



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 28/11/2017 – ITEM 22

TC-002629/026/15

Prefeitura Municipal: São Caetano do Sul.

Exercício: 2015.

Prefeito: Paulo Nunes Pinheiro.

Advogado: Marco Antonio Iamnhuk (OAB/SP nº 131.200).

Acompanham: TC-002629/126/15 e Expedientes: TC-014609/026/15 e TC-032733/026/16.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: GDF-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul**, relativas ao **exercício de 2015**.

A Diretoria de Fiscalização DF-7 procedeu ao acompanhamento dos 1º e 2º quadrimestres¹, bem como finalizou a fiscalização concomitante com a elaboração do relatório de fls. 167/306, apontando o que segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - o indicador utilizado na LDO para definição de metas foi estabelecido em porcentagem em grande parte das ações, não sendo possível aferir objetivamente o seu cumprimento, inclusive com ações estimadas em 300% e 200%; a LDO não contempla os critérios elencados no art.

¹ Os relatórios dos 1º e 2º quadrimestres encontram-se às fls. 04/31 e 36/45, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

4º, I, "f", c/c o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal; a LOA autoriza a abertura de créditos suplementares em percentual de 100% da despesa prevista, desvirtuando a previsão e o planejamento de receitas e gastos, bem como a imposição de limites para estes últimos; falta de edição do Plano de Mobilidade Urbana; algumas ações apresentaram índices de realização bem abaixo do pretendido, caracterizando falta de planejamento e de controle dos resultados, sendo informadas justificativas genéricas para a falta atingimento.

CONTROLE INTERNO – a responsável ocupa cargo em comissão; o Sistema de Controle Interno não vem cumprindo sua missão institucional em relação aos órgãos da Administração Indireta, em descumprimento ao disposto no artigo 1º, inciso VI, da Lei Municipal nº 4.303/05, bem como dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal de 1988 e do disposto no artigo 199 das Instruções nº 02/2008.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – superávit da execução de R\$ 101.671.239,61, correspondente a 8,99%; o resultado da Execução Orçamentária apurado no Sistema Audep diverge do apresentado no Balanço Orçamentário da Prefeitura; alterações orçamentárias de R\$ 338.240.454,80, equivalentes a 26,04% da despesa inicialmente fixada.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – o déficit financeiro de R\$ 42.531.547,04, ainda



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

que tenha reduzido em relação ao exercício anterior, expressa significativo montante; as informações relativas ao Balanço Financeiro constantes no Sistema Audeps divergem dos dados constantes do Balanço Financeiro da Prefeitura.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo; existência de restos a pagar de 2012.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO - contabilização divergente dos comprovantes de pagamentos apresentados, em relação aos valores abatidos da multa com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da dívida com o INSS.

DÍVIDA ATIVA - divergência entre as informações prestadas pela Prefeitura e as constantes do Sistema Audeps, relativas aos valores inscritos e de cancelamento; diferença entre o valor de recebimento de créditos disposto no sistema contábil e aquele constante do demonstrativo do setor.

DESPESA DE PESSOAL - gastos de **58,32%** das receitas correntes líquidas; ajustes da Fiscalização com a inclusão do montante de R\$ 217.650.230,66, assim distribuídos: R\$ 9.465.140,57 referentes aos dispêndios com o PASEP; R\$ 58.673.413,28 referentes à terceirização de mão de obra com a TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A; e R\$ 149.511.676,81 referentes à terceirização dos serviços da saúde empenhados a favor



da Fundação do ABC, acréscimos que fizeram as despesas ultrapassarem o limite previsto no art. 20, inciso III, letra "b" da LRF.

ENSINO - investimentos da ordem de 33,17% das receitas resultantes de impostos; destinação de 80,63% dos recursos aos profissionais do magistério; aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB (100%); escrituração incorreta de despesas custeadas com recursos não provenientes do FUNDEB; movimentação de recursos próprios na conta corrente vinculada do Fundo; pagamento de despesas não relacionadas com Ensino Infantil e Fundamental com recursos do Fundo; os Conselhos Municipais de Educação, de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e o de Alimentação Escolar não vêm cumprindo as atribuições determinadas em lei; o Município não atingiu a nota projetada para o IDEB, relativa ao Ensino Fundamental II.

ACOMPANHAMENTO DO ENSINO 2015 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO – CICLO I DO ENSINO FUNDAMENTAL – o Plano de Carreira do Magistério encontra-se em fase de implantação; a falta de normatização e do aperfeiçoamento do professor refletiu na rotatividade que apresentou baixo percentual de professores que permaneceram na rede de ensino desde 2011; 16,67% das escolas possuem de 80 a 99% das turmas com mais de 24 alunos; apenas



uma escola pesquisada possui laboratório de ciências; 50% não possui sala de leitura/biblioteca; uma escola não possui parque infantil; falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB em todas as escolas; existência de inúmeros vazamentos, goteiras e inundações, além de corrosão na estrutura metálica da quadra poliesportiva da escola Anacleto Campanella; falta de participação dos professores em cursos de formação continuada, justificada em 44,29% dos casos por “necessidade de frequência fora do horário de trabalho” e em 37,86% por “falta de tempo decorrente de extensa jornada de trabalho”; 31,85% dos professores saíram de licença saúde em 2015, sendo que a pesquisa foi realizada antes do final do exercício; 37,58% dos professores possuem jornada de trabalho superior às 40h semanais.

SAÚDE – aplicação de 25,73% dos recursos resultantes de impostos; falta de lastro financeiro para quitação dos restos pagar no montante de R\$ 7.086.736,06, das contas da saúde em 31/12/2015; despesas impróprias relativas à multa e juros para a Fundação ABC, cujos comprovantes de pagamentos somam R\$ 16.438.637,86.

OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL - a presidência do Conselho da Saúde é exercida pelo próprio Secretário da pasta; falta de elaboração dos pareceres do Conselho da Saúde (1º, 2º e 3º quadrimestres).



TERCEIRIZAÇÃO DA SAÚDE – identificados servidores licenciados por motivos particulares junto à Prefeitura, porém prestando os mesmos serviços na Fundação ABC com salário maior que o dos cargos do qual se afastaram; disparidade salarial entre os servidores da Fundação ABC e aqueles que exercem o mesmo cargo na Prefeitura; servidores com acúmulo ilegal de empregos públicos e com carga horária incompatível para acumulação de cargos; funcionários com remuneração superior ao subsídio do Prefeito; diferença superior a 300% entre os salários pagos pela gestora da saúde Fundação ABC e a Prefeitura; atestados de execução de serviços e solicitação de pagamentos à Fundação ABC assinados por seus funcionários, pelos da FUMUSA ou da Prefeitura, os quais possuem vínculo empregatício com a gestora; terceirização da área da Saúde do Município (atividade-fim), em detrimento à realização de concurso público; 75% dos recursos da saúde foram empenhados com a terceirização de mão de obra para a Fundação ABC, TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento Recursos Humanos S/A e FUMUSA; controles de pontos falhos e não fidedignos, tanto dos funcionários da Prefeitura quanto das terceirizadas; servidores da área da Saúde ausentes do local de trabalho, porém com o registro de ponto assinado no dia.



ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE 2015 – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE – o

Município foi enquadrado na categoria “não infestado”, com análises baseadas nas evidências de fls. 2799/2807 dos Anexos XIV e XV, redundando em achados².

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – os ativos não foram discriminados detalhadamente para a necessária incorporação patrimonial; impossibilidade de verificar se as despesas desse segmento estão relacionadas com a manutenção da iluminação pública.

² - As atividades de controle vetorial identificadas à fl. 2803 do Anexo XV não contemplaram integralmente as atividades rotineiras, tais como: a) levantamento de índice amostral em ciclos quadrimestrais; b) pesquisa entomológica, preferencialmente com ovitrampas ou larvitrampas, em ciclos semanais. Alternativamente, realizar o levantamento de índice; c) pesquisa larvária em pontos estratégicos, em ciclos quinzenais, com tratamento focal e/ou residual, com periodicidade mensal para o tratamento residual; d) visita domiciliar bimestral em 100% dos imóveis, prescritas nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue (MS, 2009, p.53/54) e/ou pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue do Estado de São Paulo (SES/SP, 2010, p.16/26).

- A teor do constante à fl. 2799 do Anexo XIV, o Município não possui Comitê Gestor Intersectorial sob coordenação da Secretaria Municipal de Saúde, com representantes das áreas que tenham interface com o problema dengue (defesa civil, limpeza urbana, infraestrutura, segurança, turismo, planejamento, saneamento, etc.), definindo responsabilidades, metas e indicadores de acompanhamento de cada área de atuação, conforme preconizado nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue (MS, 2009, p. 83/84) e atividades rotineiras de âmbito municipal segundo a SUCEN (Atividades por Nível de Governo - Indica a porcentagem de armadilhas positivas, Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue, 2009, p. 77; Indica o número médio de ovos por armadilha positiva, Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue, 2009, p. 70).

- Com base no informado à fl. 2806 do Anexo XV, o Município não efetuou pesquisa entomológica por meio de armadilhas e/ou levantamento de índice (IVO² e IPO²), conforme preconizado pelas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue (MS, 2009, p. 53/54, 77/78 e 83/84) e pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue (SES/SP, 2010, p. 16/26).

- A teor do constante à fl. 2805 do Anexo XV, não foram realizadas visitas domiciliares bimestrais em 100%/80% dos imóveis, conforme Programa Nacional de Controle de Dengue.



QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 - considerando os valores depositados até o presente exercício, é possível inferir que o saldo não será todo pago até o final de 2020; divergência entre o saldo final de precatórios do Sistema Audep e o constante do Balanço Patrimonial da Prefeitura.

ENCARGOS SOCIAIS - divergência entre os comprovantes de pagamento dos parcelamentos relativos às contribuições do INSS e os valores contabilizados pela Prefeitura; falta de recolhimento de encargos sociais sobre o valor pago a título de gratificação SUS.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - percepção de férias em pecúnia além do permitido pela CLT; recebimento de férias vencidas por rescisão de contrato, com nova nomeação para o mesmo cargo apenas dois meses depois.

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE - adiantamentos sem pesquisa de preços e com viagens sem justificativas; os documentos apresentados para comprovação das despesas não contêm a devida descrição do objeto.

TESOURARIA - as disponibilidades de caixa não são todas depositadas em bancos estatais, contrariando o artigo 164, parágrafo 3º, da Constituição Federal; foram verificadas diferenças entre o saldo contábil e o saldo bancário em duas contas; falta da conciliação bancária denota ausência de controle da movimentação financeira



das contas bancárias municipais; saídas financeiras informadas genericamente nas conciliações bancárias encaminhadas ao Sistema Audesp.

ALMOXARIFADO – divergências entre os saldos constantes do balancete de almoxarifado de 31/12/2015 e do Balanço Patrimonial.

PATRIMÔNIO – divergências entre o saldo do inventário de bens móveis de 31/12/2015 e o saldo do Balanço Patrimonial; falta de emissão do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiro – AVCB para os próprios municipais; escola municipal edificada ao lado de um posto de gasolina, em desacordo com a Lei Municipal nº 2.055/73, além da utilização inadequada do espaço que vem servindo parcialmente para abrigar o Almoxarifado da Educação.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – descumprimento.

LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES - FALHAS DE

INSTRUÇÃO – as pesquisas de preços, os editais e as propostas comerciais não contemplaram os custos da distribuição ponto a ponto, impedindo a verificação da adequação, razoabilidade e proporcionalidade, em prejuízo do art. 43, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93; pregões presenciais realizados por servidores comissionados em proporção superior ao art. 3º, § 1, da Lei 10.520/02; apuração de empenhos para empresa com ausência de formalização do procedimento licitatório e do contrato decorrente, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

descumprimento ao inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.666/93; o servidor da Prefeitura senhor José Carlos Canga também é funcionário da Fundação ABC, concomitantemente, em descumprimento ao inciso III, artigo 9º da Lei 8.666/93 e aos princípios da impessoalidade e moralidade.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – desacertos apurados no ajuste nº 293/2015³; falta de amparo legal e de motivação do ato administrativo para a cessão em comodato de terreno para a OAB.

CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS - a publicação não discrimina os cargos e empregos, limitando-se aos valores dos padrões de vencimentos dos funcionários.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP - inconsistências⁴ nos dados informados pela origem ao Sistema Audesp.

³ A receita da taxa de inscrição de concurso público da Prefeitura remunerou a USCS, inclusive na parte que excedeu os custos de realização do certame, sendo que houve apontamentos de irregularidades, de falta de controle e de documentação comprobatória de ingresso de receitas e efetiva despesa nas contas da Universidade; no momento da retirada das provas da empresa terceirizada para a leitura dos gabaritos Makiyama ME, quem o fez foi o Sr. Pedro Garrone em uma viatura Strada em duas viagens em 23/03/2016, o qual não faz parte do quadro de pessoal da USCS e, na verdade, presta serviços pelo aplicativo UBER; falta de fidedignidade dos dados da leitura ótica, em face da inexistência dos CDs originais.

⁴ Falta de preenchimento dos campos "HISTÓRICO/DESCRIÇÃO DO EMPENHO" e de CNPJ/CPF no campo "ID CREDOR" das contingências, em detrimento ao Princípio da Transparência e às normas contábeis vigentes; divergências dos dados contidos nas demonstrações contábeis; incorreta contabilização dos cancelamentos e da atualização da dívida ativa; informação incorreta de Secretário no Sistema Audesp.



QUADRO DE PESSOAL - nomeação de servidores para cargos comissionados que não possuem características de direção, chefia e assessoramento; inexistência das atribuições de alguns cargos em sua lei de criação; cargos em comissão sem requisitos de escolaridade mínima ou com requisitos incompatíveis com o cargo; funcionário ocupando cargo comissionado sem comprovar atendimento à escolaridade exigida; funcionários comissionados cedidos a outros órgãos; nomeação de funcionários para cargos em comissão em desconformidade com a Súmula Vinculante nº 13 do STF; não consta o cargo na publicação anual da remuneração dos servidores, mas apenas letras que identificam os níveis; recebimento de férias em pecúnia além do permitido pela CLT.

CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES – falta de norma fixando o valor da “Gratificação SUS”, com divergências de informações dos setores de Contabilidade, Saúde e Pessoal e de comprovação de pagamento aos funcionários listados como beneficiários pela Contabilidade; ato de concessão de benefício denominado “Gratificação V” sem a devida publicidade necessária para a sua eficácia, carecendo de fundamento legal e de critérios objetivos para a sua concessão; edição de ato de arbitramento após a concessão da “Gratificação Lei Municipal nº 3.075/90”; benefício similar à hora-extra concedido aos servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

comissionados; concessão de “Gratificação Hora-Aula e Aulas-Extras” a profissionais que não atuam na área da educação.

GRATIFICAÇÃO NÍVEL UNIVERSITÁRIO – concessão do benefício a funcionários que possuem titulação universitária e que ocupam cargos cuja graduação superior é condição prévia e indispensável para seu exercício; a lei contempla rol taxativo de cargos beneficiários, porém foram concedidas tais gratificações a outros não relacionados na lei; concessão do benefício sem a devida publicidade dos atos, carecendo de eficácia para produzir seus efeitos.

REMUNERAÇÃO SUPERIOR À DO PREFEITO – existência de funcionários recebendo vencimentos superiores aos concedidos ao Chefe do Executivo; incidência de redutor sobre a remuneração líquida e não sobre a bruta, em desatendimento ao inciso XI, do artigo 37 da Constituição Federal.

ACÚMULO ILEGAL DE REMUNERAÇÕES – existência de funcionários exercendo o referido acúmulo.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – descumprimento de recomendações exaradas por este E. Tribunal de Contas.

TC-2629/126/15 – trata do acompanhamento da gestão fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Acompanham, ainda, os presentes autos os seguintes expedientes: TC-14609/026/15⁵; TC-32733/026/16⁶; eTC-5529.989.16-2⁷; e eTC-5517.989.16-8⁸, cujas matérias foram tratadas em itens específicos do Relatório de Fiscalização.

Após regular notificação, houve apresentação de defesa às fls. 319/416.

Analisando a parte econômica, a Assessoria Técnica registrou que a execução orçamentária da Administração Direta, após ajustes da Fiscalização, se mostrou superavitária em R\$ 101.671.239,61, equivalente a 8,99%.

Quanto à posição financeira, salientou que o déficit de R\$ 137.568.224,33 de 2014 diminuiu para R\$ 42.531.547,04 (70,51%) no exercício de 2015, representando menos de 14

⁵ TC-14609/026/15 – trata de Ofício encaminhado pelo Prefeito Municipal noticiando a cessão do prédio para instalação do CREAS – Centro Especializado de Assistência Social, bem como possíveis irregularidades nos exercícios de 2011 e 2012. Matéria tratada no item B.6.3. do Relatório de Fiscalização.

⁶ TC-32733/026/16 – trata de denúncia formulada pelo munícipe Marcos Leal, comunicando possíveis irregularidades relacionadas ao superfaturamento na aquisição de medicamentos e materiais hospitalares no âmbito da Prefeitura Municipal e da Fundação ABC. A DF-7 informou que foram efetivados apontamentos de irregularidades quanto à medição dos serviços executados pela Fundação ABC, no âmbito do contrato de gestão, examinado nos autos do TC-32680/026/11, além de subsidiar as contas do exercício de 2016, abrigada nos autos do eTC-4408.989.16-8.

⁷ eTC-5529.989.16-2 – trata de denúncia formulada por Marcos Leal comunicando possíveis irregularidades na contratação de servidores. A Fiscalização concluiu pela procedência parcial e a matéria foi tratada no item D.3.5.

⁸ eTC-5517.989.16-8 – trata de representação referente à atuação de procuradores da Prefeitura em ação judicial visando reverter concessão de liminar ao ex-prefeito José Auricchio Junior, que suspendeu a decisão do Tribunal de Contas quanto ao parecer prévio desfavorável emitido no âmbito das contas do exercício de 2012 – TC-1996/026/12. A Fiscalização concluiu pela improcedência da Representação e a matéria foi tratada no item D.4.



(quatorze) dias de arrecadação municipal e demonstrando que houve prudente acompanhamento da execução orçamentária, visando ao contingenciamento de gastos e equilíbrio das contas.

Concluiu, quanto ao aspecto estritamente econômico-financeiro, pela emissão de Parecer Favorável.

Quanto aos Gastos com Pessoal, a Assessoria Técnica Especializada sublinhou que tais despesas inicialmente encontravam-se no patamar de 41,80% da Receita Corrente Líquida.

Registrou que referido índice foi elevado a 58,32% após ajustes da Fiscalização, com a inclusão das seguintes despesas: **(1)** recolhimentos ao PASEP, no montante de R\$ 9.465.140,57; **(2)** empenhos no subelemento "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", referentes à terceirização de mão de obra de limpeza, varrição de ruas e logradouros públicos e gerenciamento da frota, previstas nos ajustes com a empresa TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A, no valor de R\$ 58.673.413,28; **(3)** Empenhos à Fundação do ABC referentes à terceirização da área da saúde, na quantia de R\$ 149.511.676,81.

A Assessoria Técnica acolheu os ajustes efetuados pela Fiscalização, com exceção da inclusão de 100% dos valores despendidos com a empresa TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A, sob o fundamento de que,



muito a embora a própria Prefeitura tenha reconhecido tratar-se de despesas com pessoal, ponderou que os objetos pactuados nos ajustes em comento não estiveram restritos à contratação de mão de obra, mas, também, que houve a previsão de fornecimento de equipamentos e veículos. Assim, considerou que, do montante de R\$ 158.115.987,49 despendidos com a referida empresa, somente a parcela de R\$ 92.748.345,55 caracterizou-se como “Despesas com Pessoal”, sob a rubrica “Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

No que concerne ao contrato de gestão com a Fundação ABC, analisou os argumentos ⁹ defensórios e em contraponto registrou o seguinte: a Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul possui contrato de gestão com a Fundação ABC objetivando a formação de parceria para o fomento e execução de serviços no âmbito do Complexo Hospitalar Municipal, tratado nos autos do TC-32.680/026/11; possui também convênio com a Fundação ABC para fornecimento de médicos e outros profissionais para atendimento na rede de saúde municipal, por meio de repasses de recursos federais (Convênio SUS); o total de 1221 (um mil

⁹ A defesa afirmou que tal contrato não se refere à substituição de servidores e empregos públicos, além do que o acréscimo proposto pela Fiscalização engloba a compra de medicamentos, materiais cirúrgicos, de higiene e limpeza, equipamentos hospitalares e laboratoriais, incluindo a respectiva manutenção e pagamentos a fornecedores por parte da Fundação, distorcendo assim os efetivos gastos com pessoal.



duzentos e vinte e um) funcionários da Fundação ABC prestaram serviços na saúde de São Caetano do Sul (base junho/2015), correspondente a 23% do quadro de servidores ativos efetivos do Executivo (5322); existem funcionários em licença da Prefeitura que trabalham para a Fundação ABC; constatou-se diferença salarial entre os contratados da Fundação ABC que exercem a mesma função dentro do sistema de Saúde Municipal; existência de servidores que trabalham simultaneamente na Prefeitura e na Fundação ABC; variação entre os salários pagos pela Fundação ABC aos funcionários que atuam em funções decorrentes do contrato de gestão e aqueles pagos aos servidores da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul para as mesmas funções.

Salientou que aludidos apontamentos se mostraram convincentes para afirmar que o Município promoveu a terceirização de sua atividade fim (investimento na saúde pública), comprovando-se, inclusive, que tanto os médicos da Prefeitura quanto os contratados pela Fundação ABC atuaram conjuntamente no Sistema de Saúde da Municipalidade, conseqüentemente ocorrendo substituição de servidores públicos, de modo que as despesas decorrentes do mencionado ajuste merecem compor o total de gastos com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Refeitos os cálculos às fls. 436, registrou que o Executivo de São Caetano do Sul despendeu com pessoal no exercício de 2015, o montante de R\$ 709.541.326,27, correspondente a **53,87%** da Receita Corrente Líquida, abaixo do teto de 54% fixado no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém acima do limite prudencial (51,30%), estabelecido no parágrafo único, do artigo 22 da LRF.

Concluiu pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura de São Caetano do Sul.

Sob o enfoque jurídico, a Assessoria Técnica confirmou os investimentos do Ensino (33,17%), os recursos destinados aos Profissionais do Magistério (80,63%) e a aplicação integral dos recursos do Fundeb.

No tocante aos Gastos com Pessoal, ponderou que a questão relativa à terceirização da saúde já foi objeto de apontamento nas contas da Fundação Municipal de Saúde de São Caetano do Sul – FUMUSA do exercício de 2014, abrigada no processo TC-537/026/14.

Quanto à falta de recolhimento dos encargos sociais sobre a gratificação SUS, a Fiscalização apurou que a falha é recorrente e está sendo objeto de análise em autos apartados, abrigada no processo TC-800249/587/11, em tramitação no Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Destacou que as inúmeras impropriedades relacionadas no item D.3.1. Quadro de Pessoal, correspondendo a existência de cargos em comissão com inobservância a dispositivos constitucionais, nepotismo, pagamento irregular de gratificações e remunerações, além do não afastamento do acúmulo ilegal de empregos públicos, merecem severas recomendações para que a Prefeitura providencie a imediata regularização.

Quanto ao apontamento da impropriedade constante do item C.1.1.2. "Ausência de Procedimento Licitatório Hiperbárica", relativa à falta de formalização de dispensa ou outro procedimento licitatório entre a Prefeitura e a empresa, registrou que a matéria está sendo tratada em autos específicos (TC-9009.989.15), tendo em vista a constatação que um dos sócios da empresa também é funcionário da Prefeitura e, concomitantemente, da Fundação ABC.

Por fim, propôs abertura de autos apartados para análise da matéria tratada no item C.2.3.1. Cessão em Comodato de Terreno para a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Assim, com o aval de sua Chefia, opinou pela aprovação das contas da Prefeitura do Município do São Caetano do Sul.

De outro modo, o d. Ministério Público de Contas se manifestou pela emissão de Parecer Desfavorável, em razão das



seguintes ocorrências: situação fiscal desequilibrada, dada a apuração de recorrentes déficits financeiros¹⁰ e a falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo, em desacordo com a gestão fiscal responsável preconizada na LRF; excessivas alterações orçamentárias, correspondentes a 26,04%; previsão de autorização na LOA de alterações orçamentárias em percentual de 100% da despesa prevista, descaracterizando integralmente o plano orçamentário (reincidência); graves omissões na prestação do serviço público, notadamente na deficiência de estrutura e de equipamentos do Ensino e no descaso com a Valorização do Magistério; precário retorno qualitativo nos gastos da Educação; inadequado controle nas despesas sob regime de adiantamento; falta do cumprimento da função institucional pelo Sistema de Controle Interno; impropriedades no Quadro de Pessoal; e falta de fidedignidade nos dados enviados ao Sistema Audesp, propondo ainda, as recomendações delineadas às fls. 458/459.

Após vista ao final da instrução, a Origem apresentou alegações complementares rechaçando a posição do d. MPC sobre eventual desequilíbrio fiscal das contas municipais; salientou especialmente que o déficit financeiro representou apenas

¹⁰ R\$ 42.531.547,04 em 2015; R\$ 137.568.224,33 em 2014; e R\$ 155.333.375,07 em 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

14 dias de arrecadação mensal, podendo ser revertido sem grande esforço e, ao final, pleiteou a aprovação das contas.

O d. Ministério Público de Contas tomou conhecimento das justificativas complementares da Origem, oportunidade em que ratificou sua manifestação pela desaprovação das contas.

SDG, de outro modo, opinou pela emissão de parecer favorável, ponderando que a normatividade constitucional estabeleceu a vedação do excesso aos limites previstos em Lei Complementar quanto às despesas com pessoal ativo e inativo dos entes federativos, não incluindo os gastos a este título executados por entidades do Terceiro Setor.

Partindo dessa premissa, registrou que no caso dos autos o escopo do contrato de gestão objetivou o fomento, gerenciamento e execução das atividades de serviços de saúde no âmbito da rede de saúde hospitalar e ambulatorial, não se destinando, desse modo, à substituição de servidores e empregados públicos em funções por eles exercidas.

Refez os cálculos sem a apropriação das inclusões efetivadas pela Fiscalização, apurando o índice de 41,80% das Despesas com Pessoal no exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Foi concedida vista ao d. MPC dos novos ajustes efetivados no Índice de Gastos com Pessoal pela Secretaria Diretoria-Geral, o qual manteve sua posição pela desaprovação das contas da Prefeitura de São Caetano do Sul.

É o relatório.

E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas do **Município de São Caetano do Sul**, relativas ao **exercício de 2015**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	33,17%
FUNDEB	100%
Magistério	80,63%
Pessoal	53,87%
Saúde	25,73%
Transferências ao Legislativo	4,41%
Execução Orçamentária	Superávit 8,99% = R\$ 101.671.239,61
Resultado Financeiro	Déficit = R\$ 42.531.547,04
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Consoante consta do Relatório Prisma 2015, o Município alcançou média geral de resultado "B+", considerado, portanto, efetivo¹¹ perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

A gestão da Prefeitura Municipal observou a aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas

¹¹

A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
------------------------	---------------------	--------------	----------------------------	-------------------------------



com Ensino, Saúde, Precatórios e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

Os subsídios dos Agentes Políticos foram pagos em consonância com os critérios estabelecidos no ato de fixação, qual seja, a Lei Municipal nº 5.089/2012, além do que não foram concedidas revisões gerais anuais nos exercícios de 2013 a 2015.

Acolho os argumentos defensórios no sentido de que os pagamentos de férias em pecúnia indenizadas a alguns Secretários Municipais decorreram de absoluta necessidade de serviço e foram autorizados pela Lei Municipal nº 2.332/76, não se configurando pagamentos a maior de subsídios aos agentes políticos.

No tocante ao planejamento orçamentário, alerto o Responsável para que se abstenha de prever na LOA autorização de 100% da despesa prevista para abertura de créditos suplementares, situação que desvirtua a peça orçamentária e torna inócua a aprovação do orçamento pelo Legislativo.

No aspecto contábil, a situação econômico-financeira do Executivo apresentou superávit da execução de R\$ 101.671.239,61, correspondente a 8,99%, resultado que propiciou a redução do déficit financeiro do exercício anterior que passou de R\$ 137.568.224,33 para R\$ 42.531.547,04 no exercício ora examinado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

No tocante ao endividamento, observo que a Prefeitura não possuía liquidez frente aos compromissos imediatos, com índice de 0,73; no entanto houve diminuição do saldo dessa conta de R\$ 221.007.731,91 do exercício anterior para R\$ 203.653.689,87 no ora examinado, bem como substancial redução de 9,38% das obrigações de longo prazo.

Concorrem com os indicativos fiscais favoráveis os resultados positivos obtidos no Balanço Econômico da ordem de R\$ 121.244.686,25 e no Saldo Patrimonial de R\$ 3.280.260.096,30, denotando a busca do equilíbrio dos resultados contábeis municipais.

No que toca à atuação da Prefeitura frente aos indicadores da Educação, advirto o Administrador para que envide esforços visando à efetiva melhoria dos Índices de Desempenho Educacional para o Ensino Fundamental II.

Diante da Fiscalização Operacional levada a efeito na área do Ensino, advirto-o, ainda, quanto à necessidade de envidar esforços no sentido de: providenciar a devida manutenção em escolas municipais, inclusive com a implementação de laboratórios de ciências e salas de leitura em todas as Unidades; dar atenção especial para a capacitação e valorização dos professores, investindo na carreira de modo que restrinja a rotatividade desses profissionais; e, por fim, promover a adoção de medidas que facilitem a atuação



dos membros dos Conselhos Escolares (Alimentação e Controle Social), de modo que cumpram plenamente as atribuições de sua competência.

No que concerne aos Gastos com Pessoal, apurou-se inicialmente que foram despendidos 41,80% da Receita Corrente Líquida; porém, após ajustes promovidos pela Fiscalização relativos às inclusões de gastos com o Pasep e terceirização de mão de obra na área da saúde, esse índice passou para 58,32% da RCL.

Sobre o assunto, registro que no exercício ora examinado foi realizada fiscalização operacional na área da Saúde, objetivando verificar inclusive a terceirização dos serviços por meio da empresa TB Serviços, Transportes, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A, da Fundação ABC e da Fundação Municipal de Saúde de São Caetano do Sul (FUMUSA).

A detalhada fiscalização levada a efeito realizou visitas *in loco* junto às Fundações, demonstrando a existência de funcionários tanto da Prefeitura como do Terceiro Setor no mesmo Complexo Hospitalar, com incursões nos controles de ponto, constando inúmeras irregularidades na área de pessoal e indicando que a terceirização de mão de obra ocorre também na Fundação ABC, entidade pública qualificada como Organização Social da Saúde detentora de contrato de gestão firmado com a Prefeitura de São



Caetano do Sul, tratado no TC-32.680/026/11, em trâmite neste Tribunal.

Nesse sentido, determino que se dê conhecimento à e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, relatora do processo TC-32.680/026/11, acerca das falhas apuradas pela Fiscalização Operacional levada a efeito pela D.F-7, registradas nos itens B.3.2.2- Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.3.2.3- Terceirização da Saúde e subitens, encaminhando cópias das fls. 222/237 do Relatório de Fiscalização, tendo em vista que referida matéria está diretamente relacionada com o Contrato de Gestão, abrigado naqueles autos.

Tais impropriedades detectadas pela Fiscalização foram tratadas no item B.3.2.3 - "Terceirização da Saúde" e nos subitens: a) funcionários em licença da Prefeitura que trabalham para Fundação ABC; b) diferença salarial entre funcionários da Fundação ABC que exercem a mesma função; c) funcionários que trabalham simultaneamente na Prefeitura e na Fundação ABC; c.1) acúmulo ilegal; c.2) remuneração superior ao subsídio do Prefeito; c.3) carga horária incompatível; e d) comparativo de salários entre Fundação ABC x Prefeitura, falha que por sua própria natureza reforçam a tese defendida pelo órgão de instrução inicial no sentido de que houve substituição de funcionários públicos por contratados para o exercício



da atividade fim, com atuação dos terceirizados dentro dos próprios municipais mediante supervisão e gerenciamento ora por servidores públicos, ora por contratados, características que indicam a substituição de mão de obra. Especificamente sobre tais impropriedades, entendo que sua regularização se impõe, além do que devem ser analisadas mais apuradamente em autos apartados, ficando sua abertura determinada em momento oportuno pela Fiscalização.

A despeito das justificativas apresentadas pela defesa rechaçando a inclusão de tais despesas como gastos com pessoal, especialmente em relação às decorrentes do contrato de gestão, por se tratar de ajuste com escopo no fomento, gerenciamento e execução das atividades de serviços no âmbito da rede de saúde hospitalar e ambulatorial, o fato é que restou demonstrado nos autos não se tratar de genuíno contrato de gestão onde o controle finalístico imposto pela legislação deva ser exercido; no caso, os atos de gestão se confundiram com a execução dos serviços propriamente dita com substituição de mão de obra, gerando situações que devem ser corrigidas de imediato pelo Executivo Municipal em razão da impossibilidade do exercício do devido controle, notadamente com a apropriação dos valores nos registros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

contábeis que se referem a gastos com pessoal, nos termos do § 1º, do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Confirmo, também, a inclusão dos valores relativos ao recolhimento do Pasep no cálculo de gastos com pessoal do exercício ora analisado, mesmo porque, embora o Tribunal tenha alterado seu entendimento sobre a matéria, a Deliberação TC-A-23996/026/15 que regulamentou o tema previu que somente a partir de 1º de janeiro de 2017 tais despesas não mais serão incluídas nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e saúde.

Desta feita, acompanho as opiniões convergentes da instrução (Assessorias Técnicas, sua Chefia e d. MPC), especialmente da Assessoria Técnica Especializada que analisou a matéria às fls. 423/436, acolhendo os ajustes efetuados pela Fiscalização com exceção da inclusão de 100% dos valores despendidos com a empresa TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A, sob o fundamento de que, muito embora a própria Prefeitura tenha reconhecido tratar-se de despesas com pessoal, ponderou que os objetos pactuados nos ajustes em comento não estiveram restritos à contratação de mão de obra, mas, também, que houve a previsão de fornecimento de equipamentos e veículos, desconsiderando o valor de R\$ 58.673.413,28, do montante de R\$ 158.115.987,49 despendidos com



a referida empresa, uma vez que somente a parcela de R\$ 92.748.345,55 caracterizou-se como “Despesas com Pessoal”, sob a rubrica “Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

Refeitos os cálculos, o Executivo de São Caetano do Sul despendeu com pessoal no exercício de 2015 o montante de R\$ 709.541.326,27, correspondente a **53,87%** da Receita Corrente Líquida, abaixo do teto de 54% fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém acima do limite prudencial (51,30%), estabelecido no parágrafo único, do artigo 22 da LRF.

Cumpram-se destacar que tais ajustes nos gastos com pessoal fundamentou a reprovação das contas do exercício de 2014 (TC-537/026/14 ¹²), uma vez que naquele exercício ocorreu a extrapolação do limite de 54%; porém, observo que a municipalidade não teve tempo hábil para adoção das medidas corretivas necessárias, uma vez que o Parecer foi publicado no DOE de 27/01/2017.

No que tange ao Quadro de Pessoal, a Fiscalização informou que no exercício examinado foram nomeados 18 servidores

¹² TC-537/026/14 (gastos com pessoal = 57,06%), Segunda Câmara de 06/12/2016, Vencido o Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, Relator. Designado Redator do Parecer o Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos.



para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, bem como a falta de previsão das respectivas atribuições nas leis de criação dos cargos.

Sobre o assunto, a origem explicou que foi editada a Lei Municipal nº 5.365, de 19 de novembro de 2015, extinguindo tais cargos em comissão e inserindo a obrigatoriedade de escolaridade para os cargos de Assessor III, IV e V, providências que devem ser avaliadas oportunamente pela Fiscalização.

Por outro lado, a despeito das justificativas apresentadas pela defesa, entendo que persistem as irregularidades tratadas nos itens: D.3.1-IV Súmula Vinculante nº 13 do STF; D.3.2.1-Gratificação SUS; D.3.2.2-Gratificação V; D.3.2.3-Gratificação Lei 3.075/90; D.3.2.4-Gratificação Hora-Aula e Aulas-Extras; e D.3.2.5-Gratificação Nível Universitário, motivo pelo qual determino a abertura de autos apartados para análise específica das impropriedades.

Todavia, deixo de acolher a proposta da Assessoria Técnica para abertura de autos apartados para análise do item C.2.3.1 – Cessão em Comodato de Terreno para OAB, tendo em vista que a cessão de uso foi autorizada pela Lei Municipal nº 5.332/2015, bem como porque a falta de clareza na motivação do ato deve ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

solucionada pelo Executivo por meio de medidas saneadoras, as quais devem ser oportunamente avaliadas em próxima inspeção *in loco*.

Quanto aos demais registros constantes da conclusão do Relatório da Fiscalização, a defesa apresentou explicações informando a adoção de medidas para a correção das impropriedades reveladas em alguns itens, as quais deverão ser verificadas na próxima inspeção "in loco". Cabem alertas.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia) e de SDG, **voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, relativas ao exercício de 2015, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Oficie-se, recomendando ao atual Administrador o que segue: utilize a devida unidade de medida na fixação de metas e indicadores da LDO; evite déficits; promova esforços para obtenção de liquidez face aos compromissos de curto prazo; estabeleça limite para as alterações orçamentárias, condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com os Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15; regularize as falhas atinentes ao Controle Interno; escrete corretamente as despesas provenientes de recursos do FUNDEB; movimente os recursos próprios do ensino em conta corrente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

vinculada; envie esforços no sentido de providenciar a devida manutenção em escolas municipais, inclusive no sentido da necessidade de implementação de laboratórios de ciências e salas de leitura em todas as Unidades; dê atenção especial para capacitação e valorização dos professores, investindo na carreira e restringindo a rotatividade desses profissionais; promova a adoção de medidas que facilitem a atuação dos membros dos Conselhos Escolares (Alimentação e Controle Social), de modo que cumpram plenamente as atribuições de sua competência; promova esforços visando à efetiva melhoria dos Índices de Desempenho Educacional para o Ensino Fundamental II; quite os restos a pagar da Saúde até dia 31 de janeiro do exercício subsequente; abstenha-se do pagamento de multas e juros à Fundação ABC; regularize a nomeação do Presidente do Conselho da Saúde e promova esforços para que sejam elaborados os pareceres quadrimestrais; regularize os desacertos relativos ao pessoal no item terceirização da saúde; discrimine os ativos da iluminação pública para a incorporação patrimonial; regularize a divergência entre o saldo final dos precatórios registrado no balanço patrimonial e o informado no Sistema Audesp; regularize a divergência entre os comprovantes de pagamento dos parcelamentos do INSS e o contabilizado pela Prefeitura; regularize o recolhimento dos encargos sociais sobre o valor pago a título de



gratificação do SUS; corrija os desacertos apurados na formalização dos processos decorrentes do Regime de Adiantamento e do setor de Tesouraria; regularize o saldo do almoxarifado de modo que o valor do balancete coincida com o do Balanço Patrimonial; cumpra com rigor os ditames da Lei nº 8.666/93; corrija as irregularidades apontadas no item “Quadro de Pessoal” do Relatório de Fiscalização; regularize a falta do requisito de escolaridade de nível superior para os comissionados, nos termos do Comunicado SDG nº. 32/2015¹³; informe dados fidedignos ao Sistema Audep; e, por fim, atenda às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Determino a formação de autos apartados para análise dos desacertos tratados no item B.3.2.3. Terceirização da Saúde e nos subitens: a) funcionários em licença da Prefeitura que trabalham para Fundação ABC; b) diferença salarial entre funcionários da Fundação ABC que exercem a mesma função; c) funcionários que trabalham simultaneamente na Prefeitura e na Fundação ABC; c.1) acúmulo ilegal; c.2) remuneração superior ao subsídio do Prefeito; c.3) carga horária incompatível; e d) comparativo de salários entre Fundação ABC x Prefeitura.

Igualmente, determino a formação de autos apartados para análise específica das falhas relacionadas nos itens:

¹³ 8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos, especialmente os em comissão exclusivos de nível universitário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

D.3.1-IV Súmula Vinculante nº 13 do STF; D.3.2.1-Gratificação SUS; D.3.2.2-Gratificação V; D.3.2.3-Gratificação Lei 3.075/90; D.3.2.4-Gratificação Hora-Aula e Aulas-Extras; e D.3.2.5-Gratificação Nível Universitário.

Dê-se conhecimento à e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora do TC-32.680/026/11, acerca de assunto correspondente àquele processo, encaminhando cópias das fls. 222/237 do Relatório da Fiscalização.

Arquivem-se os Expedientes TC-14.609/026/15 e TC-32.733/026/16, uma vez que os assuntos neles contidos foram tratados em itens próprios do Relatório da Fiscalização.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro