



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 11/12/2018

110 TC-004408/989/16

Prefeitura Municipal: São Caetano do Sul.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Paulo Nunes Pinheiro.

Advogado(s): Marco Antonio Iamnhuk (OAB/SP nº 131.200), Rafael Leandro lafelix (OAB/SP nº 180.707), Felipe Santoro (OAB/SP nº 236.916) e Ana Claudia Falopa Guarizzo (OAB/SP 268.858).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: GDF-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela **7ª Diretoria de Fiscalização**, que na conclusão de seu relatório (Evento 72.177), apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Indicador utilizado nas peças de planejamento foi estabelecido em porcentagem em grande parte das ações, não sendo possível aferir objetivamente o cumprimento das metas estabelecidas;*
- ✓ *Falta de planejamento e controle das metas alcançadas nas peças orçamentárias;*
- ✓ *Autorização para abertura de créditos adicionais suplementares na LDO em percentual de 50%;*

A.2. CONTROLE INTERNO

- ✓ *Componentes do controle interno ocupantes de cargo em comissão;*

A.3. ACOMPANHAMENTO DO ENSINO 2016 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO – CICLO I DO ENSINO FUNDAMENTAL

- ✓ *Ausência de representatividade em função da não participação dos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



professores e das unidades escolares, de modo que os dados encaminhados geraram relatórios inconsistentes e não fidedignos;

A.4. ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE 2016 – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE

- ✓ *Atividades de controle vetorial identificadas não contemplam integralmente as atividades rotineiras;*
- ✓ *Não há o insumo “capacete de aba larga” e “máscara semifacial” entre os especificados, necessários à segurança do trabalhador para as ações de controle vetorial, consoante as Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue;*
- ✓ *Município não efetua pesquisa entomológica por meio de armadilhas, conforme preconizado pelas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue, e pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue;*
- ✓ *Município não efetua pesquisa larvária e/ou levantamento de índice para definição de estratégias de controle para cada área, com base nos níveis de infestação e recipientes predominantes, conforme preconizado pelas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue;*
- ✓ *A meta do nº de visitas domiciliares nas áreas urbanas infestadas pelo vetor não foi alcançada, conforme COAP ou SISPACTO 2015 e 2016;*
- ✓ *Não ocorreu visita domiciliar bimestral em 100%/80% dos imóveis, conforme Programa Nacional de Controle de dengue;*

A.5. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ *Várias falhas que foram apontadas nas Fiscalizações Ordenadas de Merenda, Transparência e Transporte Escolar não foram corrigidas;*

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Resultado da Execução Orçamentária deficitário em 4,17%;*
- ✓ *Superestimativa de receita, haja vista que a previsão superou, em 5,34%, a arrecadação;*
- ✓ *Aberturas de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições totalizaram 31,44% da Despesa Fixada (inicial);*

B.1.1.1 - EMPENHOS LIQUIDADOS CANCELADOS

- ✓ *Anulações de empenhos liquidados sem justificativa ocorridos no período de outubro a dezembro de 2016, totalizando R\$ 82.376.328,63, sendo que apenas no mês de dezembro de 2016 foram R\$ 48.694.913,60;*
- ✓ *Ocultação de passivo e fraude contra credores;*
- ✓ *Ocorrência de anulação de ordens bancárias no final do exercício;*
- ✓ *Empenho anulado sem liquidação, porém com o devido ateste de execução dos serviços;*
- ✓ *Apenas R\$ 26.426.875,18 em caixa em 31/12/16 para o pagamento de R\$ 232.773.168,94 em restos a pagar e empenhos liquidados indevidamente anulados;*

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Déficit financeiro de R\$ 80.430.008,58 é aproximadamente o dobro em relação do ocorrido no exercício anterior;
- ✓ Déficit econômico de R\$ 97.342.833,46;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;
- ✓ Passivo financeiro oculto nas peças orçamentárias em razão da realização de despesas sem prévio empenho, bem como anulação de empenhos em desacordo com a legislação;
- ✓ Inscrição de restos a pagar sem lastro financeiro;

B.1.3.1 Ajustes - LEI COMPLEMENTAR 151/2015

- ✓ Dedução de R\$ 47.798.567,17 das disponibilidades financeiras do órgão em razão do montante constituir Fundo de Reserva, não podendo a Prefeitura utilizá-lo para pagamento do seu passivo financeiro;

B.1.5. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- ✓ Diferença entre o registro dos valores transferidos por outros Entes à Prefeitura em seus respectivos “sites” e na contabilidade da Municipalidade;

B.1.6. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Setor de dívida ativa não realiza provisão para perdas;
- ✓ Diferença entre o valor contabilizado e o valor demonstrado de recebimento de créditos de dívida ativa;
- ✓ Processo de cobrança de dívida ativa requisitado e não localizado;

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Inclusão de R\$ 98.927.382,93 referentes a empenhos líquidos no subelemento OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA relativos à terceirização com a TB SERVIÇOS, TRANSPORTE, LIMPEZA, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS S.A.;
- ✓ Inclusão de R\$ 158.854.428,07 referentes a empenhos à Fundação do ABC referentes à terceirização da área da saúde;
- ✓ Inclusões resultaram no valor total de R\$ 257.781.811,00, elevando o montante referente a despesas com pessoal para R\$ 754.156.203,42, ou seja, 60,54% da Receita Corrente Líquida no período analisado, superando o limite do art. 20, III, “b” da LRF;

B.3.1. ENSINO

- ✓ Movimentação de recursos próprios na conta vinculada do FUNDEB;
- ✓ Glosas da fiscalização do FUNDEB que resultaram na aplicação de somente 86,05% dos recursos recebidos;

B.3.1.1.1. AJUSTES: DESPESAS COM FUNDEB - 60%

- ✓ Despesas com recursos do FUNDEB 60% não atinentes aos profissionais da educação básica, totalizando R\$ 10.667.285,39;

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ Ausência de regulamentação do Plano de Carreira do Magistério;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



✓ Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e o Conselho de Alimentação Escolar não vêm cumprindo atribuições determinadas em lei;

B.3.2 – SAÚDE/ B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

✓ Ausência de lastro financeiro para o valor de R\$ 11.157.139,33 referentes a restos a pagar em 31/12/16;

B.3.2.2. OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL

✓ Presidência do Conselho da Saúde é exercida pelo próprio Secretário da Saúde;

✓ Ausência do parecer do Conselho da Saúde (1º quadrimestre);

✓ Parecer do 3º quadrimestre do Conselho da Saúde pela “reprovação com ressalvas”;

B.3.2.3. TERCEIRIZAÇÃO DA SAÚDE

✓ Dos 1206 funcionários da Fundação do ABC que atuam no contrato de gestão, 358 realizam funções administrativas;

✓ Vários funcionários que tinham vínculo com a TB SERVIÇOS migraram para a Fundação do ABC;

✓ Fundação do ABC não realiza processo seletivo/concurso público para contratação, sendo utilizada para a contratação de funcionários sem a realização de concurso público, em descumprimento ao mandamento constitucional previsto no art. 37, II;

✓ Não há a devida comprovação de chamamento de interessados à contratação e nem dos critérios de avaliação, bem como de seu resultado, desatendendo aos Princípios da Publicidade e da Impessoalidade;

✓ Médicos são admitidos por solicitação e aprovação da própria Prefeitura, por requisição do Secretário da Saúde ou diretamente do Prefeito;

✓ Ausência de publicidade das avaliações realizadas para contratação de funcionários através de contrato de gestão;

✓ Funcionários afastados da Prefeitura por licença por motivos particulares trabalhando na Fundação do ABC, prestando os mesmos serviços por salário maior que o dos cargos do qual se afastaram;

✓ Valores recebidos pelos médicos da Fundação do ABC são maiores que os valores pagos aos médicos da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul;

✓ Existência de 146 cargos vagos de médico, com lista de candidatos aprovados por concurso público;

✓ Funcionários com acúmulo ilegal de empregos públicos;

✓ Funcionários que acumulam cargos ilegalmente com remuneração superior ao subsídio do Prefeito;

✓ Funcionários com carga horária incompatível para acumulação de cargos;

✓ Funcionários da Fundação do ABC com remuneração superior ao subsídio do Prefeito;

✓ Existência de 212 funcionários da TB SERVIÇOS exercendo cargos administrativos na área da Saúde municipal;

✓ Utilização da FUMUSA primordialmente para contratação e pagamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



servidores da área da saúde, fato que não se coaduna com os objetivos para os quais a Fundação foi legalmente criada na Administração Indireta do Município;

- ✓ *Terceirização da área da Saúde do município e da atividade fim, em detrimento à realização de concurso público;*
- ✓ *Controle de pontos falhos e não fidedignos tanto dos funcionários da prefeitura, quanto da Fundação do ABC;*

B.3.3.2. MULTAS DE TRÂNSITO

- ✓ *Aplicação de recursos de multa de trânsito em despesas de pessoal, em desacordo com o “caput” do artigo 320, do Código de Trânsito Brasileiro;*
- ✓ *Contabilização incorreta do código de aplicação de despesas com recursos de multas de trânsito;*

B.4.1.1. REGIME ESPECIAL ANUAL

- ✓ *Requisitórios de baixa monta, não foram pagos integralmente no exercício;*

B.4.1.2. QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF)

- ✓ *Considerando o valor dos depósitos até o presente exercício, é possível inferir que nessa marcha o saldo não será todo pago até o final de 2020;*

B.5.2. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ *Percepção de férias em pecúnia por Secretários;*

B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ *As disponibilidades de caixa não são todas depositadas em bancos estatais, não atendendo a Prefeitura ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;*
- ✓ *Ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB nos prédios públicos;*

B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ *Quebra da ordem cronológica de pagamentos;*

C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO

- ✓ *A autuação do eTC-16039.989.16-6 para tratar da licitação, contrato e execução em razão de análises da fiscalização “in loco”, nos termos da Nota Técnica 126/2016;*

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ *Publicação não discrimina os cargos e empregos, limitando-se aos valores dos padrões de vencimentos dos funcionários;*

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ *Ausência de informação de CNPJ/CPF no campo “ID CREDOR”, nos casos que assim necessitam;*
- ✓ *Divergências nas Receitas e nas Despesas Extraorçamentárias;*
- ✓ *Contabilização incorreta do código de aplicação de despesas com recursos de multas de trânsito;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ *Cargos em comissão sem requisitos de escolaridade mínima ou escolaridade mínima incompatível com o cargo;*
- ✓ *Funcionários que possuem apenas o ensino básico, inferior ao exigido pelo cargo;*
- ✓ *Cargos não exigem escolaridade mínima ou compatível com as atribuições do cargo na legislação municipal;*
- ✓ *3015 terceirizados trabalhando no município, configurando 58,89 do quadro efetivo ativo da Prefeitura;*

D.3.2.1 GRATIFICAÇÃO SUS

- ✓ *Valor de gratificação não fixado por lei;*
- ✓ *Tabela que fixou o valor das gratificações sem fidedignidade;*
- ✓ *Valores não são recebidos diretamente em folha de pagamento, em contrariedade à Orientação Jurisprudencial nº 43 do TST;*

D.3.2.2 GRATIFICAÇÃO V

- ✓ *Ato de concessão de gratificação eivado de vício, vez que não possui a publicidade necessária para sua devida eficácia, bem como carece de formalidade para produzir seus efeitos, com ausência de informação de gratificação a ser concedida, do fundamento legal, tratando-se apenas de correspondência interna;*
- ✓ *Gratificação com natureza de hora-extra sendo percebida por ocupantes de cargo de confiança;*
- ✓ *Inexistência de critérios objetivos para a concessão de gratificação, bem como de regulamentação exigida por lei para a concessão;*

D.3.2.3 GRATIFICAÇÃO LEI 3.075/90

- ✓ *Gratificação similar a hora-extra concedida a ocupantes de cargo de livre provimento;*
- ✓ *Inexistência de critérios objetivos para a concessão de gratificação, bem como de regulamentação exigida por lei para a concessão;*

D.3.2.4 GRATIFICAÇÃO HORA-AULA E AULAS-EXTRAS

- ✓ *Recebimento de gratificação de aulas ministradas a profissionais que não atuam na área da educação;*

D.3.2.5 GRATIFICAÇÃO NÍVEL UNIVERSITÁRIO

- ✓ *Concessão de gratificação a funcionários que possuem titulação universitária e que ocupam cargos cuja graduação superior é condição prévia e indispensável para seu exercício;*
- ✓ *Rol taxativo de cargos na lei que não contempla os cargos beneficiados;*
- ✓ *Atos de concessão de gratificação eivados de vício, vez que não possuem a publicidade necessária para sua devida eficácia, bem como carecem de formalidade para produzir seus efeitos;*

D.3.3 REMUNERAÇÃO SUPERIOR À DO PREFEITO

- ✓ *Funcionários recebendo remuneração superior à do chefe do Executivo;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



✓ Incidência de redutor sobre a remuneração líquida e não sobre a bruta, em desatendimento ao inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal;

D.3.3.1 REMUNERAÇÃO SUPERIOR À DO PREFEITO – Fundação do ABC

✓ Inúmeros funcionários da Fundação do ABC que trabalham na saúde de São Caetano do Sul recebem valores acima do subsídio mensal do Prefeito;

D.3.4 ACÚMULO ILEGAL

- ✓ Funcionários com acúmulo ilegal de empregos públicos;
- ✓ Funcionários com remuneração superior ao subsídio do Prefeito;
- ✓ Carga horária incompatível;

D.3.5 PERCEPÇÃO DE FÉRIAS EM PECÚNIA

✓ Recebimento de férias em pecúnia além do permitido pela CLT;

D.3.6 POSSÍVEIS FUNCIONÁRIOS AUSENTES

✓ Folha de ponto não assinada devidamente;

D.3.7 FUNCIONÁRIOS CEDIDOS A OUTROS ÓRGÃOS

- ✓ Cessão de funcionários comissionados a outros órgãos;
- ✓ Cessão de funcionários cedidos a outros órgãos sem a existência de norma autorizadora e/ou convênio, deturpando o quadro de pessoal do órgão;

D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ Documentos encaminhados intempestivamente ao Sistema Audesp;
- ✓ Não atendimento a recomendações exaradas por este E. Tribunal de Contas;

E.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS

- ✓ Não atendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Ocultação de passivo e fraude contra credores;
- ✓ Iliquidez de R\$ 199.364.934,52;

E.2.2 DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- ✓ Houve empenhamento de gastos de publicidade a partir de 7 de julho, em desatendimento ao art. 73, VI, “b” da Lei nº. 9.504, de 1997;
- ✓ No primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), contrariando o art. 73, VII da Lei Eleitoral.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 77.1 – DOE de 02 de agosto de 2017), o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



responsável pela Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul apresentou justificativas (Evento 109).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

O setor de **cálculo da ATJ** concluiu que houve violação ao disposto no artigo 20, III, b, da Lei Complementar nº 101/00, e também ao artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/2007 (*Evento 131.1*).

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas (*Eventos 131.2/131.3*), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 131.4*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**, em decorrência do conjunto de falhas econômicas e financeiras, descumprimento do limite de despesas de pessoal, aplicação insuficiente dos recursos do FUNDEB, e descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1; A.2; A.3; A.4; A.5; B.2.2; B.3.1; B.5.2; D.3.1.3; B.5.3.1; B.5.3.2; B.6 B.8; C.2.2; C.2.3; C.2.4; D.1; D.2; D.3.1 e D.3.1.4 (*Evento 141.1*).

1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	B+	B+	C	B	A	A	B	B	150.319
2015	B+	B	B	B+	A	A	C+	B+	150.605
2016	B	C+	C	C+	B+	B+	B	B	150.732

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM (B).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Apresentou, ainda, queda em relação aos índices i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i-Amb, i-Cidade e I-Gov-Ti.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTAELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit -4,17%*	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	29,15%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	78,21%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	86,05%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	29,54%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	60,54%	Máximo: 54%

* Não amparado por superávit de exercício anterior.

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento <u>parcial</u> de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios devidos no exercício, porém <u>não pagou integralmente</u> os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de São Caetano do Sul cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação, com exceção dos recursos do FUNDEB, e na Saúde, além de ter recolhido seus encargos sociais.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



mencionados, a instrução processual evidenciou falhas relevantes relativas ao limite da despesa de pessoal, setor das finanças, restrições do último ano de mandato, ensino, pagamentos acima do teto constitucional e subsídio dos agentes políticos que não foram afastadas pelas justificativas apresentadas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

No mesmo sentido, a piora em praticamente em todos os índices que compõe o IEGM demonstra os problemas em vários setores da gestão municipal.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. DESPESA DE PESSOAL

A instrução processual revelou que as despesas de pessoal do Executivo atingiram 60,54%¹ da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, contrariando a regra do artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%.

Além, disso, não reconduziu as despesas abaixo do limite legal no prazo fixado pelo art. 23, c/c art. 66 da LRF, segundo o qual deveria reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de quatro quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deveria ter sido eliminado nos dois quadrimestres subsequentes àquele em que o limite foi superado.

A Origem, em suas justificativas, defende que somente parte dos valores inseridos pela equipe técnica², se referem efetivamente a substituição de mão de obra, e que esses valores já foram incluídos na nos dispêndios com pessoal no elemento de despesa 3.3.90.34.00 – Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

Porém, os responsáveis não conseguiram demonstrar em suas argumentações quais outros serviços e produtos foram adquiridos além da simples substituição da mão de obra.

Tais impropriedades, portanto, deprecam a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2016 do Executivo de São Caetano do

¹ De acordo com os cálculos da Fiscalização ratificados pela Assessoria Técnica.

² **R\$ 98.927.382,93** contratos de varrição e mão de obra TB SERVIÇOS, TRANSPORTE, LIMPEZA, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS S.A; e **R\$ 158.854.428,07** referentes à terceirização da área da saúde Fundação do ABC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Sul, e devem ser **imediatamente** comunicadas ao **Ministério Público Estadual** para adoção de medidas de sua alçada.

2.4.2. FINANÇAS

A gestão orçamentária e financeira do Executivo, em conjunto com as demais falhas, contribui para emissão de parecer desfavorável.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o Executivo de Paulínia registrou déficit na execução orçamentária corresponde a R\$ 42,59 milhões, ou, 4,17% da receita efetivamente arrecadada.

Tal resultado que fez aumentar o déficit financeiro vindo do exercício anterior em 89%, saindo de R\$ 42,53 milhões em 2015, para R\$80.430.008,58 milhões no encerramento do exercício, montante que, apesar de representar menos de 01 (um) mês de arrecadação com base na RCL³, quando analisado em conjunto com os demais indicadores não pode ser relevado.

Cabe destacar que, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o Município alertado, 05 (cinco) vezes, sobre descompasso entre Receitas e Despesas.

Agrava a situação as anulações de empenhos liquidados verificadas pelo órgão de instrução, sem justificativas nos autos, ocorridos no período de outubro a dezembro de 2016, totalizando R\$ 82.376.328,63, sendo que apenas no mês de dezembro foram cancelados R\$ 48.694.913,60.

Neste contexto, o órgão de instrução demonstra que havia R\$ 26.426.875,18 em caixa, em 31/12/16, para o pagamento de R\$ 232.773.168,94 em restos a pagar e empenhos liquidados indevidamente anulados, o que diminuiria ainda mais o já insipiente índice de liquidez imediata registrado no balanço, 0,16, demonstrando que a Prefeitura não possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo.

Ainda, houve aumento da Dívida de Longo Prazo 12,25% em relação aos valores verificados no exercício anterior e o resultado econômico positivo verificado no exercício anterior, R\$ 121.244.686,25, foi reduzido em 180,29%, passando a ser negativo em R\$ 97.342.833,46.

³ RCL = R\$ 1.245.66,23.305,19/12 meses = R\$ 103.801.942,10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Agravam os números acima o fato de a Administração Direta Municipal realizar investimento correspondente a apenas 1,35% da Receita Corrente Líquida.

Outro dado que agrava o quadro das finanças Municipais é o incremento de 29,76% nas inscrições da dívida ativa ao final do exercício financeiro, em detrimento da diminuição de 42,34% nos recebimentos. Ainda, em suas análises no setor a equipe técnica aponta que requisitou processo de cobrança de dívida ativa que não foi localizado pela Origem.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Também demonstra a fragilidade de planejamento o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 31,44% da despesa inicial fixada. O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

2.4.3. RESTRIÇÕES ATINENTES AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Incluo entre as principais questões que levam ao juízo negativo sobre os demonstrativos encontram-se àquelas relativas às restrições do último ano de mandato do agente político.

Apesar do registro de descumprimento da regra do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifico que os dados do processo e os elementos colhidos pela instrução processual não permitem concluir que houve a contração de nova obrigação pelo Executivo durante o período de vedação, razão pela qual não há motivo para censura.

De fato, como apontou a instrução, a indisponibilidade verificada em 30.04 foi elevada em 31 de dezembro do exercício em análise, conforme cálculos elaborados pela fiscalização. No entanto, para caracterização do artigo 42 da LRF seria necessário que a Prefeitura tivesse contraído “obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele”.

E a instrução dos autos baseia-se única e exclusivamente no saldo financeiro negativo para concluir pela infringência à LRF. Tal fato, apesar de grave, não é suficiente para, sem a indicação da nova despesa assumida, caracterizar infringência ao artigo 42 da LRF.

Todavia, a equipe técnica constatou que a partir de 7 de julho (até 31 de dezembro de 2016), o Município empenhou gastos de publicidade e propaganda oficial e, no primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), desatendendo ao art. 73, VI, “b”, e VII do mesmo artigo da Lei Federal nº 9.504, de 1997, sendo, portanto, motivo de reprimenda.

2.4.4. ENSINO

O Executivo Municipal de São Caetano do Sul aplicou na educação básica, o percentual de 29,15%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 78,21% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT.

Porém, aplicou 86,05% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em a devida complementação pela utilização da parcela diferida no 1º trimestre de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2017, caracterizando irregularidade, no caso dos autos, suficiente para comprometer os demonstrativos.

Os cálculos elaborados pela Fiscalização, endossados pela Assessoria Técnica competente, constataram que o executivo deixou de comprovar a aplicação de R\$9.654.299,33, valor equivalente a 13,95% do total de recursos do Fundo, R\$ 69.213.877,19.

Destacando que esse déficit de aplicação surgiu após a exclusão do montante de R\$ 10.667.285,39 pela fiscalização, em decorrência de pessoal em desvio de função, especialmente para prestação de serviços no ensino médio.

A Lei federal nº 11.494/07, que instituiu no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em seu artigo 21, assim regulamentou a aplicação dos recursos do fundo:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, **serão utilizados** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino **para a educação básica** pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).*

Além da aplicação parcial do FUNDEB, há ainda aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- A prefeitura municipal não fez uma pesquisa/estudo para levantar o do número de crianças que necessitavam de creches em 2016;
- O município não utilizou programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal
- A Prefeitura/Secretaria da Educação Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus professores;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



→ Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar;

Ratificando as informações prestadas ao IEGM, a equipe técnica constatou que o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério não foi regulamentado.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ficou estabelecido, em sua meta 18, que os entes federativos devem:

“Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal” (BRASIL, 2014).

Diante disso, **determino** a Origem que estabeleça com urgência o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na educação pública do Município nos moldes da Lei Federal 13.005/ 2014.

O órgão de instrução constatou ainda problemas na atuação dos Conselhos Municipal de Educação, de Alimentação Escolar e de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

Sobre esse aspecto, **alerto** o Executivo que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB possui previsão legal no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07, e possui papel fundamental no acompanhamento, controle social, distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Da mesma maneira, o Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar.

O Conselho Municipal de Educação é um órgão que possibilita a participação e o controle social das políticas educacionais, reunindo representantes da comunidade escolar e da sociedade civil. Embora não exista legislação federal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



que determine sua criação, a existência do conselho como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e na Lei 10.172 de 09/01/01, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE).

No mesmo sentido, a Fiscalização aponta a ausência de representatividade em função da não participação dos professores e das unidades escolares, de modo que os dados encaminhados geraram relatórios inconsistentes e não fidedignos.

Por fim, consultei o site do INEP⁴ e verifiquei que o Município de São Caetano do Sul não alcançou, nas últimas medições do IDEB, as metas projetadas para as séries finais do ensino fundamental:

IDEB 8ºe 9º ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL			
	2013	2015	2017
Ideb Observado	5.3	6.0	6.4
Metas Projetadas	6.1	6.4	6.6

Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação (29,15%), visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal. Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

Aliás, como bem nos ensina o Professor Conti⁵:

O maior problema da administração pública, por mais curioso que possa parecer, não é a quantidade de recursos, mas sim conseguir administrá-los de forma eficiente. Na educação a situação não é diferente (...)

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

⁵ CONTI, José Maurício ; "NEM SÓ COM ROYALTIES SE MELHORA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO", p. 31 -34. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



*As principais **falhas na área educacional** no Brasil, segundo pesquisadores, estão relacionadas à **má distribuição e à gestão ineficiente dos recursos**.*

A fiscalização, no próximo roteiro *in loco*, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.4.5. REMUNERAÇÕES ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL

Mais um ponto constatado diz respeito ao pagamento de remunerações que excederam o teto constitucional.

Segundo os exames da fiscalização houve pagamentos para servidores pela Prefeitura Municipal, em todos os meses de 2016, cujos valores ultrapassaram o subsídio do Prefeito Municipal⁶.

Referidos pagamentos não encontram suporte no regramento constitucional que rege a matéria, artigo 37, XI, da Constituição Federal, e, portanto, são irregulares. Citada norma determina expressamente a observância do teto remuneratório:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

*XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito,** e nos*

⁶ Para efeito de cálculos foram desconsiderados valores pagos a título de férias (indenizadas ou gozadas) ou de 13º salário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Deste modo, a remuneração e os subsídios dos ocupantes de cargos públicos não poderiam ter excedido o subsídio mensal do chefe do Executivo.

Ante os fundamentos expostos, **determino** à Prefeitura de São Caetano do Sul que promova a imediata readequação da remuneração de todos os servidores e cesse imediatamente os pagamentos que excedam a remuneração do Prefeito Municipal, podendo, eventualmente, ser responsabilizado pessoalmente a promover o ressarcimento ao erário em caso de novos pagamentos ilegais.

Determino a análise da matéria em autos apartados para verificação de responsabilidades, tendo em vista o grande valor total pago a maior (R\$ 1.278.016,12).

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. SAÚDE

A Municipalidade aplicou 29,54% das receitas de impostos em saúde. Ainda assim, a fiscalização, analisando os dados do IEGM, detectou uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a saber:

- Não implantação do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- Os locais municipais de atendimento médico-hospitalar e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);
- O Conselho Municipal de Saúde não está estruturado e atuante com a composição de membros completa e de acordo com a legislação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Os médicos não cumprem integralmente sua jornada de trabalho;
- Inexistência de sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico para os médicos da UBS;
- Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico);
- O Município não divulga nas UBS em local acessível ao público a escala atualizada de serviço dos profissionais de saúde contendo o nome e o horário de entrada e saída destes servidores;
- A prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno;

Os problemas de controle de ponto, associados à constatação do não cumprimento integral da jornada de trabalho por médicos das Unidades de Saúde é falha grave, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente compromete o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

Deverá também instaurar procedimentos administrativos para apurar eventuais pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário, inclusive dos casos relatados no subitem “D.3.6 Possíveis Funcionários Ausentes” do relatório das contas.

O órgão de instrução verificou ainda que várias atribuições do Conselho Municipal de Saúde não foram exercidas ou foram exercidas parcialmente.

Alerto o Executivo local que a competência do Conselho Municipal de Saúde decorre de Lei e é medida extremamente importante, principalmente no que se refere à participação e o controle social das políticas do setor, constituindo-se em um órgão colegiado, de caráter permanente, deliberativo, consultivo e normativo.

Recomendo ainda que regularize a nomeação do Presidente do Conselho da Saúde e promova esforços para que sejam elaborados os pareceres quadrimestrais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A Fiscalização constatou *in loco* falhas e/ou oportunidades de melhorias no componente “controle vetorial” do programa municipal de controle da dengue que contribuíram para **o Município ser classificado na categoria “infestado”**.

Nos últimos anos são notórios os problemas e consequências causadas pelo mosquito *aedes aegypti*, transmissor da dengue, febre amarela, febre zika e chikungunya. Doenças que demandam altos investimentos para tratamento e expõe a população a sérios riscos de saúde, levando inclusive ao óbito.

Dessa forma, **recomendo** que a Prefeitura aprimore o referido programa, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*.

Igualmente ao setor educacional, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população.

A fiscalização, no próximo roteiro *in loco*, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.5.2. PESSOAL

No setor de pessoal se constatou cargos comissionados preenchidos por servidores que possuíam a escolaridade inferior a exigida por Lei para exercer as atribuições dos mesmos.

Igualmente, existem cargos que não exigem escolaridade mínima ou compatível com as atribuições do cargo na legislação municipal.

A análise das atribuições dos cargos com provimento em comissão é fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Cumprе salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



atuação. Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação compatível com as atribuições⁷.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de São Caetano do Sul se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos através de profissionais com qualificação e formação acadêmica condizente com as atribuições que irão exercer.

Ainda, em suas análises no setor de pessoal da Municipalidade, a equipe técnica demonstra que a Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul terceirizou boa parte de sua mão de obra através da Fundação do ABC (funcionários da saúde) e da empresa TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S.A. (prestação de serviços de limpeza compreendendo varrição de vias e logradouros públicos).

Os dispêndios com ambas as Instituições já foram computados no gasto de pessoal do Município.

A Unidade de Fiscalização em inspeção na área da saúde com a finalidade de verificar a terceirização do setor no município de São Caetano do Sul detectou uma série de irregularidades descritas no item B.3.2.3 - "Terceirização da Saúde" do relatório e nos subitens: **a)** funcionários em licença da Prefeitura que trabalham para Fundação ABC; **b)** funcionários que trabalham simultaneamente na Prefeitura e na Fundação ABC; **b.1)** acúmulo ilegal; **b.2)** remuneração superior ao subsídio do Prefeito; **b.3)** carga horária incompatível; e **c)** salários acima do subsídio do Prefeito pagos pela Fundação do ABC.

As irregularidades 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.

⁷ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



No mesmo sentido, a Fiscalização analisou as funções de funcionários da empresa TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S.A., constatando a existência de 212 (duzentos e doze) funcionários exercendo cargos administrativos na área da Saúde municipal em 2016, tais como Assistentes Administrativo, Assistentes Técnico, Assistentes de Help Desk e Auxiliares Administrativo.

Não há nos autos demonstração da realização de processo seletivo, conforme estabelecido por esta Corte no TC-A 15.248/026/04⁸.

Tais atividades deveriam ser realizadas através da contratação por concurso público ou processo seletivo nos moldes do art. 37, IX, da CF, permanecendo injustificáveis os recrutamentos de pessoal através de pagamentos diretos a profissionais autônomos.

Diante dos fatos **determino** à Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul a suspensão das contratações diretas (mão de obra terceirizada) e a imediata realização de concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado, principalmente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, dando total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria⁹.

Ainda no item pessoal foi constatado que o Executivo local promoveu a cessão de funcionários comissionados a outros órgãos da Administração Pública. Também detectou servidores efetivos cedidos a outros órgãos sem a existência de norma autorizadora e/ou convênio, em desacordo com o art. 62 da LRF.

Com isso, **determino** ao atual gestor que cesse imediatamente a cessão de funcionários comissionados a outros órgãos da Administração Pública, assim como regulamente a cessão de seus servidores efetivos dando pleno atendimento às normas constitucionais e legais que regem a matéria.

⁸ DELIBERAÇÃO - TC-A 15248/026/04 Dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado. Artigo 1º - A admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público deve, sempre, ser precedida de processo seletivo, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização; Artigo 2º - As leis municipais deverão ser ajustadas à regra do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal. Artigo 3º - A presente Deliberação passa a produzir efeitos a contar da data de sua publicação. São Paulo, 16 de junho de 2004. RENATO MARTINS COSTA - Presidente e Relator.

⁹ Inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



O órgão de instrução constatou que por meio da Lei 1.343/65 e alterada pela Lei 1.535/67, a Municipalidade instituiu adicional de nível superior de 8% por ano de curso, observado o limite máximo de 40%, a ser pago a ocupantes de cargo cujo requisito exija diploma de nível universitário para seu preenchimento, ou seja, servidores ocupantes de cargos cujo requisito prévio para investidura é possuir nível superior recebiam o referido adicional.

Sobre esse aspecto, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 128 é peremptória ao precisar que as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei, quando atenderem efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço. Se, para determinados cargos, a escolaridade de nível superior é condição inerente ao seu provimento e exercício, não atende efetivamente ao interesse público e nem às exigências do serviço a concessão de vantagem pecuniária a qualquer servidor pelo simples fato de possuir qualificação que é da própria natureza do cargo que ocupa. A formação superior, sendo aspecto ordinário para a ocupação e exercício, não pode, por si só, fundamentar a instituição de vantagem pecuniária.

Neste norte, verifica-se incompatibilidade constitucional da gratificação em tela, vez que não se funda em uma especial expertise para o exercício de uma função específica na administração, mas de habilitação ordinária e inerente ao próprio cargo. Não requer um esforço pessoal direcionado, uma especialização acadêmica ou profissional diferenciada que qualifique e aperfeiçoe a máquina administrativa. Na verdade trata-se de vantagem anômala, um prêmio pela repetição da rotina instituído apenas para cortejar o servidor público.

Assim, **determino** à origem que faça cessar os pagamentos referidos e adote providências para corrigir a legislação municipal, de forma a não mais inserir ou manter no ordenamento jurídico de São Caetano do Sul, vantagens indevidas que venham deturpar o incentivo a elevação da escolaridade dos servidores.

Deixo, todavia, de propor a devolução dos valores pagos, visto que se trata de verba de natureza alimentar recebida de boa fé.

Finalmente, a fiscalização verificou pagamentos de diversas verbas (D.3.2.4 Gratificação Hora-Aula e Aulas-Extras; D.3.2.3 Gratificação Lei 3.075/90; D.3.2.2 Gratificação V; D.3.2.1 Gratificação SUS;) sem que a Origem demonstrasse os critérios, o montante para cada cargo, e até não o fundamento legal de algumas gratificações, conferindo ampla e excessiva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



discricionariedade ao Chefe do Executivo, que, na prática, pode fixar livremente os percentuais sem respeitar qualquer critério objetivo e alheio ao interesse público, o que dá ensejo ao beneficiamento de alguns em detrimento de outros, incluindo a fixação de percentuais distintos para servidores na mesma situação funcional.

Esse procedimento atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, sobretudo, o da legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista.

Portanto, não existindo critérios definidos para fixação dos valores, dos cargos e dos requisitos para a concessão dessas gratificações, não se revela adequada suas concessões, razão pela qual **determino** que a Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul cesse imediatamente os pagamentos, ou, promova a revisão de suas Leis, fixando critérios e parâmetros objetivos para fixação dos benefícios.

Considerando a aparente **inconstitucionalidade das leis** de regência da matéria acima mencionadas, e das **ilegalidades na gestão de pessoas** do Município, **determino a remessa imediata de cópia ao Ministério Público Estadual** para providências que houver por bem determinar, acompanhadas do relatório da fiscalização e deste parecer.

2.5.3. TRANSPARÊNCIA

Vários problemas foram identificados Transparência Municipal e em relação ao cumprimento das exigências legais que visam divulgar o andamento da gestão municipal.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive, que às vésperas deste julgamento, acessei o portal da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido; não há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem; e o acesso aos conteúdos de transparência não é concentrado num único Portal (Licitação e contrato separado do resto).

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção *in loco*.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A Fiscalização constatou que o Município não pagou integralmente os requisitórios de baixa monta do exercício. Diante das explicações da Origem e do valor envolvido entendo que a falha pode ser excepcionalmente relevada.

Ainda, em suas análises das dívidas judiciais da Prefeitura, a equipe técnica demonstra que, considerando o valor dos depósitos até o final do exercício de 2016, é possível inferir que nessa marcha o saldo não será todo pago até o final de 2020.

Alerto a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, nos termos previstos na EC 99/17, que criou o novo Regime Especial de pagamento de precatórios, após o STF ter declarado parcialmente inconstitucional a EC 62/09.

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas no item D.2 do relatório da fiscalização, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Sobre a indenização de férias em pecúnia a Secretários Municipais, por se tratar de verba de natureza indenizatória, não verifico irregularidades.

As falhas tratadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas*, *A.2 Controle interno*, *B.1.5. Fiscalização das Receitas*, *B.3.3.2. Multas de Trânsito*, *B.6 - Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, *B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos*; *D.3.5 Percepção de Férias em Pecúnia* e *D.5. Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do Tcesp*, podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção *in loco*.

2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal, evitando assim limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei 101/2000 (*alerta*);
- Adote medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial com gasto de pessoal (*determinação*);
- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- Desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- receitas próprias (*determinação*);
- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais (*recomendação*);
 - Cumpra a Lei Eleitoral (Lei Federal nº 9.504, de 1997), em suas restrições atinentes ao último ano de mandato (*determinação*);
 - Cumpra a Lei Federal nº 11.494/07 e aplique adequadamente os recursos do FUNDEB (*determinação*);
 - Estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na educação pública do Município (*determinação*);
 - Garanta a atuação efetiva dos Conselhos Municipais que atuam na área de educação municipal (*alerta*);
 - Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
 - Promova a readequação da remuneração de todos os servidores e cesse imediatamente os pagamentos que excedam a remuneração do Prefeito Municipal, podendo, eventualmente, ser responsabilizado pessoalmente a promover o ressarcimento ao erário em caso de novos pagamentos ilegais (*determinação*);
 - Implante sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, de preferência de forma biométrica, sobretudo os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão (*determinação*);
 - A competência do Conselho Municipal de Saúde decorre de Lei e é medida extremamente importante, principalmente no que se refere à participação e o controle social das políticas do setor (*alerta*);
 - Aprimore o programa de combate ao mosquito *aedes aegypti* (*recomendação*);
 - Apresente ações imediatas com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal, procurando suprir rapidamente às inconformidades detectadas pela Fiscalização e IEGM (*determinação*);
 - Cargos comissionados devem ser preenchidos por servidores que possuam qualificação compatível com as atribuições, devendo a Legislação que trata do regime jurídico de cargos ser específica e clara com relações às atribuições e requisitos para provimento dos cargos (*determinação*);
 - Suspenda as contratações diretas (mão de obra terceirizada) e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- imediate realização de concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado (*determinação*);
- Suspenda a cessão de funcionários comissionados a outros órgãos da Administração Pública, assim como regulamente a cessão de seus servidores efetivos dando pleno atendimento às normas constitucionais e legais que regem a matéria (*determinação*);
 - Cesse os pagamentos de adicional de nível universitário para cargos que exigem nível superior e adote providências para corrigir a legislação municipal, de forma a não mais inserir ou manter no ordenamento jurídico de São Caetano do Sul, vantagens indevidas que venham deturpar o incentivo a elevação da escolaridade dos servidores (*determinação*);
 - Interrompa os pagamentos das gratificações hora-aula e aulas-extras; Gratificação Lei 3.075/90; Gratificação V; e Gratificação SUS, ou promova a revisão de suas Leis, fixando critérios e parâmetros objetivos para fixação dos benefícios (*determinação*);
 - A transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais (*alerta*);
 - Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado (*determinação*);
 - Adeque seu planejamento orçamentário para quitação dos passivos judiciais, nos termos previstos na EC 99/17, que criou o novo Regime Especial de pagamento de precatórios, após o STF ter declarado parcialmente inconstitucional a EC 62/09 (*alerta*);
 - Submeta-se integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);
 - Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas, evitando cominações mais severas nas contas dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



próximos exercícios; e

- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens A.1. *Planejamento das Políticas Públicas*, A.2 *Controle interno*, B.1.5. *Fiscalização das Receitas*, B.3.3.2. *Multas de Trânsito*, B.6 - *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, B.8. *Ordem Cronológica de Pagamentos*; D.3.5 *Percepção de Férias em Pecúnia* e D.5. *Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP (recomendação)*.

Proponho, ainda, a abertura de **autos apartados** para analisar as remunerações acima do teto constitucional, tratadas no *item 2.4.5* deste parecer.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GC DER-43