidades Municipais de Educação e Entidades Conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação no ano letivo de 2015). A representação foi arquivada e o Relator determinou que a licitação fosse apreciada por ocasião da fiscalização ordinária do exercício de 2014 da Prefeitura.

A fiscalização concluiu pela regularidade formal do procedimento, os prazos recursais foram observados. Foi constatado que o pregão ocorreu em 07 (sete) lotes distintos. A comunicação da análise das amostras foi encaminhada por correio eletrônico aos participantes, além de publicação na plataforma de pregões utilizada pela Prefeitura. Não consta dos autos da Prefeitura a interposição ou mesmo a intenção de interpor os recursos.

1.5 Regularmente notificada (fl. 213, DOE de 17-07-15), a Prefeitura apresentou justificativas (fls. 225/265).

Especificamente quanto aos itens: **A.3.** Controle Interno, **A.4.** Acompanhamento do Ensino 2014 - Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino, **B.4.** Precatórios e **C.1.1.** Falhas de Instrução sustentou, em síntese:

A.3. Controle Interno (fls.229/230):

- A nova Administração, em 2013, teve como seu primeiro ato elaborar um Projeto de Lei para instituir a Controladoria Geral de forma autônoma, conforme pode ser comprovado através do Processo Administrativo nº 473/2013 - 87. Ressaltou que a Controladoria não mais está subordinada a nenhuma Secretaria, pois, de acordo com o Decreto Municipal nº 7.163, de 08-07-15, publicado em 13-07-15, agora está diretamente ligada ao Gabinete do Prefeito Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A.4. Acompanhamento do Ensino 2014 - Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino (fls.230/232):

- No que se refere à Formação Continuada para o aperfeiçoamento profissional, esclareceu que a carga horária semanal para as formações realizadas nas próprias escolas são garantidas por horário de trabalho individual, proporcional à carga horária de cada profissional, de acordo com sua jornada e pelas horas de trabalho coletivas, divididas em RAP - Reunião de Aperfeiçoamento Profissional e RPS, perfazendo um total de 02 (duas) horas semanais (Docto fl. 231).

- Observou que a oferta de outros eventos de formação continuada atendem as necessidades identificadas/diagnosticadas ao longo do ano contemplando os diferentes segmentos em suas especificidades (Docto nº 10 do expediente TC-030971/026/15).

- Em relação à ausência de Laboratórios de Ciência, essa carência foi suprida utilizando-se os Laboratórios das Universidades conveniadas através do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID, com a UNISANTOS e UNISANTA. Outro recurso pedagógico é a Feira de Ciências instituída no Calendário Escolar desde 2014, que instrumentaliza os Professores, através de formações específicas, a realizarem experimentos de acordo com a faixa etária, com a participação de alunos da pré-escola ao 9º ano.

B.4. Precatórios (fls.245/246):

- Esclareceu que o passivo contábil é originado nos dados extraídos dos Mapas de Precatórios enviados à Prefeitura de Santos para a inclusão no Orçamento do exercício seguinte à sua apuração e posteriormente encaminhado à Seção de Contabilidade para inclusão na dívida do Município.

- Em relação à quitação do estoque da dívida até 2020, o TJSP julgou que o Município, com base nos depósitos mensais, quitará a dívida de sua responsabilidade com precatórios.

- No que toca à apontada ausência de dois registros do passivo de precatórios não conciliados (Procuradoria do Município e Contabilidade), informa que a conciliação dos dados entre a Seção de Contabilidade (SEFIN) e a Seção de Precatórios (PGM), ocorre somente na medida em que forem remetidos os processos com os pagamentos, efetuados pelo TJSP, onde será possível sua execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



C.1.1. Falhas de Instrução (fls.248/251):

1) Fracionamento de Licitação

- Os diversos serviços nos processos citados são preferencialmente de manutenção corretiva e demandam análise sobre o estado de conservação e condições de segurança (interdição, remoção etc) dos equipamentos e áreas a serem reparados. O fato de poucas empresas possuírem a maior parte dos empenhos se deve principalmente aos seguintes fatores:

a) as empresas (fornecedoras de materiais ou execução de serviços) precisam ser cadastradas e não devem possuir irregularidades fiscais;

b) as irregularidades podem ocorrer momentaneamente com as empresas, que nesse caso são desclassificadas, implicando redução do número de empresas regularizadas participantes do certame;

c) há também a especificidade dos serviços que levam à redução do número das empresas, como, por exemplo, serviços em morros da cidade que possuem grau de dificuldade diferenciada.

- As planilhas de preços e serviços são elaborados de acordo com os quantitativos a serem efetivamente executados no momento da análise e em sua maioria são pequenas intervenções (manutenções, reparações, adequações etc), que podem ser complementadas com mobiliário e equipamentos diversos já existentes, a serem fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santos.

2) Ampla Concorrência e a Economicidade no Pregão Eletrônico nº 189/2014

- O Pregão se deu da forma eletrônica, com ampla publicidade, sendo publicado no Diário Oficial de Santos, de São Paulo e jornal de grande circulação, DCI - Diário Comércio e Indústria & Serviços, cumprindo o prazo mínimo de acolhimento de propostas, e que no momento da sessão pública foi solicitada redução para adequação aos preços coletados na pesquisa de mercado vigente da época, fornecidos pela Unidade Requisitante.

3) Dispensa indevida de licitação na celebração do ajuste com a Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Santos

- A discussão em torno dos serviços contratados pela Prefeitura não prospera face à exclusividade da OAB, ou seja, a Ordem dos Advogados do Brasil é a única entidade detentora de registro e cadastros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de advogados capaz de realizar nomeações de profissionais, nos moldes do convênio estipulado.

- A OAB é a única e legal entidade de classe que detém registros profissionais de advogados, implica inviabilidade de competição. Eis uma conclusão que afeta diretamente o pressuposto lógico da licitação, o que se relaciona à pluralidade de objetos e à pluralidade de ofertantes. Por outras palavras, se o objeto a ser licitado é singular, seja ele bem ou serviço, surge um fator de ordem lógica apto a impedir a disputa e, conseqüentemente, o próprio certame licitatório.

1.6 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 266/268) observou que os resultados contábeis obtidos pelo Município foram favoráveis, sendo possível afirmar que o desempenho do Gestor das contas foi na direção do Princípio da Gestão Equilibrada esculpido no §1º, do artigo 1º da LRF (pequeno déficit orçamentário amparado em superávit financeiro do exercício anterior; resultado financeiro superavitário, existindo ainda cobertura financeira para o endividamento de curto prazo; superávit econômico, que elevou a situação patrimonial, e investimento de 10,54% da RCL). Ressaltou que as alterações orçamentárias na ordem de 33,23% da despesa prevista poderão ser levadas ao campo das recomendações, a exemplo dos TC's 001186/026/11 e 001077/026/11.

Assim, quanto aos aspectos contábeis analisados, concluiu pela emissão de parecer **favorável** às contas.

1.7 Já o Ministério Público de Contas (fls. 269/274) pugnou pela emissão de parecer **desfavorável** às contas tendo em vista o déficit orçamentário; o desvirtuamento da LOA em razão do excessivo percentual de alterações orçamentárias, superior à inflação do período; deficiências no planejamento das políticas públicas; cumprimento parcial da Lei de Transparência; falhas no controle interno; inconsistência em precatórios; falhas nas contas de gestão e irregularidades na área de pessoal, sem prejuízo de recomendação à Prefeitura para que regularize as falhas apontadas.

1.8 A Unidade Jurídica (fls. 279/284), assinalou que foram observadas as regras impostas à Administração no que tange aos investimentos mínimos e limites reclamados pela Constituição Federal e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Lei de Responsabilidade Fiscal e, diante dos resultados contábeis satisfatórios, manifestou-se pela emissão de parecer **favorável**, sugerindo que a próxima inspeção *in loco* verifique a regularização das impropriedades da ordem contábil em especial no que toca à contabilização da dívida de precatórios; às falhas relativas ao controle interno; à divulgação dos atos de gestão; aos ativos da iluminação pública; ao Setor de Pessoal (contratação de pessoal sem concurso público e outros, sem existência de cargos públicos e inconsistências no Quadro de Pessoal e, admissões por tempo determinado por prazo superior ao admitido em lei), bem como à fidedignidade das informações relativas ao Sistema AUDESP.

A **Chefia do Órgão** (fl. 285) acompanhou o posicionamento de suas Unidades Técnicas pela emissão de parecer **favorável** às contas, sem prejuízo de proposta de recomendação ao Prefeito para que estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais; transferências, remanejamentos e transposições, condicionado à inflação projetada para o período, em consonância com o Comunicado SDG nº 29/2010; promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro e cumpra as determinações dos incisos I a V, do parágrafo único, do artigo 22 da LRF, em relação aos gastos com pessoal.

1.9 O Ministério Público de Contas (fl. 286) ratifica o parecer exarado (fls. 269/274), pela emissão de parecer **desfavorável** às contas anuais da Prefeitura Municipal de Santos, referentes ao exercício de 2014, em razão das diversas irregularidades apontadas, sem prejuízo das recomendações e determinações propostas.

1.10 Deferi vista e extração de cópia dos autos (fls. 287 e 290).

1.11 Pareceres anteriores:

2011 - **Favorável** (TC-001222/026/11 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 24-01-14).

2012 - **Favorável** (TC-001811/026/12 – Relator E. Auditora Substituta de Conselheiro SILVIA MONTEIRO, DOE de 10-10-14).

2013 - **Favorável** (TC-001879/026/13 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 18-11-15).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.12 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação à média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2013	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$ 1.809.730.288,22	422.737	R\$ 4.280,98	R\$3.316,01	29,10%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2011	2012	2013	2014
(Déficit)/Superávit	(0,77%)	(2,19%)	4,08%	(2,55%)

Fonte: fls. 148/149

c) Indicadores de Desenvolvimento
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

4ª série/5º ano IDEB Projetado x Observado

SANTOS (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		14%	6%	6%	-	
IDEB	4.4	5.0	5.3	5.6	5.6	-
Meta		4.4	4.8	5.2	5.4	5.7

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de SANTOS	4.4	5.0	5.3	5.6	5.6
Estado de SP – Pública	4.5	4.8	5.3	5.4	5.8
Brasil – Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

8ª série/9º ano IDEB Projetado x Observado

SANTOS (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		5%	2%	2%	- 9%	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



IDEB	4.1	4.3	4.4	4.5	4.1	-
Meta		4.2	4.3	4.6	5.0	5.3

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de SANTOS	4.1	4.3	4.4	4.5	4.1
Estado de SP – Pública	3,8	4,0	4,3	4,4	4,4
Brasil – Pública	3,2	3,5	3,7	3,9	4,0

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Artigo 212 CF (25%)	26,12%	26,91%	27,99%	26,01%	26,75%	27,81%
FUNDEB (100%)			97,35%	100%	99,42%	100,11%
Artigo 60 ADCT (60%)		79,33%	96,57%	88,98%	90,61%	92,24%

Fonte: (*) TC-002769/026/05 (Exercício de 2005), TC-002358/026/07 (Exercício de 2007), TC-000352/026/09 (Exercício de 2009), TC-001222/026/11 (Exercício de 2011) e TC-001879/026/13 (Exercício de 2013).

d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver).

Exercício	Recursos Próprios R\$	FUNDEB Perda ou Plus (1) R\$	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL - R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita R\$
2011	268.159.158,81	+ 21.762.654,27		289.921.813,08	30.360	9.549,47
2013	345.670.647,89	+ 31.506.545,59	- 707.124,85	376.470.068,63	28.643	13.143,53
2014	385.453.949,17	+ 30.371.169,51	+140.003,81	415.965.122,49	28.076	14.815,68

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

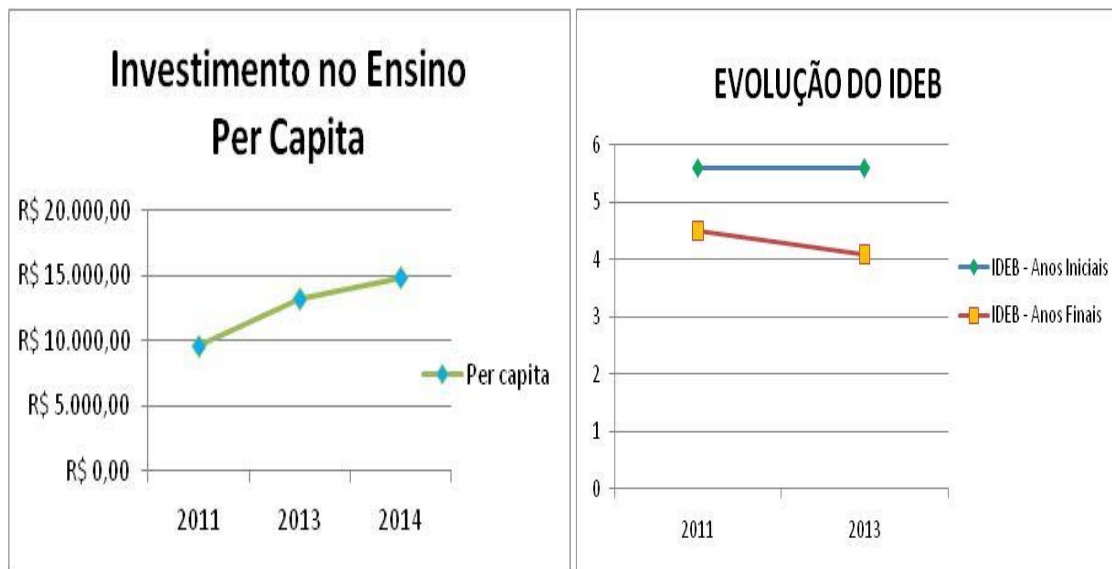
(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2011 a 2014**, crescimento no investimento *per capita* [R\$ 9.549,47(2011), R\$ 13.143,53 (2013) e R\$ 14.815,68 (2014)]. No período de **2011 a 2013**, não houve alteração no índice IDEB 4ª série/5º ano [5.6 (2011 e 2013)], tendo o resultado alcançado em 2013 superado a meta projetada para o período (5.4). Já no que se refere aos anos finais 8ª série/9º ano, foi apurada regressão de **2011 a 2013** de 9% [4.5 (2011) para 4.1 (2013)], estando o resultado alcançado abaixo da meta projetada para o período (5.0).

No exercício de 2014 as análises restaram prejudicadas, uma vez que não há indicador do IDEB no período.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Santos** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, despesa com pessoal, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos, ordem cronológica de pagamentos, iluminação pública, CIDE, royalties, multas de trânsito e encargos sociais (INSS, RPPS, PASEP e FGTS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.2 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 435.325.744,27 (19,39% da receita prevista de R\$ 2.245.056.032,49). O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 46.224.644,36 (2,55% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 1.809.730.288,22), devidamente amparado pelo superávit financeiro apurado no exercício de 2013, de R\$ 264.992.766,22.

O resultado financeiro foi superavitário em R\$ 161.971.862,32, mas, 39% menor que o apurado no exercício anterior.

O estoque de restos a pagar aumentou 24,15% em relação a 2013 (de R\$ 156.381.686,43 para R\$ 194.156.418,86) e também houve acréscimo nas dívidas de curto prazo, em 72,48% (de R\$ 171.208.802,12 para R\$ 295.314.364,41), e de longo prazo, em 5,46% (de R\$ 437.389.699,19 para R\$ 461.268.235,95). Informou a Fiscalização (fl. 151) que o aumento da dívida de longo prazo deve-se ao desembolso de R\$ 26.000.000,00, relativo de contrato de operação de crédito celebrado com o Banco Mundial objetivando a realização de obras de macrodrenagem no Município.

O saldo da dívida ativa aumentou 16,52% (de R\$ 421.936.923,89 em 2013, para R\$ 491.649.055,57, em 2014) e a disponibilidade financeira de R\$ 235.390.895,25 (fl. 890 do Anexo), frente aos restos a pagar da Municipalidade, de R\$ 194.156.418,86, demonstra suficiência financeira de R\$ 41.234.476,39, tendo a Prefeitura realizado investimentos no montante de 10,54% da Receita Corrente Líquida.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a Equipe de Fiscalização observou que alcançaram o total de R\$ 644.200.081,99, equivalente a 33,34%⁷ da despesa inicial prevista (R\$ 1.932.141.000,00), não obstante a Lei municipal nº 2.945, de 13-12-13 (LOA, fls. 892/898 do Anexo), em seu artigo 5º, tivesse autorizado a abertura de créditos suplementares até o limite de 20% do orçamento das despesas⁸.

⁷ Percentual retificado, tendo em vista que a despesa inicialmente fixada da Administração Direta correspondeu a R\$ 2.002.537.000 (fl. 893 do Anexo).

⁸ “Artigo 5º - De acordo com o artigo 165, parágrafo 8º, da Constituição Federativa do Brasil, com o artigo 117, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, nos termos dos artigos 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17-03-64 e da Lei Complementar nº 101, de 04-05-00, fica o Poder Executivo, compreendendo a Administração Direta e Indireta, dentro do montante estabelecido em seus respectivos orçamentos, autorizado a:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Com o fito de analisar a adequação dos créditos abertos ao percentual autorizado, devem ser subtraídas do valor de R\$ 644.200.081,99 as seguintes parcelas:

- a quantia relativa à inflação do ano (6,40%⁹) incidente sobre a despesa inicial – R\$ 123.657.024,00;
- o superávit financeiro do ano anterior – R\$ 264.992.766,22 (fl. 150); e
- o excesso de arrecadação havido no exercício - no caso inexistente (fl. 148).

Reduzido o total alcançado - R\$ 388.649.790,22 - do valor dos créditos abertos [R\$ 644.200.081,99 (-) R\$ 388.649.790,22 = R\$ 255.550.291,77], verifica-se que o resultado importou em 13,23% da despesa inicial, acima, portanto, do autorizado pela LOA e do percentual considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que essa alteração orçamentária não causou desajuste fiscal, entendo possa ser tal falha conduzida ao campo das advertências.

2.3 No que se refere aos “Precatórios”.

Informou a Fiscalização (fls. 164/166) que o Município aderiu ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 e optou, dentro das modalidades previstas, pelo Regime Especial de Precatório, consoante o inciso I do §1º do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pelo depósito 1,50% da Receita Corrente Líquida - RCL, que no exercício em exame atingiu R\$ 24.791.169,00, na conta do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP, e realizou pagamentos dos precatórios de “baixa monta” no exercício de 2014.

Acostou (fls. 435/436 do Anexo) Certidão expedida pelo TJSP datada de 22-04-15 firmada pelo Desembargador Coordenador da

I - Efetuar operações de crédito por antecipação da receita, obedecendo os limites estabelecidos pela legislação em vigor.

II – Abrir créditos adicionais suplementares até 20% (vinte por cento) do total da despesa autorizada. No caso da Administração Direta, entende-se por total da despesa autorizada a soma dos valores consignados nos órgãos municipais com exceção da Câmara Municipal”.

⁹ Endereço Eletrônico: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos - Dr. Pires de Araújo com o seguinte teor:

“Quanto aos depósitos mensais efetuados nos exercícios financeiros de 2013 e 2014, foi constatado que os mesmos foram suficientes para o pleno cumprimento da Emenda Constitucional nº 62/2009, conforme Informação nº 207/2014 e r. despacho de 14-04-14 e Informação nº 98/2015 e r. despacho de 22-04-15.

Assim, sendo com as observações anteriores a partir da adesão ao Regime Especial, o Município, está depositando regularmente as parcelas mensais nas contas especiais administradas por este Tribunal de Justiça, com os quais são pagos os precatórios do aludido Ente, proveniente da Justiça Comum Estadual e da Justiça do Trabalho, observando que não consta no DEPRE, dívida junto ao Tribunal Regional Federal.

Quanto aos depósitos mensais referentes a este exercício financeiro de 2015, a Municipalidade esta efetuando regularmente.

Portanto, a Prefeitura Municipal de Santos, **encontra-se em situação de adimplência no que se refere ao pagamento de precatórios**”(grifei).

Assinalou a Fiscalização que a Seção de Cálculos e Precatórios da Procuradoria Geral do Município - PGM apontou, em 18-06-15, um saldo de precatórios em 31-12-14 de R\$ 216.595.423,06 (fl. 443 do Anexo); já conforme documento assinado em 19-06-14 pelo Sr. Adriano Luiz Leocadio - Chefe do Departamento de Controle Financeiro e Sra. Mônica Carvalho Santos - Chefe da Seção de Execução Contábil - SEFIN (fl. 438 do Anexo), o saldo em 31-12-14 é de R\$ 225.752.976,43.

Esclareceu a Prefeitura que o passivo contábil é originado nos dados extraídos dos Mapas de Precatórios enviados à Prefeitura de Santos para a inclusão no Orçamento do exercício seguinte à sua apuração e posteriormente encaminhado à Seção de Contabilidade para inclusão na dívida do Município.

No que toca a diferenças apuradas informou que a conciliação dos dados entre a Seção de Contabilidade (SEFIN) e a Seção de Precatórios (PGM) ocorre somente na medida em que forem remetidos os processos com os pagamentos, efetuados pelo TJSP, onde será possível sua execução.

Diante do exposto advirto severamente a Prefeitura Municipal de Santos para que realize a conciliação da conta “Precatórios” visando equacionar as diferenças apuradas, em homenagem aos princípios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei federal nº 4.320/64).

2.4 Em 2014, este Tribunal iniciou, de maneira sistemática e coordenada, a apreciação de programas, ações e atividades sob responsabilidade das Prefeituras, utilizando-se de critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, visando contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados à população.

Dessa forma, no exercício em exame, esta Corte de Contas realizou uma ampla fiscalização de natureza operacional na área da Educação, envolvendo as redes de ensino de 56 municípios paulistas, localizados no interior do Estado e na Região Metropolitana de São Paulo cujo objetivo do trabalho foi tratar de dois aspectos fundamentais do Ensino nas escolas públicas: a valorização do corpo docente e a disponibilidade de uma série de instalações e recursos pedagógicos essenciais ao pleno desenvolvimento das atividades de ensinoaprendizagem.

O Município de Santos foi um dos selecionados e o relatório detalhado da Equipe Técnica da 5ª Diretoria de Fiscalização (fls. 123/148) demonstrou (fls. 147/148) a necessidade de melhorias na qualidade das instalações físicas, em especial da Escola UME dos Andradas II, a inclusão de laboratórios de ciências e a ampliação de vínculos profissionais permanentes entre os docentes e o Município.

2.5 Quanto às demais falhas apontadas pela Fiscalização, ainda que possam de igual modo ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável**, com ressalvas, à aprovação das contas da Prefeitura de Santos, relativas ao exercício de 2014.

2.7 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



a) Providencie a edição da Lei no que se refere ao Plano Municipal de Saneamento Básico (Lei federal nº 11.445/07, artigos 11, 17 e 19).

b) Divulgue em página eletrônica:

- os repasses realizados a entidades do 3º Setor (Lei federal nº 12.527/11, artigo 8º, §1º).

- as receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, indicando valor, fornecedor e o tipo da licitação realizada em tempo real (LRF, artigo 48-A).

c) Aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, no que se refere à autonomia, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por esta Corte no Manual Básico “*O Controle Interno do Município*”.

d) Adote, com relação à rede pública municipal de ensino, as seguintes providências:

- melhore as instalações na Escola UME dos Andradas II, em especial na cozinha e nas salas de aulas;

- reduza a rotatividade de professores;

- diminua o número de alunos por sala (máximo de 24);

- providencie a capacitação dos Profissionais do Magistério (Somente 5,71% dos professores possuem Bacharelado);

- observe, com rigor, o disposto no artigo 2º, §4º, da Lei federal nº 11.738/08 (Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos);

- providencie a instalação dos laboratórios de ciências nas escolas;

- melhore as condições do ambiente de trabalho, tendo em conta que a maioria dos afastamentos de docentes foi motivada por problemas de saúde.

e) Acompanhe rigorosamente a gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, promovendo esforços fiscais para obter equilíbrio entre receitas e despesas, e observe a autorização contida na LOA para realização de alterações orçamentárias, respeitado o disposto nos artigos 165, § 8º, e 167, incisos V e VI, da Constituição Federal.

f) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que o índice IDE'B 8ª série/9º ano, teve uma redução de 9% de 2011 para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2013 [(de (4.5) para (4.1)) e o apurado em 2013 ficou aquém da meta projetada para o período (5.0).

g) Providencie a regularização das falhas apontadas nos itens **B.1.1.** Resultado da Execução Orçamentária, **B.1.3.** Dívida de Curto Prazo, **B.2.2.** Despesa de Pessoal e **D.3.** Pessoal (em especial as contratações de pessoal sem concurso público, serviços de voluntariado com características de funcionário público, manutenção de contratados por tempo superior ao permitido e contratações de pessoal para cargos inexistentes no quadro).

h) Aprimore os mecanismos de cobrança da dívida ativa para possibilitar maior índice de recuperação de créditos.

i) Atente, no que respeita à iluminação pública, para o contido no Comunicado SDG nº 34/2014.

j) Regularize, de imediato, a inconsistência apurada no saldo dos Precatórios entre a Seção de Contabilidade (SEFIN) e a Seção de Precatórios (PGM).

k) Providencie a entrega pelos servidores da Declaração de Bens.

l) Cumpra, com rigor, as normas da Lei federal nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório e/ou por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos, acompanhando devidamente a sua execução e respeitando, nos pagamentos, a ordem cronológica de suas exigibilidades;

m) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidência contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09.

n) Regularize as inconsistências no Quadro de Pessoal.

o) Atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

Determino, ainda:

a) que o processo acessório TC-000352/126/14 bem como dos expedientes TC-011410/026/13, 030977/026/12, 030551/026/15, 021543/026/15, 016982/026/16, 010762/026/15, 018648/026/15, 007682/026/15, 021915/026/15 e 019409/026/12 permaneçam apensado a estes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



b) a abertura de autos específicos para tratar das “Dispensas de Licitações” realizadas com a empresa EMACON Comércio e Serviços Ltda-ME, devendo os Expedientes TC-038853/026/14 e TC-040260/026/15 subsidiarem o exame;

c) a abertura de autos próprios para tratar do Termo de Convênio nº 165/2014 firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e a Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção Santos, devendo os Expedientes TC’s 004769/026/15 e TC-020097/026/15 subsidiarem os exames;

d) a abertura de autos próprios para tratar do Termo de Contrato nº 232/2014 - Dispensa de Licitação realizada entre a Prefeitura Municipal de Santos e a PRODESAN, devendo os Expedientes TC-039539/026/15 e TC-008650/026/16 subsidiar os exames;

e) em atendimento aos expedientes TC’s 011410/026/13, 038853/026/14, 004769/026/15, 020097/026/15, 0039539/026/15, 008650/026/16, 040260/026/15, 0030351/026/15, 021543/026/15, 016982/026/16, 010762/026/15, 007682/026/15, 018648/026/15, 021915/026/15, 022921/026/15 que cópia desta Decisão e das correspondentes notas taquigráficas deverão ser encaminhadas aos Ilustres Subscritores;

f) que o Expediente TC-022921/026/15 deverá seguir tramitação autônoma;

g) à Fiscalização verificar o deslinde da Sindicância tratada nos autos do TC-019409/026/12, fazendo constar as informações apuradas, em item próprio do relatório de fiscalização das contas do próximo exercício.

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 16 de agosto de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO