

PARECER

TC-004390.989.22-6

Prefeitura Municipal: São Bernardo do Campo.

Exercício: 2022.

Prefeitos: Orlando Morando Júnior e Estevão Edmar Haddad Camolesi Junior.

Períodos: (01/01/22 a 05/06/22, 09/06/22 a 21/12/22, 24/12/22 a 31/12/22) e (06/06/22 a 08/06/22, 22/12/22 a 23/12/22).

Advogados: Wilson Fulan (OAB/SP nº 123.261), Douglas Eduardo Prado (OAB/SP nº 123.760), Luiz Mário Pereira de Souza Gomes (OAB/SP nº 129.395), Sylvio Villas Bôas Dias do Prado (OAB/SP nº 161.094), Andréa Luzia Morales Pontes (OAB/SP nº 210.737), Daiane Oliveira Pimenta Bahia do Bonfim (OAB/SP nº 333.252), Frederico Augusto Sossai Pereira (OAB/SP nº 352.178), Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (OAB/SP nº 196.272), Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (OAB/SP nº 242.953), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP nº 305.226) e outros.

Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalização atual: GDF-3.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

Índices legais e Constitucionais devidamente cumpridos. Votação unânime.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-004390.989.22-6.

Considerando o que consta do Relatório e Voto do Relator, conforme Notas Taquigráficas, juntados aos autos, a E. Primeira Câmara, em sessão de **5 de novembro de 2024**, pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, Dimas Ramalho e Marco Aurélio Bertaiolli, decidiu emitir parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, relativas ao exercício de 2022, excetuados os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Acolheu, outrossim, à margem do parecer, as recomendações propostas por Assessoria Técnico-Jurídica e Ministério Público de Contas para que sejam adequadas e já verificadas sua comprovação a partir da próxima inspeção.

Determinou, ainda, que a próxima Fiscalização se certifique das providências a serem adotadas pela Origem, fazendo constar no Relatório.

Determinou, por fim, ao Cartório, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Unidade de Fiscalização competente, para as providências de envio de cópia digital à Câmara Municipal, e, em seguida, ao arquivo.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Rafael Antonio Baldo. Publique-se.

São Paulo, 5 de novembro de 2024.

ANTONIO ROQUE CITADINI – Presidente e Relator

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

33ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 05/11/2024.

Item 062

TC-004390.989.22-6

Prefeitura Municipal: São Bernardo do Campo.

Exercício: 2022.

Prefeitos: Orlando Morando Júnior e Estevão Edmar Haddad Camolesi Junior.

Períodos: (01/01/22 a 05/06/22, 09/06/22 a 21/12/22, 24/12/22 a 31/12/22) e (06/06/22 a 08/06/22, 22/12/22 a 23/12/22).

Advogado(s): Wilson Fulan (OAB/SP nº 123.261), Douglas Eduardo Prado (OAB/SP nº 123.760), Luiz Mario Pereira de Souza Gomes (OAB/SP nº 129.395), Sylvio Villas Bôas Dias do Prado (OAB/SP nº 161.094), Andréa Luzia Morales Pontes (OAB/SP nº 210.737), Daiane Oliveira Pimenta Bahia do Bonfim (OAB/SP nº 333.252), Frederico Augusto Sossai Pereira (OAB/SP nº 352.178), Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (OAB/SP nº 196.272), Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (OAB/SP nº 242.953), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP nº 305.226) e outros.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalizada por: GDF-3.

Fiscalização atual: GDF-3.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

Índices legais e Constitucionais devidamente cumpridos.

Tratam os autos das **CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, relativas ao exercício de 2022.

I - A fiscalização “in loco” foi realizada pela 3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO.

Os resultados de encerramento do relatório foram inseridos no evento 61, os quais foram apontadas as principais ocorrências.

II - Notificada, a Municipalidade de São Bernardo do Campo, representada pelo Senhor Orlando Morando Junior, responsável pela prestação de contas, apresentou suas razões de defesa, que foram inseridas no evento nº 108.

III – A ATJ e sua Chefia opinaram pela emissão do Parecer FAVORÁVEL.

IV - O Ministério Público de Contas, no Evento 131, se manifestou pela emissão de Parecer Desfavorável, diante das seguintes irregularidades:

1. Item A.5 – deficiências no eixo do Controle Interno, na contramão do que dispõe os artigos 31, 70 e 74 da CF/1988 (REINCIDÊNCIA);

2. Itens B.1, B.1.1 e B.1.2 – deficiências no eixo do Planejamento municipal, reveladas pela permanência do indicador setorial no último patamar possível no âmbito do IEG-M (nota “C” – baixo nível de adequação);

3. Itens B.1, B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.6, B.7, C.1.2.3, C.1.7.2, C.1.7.3, C.1.7.4, C.1.7.5, C.1.7.6, C.1.7.8, C.2.3.1 e E.2 – falta de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP, em ofensa aos princípios da transparência fiscal e da evidência contábil, indo de encontro ao Comunicado SDG nº 34/2009 (REINCIDÊNCIA);

4. Itens B.3.2, B.4.8 e C.2.5.3 – ausência de AVCB em diversos imóveis ocupados pela Prefeitura (REINCIDÊNCIA);

5. Itens B.4.1, B.4.2, B.4.3, B.4.4, B.4.5, B.4.6, B.4.7 e B.4.8 – elevado índice de terceirização da saúde (100%), em contrariedade à primária prestação e gestão dos

serviços de saúde pelo Estado, assegurada nos termos do art. 196 da Constituição Federal, agravada pelas inúmeras falhas apontadas no setor;

6. Item C.1.1 – elevado percentual de alterações orçamentárias no transcorrer do exercício, correspondente a 43,54% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);

7. Itens C.1.1, C.1.2.3, C.1.7.1, C.1.7.2, C.1.7.3, C.1.7.4, C.1.7.5, C.1.7.6, C.1.7.7, C.1.7.8, C.1.10.1.1, C.1.10.1.2, C.1.10.1.3, C.2.3.4, C.2.4.2, C.2.5.2, C.2.9 e C.2.10 – falhas nos registros contábeis, ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos; e

8. Item D.1 – deficitária aplicação dos recursos do Fundeb, em descumprimento do art. 25, caput e §3º, da Lei 14.113/2020

Contas anteriores:

Exercício	Processo	Situação
2021	TC 7343.989.20	Favorável com recomendações
2020	TC-3360.989.20	Favorável com recomendações
2019	TC-5012.989.19	Favorável com recomendações

Síntese dos investimentos:

ITENS		SITUAÇÃO
Ensino	Ref. 25%	26,56%
FUNDEB	Ref. 95%-100%	100,00%
Magistério	Ref. 60%	74,02%
Pessoal	Limite 54%	42,03%
Saúde	Ref. 15%	22,99%
Transferência ao Legislativo	Limite 7%	Regular
Execução Orçamentária		1,40%
Percentual de Investimentos		10,61%
Remuneração dos Agentes Políticos		Regular
Encargos Sociais		Regular
Precatórios – Regime Ordinário		Regular

É o relatório.

VOTO

As contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, relativas ao exercício de 2022, estão em condições de aprovação.

Os investimentos educacionais foram efetuados em conformidade com a legislação vigente.

A Prefeitura também deu atendimento ao disposto no artigo 212, caput, da Constituição Federal, com investimentos na Educação Global da ordem de 26,56% das receitas resultantes de impostos.

Os Recursos do FUNDEB foram adequadamente destinados aos profissionais do magistério (74,02%), conforme preceitua o art. 212-A, XI, da Constituição Federal e o art. 26 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

As Despesas com pessoal e reflexos, encontram-se de acordo com o limite estabelecido na letra “b”, inciso III, do artigo 20 da L.R.F., registrando no 3º quadrimestre o percentual de 42,03%.

Serviços e ações da Saúde foram contemplados com 22,99% do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais, nos moldes exigidos pelo inciso III, do artigo 77 do ADCT.

Encargos sociais foram devidamente recolhidos.

Consta do Laudo sobre os Precatórios que o município não possui dívidas judiciais, tampouco requisitórios de baixa monta pendentes de pagamento no exercício em exame.

A Remuneração dos Agentes Políticos obedeceu à legislação de regência (Lei Municipal nº 1.119/2012). Apresentadas as Declarações de Bens de que trata a Lei Federal nº 8.429/92. (fls.23/24)

As transferências à Câmara Municipal obedeceram ao limite estabelecido no caput do artigo 29-A da Carta Constitucional.

Quanto as alterações orçamentárias, determino ao Município que promova uma melhor adequação entre o seu orçamento e a real necessidade das despesas, evitando, assim, distorções em sua elaboração.

Saliento que o Município permaneceu com índice do IEG-M de C (em fase de adequação), cabendo ao gestor público envidar esforços no sentido de adequar a administração municipal aos regramentos de regência, em especial a busca pela adequação dos índices relativos à educação e à saúde, fazendo-se necessário o aprimoramento na condução da política local.

Aliás, como venho decidindo, entendo que, por enquanto, a não evolução dos resultados apresentados no índice IEG-M, não teria a capacidade de contaminar a boa ordem das contas frente ao cumprimento dos índices legais e constitucionais. Entretanto, acompanho a recomendação da Chefia de ATJ no sentido do de que adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M e regularize os apontamentos constatados no relatório da Fiscalização.

Ante o exposto, **MEU VOTO ACOMPANHA A MANIFESTAÇÃO DA ATJ PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL ÀS CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL SÃO BERNARDO DO CAMPO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2022**, excetuados os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, acolho as recomendações propostas por ATJ e Ministério Público de Contas para que sejam adequadas e já verificadas sua comprovação a partir da próxima inspeção.

Caberá à unidade de fiscalização, na próxima auditoria, certificar-se das providências a serem adotadas pela origem, fazendo constar no Relatório.

Após o trânsito em julgado deve o Cartório enviar os autos à DF/UR competente para as providências de envio de cópia digital à Câmara Municipal, em seguida ao arquivo.

É o meu voto.

ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO RELATOR

EGS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

PROCESSO:	00004390.989.22-6
ÓRGÃO:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO BERNARDO DO CAMPO (CNPJ 46.523.239/0001-47) ▪ ADVOGADO: WILSON FULAN (OAB/SP 123.261) / DOUGLAS EDUARDO PRADO (OAB/SP 123.760) / LUIZ MARIO PEREIRA DE SOUZA GOMES (OAB/SP 129.395) / SYLVIO VILLAS BOAS DIAS DO PRADO (OAB/SP 161.094) / ANDREA LUZIA MORALES PONTES (OAB/SP 210.737) / DAIANE OLIVEIRA PIMENTA BAHIA DO BONFIM (OAB/SP 333.252) / FREDERICO AUGUSTO PEREIRA (OAB/SP 352.178)
INTERESSADO(A):	▪ ORLANDO MORANDO JUNIOR (CPF ***.494.868-**) ▪ ADVOGADO: IZABELLE PAES OMENA DE OLIVEIRA LIMA (OAB/SP 196.272) / CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES (OAB/SP 242.953) / YURI MARCEL SOARES OOTA (OAB/SP 305.226)
ASSUNTO:	Contas de Prefeitura - Exercício de 2022
EXERCÍCIO:	2022
INSTRUÇÃO POR:	DF-03
PROCESSO(S)	00005272.989.22-9, 00007238.989.22-2
DEPENDENTES(S):	
PROCESSO(S)	00014762.989.22-6
REFERENCIADO(S):	

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

Não houve discussão. O relatório e voto correspondem ao inteiro teor das notas taquigráficas referentes à 33ª sessão ordinária da Primeira Câmara do dia 05 de novembro de 2024.

novembro de 2024.

São Paulo, 11 de

Maria Luiza Vaidotas
Assessor Técnico de Gabinete I
SDG-1 - Taquigrafia

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARIA LUIZA VAIDOTAS. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-017H-6FHW-67DK-60XG



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 -
TAQUIGRAFIA**

33ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada no
auditório "PROFESSOR JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO".



TC-004390.989.22-6
Municipal

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

DATA DA SESSÃO – 05-11-2024

Pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, Dimas Ramalho e Marco Aurélio Bertaiolli, a E. Câmara decidiu emitir parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, relativas ao exercício de 2022, excetuados os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Acolheu, outrossim, à margem do parecer, as recomendações propostas por Assessoria Técnico-Jurídica e Ministério Público de Contas para que sejam adequadas e já verificadas sua comprovação a partir da próxima inspeção.

Determinou, ainda, que a próxima Fiscalização se certifique das providências a serem adotadas pela Origem, fazendo constar no Relatório.

Determinou, por fim, ao Cartório, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Unidade de Fiscalização competente, para as providências de envio de cópia digital à Câmara Municipal, e, em seguida, ao arquivo.

PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS RAFAEL ANTONIO BALDO

PREFEITURA MUNICIPAL: SÃO BERNARDO DO CAMPO
EXERCÍCIO: 2022

- Nota de decisão, Relatório e voto (ou notas taquigráficas) juntados pela SDG-1.
- Ao Cartório do Relator para:
 - redação do parecer.
 - publicação do parecer.
- À Fiscalização competente para:
 - cumprir o determinado no voto do Relator.
 - os devidos fins, encaminhando cópia em mídia digital do processo, acompanhada de Ofício, à Câmara Municipal.

SDG-1, em 11 de novembro de 2024

GERMANO FRAGA LIMA
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

SDG-1/MDSDSM



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



Processo: TC-4390/989/22.

Entidade: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Assunto: Contas Anuais.

Exercício: 2022.

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Tratam os presentes autos das contas anuais de 2022 do Prefeito do Município de **São Bernardo do Campo**.

Cumprindo a respeitável determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro, passo à análise dos resultados apurados no laudo de inspeção (**evento 64.271**), abordando os apontamentos relacionados aos temas:

- **Despesa de Pessoal;**
- **Aplicação por Determinação Constitucional e Legal no Ensino e na Saúde; e**
- **Execução das Políticas Públicas do Ensino (i-Educ) e de Saúde (i-Saúde).**

I) Despesa com Pessoal:

Conforme anotações contidas no demonstrativo acostado à fl. 220 do evento 64.271 – item “**C.1.10.1.3. CONCLUSÃO DO TÓPICO DE DESPESA DE PESSOAL**”, o Relatório de Gestão Fiscal emitido pelo Sistema AUDESP apontava para a despesa com a folha do Executivo Municipal, onerando 28,39% da Receita Corrente Líquida.

Entretanto, após a inspeção ordinária referido índice alcançou 42,17%, em razão de inclusões somando R\$668.366.426,84 (contratos de mão de obra da saúde: R\$628.836.046,05 + contratos de mão de obra na educação: R\$39.530.380,79), no mês de competência dezembro/2022, conforme demonstrativo adiante transcrito:



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



Período	Dez 2021	Abr 2022	Ago 2022	Dez 2022
% Permissão Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 1.376.321.162,65	R\$ 1.343.889.217,21	R\$ 1.352.605.155,87	R\$ 1.377.128.430,87
Inclusões da Fiscalização	R\$ 551.950.554,15	R\$ 534.263.784,18	R\$ 572.354.721,28	R\$ 668.366.426,78
Exclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Gastos Ajustados	R\$ 1.928.271.716,80	R\$ 1.878.153.001,39	R\$ 1.924.999.877,15	R\$ 2.045.584.857,65
Receita Corrente Líquida	R\$ 4.261.657.872,13	R\$ 4.405.008.323,42	R\$ 4.655.305.812,08	R\$ 4.850.880.664,12
Inclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Exclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
RCL Ajustada	R\$ 4.261.657.872,13	R\$ 4.405.008.323,42	R\$ 4.655.305.812,08	R\$ 4.850.880.664,12
% Gasto Informado	32,29%	30,50%	29,05%	28,39%
% Gasto Ajustado	45,24%	42,64%	41,35%	42,17%

Fontes: Exercício 2021: TC-007343.989.20-8, Evento 56.261, p. 93 - Dez 2021.

Referidos acréscimos pautaram-se nas disposições do §1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹ e estão detalhadas no item “C.1.10.1. DESPESA DE PESSOAL” – evento 64.271, fls. 213/221, conforme síntese:

a) **Item C.1.10.1.1.** - Despesas decorrentes da contratação indireta de mão de obra da saúde, via Contratos de Gestão e Convênios com o Terceiro Setor = R\$628.836.046,05:

- Contratos firmados com a Fundação do ABC - FUABC, Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo, Fundação Para o Estudo e Tratamento das Deformidades Crânio – Faciais, e Instituição Assistencial Emmanuel.

¹ Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2020 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.



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



b) **C.1.10.1.2.** - Despesas decorrentes da contratação indireta de mão de obra, via termos de colaboração destinados à prestação de serviços públicos finalísticos (Educação) = R\$39.530.380,79:

- Ampliação da oferta de vagas de creche, através de Termos de Colaboração firmados com instituições de ensino sem finalidades lucrativas, denominadas creches parceiras, com base na Lei Federal nº 13.019/2014.

As **JUSTIFICATIVAS** estão juntadas nos eventos 108.1 a 108.11 e documentos anexados nos eventos 108.12 a 108.579. Por sua vez, os esclarecimentos abordando o tema “**Despesa com Pessoal**”, encontram-se no evento 108.8, fls. 58/60 (págs. 491/493 da peça defensiva) e no evento 108.9, fls. 1/8 (págs. 495/502 da peça defensiva).

Posto isto, passo às análises:

I.1) Despesas decorrentes da contratação indireta de mão de obra da saúde, via contratos de gestão e convênios com o terceiro setor (item C.1.10.1.1.) = R\$628.836.046,05:

Demonstrativo das inclusões da fiscalização em Despesa de Pessoal da FUABC			
3º Quadrimestre/2022 (área Saúde)			
Contrato SS 001/2018 - Complexo Hospitalar Municipal			
Folha de Pagamento	de	Valor pago (R\$)	Referência
jan/22-dez/22		304.804.297,88	Doc.149 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 CSSBC
Contrato SS 002/2018 - Rede de Saúde (Central de Convênios)			
Folha de Pagamento	de	Valor pago (R\$)	Referência
jan/22-dez/22		317.289.942,97	Doc.150 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 REDE
Contrato SS 004/2019 – Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de SBC			
Folha de Pagamento	de	Valor pago (R\$)	Referência
jan/22-dez/22		4.235.804,56	Doc.151 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 Santa Casa
Contrato SS 003/2019 – FUNCRAF			
Folha de Pagamento	de	Valor pago (R\$)	Referência
jan/22-dez/22		1.866.580,82	Doc.152 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 FUNCRAF
Contrato SS 002/2019 – Instituição Assistencial Emmanuel - Grupo de Apoio Amor À Vida			
Folha de Pagamento	de	Valor pago (R\$)	Referência
jan/22-dez/22		659.439,82	Doc.153 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 EMMANUEL
Total		628.836.046,05	-

Fonte: Doc.149 a Doc.153



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



Justificativas: preliminarmente, o defensor consigna que a contratação de serviços na área da saúde e educação, em parceria com a iniciativa privada, ainda é objeto de debates na esfera jurídica e legislativa.

Aduz que essas atividades são documentadas para garantir transparência, eficiência e fidedignidade. As contratações adicionam valor à comunidade por meio da ampliação do escopo de atendimento, sempre em complementariedade aos serviços já prestados pelo poder público, assim, esse modelo de ajuste não implica na terceirização de mão de obra e atua no sentido de amparar os munícipes pela diversidade, qualidade e capilaridade de atendimento complementar.

Para casos como a FUNCRAF, localizada em São Bernardo do Campo, observou que os serviços, assim como seus custos, são compartilhados entre 07 (sete) municípios da região, completando o atendimento de saúde de uma larga extensão populacional, nesse caso, com especial atenção ao tratamento específico da fissura labiopalatina.

Em relação à Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo e Instituição Assistencial Emmanuel, destacou que também executam serviços cuja fonte de recursos é múltipla e variada, não sendo possível relacionar, de forma direta, as transferências financeiras feitas pelo Município ao pagamento da folha de salários destas entidades, uma vez que estes profissionais também atendem pacientes de outros municípios e até da rede particular.

Para dar respaldo às argumentações, fez referência ao Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª edição, página 499:

Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal. (grifo nosso)



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



Deste modo, pode-se dizer que, em relação às organizações da sociedade civil, há duas formas de abordagem. A primeira está relacionada à contratação de uma organização que atua em determinado setor de interesse social e que recebe apoio do setor público para ampliar essa atuação com vistas à consecução do interesse comum. Na maioria desses casos, não é possível relacionar a transferência de recursos à contratação de mão-de-obra para determinado serviço público, pois a entidade possui outras fontes de custeio dos seus serviços. Nesses casos, as transferências a essas entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no câmputo da despesa com pessoal para fins dos limites da LRF. As transferências, neste caso, devem ser classificadas nos elementos referentes a contribuições, auxílios ou subvenções sociais. (grifo nosso)

Como exemplo, tem-se as transferências para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e outras organizações da sociedade civil, por meio de termo de cooperação, termo de fomento, termo de parceria, contrato de direito público ou convênio, com o objetivo de apoiar e fomentar a prestação de serviços públicos desenvolvidos por essas entidades.

Ainda no campo da comprovação das argumentações apresentadas, o interessado informou que a Secretaria de Saúde apresentou consultas aos portais de transparência destas entidades, evidenciando, que nenhuma delas tem atendimento exclusivo ao Município de São Bernardo do Campo, tendo algumas inclusive atendimento de pacientes de convênios particulares, deste modo, no dizer do defensor, deixando claro que os repasses ocorrem para custear os serviços prestados, não devendo as despesas de pessoal destas entidades serem incluídas no câmputo da despesa laboral do Município.

Avançando na discordância dos acréscimos, sustentou que a inclusão da despesa de pessoal de Contratos de Gestão é matéria complexa e ainda gera muitos debates, de modo que o próprio TCE-SP publicou a NOTA TÉCNICA SDG nº 176, e decidiu que os gastos de pessoal de Organizações Sociais não integrarão os limites da LRF, que inclusive foi utilizado na aprovação das Contas do Governador do exercício 2021, excluindo da despesa de pessoal todo o valor de M.O. de contratação indireta, conforme excertos encartados nos eventos 108.8 e 108.9.

Alegou, ainda, que no voto que serviu de base para a Nota Técnica SDG nº 176, merece destaque o tópico 2.7, pois, no seu dizer, descreve a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



situação dos contratos de gestão de São Bernardo, onde a entidade contratada tem o 'Know-How' e é responsável pela operação integral dos hospitais e equipamentos do Município, não sendo somente a contratação de profissionais, indo totalmente ao encontro das ponderações feitas pelo relator:

2.7 Por fim, entendo pertinente destacar que sequer o objeto dos contratos de gestão coincide com os de terceirização de mão-de-obra, ainda que as organizações sociais não concorram, nos primeiros, com recursos financeiros, instalações ou qualquer outro insumo material indispensável ao funcionamento do estabelecimento de cuja gestão são investidas. Com efeito, nesse tipo de ajuste, a entidade parceira mobiliza os profissionais necessários a todas as operações que asseguram o funcionamento da unidade, envolvendo tanto os diretamente incumbidos do serviço que corresponde à atividade-fim confiada à Administração quanto os responsáveis pelas atividades de suporte gerencial e/ou administrativo. Nesse sentido, pode-se afirmar que o objeto do contrato de gestão é a operação de um ou mais equipamentos públicos, e não exatamente a prestação de um serviço específico. Dito de outro modo, o instrumento não pactua um determinado número de procedimentos médicos (por exemplo) – ainda que estabeleça metas quantitativas cujo atendimento condiciona o quantum repassado à OS responsável –, mas a operação integral do estabelecimento onde eles ocorrem. Assim, o ente contratante objetiva não apenas a disponibilização de médicos, mas o aporte da expertise gerencial da contratada, que se expressa na organização dos insumos necessários para o atendimento da população, abarcando cada aspecto das operações do equipamento (inclusive dos não especificados no plano de trabalho), desde a ordenação do espaço até a definição dos procedimentos de interação profissional entre os integrantes das equipes. Nesse sentido, pode-se afirmar que o principal benefício visado pelos contratos de gestão é a eficiência e a efetividade que o know-how da organização social, favorecida pela inobservância de parte das injunções que caracterizam o regime jurídico administrativo, é capaz de conferir à aplicação dos recursos públicos destinados ao ajuste.

Por derradeiro, a peça defensiva faz referência aos esclarecimentos ofertados pela Secretaria de Saúde local, especificamente quanto ao apontamentos das instituições Irmandade Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo, FUNCRAF – Fundação para o Estudo e Tratamento das Deformidades Craniofaciais, e Instituição Assistencial Emmanuel, informando que a relação com essas instituições é formalizada por meio de Termos de Convênios, C.1.10.1.1-Doc.1 (eventos 108.543 e 108.544), cujos objetos estão de acordo com as atividades, especialidades e particularidades que as mesmas prestam no âmbito da Saúde e sem qualquer exclusividade ao



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



Município, conforme demonstrado em 'prints' extraídos dos Portais dessas entidades - anexo C.1.10.1.1-Doc.2 (evento 108.545).

Entendimento desta Assessoria Técnica:

Os ajustes propostos pela i. Fiscalização relacionados à mão de obra terceirizada na área da Saúde, a meu ver, merecem ser analisados sob duas categorias. Na primeira, enquadram-se as despesas com mão de obra originárias de Contratos de Gestão. Na segunda categoria, abrigam-se os gastos decorrentes dos convênios firmados com o terceiro setor:

I.1.a) Contratos de Gestão da Saúde com a Fundação do ABC.
Valor acrescido: R\$622.074.240,85.

Inicialmente, apresento o panorama dos posicionamentos adotados no âmbito desta E. Corte de Contas, em relação aos gastos laborais dos Contratos de Gestão à luz do §1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este tema foi objeto de apreciação nas Contas do Governador, exercício de 2021 – TC-4345/989/21 – ocasião em que o Eminentíssimo Relator, Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, pela relevância da questão, reproduziu na íntegra o voto que também proferiu no Processo SEI n. 8508/2021-99, “a fim de conferir maior publicidade ao fundamento subjacente à nova posição assumida pelo TCESP”, fundamentando a decisão pela exclusão das despesas do gênero do total despendido com pessoal.

Transcrevo os excertos extraídos das Contas do Governador - TC-4345/989/21 - detalhando o posicionamento assumido por esta Corte de Contas, em relação à remuneração dos empregados que atuam sob os Contratos de Gestão:

9.7.2 Despesas Líquidas com Pessoal

Em 2021, em atenção às recomendações formuladas por esta Corte de Contas em exercícios anteriores, a CGE procedeu à inclusão, dentre as despesas de pessoal, dos valores destinados à remuneração dos empregados de organizações da sociedade civil que atuam sob contrato de gestão e cujas atribuições funcionais caracterizam o desempenho de atividades-fim da própria Administração, conforme determina a Portaria nº 377,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



de 8 de julho de 2020, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que substituiu a Portaria STN nº 233/19, mantendo, porém, as determinações nela consignadas, com exceção do prazo estabelecido para que a União, os Estados e os municípios passem a observá-las: a adequação dos contratos de gestão foi prorrogada para 2021 e o cômputo das respectivas despesas entre as de pessoal, para 2022. Entretanto, em recente decisão, proferida no âmbito do Processo SEI nº 8508/2021-99³⁵, para cuja relatoria fui designado, este Tribunal alterou seu posicionamento sobre a matéria, passando a considerar indevida a equiparação entre os valores atribuídos a profissionais engajados na execução de contratos de gestão e os destinados à cobertura de ajustes de terceirização de mão-de-obra, nos termos do que dispõe o art. 18, parágrafo 1º, da LRF³⁶, de modo que, independentemente do resultado da proposta legislativa que tenciona cancelar a portaria (Decreto Legislativo nº 333/2020), esta Corte não exigirá dos entes submetidos a sua ação fiscalizatória a observância das respectivas disposições. Pela relevância da questão, entendo pertinente reproduzir na íntegra o voto que proferi na ocasião, a fim de conferir maior publicidade aos fundamentos subjacentes à nova posição assumida pelo TCESP:

2.1 As Portarias mencionadas promovem a equiparação, para fins de apuração das despesas de pessoal, entre os contratos de gestão e os de terceirização de mão-de-obra, que se referem à substituição de servidores ou empregados públicos, nos termos do disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, sem embargo do respeito que os posicionamentos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional invariavelmente inspiram, parece-nos que tal interpretação não merece prosperar. Isto porque os contratos de gestão caracterizam-se, sobretudo, como mecanismos de fomento, destinados a estimular instituições privadas sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais, a prestarem serviços de interesse social, em áreas cuja atuação direta do Poder Público, por meio de seus próprios servidores, não exclui a participação de agentes privados, ainda que motivados por interesses estritamente econômicos. Nos contratos de gestão, a Administração não efetiva uma transação de natureza comercial e, tampouco, confia a terceiros incumbências que, necessariamente, deveriam ser assumidas por servidores ou empregados públicos, limitando-se a conceder os meios para que determinadas entidades, submetidas voluntariamente a condições específicas, concretizem os objetivos que motivaram sua criação – os quais coincidem, forçosamente, com finalidades que compete ao Estado perseguir, sem que, para tanto, seja obrigado a executar diretamente, sem o concurso de terceiros, as respectivas ações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



2.2 Nesse sentido, por corresponder à materialização de atividade de fomento, os contratos de gestão não operam propriamente a substituição da Administração Pública. A despeito de seu caráter sinalagmático – característica que, inclusive, os distanciam da figura do convênio –, tais instrumentos conferem concretude à conjugação de esforços entre o Estado e as organizações sociais, atuando de maneira justaposta, com vistas ao alcance de fins compartilhados. O sentido almejado pelo modelo não é o da subtração, onde os espaços de um são necessariamente ocupados pelo outro, em um jogo de soma zero; a ideia-força que impulsiona a celebração de ajustes dessa natureza é a de adição e compartilhamento de responsabilidades. Conforme leciona Grotti, “As atividades que exercem [as organizações sócias] não são serviços públicos, mas são atividades de interesse público que o Estado se limita a fomentar. É uma atividade paralela ao Estado; ou seja, é uma atividade paraestatal”.

2.3 Além disso – e talvez ainda mais relevante –, admitir que a atuação dessas entidades, independentemente de sua área de especialização, caracteriza substituição de mão-de-obra, nos termos do já referido art. 18, § 1º, da LRF, implica rechaçar, inevitavelmente, os pressupostos e os objetivos que animaram a reforma do aparelho de Estado dos anos noventa. As alterações legislativas e os planos gerenciais introduzidos no período visaram a, em grande medida, redefinir os princípios que orientavam a intervenção estatal na economia e na realidade social, com vistas à superação da severa crise fiscal enfrentada pelo Estado brasileiro no período, além de imprimir níveis crescentes de eficiência, eficácia e efetividade aos programas e às ações governamentais. Um dos pilares que sustentaram a proposta elaborada pelo Governo Federal, engendrada à luz da perspectiva de que a atuação estatal deve ocorrer apenas quando outros mecanismos regulatórios, mais espontâneos e menos onerosos, revelarem-se incompatíveis com a satisfação do interesse público, foi justamente a celebração de parcerias com entidades não estatais, sem fins lucrativos, exclusivamente dedicadas à promoção do bem-estar social, visando à gestão e execução de serviços em áreas infensas – algumas delas por expressa previsão constitucional – a regime de monopólio pelo Poder Público. Destarte, a opção por esse tipo de arranjo, em que a prestação de serviços por meio de servidores ou empregados públicos é preterida em favor da transferência dos respectivos encargos para entidades da sociedade civil – cujas operações, liberadas de parte das restrições que caracterizam o regime jurídico administrativo, tendem a imprimir (ao menos em tese) maior eficiência à aplicação dos recursos públicos, sem prejuízo da qualidade do atendimento oferecido à população –, constitui forma distinta de atuar da Administração Pública, que expressa, em última instância, uma determinada concepção do papel do Estado e das formas de administrá-lo: ao invés da definição exaustiva e do monitoramento constante das normas e procedimentos que disciplinam a conduta dos agentes públicos, o controle dos resultados e dos benefícios proporcionados pelas ações e programas de governo; no lugar da prestação direta de serviços públicos, a concessão de estímulos para que organizações não estatais o façam. Sob tal perspectiva, não nos parece correta a interpretação que considera os contratos de gestão uma modalidade de terceirização de mão-de-obra, que substitui servidores ou empregados públicos por profissionais vinculados a entidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



privadas. Ora, seguindo a lógica subjacente às reformas que introduziram, no ordenamento jurídico brasileiro, as organizações sociais e o contrato de gestão, entre outras inovações administrativas, temos que, reunindo as entidades da sociedade civil, que não almejam lucros, condições de se desincumbirem satisfatoriamente de diversos serviços de interesse social, proporcionando (em tese) tanto redução de custos quanto elevação da qualidade no atendimento, o Poder Público deve restringir sua atuação à disponibilização dos meios indispensáveis para que assumam, de fato, essas incumbências – sem prejuízo, evidentemente, do controle dos resultados obtidos –, mobilizando pessoal próprio apenas para o desenvolvimento de atividades que, em razão de sua própria natureza ou por limitações de mercado, não podem ser confiadas a agentes privados.

2.4 Portanto, reitero: o recurso aos contratos de gestão, assim como a outras formas de parcerias criadas pelas reformas da década de noventa do século passado, não caracterizam, em absoluto, a terceirização da mão-de-obra engajada na prestação de serviços públicos essenciais, mas exprimem uma nova dimensão da atuação estatal, centrada antes na celebração de parcerias e no recurso a expedientes indiretos e menos dispendiosos de promoção do interesse público, como a atividade de fomento. Não por outra razão, entendo que os recursos destinados à remuneração dos profissionais das organizações sociais, que celebram com o Poder Público contrato de gestão, não devem ser somados aos valores que integram o cômputo das despesas de pessoal da Administração mesmo quando os serviços de que foram incumbidas permaneciam, até então, sob gestão de órgãos ou entidades da Administração Indireta. Assim, por exemplo, a atribuição a uma OSS da responsabilidade pelas operações de um hospital público já existente, cujos atendimentos eram realizados por servidores públicos da autarquia a quem competia, anteriormente, administrá-lo, não encerra a privatização do equipamento e, tampouco, a substituição destes profissionais pelos vinculados à entidade. O contrato de gestão traduz uma forma diversa de o Estado assegurar a continuidade da prestação dos serviços disponibilizados pelo hospital e, por conseguinte, a observância dos direitos a cuja satisfação se destinam. O ponto central, para a finalidade aqui discutida, não é alteração da pessoa jurídica com quem os funcionários encarregados dos atendimentos mantêm vínculo laboral, mas a maneira como o Poder Público assegura o cumprimento de suas responsabilidades na área: não mais mediante a mobilização de pessoal próprio, mas pelo fomento a entidades sem fins lucrativos que detêm os predicados necessários para a assunção do encargo.

2.5 Destaco que admitir a interpretação subjacente às referidas Portarias da STN implicaria – ao menos à luz do entendimento pacificado desta Corte a respeito da matéria – uma incongruência aparentemente insuperável. Com efeito, a jurisprudência da Casa considera que contratações destinadas unicamente a disponibilizar profissionais para a substituição de servidores cujas incumbências traduzem o cumprimento de atividades-fim confiadas à Administração Pública ofendem o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Entretanto, sensível à inegável dificuldade enfrentada pela maioria dos municípios de médio e pequeno portes do Estado para contratar médicos – em razão, sobretudo, da incompatibilidade entre a remuneração oferecida, limitada pelo subteto municipal, e os salários percebidos pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



limitada pelo subteto municipal, e os salários percebidos pela categoria no mercado –, este Tribunal tem relevado a contratação de empresas cujos préstimos se limitam à mobilização dos profissionais indispensáveis à operação de UBSs e, eventualmente, outros estabelecimentos de saúde, exigindo, porém, a inclusão dos valores desembolsados pela Administração entre as despesas de pessoal do respectivo ente federativo, por força do disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, tal circunstância não figura entre os pressupostos que fundamentam a opção política pelo privilegiamento das parcerias com entidades da sociedade civil. Os contratos de gestão não respondem aos obstáculos enfrentados pela Administração para contratar indivíduos de qualquer categoria profissional, nem constituem solução temporária, com vigência limitada ao período necessário à realização de concurso público para preenchimento dos cargos vinculados às unidades de serviço confiadas às organizações sociais. Nesse contexto, considerar que ajustes dessa natureza operam a substituição de servidores e empregados públicos, mediante terceirização de mão-de-obra, implica inescapavelmente reconhecer a incompatibilidade do instituto com o já referido dispositivo da Carta Magna (art. 37, inciso II) – hipótese que, todavia, deve ser liminarmente rechaçada, tendo em vista que a Suprema Corte do país reconheceu, no julgamento ADI nº 1.923, a constitucionalidade dos artigos correspondentes da Lei Federal nº 9.637/08. Ou seja, a recusa do comando veiculado pelas Portarias do STN decorre, outrossim, de um esforço de harmonização do arcabouço normativo que disciplina os contratos de gestão – e as entidades autorizadas a celebrá-lo – em face dos dispositivos da Lei Maior que traçam as balizas fundamentais da Administração Pública.

2.6 Além disso, é importante observar que as disposições tanto da Lei Federal quanto da que regula esses institutos no Estado de São Paulo reverberam a preocupação dos legisladores em afastar a incidência do regime jurídico administrativo sobre a atuação das OSs, de modo a evitar a formação de zonas de indistinção entre essas pessoas jurídicas e os órgãos e entidades que integram a Administração Indireta. Da mesma forma, e por extensão, o claro intento em caracterizá-las como figuras estranhas ao Estado, preservando, para todos os efeitos, a irredutível alteridade que as distinguem das organizações estatais, a despeito da convergência de objetivos que as animam – e constitui o fundamento das parcerias que celebram entre si –. expressa, igualmente, o desiderato de impedir que as operações das OSs deem ensejo às consequências jurídicas que decorrem da condição e, especialmente, da atuação dos órgãos e entidades da Administração. A esse respeito, considero relevante reproduzir excerto da mensagem do Governador, que acompanhou o ofício de encaminhamento à Assembleia Legislativa do projeto que culminou na aprovação da Lei Complementar nº 846/98:

Inexistirá, nas organizações sociais, participação direta do poder Público estadual nos seus órgãos diretivos para evitar a atração dessas entidades para o âmbito da Administração Indireta, com a incidência, cedo ou tarde, do plexo normativo que, minuciosamente, regula a gestão descentralizada de serviços e atividades públicas. (p. 2).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



No mesmo sentido, no parecer que trata das emendas apresentadas ao projeto, no trecho que versa especificamente sobre a de nº 34, que propôs a sujeição dos estipêndios percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais ao teto remuneratório dos deputados estaduais, lê-se:

A finalidade precípua do projeto em tela é a de desvincular parte das ações e serviços de saúde do funcionalismo público. Ora, na medida em que se estabelece uma analogia entre as organizações sociais e os serviços públicos, gera-se uma situação que contraria, basicamente, a filosofia da propositura (p. 19/20).

As Portarias em análise incorrem justamente na vedação que a Lei buscou, a todo custo, afastar. Com efeito, a equiparação dos funcionários dessas entidades a servidores ou empregados públicos, para fins de apuração das despesas de pessoal do respectivo ente federativo contratante, afronta, nos termos empregados pelo relator da matéria no Legislativo paulista, a “filosofia da propositura”.

2.7 Por fim, entendo pertinente destacar que sequer o objeto dos contratos de gestão coincide com os de terceirização de mão-de-obra, ainda que as organizações sociais não concorram, nos primeiros, com recursos financeiros, instalações ou qualquer outro insumo material indispensável ao funcionamento do estabelecimento de cuja gestão são investidas. Com efeito, nesse tipo de ajuste, a entidade parceira mobiliza os profissionais necessários a todas as operações que asseguram o funcionamento da unidade, envolvendo tanto os diretamente incumbidos do serviço que corresponde à atividade-fim confiada à Administração quanto os responsáveis pelas atividades de suporte gerencial e/ou administrativo. Nesse sentido, pode-se afirmar que o objeto do contrato de gestão é a operação de um ou mais equipamentos públicos, e não exatamente a prestação de um serviço específico. Dito de outro modo, o instrumento não pactua um determinado número de procedimentos médicos (por exemplo) – ainda que estabeleça metas quantitativas cujo atendimento condiciona o quantum repassado à OS responsável –, mas a operação integral do estabelecimento onde eles ocorrem. Assim, o ente contratante objetiva não apenas a disponibilização de médicos, mas o aporte da expertise gerencial da contratada, que se expressa na organização dos insumos necessários para o atendimento da população, abarcando cada aspecto das operações do equipamento (inclusive dos não especificados no plano de trabalho), desde a ordenação do espaço até à definição dos procedimentos de inteiração profissional entre os integrantes das equipes. Nesse sentido, pode-se afirmar que o principal benefício visado pelos contratos de gestão é a eficiência e a efetividade que o know-how da organização social, favorecida pela inobservância de parte das injunções que caracterizam o regime jurídico administrativo, é capaz de conferir à aplicação dos recursos públicos destinados ao ajuste.

Já o objeto dos contratos de terceirização é, justamente, a mão de obra necessária para a prestação de determinado serviço (incluindo, eventualmente, os insumos necessários para executá-lo, como ocorre, por exemplo, nos contratos de terceirização dos serviços de vigilância e limpeza prediais), cuja organização permanece sob responsabilidade direta da Administração. Assim, para as empresas de saúde contratadas por Prefeituras municipais, por exemplo, basta assegurar que os médicos especificados no ajuste estejam a postos no horário definido pela Administração e cumpram integralmente suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



respectivas jornadas de trabalho, não lhes recaindo qualquer responsabilidade se o período em que permanecem em atuação não corresponde ao de maior afluxo de pacientes à unidade, ou qualquer outro aspecto relacionado à organização da unidade e do serviço.

(...)

2.9 Por essas razões, voto no sentido de que, caso não prevaleça o Decreto Legislativo nº 333/2020, do Senado Federal, que sustou a Portaria STN nº 377/2020, esta Corte de Contas, ainda assim, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, prossiga não considerando, entre as despesas de pessoal de seus jurisdicionados, a parcela dos recursos transferidos a organizações sociais destinada a remunerar os profissionais a elas vinculados que se empenharem no cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de contratos de gestão.

Ainda no âmbito das Contas do Governador, mais precisamente no Processo TC-5272/989/23, que cuida da prestação de contas do exercício de 2023, a i. Fiscalização destacou que, de forma superveniente à decisão proferida por esta E. Corte (Processo SEI 8508/2021), em outubro/2023 o Ministério da Fazenda, por meio da Subsecretaria de Contabilidade Pública, emitiu a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF, esclarecendo que permanecem válidas as regras do MDF que incluem as despesas referentes aos contratos com as Organizações Sociais nos limites de gastos com pessoal:

HISTÓRICO

11. Frise-se que a Portaria STN nº 377/2020 apenas estabelecia prazo para que o Tesouro Nacional definisse as rotinas contábeis para cumprimento da regra estabelecida no MDF e para que os entes da Federação adequassem os respectivos dispositivos contratuais e rotinas contábeis.

12. Ademais, a Portaria facultava ainda que os montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação não fossem levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante nos exercícios de 2018 a 2021.

13. Vale esclarecer que a Portaria nº 377/2020 não estabelecia a regra para o cômputo das despesas com pessoal, a qual encontra-se prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais.

...

16. Já em 2022, o Decreto Legislativo nº 79, de 1 de julho de 2022, sustou a Portaria STN nº 377/2020, que estabelecia prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores. Destaca-se que o Decreto Legislativo não faz qualquer menção ao dispositivo do MDF que torna obrigatório o registro da despesa com pessoal contratado de forma indireta para apuração dos limites da LRF, apenas sustou a Portaria STN que adia a entrada em vigor da regra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



...

CONCLUSÃO

30. Considerando o contexto e análise apresentados e, ainda, a manifestação da PGFN por meio do Parecer SEI nº 11899/2022/ME, conclui-se que:

- O Decreto Legislativo nº 79, de 2022, ao sustar a Portaria STN no 377, de 8 de julho de 2020, não afastou o disposto no MDF. Assim, a regra estabelecida para as Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta, nos termos do item 04.01.02.01 - Despesa com Pessoal do Manual de Demonstrativos Fiscais, permanece válida e em vigor.
- Permanecem válidas também as orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME.

ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, e entendendo a relevância do tema, recomenda-se a ampla divulgação da presente Nota com o intuito de orientar os entes da Federação quanto a observância da regra estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais e na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME no que se referente ao câmputo, para fins de limite, da despesa com pessoal decorrente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta.

Saliento que até a presente data esta Corte não deliberou sobre o assunto nos autos do mencionado TC-5272/989/23 (Contas do Governador - 2023). Contudo, a Ilustríssima Senhora Assessora Procuradora-Chefe da ATJ apresentou um extenso e bem detalhado posicionamento, tendo por concepção, que os gastos com pessoal relativos aos contratos firmados com organizações sociais não devem ser computados para aferição dos limites fixados na LRF, conforme excertos que peço vênica para apresentar nesta oportunidade:

Prescreve o § 1º do artigo 18 da LRF que "Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'." (grifei).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em "Parcerias na Administração Pública"¹⁹, explica que, "em relação ao servidor público, existem duas possibilidades: (i) ele é selecionado para ocupar cargo ou emprego público, mediante concurso público, com fundamento no art. 37, II, da Constituição (com ressalva para os cargos em comissão); ou (ii) ele é contratado em caráter temporário, com fundamento no art. 37, IX, da Constituição, e no regime estabelecido por lei de cada ente da federação.". Logo, não se permitem contratações para fornecimento de mão de obra no âmbito da Administração Pública, mas, sim, para a prestação de serviços.



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



Com base nisso, critica duramente a redação do § 1º do artigo 18 da LRF, porque *praticamente admite a possibilidade de contratos de terceirização de mão de obra no setor público, o que é inaceitável perante a CF.*

Por oportuno, transcrevo as reflexões da Autora sobre o tema:

Sendo inadmissível o contrato de fornecimento de mão de obra, o dispositivo deve ser entendido de modo que, se celebrado, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal. O legislador não estava preocupado com a licitude ou ilicitude desse tipo de contrato diante de outros dispositivos legais e constitucionais, mas apenas e tão somente para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais uma vez, exige-se do intérprete o bom senso que faltou ao legislador.

[...] despesas com contratos de terceirização de empreitada ou locação de serviços não estão abrangidas pelo art. 18, § 1º, da lei, pois, nessas modalidades, o objeto é o resultado (obra, projeto, pesquisa, parecer, auditoria etc.) ou atividade (serviço contínuo que atende às necessidades da Administração, como vigilância, limpeza, assistência técnica etc.), enquanto no fornecimento de mão de obra é a pessoa física, o empregado, em relação ao qual a empresa é mera intermediária. (grifei)

Sob minha ótica, o mesmo raciocínio se aplica aos contratos de gestão, na medida em que têm como objetivo a parceria entre a Administração Pública e Organizações Sociais (OS) para a gestão de serviços públicos de forma descentralizada, buscando melhorar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos prestados, por meio da definição clara de metas e resultados a serem alcançados.

Ressalto que, na mesma obra acima referenciada, Maria Sylvia leciona que:

A descentralização por colaboração é feita por acordo de vontades ou ato administrativo unilateral, pelo qual se atribui a uma pessoa de direito privado a execução de serviço público, conservando o poder concedente sua titularidade.

Como acordos de vontades podem ser mencionadas, entre outras modalidades: (a) as várias formas de concessão já indicadas no item 2.4, a saber, a concessão de serviço público tradicional, precedida ou não de obra pública, e as duas modalidades de parcerias público-privadas; (b) a permissão de serviço público, como disciplinada na Lei nº 8.987/1995; (c) os contratos de gestão com as organizações sociais que assumam a prestação de serviços públicos, como ocorre, por exemplo, na área da saúde [...]



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



[...]

Se esse objeto da concessão administrativa [Lei n. 11.079/2004] – delegação da execução de serviço público – se revelar verdadeiro, **haverá terceirização de atividade-meio (serviços administrativos) e atividade-fim (serviços sociais do Estado). Será, de certa forma, o mesmo tipo de delegação de serviço público que ocorre com as organizações sociais** (analisadas no Capítulo 12, item 12.3.3), porém com regime jurídico diverso. De qualquer forma, a ideia é a de delegar a entidade privada a execução de serviço público; só que, no caso das organizações sociais, a entidade tem que ser associação ou fundação sem fins lucrativos e, no caso da concessão administrativa, essa exigência não existe, podendo a concessionária atuar com objetivo de lucro. **Nos dois casos, ter-se-á serviço público não exclusivo do Estado, prestado por entidade privada, mediante remuneração garantida pelo poder público.** (grifei)

Discorrendo sobre as organizações sociais disciplinadas pela Lei n. 9.637/98, afirma que:

[...] Embora enquadradas, em regra, como entidades de colaboração que integram o terceiro setor, na realidade, apresentam uma peculiaridade em relação às demais: elas, como regra geral, prestam serviço público por delegação do poder público. Elas se substituem ao poder público na prestação de uma atividade que a este incumbe; prestam a atividade utilizando-se de bens do patrimônio público, muitas vezes contando com servidores públicos em seu quadro de pessoal, e são mantidas com recursos públicos; embora instituídas como entidades privadas, criadas por iniciativa do particular, a sua qualificação como organização social constitui iniciativa do poder público e é feita com o objetivo específico de a elas transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público.

[...] **No que diz respeito ao objeto do contrato de gestão que as vincula ao poder público, pode-se afirmar que se constitui, em regra, não como atividade privada de interesse público** (serviços sociais não exclusivos do Estado, como as demais entidades do terceiro setor), **mas como serviço público social de titularidade do Estado**, a elas transferido mediante delegação feita por meio de contrato de gestão. **A sua posição é muito semelhante à das concessionárias de serviço público**, com a diferença de que não recebem remuneração dos usuários, mas são mantidas com recursos provenientes do orçamento do ente político que as qualificou. **A aproximação maior é com a parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, em que a atividade é delegada pelo Estado e por ele inteiramente financiada.**



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



[...]

Ainda quanto ao objeto, é importante ressaltar que não há possibilidade de contrato de gestão que tenha por objeto o fornecimento de mão de obra para a Administração Pública. Haveria, no caso, descumprimento das normas da Lei nº 9.637/1998 e total desvirtuamento do contrato de gestão. Além disso, haveria burla à exigência de concurso público contida no art. 37, II, da Constituição.

[...] (grifei)

Convém lembrar o que estabelece o artigo 197 da Constituição Federal:

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

A própria Constituição permite a execução das ações e serviços de saúde por terceiros, e não é razoável presumir que todos os contratos firmados com organizações sociais se destinam à substituição de servidores ou empregados públicos. Evidente que os ajustes envolvem fornecimento de mão de obra, mas porque é essencial à execução das atividades de gestão.

Em pesquisa na jurisprudência desta Corte encontram-se poucos casos de desvirtuamento do escopo de contratos de gestão, frente à quantidade analisada. Na verdade, a maioria das decisões que reconhecem burla à regra do concurso público refere-se a contratos administrativos regidos pela Lei Federal n. 8.666/93 ou pela Lei 10.520/02, em que a contratada figura apenas como intermediária entre a Administração e profissionais específicos colocados à sua disposição (médicos, enfermeiros etc.).

Saliento, ademais, que, recentemente (22/03/2024), a Ministra Cármen Lúcia deferiu a cautelar pedida na ACO 3673/PE, nos termos abaixo:

6. Na espécie em exame, está demonstrada a urgência no deferimento da medida liminar, pois o entendimento firmado pela Secretaria do Tesouro Nacional na Nota Técnica n. 2.790/2023/MF, no sentido de incluir no limite de despesa com pessoal os contratos de gestão firmados pelo Estado de Pernambuco com organizações sociais pode resultar no descumprimento da Meta 3 do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF também quanto ao exercício fiscal de 2023.



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



Essa inadimplência poderá importar em sanções do § 3º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal o qual dispõe:

"Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal".

O deferimento da medida liminar mostra-se necessário para garantir ao Estado de Pernambuco o repasse de verbas federais imprescindíveis às finanças e ao desempenho das funções essenciais do Estado.

6. Pelo exposto, sem prejuízo da reapreciação da matéria no julgamento do mérito, presentes os requisitos, **defiro a medida liminar para determinar à União que, até julgamento final desta ação, suspenda a imputação de inadimplência ao autor por descumprimento da Meta 3 do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF em razão da inclusão de gastos com contratos de gestão celebrados com organizações sociais no limite de despesas com pessoal e, ainda, que se abstenha de adotar alguma medida restritiva ao autor sob alegação desse descumprimento, em especial as elencadas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar n. 101/2000.** (grifei)

Por sua vez, o Ministro André Mendonça proferiu a seguinte Decisão na Rcl 59732/SP, aos 09/12/2023:

RECLAMAÇÃO. ADI Nº 1.923/DF. PARCERIA ENTRE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E ENTE FEDERADO. CONTRATO DE GESTÃO NA ÁREA DA SAÚDE. LIMINAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA, EM PARTE.



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



[...]

16. No processo em análise, constata-se que a autoridade reclamada considerou nulo o contrato mantido entre o reclamante e os profissionais prestadores de serviços, em razão da inobservância do art. 37, inc. II, da CRFB, considerando ilícita a terceirização dos serviços prestados, em acórdão assim ementado (e-doc. 6, p. 4-13; grifos acrescidos):

[...]

18. Com efeito, a decisão reclamada contempla violação ao entendimento firmado na ADI nº 1.923/DF. Ao prolatar a sentença que julgou improcedente a ação civil pública, o Juízo de 1º Grau reconheceu o seguinte (e-doc. 8, p. 3-9; grifos acrescidos):

"Abstenção de Terceirização pela 1ª Reclamada. Abstenção de Intermediação de Mão de Obra pelas 3ª e 4ª Reclamadas

Requer o autor a condenação da 1ª reclamada em se abster de terceirizar os serviços de saúde para as 3ª e 4ª reclamadas, bem como a condenação das 3ª e 4ª rés na abstenção de intermediar mão de obra relativa a serviços públicos de saúde para a 1ª reclamada, tudo sob pena de multa diária.

Da análise do caso, vislumbra-se que as 3ª e 4ª reclamadas são Organizações Sociais e suas contratações pela 1ª reclamada se deram através de contrato de gestão para os serviços de saúde do Município.

O E. STF, quando do julgamento da ADI 1923/DF já se posicionou sobre a validade e licitude dos contratos de gestão firmados pela Administração Pública e Organizações Sociais em serviços de saúde (...)

Isso se dá em busca da eficiência na prestação de serviços, tendo em vista que a Constituição Federal dispõe que os serviços de saúde devem ser feitos direta ou indiretamente pelo Estado, pelo que não há que se falar em qualquer irregularidade na celebração do contrato de gestão nem em qualquer violação à exigência de concurso público, uma vez que, conforme mencionado, os serviços de saúde podem ser feitos indiretamente pelo Estado através de particulares, os quais não estão sujeitos à realização de concursos públicos para contratação, conforme decidido também pelo E. STF na ADI 1923 /DF.

Ademais, é certo que a 1ª reclamada passa orientações procedimentais e precede à fiscalização dos serviços prestados, mas tais fatos não caracterizam qualquer subordinação direta com a 1ª ré.

Assim, não há que se falar em qualquer violação ou irregularidade na celebração de contratos de gestão entre a 1ª e 3ª e 4ª reclamadas para prestação de serviços de saúde.



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



Com relação às outras eventuais formas de terceirização e a alegação de que seria vedada a contratação terceirizada de atividades-fim da 1ª reclamada, o E. STF julgou recentemente a ADPF 324,(...)

Assim, não há mais que se falar em ilicitude ou irregularidade de terceirização de atividades-fim.

Dessa forma, por todos os ângulos em que se analise a questão, vislumbra-se que não há qualquer irregularidade na celebração de contrato entre a 1ª e 3ª e 4ª reclamadas para prestação de serviços de saúde, pelo que indefiro os pedidos de abstenção de terceirização pela 1ª Reclamada e abstenção de intermediação de mão de obra pelas 3ª e 4ª reclamadas."

19. No paradigma em questão, foi reputada a validade da contratação preconizada na Lei nº 9.637, de 1998 (interpretação conforme à Constituição da República, pelo Supremo Tribunal Federal), com alusão, também, à área de saúde. É o que se depreende do seguinte julgado:

"Agravos regimentais nos embargos de declaração na reclamação. 2. Direito Administrativo. 3. **Alegação de afronta ao que decidido na ADI 1.923. Configuração.** 4. **Fundação ABC. Qualificação como organização social conferida pelo Poder Público. Inexigibilidade de concurso.** 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental não provido."

(Rcl nº 32.689-ED-AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 20/12/2019, p. 06/02/2020; grifos nossos).

20. Por fim, reputo ser possível e legítima, em tese, a celebração de contrato de gestão para terceirização dos serviços de saúde prestados em unidades públicas do ente federado reclamante.

21. Ante o exposto, confirmo a liminar e julgo procedente, em parte, o pedido, para cassar a decisão reclamada e determinar que outra seja proferida em observância aos critérios estabelecidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF. Sem honorários, de acordo com o entendimento prevalente na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal.

Em arremate, transcrevo excertos da Nota Técnica emitida pela Ordem dos Advogados do Brasil²⁰:

Em 06 de outubro de 2023, a comunidade jurídica foi surpreendida com a edição de Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional STN (SEI nº 2454/2023/MF), que orienta os entes da federação a incluírem os gastos com pessoal das Organizações da Sociedade Civil – OSCs parceiras no cálculo do limite da despesa com pessoal previsto no art. 18 e seguintes da Lei Complementar nº 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.



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



[...]

A Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional STN (SEI nº 2454/2023/MF) desrespeita de uma só vez a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o próprio DL nº 79/2022. Além disso, traz grave risco à manutenção de lédimas e essenciais parcerias celebradas com organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações da sociedade civil em geral, prejudicando, ao fim, a prestação de serviços essenciais aos cidadãos mais necessitados.

[...]

Nota-se que a redação adotada pelo MDF busca explicitar o critério de delimitação do rol de entidades cujo gasto com pessoal deve ser contabilizado como gasto de pessoal do Poder Público para fins de cálculo do limite da LRF.

De um lado, o MDF classifica entidades do terceiro setor que recebem apoio do setor público para ampliar essa atuação com vistas à consecução do interesse comum, sem que haja uma relação direta com a prestação de um serviço público. Em relação a elas, o MDF traz como exemplos as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, as quais, mesmo que apliquem recursos públicos para pagamento de pessoal não devem ter seus gastos contabilizados para fins de LRF, pois são objeto de mera atividade de fomento estatal.

De outro lado, o MDF categoriza as entidades que gerenciam estruturas públicas ou que prestam serviços públicos. Como exemplo, cita as Organizações Sociais – OSs e outras entidades que “administram estruturas pertencentes à administração pública ou são responsáveis pela execução de serviços públicos de responsabilidade do ente”. Tais entidades devem ter seu gasto com pessoal contabilizado.

Não obstante, contraditoriamente, o MDF sustenta que, apesar de seus exemplos, “quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF”.

Ou seja, assim como dantes, o Manual segue reconhecendo que as parcerias com o terceiro setor não constituem terceirização que substitui servidor, tal qual prevê a LRF. Mas para além do reconhecimento acerca da inexistência de fundamento jurídico, o MDF vai além e amplia a própria noção adotada em suas versões anteriores, pois volta a exigir a cômputo de gastos com pessoal de todas as entidades do terceiro setor que atuem em estruturas públicas e também daquelas que atuam na prestação de serviços públicos, como saúde, educação e assistência social – áreas de atuação de grande parte do terceiro setor no Brasil e constitucionalmente previstas como objeto de colaboração com a sociedade civil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



[...]

A LRF explicita o que deve ser entendido como "despesa total com pessoal". Para tanto, o caput do artigo 18 define o que se deve entender por "pessoal" (ativos, inativos e pensionistas), enquanto seu parágrafo 1º estabelece que "os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'".

A literalidade da lei em questão é sintomática. Como se sabe, ainda que insuficiente para a formulação da norma jurídica, a delimitação semântica serve como limite intransponível ao alcance da norma jurídica. Assim, não é possível extravasar o conteúdo linguístico da lei para alcançar fatos por ela não previstos, muito menos para limitar direitos ou interesses. Tudo isso, sem levar em conta a notória regra hermenêutica de que excepcionalidade há de ser interpretada de maneira restritiva.

Desse simples raciocínio, decorre a inconstitucionalidade (por afronta ao artigo 169 da CF/88) e ilegalidade (por afronta ao artigo 18 da LRF) perpetradas por todas as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que aprovaram a versão original (8ª e 9ª edições), a versão intermediária (10ª e 11ª edições) e a versão atual (12ª, 13ª, e 14ª edições) do MDF, acima analisadas.

[...]

Deve-se ressaltar neste ponto o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923/DF. Conforme o relator para o acórdão, Min. Luiz Fux, o contrato de gestão instrumentaliza a "conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura (...)".

Ou seja, o vínculo de parceria estabelecido por meio do contrato de gestão não se confunde com contratos de terceirização, uma vez que tem como finalidade o fomento, ausente a lógica de remuneração como contrapartida por serviços prestados. Além disso, o destinatário final das atividades desenvolvidas pela entidade parceira é o cidadão, não o aparato estatal. No âmbito do fomento, não se busca suprir a demanda por mão de obra da Administração Pública, mas sim alcançar resultados e satisfazer interesses públicos compartilhados tanto pelo Poder Público quanto pela organização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Logo, a utilização de organizações sociais ou organizações da sociedade civil para mera interposição de mão de obra implica desvio de finalidade, a gerar uma série de consequências — inclusive o cômputo da respectiva despesa como gasto de pessoal. Afinal, a deturpação do contrato de gestão, com vistas à dissimulação da terceirização de mão de obra, não afasta a aplicação do artigo 18, parágrafo 1º da LRF.

Esse é o ponto: se ocorrer a intermediação de mão-de-obra, com substituição de servidor público travestida de contrato de gestão, termo de fomento ou termo de colaboração, resta evidente a ilegalidade do ajuste e a consequente necessidade da inclusão dos gastos com pessoal no cálculo do limite da LRF. Tal determinação decorre do que determina o próprio artigo 18 da lei, que como dito, não alcança as lícitas parcerias com o terceiro setor.

[...]

Ainda que não tenha ocorrido na discussão de uma lei complementar, o Congresso Nacional já se manifestou sobre o tema. E fez isso justamente para excluir do ordenamento brasileiro a tentativa, por meio de ato administrativo — leia-se portarias da STN — de incluir os gastos com recursos humanos das OSCs no cálculo do limite de despesas com pessoal dos entes públicos que celebram parcerias com o terceiro setor.

Com base nessa competência, o Legislativo Federal editou o Decreto Legislativo nº 79/2022, que "susta a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores".

Tal ato legislativo, aprovado pelo Congresso Nacional objetivou a suspensão da exigência de que gastos com pessoal de entidades sem fins lucrativos parceiras do Poder Público passassem a ser computadas como despesas de pessoal de tais entes para fins de obediência ao limite da LRF.

Na Justificativa do Projeto de Decreto Legislativo que deu origem ao DL nº. 79/2022, consta que:

Essa portaria da Secretaria de Tesouro Nacional (Mansueto/Guedes) tem efeitos nefastos para as parcerias entre poder público e organizações da sociedade civil, sejam aquelas feitas com base no MROSC ou na legislação de OSs. Com motivação duvidosa e obscura, indo em sentido contrário a todo ordenamento jurídico e a entendimento do STF, a portaria terá



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



como efeitos a demissão dos funcionários das entidades e seus fechamentos, retroagindo em 3 décadas a situação do Brasil.

Sob pretexto de tentar reduzir os gastos públicos, reiterando o que a Portaria 233/2019 já sinalizava, o governo agora fere diretamente a espinha dorsal da área social brasileira. Essa nova medida dá mais um ano para que os entes públicos se adaptem para passar a computar as despesas com recursos humanos das entidades parceiras como despesas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso quer dizer que o valor repassado para pagamento de RH nas parcerias seria considerado equivalente ao gasto com servidores públicos ativos, inativos e pensionistas e com outros gastos de pessoal, e isso representaria um aumento gigantesco das despesas de cada órgão contratante, provavelmente ultrapassando os limites da lei na maioria dos casos.

(...)

As parcerias entre o poder público e a sociedade civil organizada não são uma forma de terceirização. A Constituição, leis federais, estaduais e municipais além de inúmeros dispositivos infralegais dão segurança jurídica a essa afirmação, desde que sejam corretamente aplicadas. É fundamental que o entendimento constitucional já referendado pelo STF seja conhecido, compreendido e amplamente divulgado: parceria não é terceirização!

(...)

Se esse cenário não for alterado e a portaria se concretizar, estaremos entre o risco de ficar inviabilizada a continuidade da imensa maioria das parcerias brasileiras ou de termos adotado o "paliativo" de abandono das contratações regulares de pessoal e, aí sim, a opção por práticas de terceirização/quarteirização, ampliando simultaneamente o custo e a precarização das relações de trabalho no interior das ações sociais. Parcerias essenciais para o Brasil na Saúde, na Ciência e Tecnologia, na Cultura, na Assistência Social e em todas as demais áreas sociais estão ameaçadas. O cenário que se desenha retroage ao fim dos anos 1980, início dos anos 1990. Não podemos deixar isso acontecer. (g. n.)

Assim, ainda que a redação do DL nº. 79/2022 faça referência exclusiva à sustação dos efeitos da Portaria nº. 377/2020 – que adiou para 2023 a entrada em vigência do item 04.01.02.01 da 10ª edição do MDS, aprovado pela Portaria nº. 288/2019 –, resta evidenciado que o DL buscou sustar os próprios efeitos da Portaria nº. 288/2019.

[...]



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



Nesse contexto, por todos os fundamentos acima delineados, insta consignar que cabe ao Poder Executivo federal, com a maior brevidade possível, em atenção a todos os argumentos de fato e de direito acima delineados, revogar a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF e alterar o item 04.01.02.01 da 14ª edição do MDF, aprovado pela Portaria nº. 699/2023, bem como suas edições subsequentes.

Por outra vertente, ainda no âmbito das Contas do Governador (2023 – TC-5272/989/23), o Douto Ministério Público de Contas, propõe que este E. Tribunal reconsidere o entendimento deliberado no Processo SEI 8508/2021:

À margem do Parecer, propõe-se ao TCE-SP que:

[...]

- e) reconsidere o quanto deliberado no Processo SEI 8508/2021-09, em vista do esclarecido pela STN na Nota Técnica SEI nº 2454/2023, de 06/10/2023, acerca da inclusão, no limite da despesa com pessoal, das despesas com pessoal decorrentes das contratações de forma indireta;

Nota-se que, atualmente, o posicionamento que prevalece nesta E. Corte de Contas é de não computar nas despesas com pessoal do Poder Executivo, as despesas remuneratórias advindas dos Contratos de Gestão. Contudo, destaco que na parte final do voto proferido no Processo **SEI 8508/2021**, foi ressalvado que aludido posicionamento não impedirá que esta Casa proceda a inclusão dos valores destinados a contratos de gestão, comprovadamente celebrados com a finalidade de obscurecer o exclusivo propósito de realizar a substituição de servidores públicos, com atribuições vinculadas à execução de atividade-fim da Administração:

2.8 Ressalto, por fim, que tal posicionamento não constituirá obstáculo para que esta Corte de Contas proceda à inclusão, entre os dispêndios com pessoal, dos valores destinados a contratos de gestão comprovadamente celebrados com o dissimulado e exclusivo propósito de realizar a substituição de servidores públicos cujas atribuições envolvem a execução de atividades-fim da Administração, ignorando todas as demais particularidades que caracterizam e justificam o recurso a esse tipo de instrumento, tal como constatado no ajuste tratado no TC-005758.989.18, conforme expresso nos seguintes excertos:



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



1. RELATÓRIO

(...)

Na sequência, assinalou que a Prefeitura não estabeleceu quais serviços seriam prestados, tendo fixado apenas o quantitativo dos profissionais disponibilizados pela entidade (médicos generalistas – PSF; técnicos de enfermagem; enfermeiros; auxiliar de consultório dentário). Desse modo, entendeu que o contrato tratava de mera intermediação de mão de obra, já que, além do quadro de pessoal do Executivo dispor de cargos vagos criados para esses profissionais da saúde, os contratados desempenhavam suas funções nas dependências das Unidades Básicas de Saúde, utilizando de toda a estrutura e insumos do município. Ademais, ficou comprovado que o aluguel dos imóveis utilizados pelo IAGES para prestação dos serviços era pago pela Prefeitura. Concluiu, assim, que a

“contratação de pessoal por intermédio de empresa para prestação de serviços médicos para realização de atividades fim da Administração [violava o] art. 37, II, da Constituição Federal, e [configurava] burla à Lei de Responsabilidade Fiscal”.

(...)

2. VOTO

(...)

2.3 A falha relativa à intermediação de mão de obra em detrimento da realização de concurso público, em desrespeito à Constituição Federal e com o fito de afastar a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, remanesce nos autos e corrobora o juízo de reprovação.

Feitas essas considerações, retornando ao caso concreto, destaco que as despesas ora apreciadas decorreram dos Contratos de Gestão nºs SS 001/2028 e SS 002/2018:

Contrato SS 001/2018 - Complexo Hospitalar Municipal			
Folha de Pagamento	Valor pago (R\$)	Referência	
jan/22-dez/22	304.804.297,88	Doc.149 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 CSSBC	
Contrato SS 002/2018 - Rede de Saúde (Central de Convênios)			
Folha de Pagamento	Valor pago (R\$)	Referência	
jan/22-dez/22	317.269.942,97	Doc.150 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 REDE	

O Contrato SS 001/2018, firmado com a Fundação do ABC, visando a conjugação de esforços, considerados os objetivos comuns, no desenvolvimento de ações de saúde no âmbito do Complexo Hospitalar de São Bernardo do Campo, foi analisado especificamente no Processo TC-26482/989/19, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa.



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



Consultando-o, observei que a E. Segunda Câmara, em sessão de 15/08/2023, acolheu o voto do eminente relator e **julgou irregular** a prévia Dispensa de Licitação e o referido Contrato de Gestão:

EMENTA: DISPENSA LICITATÓRIA. CONTRATO DE GESTÃO. AUSÊNCIA DE CHAMAMENTO PARA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL. GESTÃO INTEGRAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SAÚDE PELA CONTRATADA. IRREGULAR.

1. A celebração de Contrato de Gestão pressupõe a realização de qualificação prévia de interessados, a qual deverá ser feita mediante procedimento objetivo e impessoal de chamamento de interessados.
2. Entidades privadas podem participar do Serviço Único de Saúde – SUS apenas de maneira complementar.

Entre os apontamentos que contribuíram para o resultado da decisão pela irregularidade, destaco a constatação de que *“Fundação do ABC também atua em todas as áreas de gestão que compõem a Secretaria de Saúde daquele Município (Atenção Básica, Atenção Especializada, Atenção às Urgências e Emergências, Atenção Hospitalar e Apoio à Gestão, bem como Proteção da Saúde e Vigilância), incluindo a própria Sede da Secretaria (Departamento de Administração da Saúde – SS-6)”*.

Desse modo, concluiu-se que *“o Ajuste se situa no cenário de transferência quase que total dos serviços de saúde do Município de São Bernardo do Campo à mencionada Fundação, comportando censura a mencionada abrangência”*.

Trago os pontos de interesse extraídos do respeitável voto, epigrafando os destaques efetuados nos parágrafos acima:

	TCESP Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA (11) 3292 3250 (11) 3292 3499 – grcmr@tce.sp.gov.br
SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 15/08/2023 – ITEM 51		
TC-026482.989.19-1		
Contratante: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo		
Organização Social: Fundação do ABC – FUABC.		
Objeto: Desenvolvimento de ações de saúde no âmbito do Complexo Hospitalar de São Bernardo do Campo.		
Responsáveis pelos Instrumentos: Geraldo Reple Sobrinho (Secretário Municipal) e Luiz Mário Pereira de Souza Gomes (Presidente da FUABC).		
Em Julgamento: Convocação Pública. Contrato de Gestão de 28-12-21. Valor – R\$396.970.600,00.		
[...]		



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



De início, verifico inexistirem apontamentos indicando que, na data da assinatura do Ajuste, em 28/12/18, a Fundação se encontrava impedida de receber repasses municipais.

Por outro lado, rejeito a assertiva de que a Contratada, afigurando-se como Entidade Pública criada em 1967 para execução de serviços de saúde, preencheria condição que permitiria sua Contratação Direta com base no artigo 24, VIII, da Lei Federal nº 8.666/93².

VOTO

De início, verifico inexistirem apontamentos indicando que, na data da assinatura do Ajuste, em 28/12/18, a Fundação se encontrava impedida de receber repasses municipais.

Por outro lado, rejeito a assertiva de que a Contratada, afigurando-se como Entidade Pública criada em 1967 para execução de serviços de saúde, preencheria condição que permitiria sua Contratação Direta com base no artigo 24, VIII, da Lei Federal nº 8.666/93².

Isso porque o Município de São Bernardo do Campo celebrou Contrato de Gestão, de natureza diversa, no qual as Organizações Sociais contratadas detêm maior nível de liberdade de atuação.

Deveras, o instituto do Contrato de Gestão, nos exatos termos da Lei Federal nº 9.637/98, tem como finalidade transferir a Administração de Equipamento Público para Organização Social reconhecidamente capacitada, a qual fica com os encargos de atender à demanda de tarefas avençadas e de apresentar resultados quantitativos e qualitativos nos prazos pactuados.

Ademais, o artigo 24, XXIV³, da Lei de Licitações, autoriza a Dispensa Licitatória para celebração de Contrato de Gestão, que deve ser precedida de Chamamento Público de Entidades interessadas em firmar o referido Ajuste, mediante critérios objetivos, isonômicos e impessoais de seleção, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, tal como decidido na ADIN nº 1.923/DF⁴, o que não ocorreu no presente caso.

No caso, a convocação publicada em 14/12/18 (evento 97.14) já indicava a Fundação do ABC como futura contratada, não se tratando da abertura de disputa, até porque apenas o Extrato da referida Minuta foi publicado no Diário Oficial do Estado e no Jornal "Agora", impossibilitando que possíveis interessados tivessem a mínima noção da dimensão do objeto a ser contratado.

Além disso, a falta da disponibilização da íntegra da sobredita Minuta no Sítio Eletrônico da Prefeitura desatende à determinação inserida no artigo 146, inciso IV, das Instruções nº 02/2016 desta E. Corte, bem como afronta o Princípio Constitucional de Publicidade.



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



Nesses termos, não está em discussão a possibilidade legal de Dispensa de Licitação para contratação da Organização Social regularmente habilitada e sim a ausência de ao menos um processo simplificado de seleção que garantisse a impessoalidade, a isonomia e a transparência na escolha da Entidade.

Também se afigura insubsistente a alegação de que a Licitação se mostraria inexigível por inviabilidade de competição (artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93).

De fato, o artigo 24, XXIV, da Lei de Licitações autoriza a Dispensa Licitatória para celebração de Contrato de Gestão, porém não a Inexigibilidade.

Confira-se a r. Decisão proferida no TC-031599/026/09⁵:

"Argumentos apresentados com o fito de enquadrar a hipótese na exceção legal prevista no artigo 25 da Lei nº 8.666/93 não prosperam. Com efeito, a escolha da Organização Social deveria ocorrer por meio de dispensa de licitação - artigo 24, inciso XXIV, da referida lei, com a convocação pública de entidades interessadas em firmar contrato de gestão com o Órgão público, em atendimento aos princípios da isonomia e impessoalidade de seleção. Não se presta o argumento de que por ser uma Fundação constituída pelo Município desnecessária a disputa entre eventuais pretendentes".

Rejeito a assertiva de que o Município de Santo André teria recebido beneplácito desta E. Corte, visto que não foi demonstrado pela Origem que tal questão tivesse sido anteriormente debatida.

De outro giro, ressalte-se que, além do Complexo Hospitalar de São Bernardo do Campo, a Fundação do ABC também atua em todas as áreas de gestão que compõem a Secretaria de Saúde daquele Município (Atenção Básica, Atenção Especializada, Atenção às Urgências e Emergências, Atenção Hospitalar e Apoio à Gestão, bem como Proteção da Saúde e Vigilância), incluindo a própria Sede da Secretaria (Departamento de Administração da Saúde – SS-6).

Muito pelo contrário, vejo que em recente julgamento envolvendo aquela Prefeitura e a Fundação do ABC houve reprovação do Ajuste, nos seguintes termos:

"Em relação à contratação direta com a FUABC, não está em discussão a possibilidade legal de dispensa de licitação para contratação com Organizações Sociais e sim a ausência de ao menos um processo simplificado de seleção, de modo a garantir a impessoalidade, a isonomia e a transparência na escolha da entidade. É assente na doutrina e na jurisprudência desta Corte que a contratação de Organizações Sociais deve ser precedida de convocação pública das entidades interessadas".
(TC-005671.989.15-0 - Segunda Câmara – Sessão de 3/9/19 - Relator: eminente Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli).

Há de se inferir, pois, que o Ajuste se situa no cenário de transferência quase que total dos serviços de saúde do Município de São Bernardo do Campo à mencionada Fundação, comportando censura a mencionada abrangência.



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



Com efeito, o artigo 199, § 1º, da Constituição Federal prevê que as instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante Contrato de Direito Público ou Convênio, dando-se preferência às entidades filantrópicas e àquelas sem fins lucrativos.

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 8.080/90, em seu artigo 24, estabelece que o SUS pode se valer dos serviços ofertados pela iniciativa privada quando suas disponibilidades forem insuficientes para garantir cobertura assistencial à população de determinada área, podendo a participação ocorrer em caráter complementar.

Ainda, a Portaria nº 1.034/10 do Ministério da Saúde, ao dispor sobre a participação das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do SUS, também preceitua que a atuação de particulares se dará de modo complementar.

Nesse compasso, tem-se que a Administração Pública somente pode terceirizar serviços de saúde de forma suplementar às atividades por ela realizadas, ainda assim quando esgotada a capacidade de prestação direta, sendo incabível, consequentemente, a transferência total das referidas ações a entidades privadas, ainda que sem fins lucrativos.

Registro, ainda, que o tema envolvendo a FUABC já foi enfrentado em diversas ocasiões e, ainda assim, persistem os envolvidos em ignorar a sólida jurisprudência formada, a exemplo do decidido no TC-022786/026/13, quando apreciado por esta E. Segunda Câmara o Convênio firmado entre a Fundação e o Município de Santo André:

"(...) não se mostrou acertada a decisão municipal de conveniar com a Fundação do ABC para a execução de ações complementares às seguintes áreas: urgência e emergência, complexo regulador, saúde mental, agravos crônicos transmissíveis, centro de especialidades odontológicas, apoio à gestão dos serviços de rede de saúde e núcleo de atividades corporais.

A complementaridade prevista no artigo 199 da constituição federal é para os casos em que a entidade já possua estrutura própria, a exemplo das santas casas, que firmam convênios com entes públicos para que, através de suas próprias instalações e mão de obra, atendam aos pacientes do SUS.

A instrução processual não deixa dúvida que pretendeu o município não só terceirizar a mão de obra, como, também, outorgar à Fundação do ABC a operacionalização, a administração e o gerenciamento dos estabelecimentos de saúde pertencentes ao município, consoante fls. 555/556. (...)"

Decisão proferida pela E. Segunda Câmara em 4/8/15, confirmada pelo E. Tribunal Pleno no julgamento de Recurso Ordinário, em Sessão de 10/5/17.

Em relação à vantajosidade da Contratação, considero que, ainda que haja Parecer atestando a compatibilidade com as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e com os preços ofertados (evento 97.13), não restou demonstrado como tais custos foram apurados, além de não haver relação entre a Proposta apresentada pela Entidade e o orçamento pelo Município, de forma a evidenciar que os preços contratados são os praticados pelo mercado.



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



Nessa conformidade, acompanhando os posicionamentos da Fiscalização e do d. MPC, voto pela irregularidade da Dispensa de Licitação e do Contrato de Gestão nº 001/2018 firmado entre a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e a Fundação do ABC - FUABC, aplicando-se, em consequência, as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, importa que o atual Prefeito Municipal informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Excetuo os Atos pendentes de julgamento por este Tribunal, especialmente aqueles relativos às Prestações de Contas, oportunidades em que serão verificadas a legalidade e a economicidade dos gastos realizados.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro

Saliento que foram protocolizados os **Recursos Ordinários (TC-19636.989.23 e TC-19761.989.23)**, interpostos pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e pela Fundação do ABC, em face de r. Decisão da Colenda Segunda Câmara, proferida nos autos do **TC-26482.989.19**, publicada no DOE-TCESP de 15/09/2023, com propostas de recebimento pelo Douto GTP, porém sem decisão de mérito até o presente momento.

Em relação ao **Contrato SS 002/2018**, objetivando a conjugação de esforços, considerados os objetivos comuns, no desenvolvimento de ações de saúde, no âmbito da rede de saúde do Município de São Bernardo do Campo, ressalto que também está sendo apreciado em processo específico neste Tribunal, autuado no **TC-26470/989/19**.

Consequentemente, a E. Segunda Câmara, em sessão de 28/03/2023, acolheu o respeitável voto do Eminentíssimo Conselheiro Relator Renato Martins Costa, decidindo pela **irregularidade** da Dispensa de Licitação e do Contrato de Gestão n. 002/2018:

EMENTA: REPASSES PÚBLICOS. TERCEIRO SETOR. CONTRATO DE GESTÃO. AJUSTE. TRANSFERÊNCIA TOTAL DOS SERVIÇOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO. CARÁTER COMPLEMENTAR NÃO CARACTERIZADO. OPÇÃO MAIS VANTAJOSA À ADMINISTRAÇÃO NÃO DEMONSTRADA.



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



IRREGULARIDADE.

Na linha dos comentários anteriores, observei que a análise do Contrato de Gestão n. SS 002/2018, também demonstrou que a Organização Social atuará em todas as áreas de gestão que compõem a Secretaria de Saúde (atenção básica, atenção especializada, atenção às urgências e emergências, atenção hospitalar e apoio à gestão, bem como proteção da saúde e vigilância), incluindo a própria sede da Secretaria (Departamento de Administração da Saúde – SS-6).

Igualmente concluiu-se que o Ajuste representou transferência quase que total dos serviços de saúde do Município de São Bernardo do Campo à Fundação do ABC, comportando censura à abrangência do objeto pactuado:

**TCESP**
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292 3250 (11) 3292 3499 – grcmr@tce.sp.gov.br

SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 28/03/2023 – ITEM 32

TC-026470.989.19-5
Contratante: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.
Organização Social: Fundação do ABC – FUABC.
Objeto: Desenvolvimento de ações de saúde no âmbito da rede de saúde municipal.
Responsáveis pelos Instrumentos: Geraldo Reple Sobrinho (Secretário Municipal) e Luiz Mário Pereira de Souza Gomes (Presidente da FUABC).
Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, incisos VIII e XXIV, da Lei Federal nº 8.666/93). Contrato de Gestão de 28-12-18. Valor – R\$362.962.795,01.

[...]
VOTO
[...]

De outro giro, foi estabelecido no objeto da Avença que a Organização Social atuará em todas as áreas de gestão que compõem a Secretaria de Saúde (atenção básica, atenção especializada, atenção às urgências e emergências, atenção hospitalar e apoio à gestão, bem como proteção da saúde e vigilância), incluindo a própria sede da Secretaria (Departamento de Administração da Saúde – SS-6).

A se inferir, pois, que o Ajuste representa transferência quase que total dos serviços de saúde do Município de São Bernardo do Campo à Fundação do ABC, comportando censura a abrangência do objeto pactuado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Com efeito, o artigo 199, § 1º, da Constituição Federal prevê que as instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante Contrato de direito público ou Convênio, dando-se preferência às entidades filantrópicas e àquelas sem fins lucrativos.

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 8.080/90, em seu artigo 24, estabelece que o SUS pode se valer dos serviços ofertados pela iniciativa privada quando suas disponibilidades forem insuficientes para garantir cobertura assistencial à população de determinada área, podendo a participação ocorrer em caráter complementar.

Ainda, a Portaria nº 1.034/10 do Ministério da Saúde, ao dispor sobre a participação das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, também preceitua que a atuação de particulares se dará de modo complementar.

Nesse compasso, tem-se que a Administração Pública somente pode terceirizar serviços de saúde de forma suplementar às atividades por ela realizadas, ainda assim quando esgotada a capacidade de prestação direta, sendo incabível, consequentemente, a transferência total das ações a entidades privadas, ainda que sem fins lucrativos.

Registro, ainda, que o tema envolvendo a FUABC já foi enfrentado em diversas ocasiões e, ainda assim, persistem os envolvidos em ignorar a sólida jurisprudência formada, a exemplo do decidido no TC-22786/026/13, quando apreciado por esta E. Segunda Câmara o Convênio firmado entre a Fundação e o Município de Santo André:

"(...). Não se mostrou acertada a decisão municipal de conveniar com a Fundação ABC para a execução de ações complementares às seguintes áreas: urgência e emergência, complexo regulador, saúde mental, agravos crônicos transmissíveis, centro de especialidades odontológicas, apoio à gestão dos serviços de rede de saúde e núcleo de atividades corporais.

A complementaridade prevista no artigo 199 da Constituição Federal é para os casos em que a entidade já possua estrutura própria, a exemplo das Santas Casas, que firmam convênios com entes públicos para que, através de suas próprias instalações e mão de obra, atendam aos pacientes do SUS.

A instrução processual não deixa dúvida que pretendeu o Município não só terceirizar a mão de obra, como, também, outorgar à Fundação ABC a operacionalização, a administração e o gerenciamento dos estabelecimentos de saúde pertencentes ao município, consoante fls. 555/556. (...)". Decisão proferida pela E. Segunda Câmara em 4/8/15, confirmada pelo E. Tribunal Pleno no julgamento de Recurso Ordinário, em Sessão de 10/5/17.

[...]

Nessa conformidade, acompanhando os posicionamentos da Fiscalização, ATJ e do d. MPC, voto pela irregularidade da Dispensa de Licitação e do Contrato de Gestão nº 002/2018 havido entre a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e a Fundação do ABC - FUABC, aplicando-se, em consequência, as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.



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



A Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo interpôs **Recurso Ordinário (TC-11488.989.23)**, em face de r. Decisão da Colenda Segunda Câmara, proferida nos autos do **TC-26470.989.19**, publicada no DOE-TCESP de 08/05/2023.

Aludida peça recursal não foi julgada até o presente momento. Entretanto, ressalto que os autos contam com o pronunciamento do Douto Ministério Público de Contas – MPC, opinando pelo conhecimento do recurso ordinário e, no mérito, pelo não provimento.

A despeito das mencionadas decisões não contarem com o trânsito em julgado até a presente data, trago para a situação em análise a constatação de que referidos ajustes representaram a transferência quase que total dos serviços de saúde do Município de São Bernardo do Campo à Fundação do ABC, em desrespeito ao artigo 199, §1º, da Constituição Federal, uma vez que as instituições privadas somente poderão participar do Sistema Único de Saúde de forma complementar.

Neste cenário, entendo correto o emprego das disposições do §1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que há indicativos de que aludidos contratos de gestão foram firmados com o propósito de realizar a substituição de servidores públicos em atividade finalística entidade federativa.

Assim, acompanho os acréscimos efetuados pela fiscalização no total da Despesa de Pessoal do Executivo de São Bernardo do Campo, compreendendo os gastos destinados às remunerações decorrentes dos Contratos de Gestão da Saúde, firmados com a Fundação do ABC (R\$622.074.240,85), mantendo a linha das decisões proferidas nos exercícios precedentes – 2018: TC-4671/989/18 (também sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini); 2019: TC-5012/989/19; 2020: TC-3360/989/20; e 2021: TC-7343/989/20.



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



I.1.a.1) Agentes Comunitários de Saúde (ACSs) e Agentes de Controle de Vetores:

Outro aspecto relatado pela i. Fiscalização, diz respeito à crítica em relação à contratação de Agentes Comunitários de Saúde (ACSs) e Agentes de Controle de Vetores, pela Fundação do ABC (evento 64.271, fls. 217/218).

Conforme já demonstrado nas contas do exercício de 2021 (TC-007343.989.20-8, evento 56.78/56.79), destacou o órgão instrutivo que ao invés de serem admitidos por processo seletivo pela Administração Direta, não há ACSs no quadro de pessoal da Prefeitura, em desatendimento à Lei Federal nº 11.350/06, fato que atrai a incidência do art. 18, § 1º, da LRF, conforme decidido no TC-010978.989.20-0 (Acórdão do Pleno, publicado no DOE em 16/10/2020, trânsito em julgado em 23/10/2020), ainda que contratados por organização da sociedade civil.

Em resposta consignada no evento 108.9, fl. 3, a Origem esclareceu que a Secretaria de Saúde juntou o Ofício da Organização Social, demonstrando o atendimento de requisito essencial determinado pela lei de regência e o Decreto Municipal nº 22.054, de 21 de julho de 2022, que equiparou os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Controle de Endemias a empregados públicos, para o exercício de suas prerrogativas legais, e dá outras providências, conforme pode se constatar no documento anexo C.1.10.1.1-Doc.3 – evento 108.546.

Informou, ainda, que a contratação dos agentes comunitários de saúde se deu por meio de processo seletivo público, de acordo com o disposto no art. 9º da Lei Federal nº 11.350/2006.

Por oportuno, destaco que a **Emenda Constitucional n. 120**, de 05/05/2022, incluiu no artigo 198, os §§ 7º a 11º, assim, os vencimentos de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, **quando realizados com recursos transferidos pela União**, nos termos do art. 198, §§ 7º ao 11º da Constituição, serão deduzidos da Despesa Bruta de Pessoal:

§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe



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



aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal.

§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade.

§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal." (NR)

Também serão deduzidos da despesa bruta de pessoal, os gastos com os pisos salariais nacionais do enfermeiro, do técnico de enfermagem e do auxiliar de enfermagem e parteira, **quando realizados com recursos transferidos pela União**, nos termos do art. 198, §§ 14 e 15 da Constituição, acrescidos pela **Emenda Constitucional n. 127**, de 22/12/2022, porém, observando a modulação disciplinada no §2º do artigo 38 do ADCT:

Art. 198....

§ 12. Lei federal instituirá pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 124, de 2022\)](#)

.....

[§ 14.](#) Compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo.

§ 15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo serão



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



consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38.

§ 2º As despesas com pessoal resultantes do cumprimento do disposto nos §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal serão contabilizadas, para fins dos limites de que trata o art. 169 da Constituição Federal, da seguinte forma:

I - até o fim do exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, não serão contabilizadas para esses limites;

II - no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, serão deduzidas em 90% (noventa por cento) do seu valor;

III - entre o terceiro e o décimo segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, a dedução de que trata o inciso II deste parágrafo será reduzida anualmente na proporção de 10% (dez por cento) de seu valor." (NR)

Não obstante as novas regras tratando da Despesa de Pessoal na área da Saúde, com a devida vênia, deixo de efetuar eventuais ajustes (deduções), porquanto os autos não trazem os dados técnicos necessários; todavia, a ausência de tais informações não trará impacto na apuração do limite dos gastos laborais, conforme se verá adiante.

I.1.b) Despesas decorrentes da contratação indireta de mão de obra da Saúde, via convênios com o terceiro setor = R\$6.761.805,20:

Contrato SS 004/2019 – Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de SBC			
Folha de Pagamento	Valor pago (R\$)	Referência	
jan/22-dez/22	4.235.804,56	Doc.151 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 Santa Casa	
Contrato SS 003/2019 – FUNCRAF			
Folha de Pagamento	Valor pago (R\$)	Referência	
jan/22-dez/22	1.866.560,82	Doc.152 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 FUNCRAF	
Contrato SS 002/2019 – Instituição Assistencial Emmanuel - Grupo de Apoio Amor À Vida			
Folha de Pagamento	Valor pago (R\$)	Referência	
jan/22-dez/22	659.439,82	Doc.153 - Declaração de Despesa de Pessoal 2022 EMMANUEL	



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



Entendo procedentes os esclarecimentos da Origem, para fins de desconsiderar os acréscimos realizados pela i. Fiscalização, correspondentes às entidades Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo, FUNCRAF e Instituição Assistencial Emmanuel – Grupo de Apoio Amor à Vida.

De acordo com o defendente, a relação com essas instituições é formalizada por meio de Termos de Convênios, com objetos restritos às atividades, especialidades e particularidades que prestam no âmbito da Saúde e sem qualquer exclusividade ao Município, inclusive, algumas atendem pacientes de convênios particulares, de modo que os repasses ocorrem para custear os serviços prestados.

Quanto à FUNCRAF, localizada em São Bernardo do Campo, observou que os serviços, assim como seus custos, são compartilhados entre 07 (sete) municípios da região, completando o atendimento de saúde de uma larga extensão populacional, nesse caso, com especial atenção ao tratamento específico da fissura labiopalatina.

Em relação à Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo e Instituição Assistencial Emmanuel, justificou que também executam serviços cuja fonte de recursos é múltipla e variada, não sendo possível relacionar, de forma direta, as transferências financeiras feitas pelo Município ao pagamento da folha de salários dessas entidades, uma vez que estes profissionais também atendem pacientes de outros municípios e até da rede particular.

Além de referidos esclarecimentos, considero que os registros adiante destacados corroboram o entendimento de não enquadrar os gastos laborais de referidas entidades, nas disposições do §1º do artigo 18 da LRF:

1) Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo:

Comentários: o termo de convênio está juntado no evento 108.539, e tem por objeto o fortalecimento das ações de mútuo apoio, cooperação consultiva, técnica-operacional e financeira e de prestação de assistência à saúde, visando



garantir a universalidade do acesso e a integralidade do cuidado à saúde aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

Os repasses financeiros realizados pela Prefeitura à Santa Casa, buscam atender as ações descritas no “Plano Operativo Anual”, que se refere a leitos hospitalares de Cuidados Prolongados, contratados para atender os pacientes que deles necessitam, sendo 02 (duas) Unidades de Cuidados Prolongados – UPC, com 20 (vinte) leitos cada.

2) Fundação para o Estudo e Tratamento das Deformidades Craniofaciais – FUNCRAF (Fundação de Apoio):

Comentários: conforme informações extraídas do Processo **TC-2663/989/22**, que trata do Balanço Geral do exercício de 2022 da FUNCRAF, essa Fundação (de Apoio) foi criada com o objetivo inicial, dentre outros, de apoiar as atividades do Hospital de Pesquisa e Reabilitação de Lesões Labiopalatais – HPRLLP/USP, na cidade de Bauru/SP, posteriormente denominado Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais - HRAC, hospital público que era vinculado diretamente à Reitoria da USP, conhecido nacionalmente por “Centrinho”.

A Fundação possui sua sede em Bauru/SP, e conta com **subsedes** nas cidades de **São Bernardo do Campo/SP**, Itapetininga/SP e Campo Grande/MS, que são responsáveis pelo atendimento e assistência ambulatorial pré e pós-cirúrgicos de pacientes com fissuras labiopalatais, todos oferecidos por meio do Sistema Único de Saúde – SUS sendo a principal fonte de recursos atual da Fundação.

Conforme estabelecido no Estatuto Social, inicialmente uma das finalidades da Fundação em exame foi apoiar as ações e serviços de saúde e de educação do Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais da Universidade de São Paulo – HRAC/USP, por meio de convênio específico. Entretanto, atualmente a FUNCRAF não mais oferece suporte ao HRAC/USP, tendo aberto suas próprias unidades de atendimento, auferindo receitas do SUS (recursos federais) por faturamento, por atendimentos prestados via repasses públicos **e particulares**.



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



Conforme o Plano Operativo – 2023/2024 – evento 108.541, fl. 5, o CER de SBC deverá enviar mensalmente à FUNCRAF uma lista com todos os pacientes que foram encaminhados. A FUNCRAF deverá enviar um relatório individual contendo as condutas e exames que foram realizados com esses pacientes bimestralmente.

No Relatório de Atividades 2022, foram apresentadas à fiscalização desta Corte (Unidade Regional de Bauru – UR-2) as atividades desenvolvidas no exercício, restando consignado no relatório de inspeção do Balanço Geral que se coadunam com os objetivos legais da Fundação – TC-2663/989/22.

3) Instituição Assistencial Emmanuel – Grupo de Apoio Amor à Vida.

Comentários: o termo de convênio está juntado nos eventos 108.542 (fl. 16) e 108.543. Tem por objeto, o fortalecimento das ações de saúde relacionados à implantação e operacionalização da Casa de Apoio, mediante a transferência de recursos financeiros para ocorrer despesas com custeio, em conformidade com o Plano de Operativo Anual.

A cláusula 5ª do ajuste, disciplina as transferências dos recursos financeiros, fazendo referência aos recursos advindos da União e do Estado e rege que *“esses recursos serão desembolsados pelo Município, na medida em que forem efetuados os repasses pela UNIÃO/Estado”, e “somente serão repassados os valores para a CONVENIADA pelo uso efetivo das acomodações”*.

O Plano Operativo encontra-se no evento 108.544, do qual destaco o item 8, estabelecendo a responsabilidade da conveniada, qual seja, *“disponibilizar estrutura de serviços de acordo com o objeto do convênio, envolvendo as atividades de promoção à saúde e serviços complementares ao tratamento terapêutico de adultos vivendo com HIV/AIDS”*.

Analisando os registros acima destacados, é possível verificar que aludidos convênios **não** se referem à contratação de profissionais para prestação de serviços médicos a serem executados nas próprias instalações das unidades de saúde da municipalidade, mediante sua supervisão, gerenciamento



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



e em atendimento a diretrizes internas, condições sopesadas para o ajuste na despesa de Pessoal do Executivo.

Ante todo o apontado, proponho que as despesas com a prestação de serviços de saúde, realizadas por intermédio de convênios com o terceiro setor, no montante de **R\$6.761.805,20**, **não sejam** computadas nos gastos com pessoal do Poder Executivo de São Bernardo do Campo.

I.2) Despesas decorrentes da contratação indireta de mão de obra, via termos de colaboração destinados à prestação de serviços públicos finalísticos (Educação) - ampliação de ofertas de vagas no Ensino por meio de creches parceiras - item C.1.10.1.2 = R\$39.530.380,79.

As **JUSTIFICATIVAS** encontram-se no evento 108.9, fls. 4/7. Em síntese, a Origem ressalta que a Constituição Federal, art. 208, I, prevê que a educação básica obrigatória, tida como ensino regular, exige matrícula a partir de 4 anos (Pré-escola) até 17 anos de idade (Ensino Médio).

Ressaltou que no Município de São Bernardo do Campo, todos os estudantes de 4 anos de idade até o Ensino Fundamental Anos Iniciais, estão devidamente matriculados e o quadro do magistério para garantir esse atendimento está todo representado na folha de pagamento.

Informou que em São Bernardo do Campo, o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade é escopo de atendimento exclusivo das creches parceiras, por meio de Termos de Colaboração, firmados em consonância com a Lei nº 13.019/2014 e Decreto Municipal nº 20.113/2017. Tal atendimento está em conformidade com o inciso V, do art. 11, da Lei 9394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Posto isto, sob o argumento de que **o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade não se enquadra como matrícula obrigatória prevista na Constituição Federal, art. 208, I**, a Origem insiste que as despesas de pessoal das creches parceiras não sejam enquadradas como folha de pagamento do Município.



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



Entendimento desta Assessoria Técnica:

Não merece prosperar a tese defensiva, fundamentada na alegação de que o atendimento de crianças de 0 a 3 anos não se enquadra como matrícula obrigatória, consequentemente, as despesas com pessoal utilizadas no atendimento a essas crianças não poderiam ser computadas nos limites laborais definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Explico:

Inicialmente, ressalto que o dispositivo mencionado pelo interessado (art. 208, I, CF), não pode ser analisado isoladamente.

A obrigação do Município atender a educação infantil **em creche** e pré-escola, está pautada na análise conjunta das disposições constitucionais e infraconstitucionais, quais sejam: inciso XXV do artigo 7º e o inciso IV do artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; inciso II do artigo 4º e o inciso V do artigo 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB); inciso IV do artigo 54 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) ; e Meta 1 da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação), a saber:

• **Constituição Federal:**

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em **creches** e pré-escolas; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IV - educação infantil, em **creche** e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

• **Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação:**

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]



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



II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; [\(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

- **Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente:**

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

[...]

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; [\(Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016\)](#)

- **Lei Federal n. 13005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação:**

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Superada a questão da obrigatoriedade de o Município atender a demanda da educação infantil nas fases creche e pré-escola, passo a considerar a inclusão dos gastos decorrentes da ampliação de vagas no ensino por meio de creches parceiras, no limite da despesa com pessoal estabelecido pela LRF.

Este tema não é inédito na análise das contas do Prefeito de São Bernardo do Campo.

Dessa forma, como vem sendo relatado pela i. Fiscalização, o Município promoveu a ampliação da oferta de vagas de creche, através de Termos de Colaboração firmados com instituições de ensino sem finalidades lucrativas, denominadas creches parceiras, com base na Lei Federal nº 13.019/2014.

Consignou que tendo em vista a relevância dos valores gastos com os Termos de Colaboração em comento (R\$39.530.380,79), verifica-se que a Prefeitura se apropria destes gastos como forma de interferir na qualidade de



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



sua política pública e afigura-se a substituição de mão de obra, o que incorre na incidência do art. 18, §1º, da LRF.

A instrução demonstra que a matéria não se restringe ao Município de São Bernardo do Campo, pois, em decisão no parecer de Contas de 2018 de outro Município, TC-004364.989.18-6, esta Corte de Contas manteve-se a inclusão dos gastos com profissionais do ensino efetuados por repasses em Termos de Colaboração, no limite de despesa de pessoal:

“Os gastos laborais atingiram o percentual de 54,40% da Receita Corrente Líquida, em razão da inclusão de valores relativos à terceirização de mão de obra, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF e da nova metodologia de cálculo para apuração da RCL.

A Fiscalização, no exercício de 2018, realizou os mesmos ajustes que fizera nos exercícios anteriores (desde 2014), procedendo à inclusão dos repasses feitos à Creche Coração de Jesus que foram utilizados no pagamento dos profissionais contratados (R\$ 1.346.000,00) para atendimento educacional às crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, no contexto da responsabilidade do ente na promoção da Educação Infantil do Município (Termo de Colaboração nº 01/2018 – valor R\$ 1.580.000,00).

(...)

A somatória desses fatores supracitados **justifica também a não aplicação da suscitada Portaria nº 233/2019, publicada pelo Tesouro Nacional.**” (grifo nosso)

Esclareceu que no caso do Município de São Bernardo do Campo, os repasses para cobrir a folha de pagamento dos terceirizados estão discriminados nos Planos de Trabalho dos Termos de Colaboração, e há identificação do profissional, qual seu salário e encargos sociais, além de férias e 13º salário. Além disso, existe a subordinação às diretrizes da Secretaria Municipal de Educação, ainda que as creches tenham sede própria.

Por oportuno, registro que nas contas anuais de 2020 (TC-3360/989/20), a fiscalização também registrou que, em respostas ao IEG-M, na dimensão I-EDUC, a Prefeitura considera em itens relativos à Creche os estabelecimentos parceiros, além de consignar que oferece vagas não só pela rede própria, mas, também por intermédio das creches parceiras; portanto, apropria-se destas para medir a qualidade de sua política pública, consequentemente afigurando a substituição de mão de obra.



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



Relativamente às contas do Prefeito Municipal de São Bernardo, nos exercícios de 2019 (TC-5012/989/19), 2020 (TC-3360/989/20), e 2021 (TC-7343/989/20) esta Assessoria Técnica reiterou a inclusão efetuada, e não houve posicionamento contrário por ocasião da emissão dos respectivos pareceres, de modo que esta Corte de Contas, avaliando o tema, vem considerando correto o ajuste em questão.

Conforme ponderei nos exercícios passados, mostra-se acertado o acréscimo das despesas laborais destinadas à ampliação de vagas para os alunos da educação infantil da rede pública municipal, pois a ampliação da oferta de vagas da educação infantil (creches), através de Termos de Colaboração firmados com instituições do ensino sem finalidades lucrativas, apesar dessas instituições contarem com sede própria, estiveram subordinadas às diretrizes da Secretaria Municipal da Educação, cabalmente caracterizando a terceirização da atividade finalística do Estado.

Neste contexto, assim como me posicionei nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, mantenho o entendimento quanto à necessidade da inclusão de R\$39.530.380,79 na Despesa de Pessoal de 2022 do Executivo de São Bernardo do Campo, despendidos com a ampliação de oferta de vagas no ensino por meio de creches parceiras, compreendendo a soma do salário líquido, encargos, férias e 13º salário, obtida pelo cronograma de desembolso mensal dos Planos de Trabalho, descontados os benefícios.

I.3) Cálculos da Despesa com Pessoal:

Ante todo o exposto, entendo parcialmente procedentes as alegações defensórias relacionadas à Despesa com Pessoal, pois dentre os acréscimos efetuados pela unidade de inspeção, pondero que as despesas com a prestação de serviços de saúde realizadas por intermédio de convênios com o terceiro setor, no montante de R\$6.761.805,20, não devem ser computadas nos gastos com pessoal do Poder Executivo de São Bernardo do Campo, conforme detalhado no item “**I.1.a.b**” desta manifestação e demonstrado nos cálculos adiante:



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



Exercício de 2022	Dezembro
Gasto Informado	1.377.128.430,87
Inclusões da Fiscalização	668.366.426,70
(-) Proposta de desconsideração do acréscimo das despesas com a prestação de serviços de saúde, realizadas por intermédio de convênios com o terceiro setor (Santa Casa; FUNCRAF; e Instituição Assist. Emmanuel).	(6.761.805,20)
(=) Gasto validado por esta Assessoria Técnica	2.038.733.052,37
Receita Corrente Líquida	4.850.880.664,12
% Gasto Ajustado	42,03%

A meu ver, os gastos laborais do Poder Executivo de São Bernardo do Campo, em 2022, consumiram **42,03%** da Receita Corrente Líquida, assim, em **obediência** ao teto laboral de 54% fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, também se mostrando aquém do chamado “limite prudencial” (51,30%), disciplinado no parágrafo único do artigo 22 da mesma Lei Fiscal.

Apesar do aspecto favorável no tocante aos limites da LRF, a i. Fiscalização remeteu à conclusão de seus trabalhos os seguintes apontamentos:

C.1.10.1.3. CONCLUSÃO DO TÓPICO DE DESPESA DE PESSOAL:

- a) Os demonstrativos contábeis em análise não representam apropriadamente a situação fiscal da entidade, com a fidedignidade das transações, em desrespeito ao teor do artigo 18 da Lei de Responsabilidade c/c o Manual de Demonstrativos Fiscais (12ª Edição);
- b) A ausência de fidedignidade observada entre os documentos na Origem e as informações encaminhadas ao Sistema Audesp constitui falha grave, e consequente ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos, consoante o Comunicado SDG nº 34/2009.

As **JUSTIFICATIVAS** encontram-se no evento 108.9, fls. 7/8. No entanto, os esclarecimentos não afastam aludidas ocorrências, uma vez que novamente foi necessário fazer ajustes nos cálculos da despesa com pessoal. Desse modo, entendo que tais anotações merecem atenção por parte da Origem, a fim de saná-las definitivamente.



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



II) Aplicação no Ensino:

O demonstrativo acostado no item **D.1 Aplicação por Determinação Constitucional e Legal no Ensino** - evento 64.271, fl. 263, indicou os seguintes percentuais validados pela fiscalização:

II.1) Artigo 212 da Constituição Federal (25%):

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	R\$ 3.197.212.515,23	
Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	R\$ 3.197.212.515,23	
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO COM RECEITA DE IMPOSTOS		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	R\$ 539.369.797,27	
Acréscimo: FUNDEB retido	R\$ 314.107.177,27	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras		
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação apurada até o dia 31.12.2022	R\$ 853.476.974,54	26,69%
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 31/01/2023.	-R\$ 4.376.127,60	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		
Aplicação final na Educação Básica	R\$ 849.100.846,94	26,56%

Conforme acima exposto, o Município aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino **26,56%** das receitas resultantes de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição Federal.

II.2) FUNDEB:

FUNDEB - RECEITAS		
Retenções ao Fundeb	R\$ 314.107.177,27	
Receitas Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	R\$ 514.411.893,40	
Receitas Fundeb - Complementação da União - VAAT		
Receitas de aplicações financeiras, incluindo VAAT (se houver)	R\$ 2.617.263,85	
Ajustes da Fiscalização	R\$ -	
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	R\$ 517.029.127,25	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Profissionais da Educação Básica (mínimo de 70%)	R\$ 384.876.156,74	
Outros ajustes da Fiscalização (70%)	-R\$ 2.193.327,75	
Total Despesas Líquidas no exercício - Profissionais da Educação Básica (mínimo: 70%)	R\$ 382.682.828,99	74,02%
Demais Despesas	R\$ 97.780.069,12	
Outros ajustes da Fiscalização (30%)	-R\$ 432.114,74	
Total das Demais Despesas Líquidas no exercício (máximo: 30%)	R\$ 97.347.954,38	18,83%
Total do FUNDEB aplicado no exercício em exame (mín. 90%)	R\$ 480.030.783,37	92,84%
Parcela diferida empenhada e paga no exercício seguinte (até 30/04)	R\$ 34.372.901,39	6,65%
Aplicação do Fundeb recebido no exercício, mais a parcela diferida, paga até 30/04 exercício seguinte (máximo: 100%)	R\$ 514.403.684,76	99,49%



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



No exercício em exame foi apresentada a aplicação integral do FUNDEB recebido (R\$517.029.127,25), porém, após a inspeção ordinária foram impugnados os valores de R\$2.193.327,75 e R\$432.114,74, respectivamente nas subvinculações 70% (profissionais da educação básica) e 30% (demais despesas).

Referidas glosas estão pautadas no art. 212, § 7º, da CF/88, pois referem-se a pagamentos a inativos da educação básica.

São dispêndios com o saldo de Licença Prêmio efetuados nas rescisões dos servidores em virtude de aposentadorias, correspondente ao período no qual o servidor estava ativo.

Solicitando a reconsideração das glosas, a Origem **JUSTIFICA** que os valores de indenização da licença prêmio, são despesas próprias de ensino, decorrentes do período '*de atividade*' dos servidores (evento 108.10, fl. 9 – fl. 549 da peça defensiva).

Argumenta que *"a indenização da licença-prêmio, quando da rescisão, decorre do fato da impossibilidade de o servidor vinculado ao magistério não ter podido se valer da fruição do gozo da referida licença durante o período de atividade. Portanto, justificamos que tal medida foi necessária de forma a não acarretar prejuízos às atividades de ensino"*.

Entretanto, consoante fundamentado pela i. Fiscalização, a Constituição Federal veda a inclusão dos pagamentos de inativos e pensionista nos cálculos dos percentuais mínimos, com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)



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



No mesmo sentido a Lei Federal n. 14.113/2020, que regulamenta o FUNDEB, veda a utilização dos recursos desse Fundo no pagamento de aposentadorias e pensões:

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

[...]

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do [§ 7º do art. 212 da Constituição Federal](#);

Portanto, os textos da Constituição e da lei de regência do FUNDEB são taxativos, e não comportam interpretações extensivas, conforme pretende a Origem.

Os valores devidos aos aposentados devem ser custeados por fontes de recursos que não sejam aquelas vinculadas ao câmputo da manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Ante o apontado, considerando que é questão pacífica nesta E. Corte de Contas a impossibilidade de recepcionar na aplicação do ensino vinculada aos Recursos Próprios e ao FUNDEB, as despesas destinadas aos inativos, ainda que vinculados à educação quando em atividade, mostram-se acertadas as impugnações dos valores de R\$2.193.327,75 (Fundeb 70%) e de R\$432.114,74 (Fundeb 30%), somando R\$2.625.442,49.

Ressalte-se que as glosas em comento são reincidentes, pois já realizadas nas contas anuais de 2020 (TC-3360/989/20) e de 2021 (TC-7343/989/20).

Concluindo a análise do total do FUNDEB aplicado, acompanho os cálculos da i. Fiscalização, indicando que o Município efetivamente investiu no ensino 99,49%, sendo 92,85% até 31/12/2022 e 6,65% no primeiro quadrimestre de 2023.

A deficiência apurada na aplicação dos recursos do FUNDEB perfaz R\$2.625.442,49 (0,51%), em razão do expurgo das despesas com licenças-prêmio indenizadas a aposentados.



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



Neste cenário, não foram atendidas as exigências do artigo 25, 'caput' e §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020, que demandam a utilização integral (100%) dos recursos advindos do FUNDEB.

Todavia, cabe-me salientar que esta E. Corte de Contas possui jurisprudência relevando a mácula na utilização dos recursos do FUNDEB, quando a deficiência corresponde a pequeno valor, comparado com o total comprovadamente aplicado, sem prejuízo de determinação à Administração Municipal para que aplique o valor faltante em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício subsequente ao trânsito em julgado do respectivo parecer (exemplificando, cito o TC-7343/989/20, decisão proferida na sessão de 10/10/2023, que corresponde às contas anuais de 2021, do memo Prefeito de São Bernardo do Campo).

Por oportuno, considerando que as despesas impugnadas infringem as disposições do artigo 212, §7º, da Constituição Federal e do artigo 29, II, da Lei Federal n. 14.113/2020, não guardam conformidade com a sedimentada jurisprudência desta Corte de Contas, também não coadunam com as decisões proferidas nas contas anuais pretéritas do Chefe do Executivo de São Bernardo do Campo, proponho que seja **reforçada a recomendação** à Origem, consignada no TC-7343/989/20 (contas de 2021), para que definitivamente abstenha-se "*de incluir despesas com inativos no cômputo dos mínimos constitucionais e legais de aplicação no Ensino*".

Por derradeiro, destaco que a unidade fiscalizadora atestou que os investimentos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício alcançaram **74,02%**, dando **atendimento** ao artigo 212-A, XI, da CF e ao artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/2020.

III) Aplicação na Saúde:

A síntese dos cálculos consignada no item **D.2 Aplicação por Determinação Constitucional e Legal na Saúde**, evento 64.271, fl. 271, indicou que foi empenhado, liquidado e pago montante acima de 15% da receita



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



de impostos, atendendo ao piso constitucional de investimento em ações e serviços públicos de saúde:

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	R\$	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	730.716.292,98	22,99%
DESPESA LIQUIDADA (mínimo 15%)	723.419.465,85	22,76%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	721.826.983,35	22,71%

Na ‘**Síntese do Apurado**’ – evento 64.271, fl. 284, a equipe de inspeção apontou como aplicação na saúde o índice de 22,76%, correspondente à “Despesa Liquidada”. Contudo, considerando que no item específico do relatório não há indicação de valores passíveis de glosas, peço vênica para validar a aplicação na Saúde com o índice de 22,99%, compreendendo as “Despesas Empenhadas”.

IV) Execução das Políticas Públicas do Ensino (i-Educ) e de Saúde (i-Saúde):

O Município possui a seguinte série histórica de classificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), após validação da i. Fiscalização, com destaque para os seguimentos (i-Educ) e (i-Saúde) – evento 64.271, fl. 3:

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021	2022
IEG-M	B	B	C+	B
i-Planejamento	B	B	C	C
i-Fiscal	B	C	B	C+
i-Educ	B	B+	B	B
i-Saúde	B	C+	B	B
i-Amb	B	C+	C	C+
i-Cidade	B	B+	C+	C+
i-Gov-TI	B+	B+	B	A

Nota-se que a classificação do **IEG-M**², evoluiu em relação ao exercício anterior, retornando à faixa “**B: Efetiva**”, verificada em 2019 e 2020.

² Classificações: **A: Altamente Efetiva**, IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A; **B+: Muito Efetiva**: IEG-M entre 75% e 89,9% da nota máxima; **B: Efetiva**: IEG-M, entre 60,0% e 74,9% da nota máxima; **C+: Em fase de adequação**, IEG-M entre 50,0% e 59,9% da nota máxima; **C: Baixo nível de adequação**: IEG-M menor ou igual a 49,9%.



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



Quanto aos índices setoriais da Educação (**i-Educ**) e de Saúde (**i-Saúde**), ambos mantiveram a boa classificação apontada no exercício anterior, qual seja, a faixa “**B: Efetiva**”.

Não obstante o Município ter alcançado as aplicações mínimas constitucionais, e ter obtido boa classificação no i.Educ e i.Saúde, os resultados apontados pela i. fiscalização decorrentes da análise na execução das políticas públicas, nas áreas da Educação e Saúde, indicam que os serviços prestados nesses setores ainda necessitam de aprimoramento, a fim de garantir que a população tenha acesso a serviços de qualidade.

Assim, o relatório de competência do exercício em exame, 2022, apontou problemas que já haviam sido verificados no exercício anterior, 2021 – TC-7343/989/20, além da constatação de novas ocorrências.

Isso reforça a importância das ponderações da Fiscalização, que destaca a necessidade de a Administração adotar medidas para corrigir as impropriedades identificadas nos aspectos que compõem o IEG-M. Somente assim será possível aprimorar e tornar mais efetivos os serviços oferecidos à população.

Segue o demonstrativo sintetizando os achados de 2021 (TC-7343/989/20) e os de 2022 (TC-4390/989/22) nos seguimentos Ensino e Saúde:

a) Na dimensão do Ensino:

Contas de 2021- TC-7343/989/20	Contas de 2022 – TC-4390/989/22
C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO 1) Após ajustes da Fiscalização, o Município obteve aplicação final de 99,37% do FUNDEB recebido no exercício em exame (considerando a parcela diferida), descumprindo o art. 25, “caput”, da Lei Federal nº 14;113/2020; 2) Divergência de informações entre o Portal de Transparência e os dados enviados ao Sistema Audesp, caracterizando ausência de fidedignidade das informações, em ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidência contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64),	A.4. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS DO PERÍODO a) Fiscalizações Ordenadas, de 2022, com irregularidades constatadas na inspeção in loco: II Fiscalização Ordenada 2022 Educação – Infraestrutura e Programas Suplementares; Irregularidades verificadas: ESCOLA MUNICIPAL ÍTALO DAMIANI a) O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) do veículo inspecionado não correspondia ao exercício de 2022;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



conforme anotado no Comunicado SDG nº 34/2009;

a. As despesas com o Fundeb não foram executadas exclusivamente na conta vinculada, em descumprimento ao preceituado no art. 21 da Lei nº 14.113/2020, regulamentado pelo art. 17 do Decreto nº 10.656/2021;

3) Existência de valores despendidos com inativos da educação básica incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino, em afronta ao Art. 212, § 7º, da CF/88;

4) Contabilização de despesas inelegíveis com recursos próprios no mínimo constitucional do Ensino (descumprimento dos arts.: 61 e 71, IV e V, da LDB, Art. 26, parágrafo único, I, da Lei nº 14.113/20, art. 1º da Lei 13.935/19, Art. 212, § 7º, da CF/88 e a jurisprudência desta Casa);

5) Contabilização de despesas inelegíveis com recursos FUNDEB (30%) no mínimo constitucional do Ensino (descumprimento Art. 212, § 7º, da CF/88 e a jurisprudência desta Casa);

6) Apuramos a quantia de R\$ 7.960.735,07 concernente a restos a pagar não quitados até o dia 31.01.2022 referente ao pagamento de despesas do ensino custeadas com recursos próprios;

7) As glosas efetuadas são falhas recorrentes, denotando inércia da Administração em adotar providências para saneamento das irregularidades apontadas, além de evidenciar o descumprimento das recomendações/determinações dos últimos julgados;

8) O relatório de atividades do exercício, item A.3., e as impropriedades listadas nos itens C.2. a C.4. indicam a baixa eficiência e efetividade do correspondente gasto público, tendo em vista a não comprovação do atingimento de 94,44% dos objetivos das ações com educação executadas em 2021.

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice B

1) Foram identificadas incorreções nas respostas inseridas pela Origem junto Questionário IEG-M 2021, denotando falta de fidedignidade dos dados enviados a este Tribunal, em afronta ao Art. 55 das Instruções nº 01/2020 deste Tribunal;

2) Nem todos os estabelecimentos de creche possuem "Sala de Aleitamento Materno"(itens 2;29 e 9;2;3 da Portaria nº 321/1988 do Ministério da Saúde; e o art. 9º da Lei Federal nº 8;069/1990);

3) Nem todos os estabelecimentos de creche possuem local para acondicionamento de leite materno (art. 9º da Lei Federal nº 8;069/1990 e o art. 1º da Lei Estadual nº 16;047/2015;

4) A Prefeitura Municipal possui turmas de Creche com menos de 2,30 m2 por alunos (meta

b) O veículo inspecionado tinha mais de 10 anos de fabricação;

c) Foram verificadas desconformidades na entrada da Escola, conforme descrito: Fios descobertos; Parte da escola sem grade, permitindo o acesso de estranhos; Metal enferrujado à mostra; Janelas sem grades de proteção; Não há grades de proteção nas janelas; Grades de proteção faltando.

d) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada;

e) A unidade escolar fornece aos seus alunos apenas merenda seca e lanche;

f) Não há registro sobre a última fiscalização do CAE - Conselho de Alimentação Escolar na escola;

g) Os computadores em funcionamento na escola, verificados por amostragem, não tem acesso à rede de internet (banda larga): Há empresa fornecedora de internet banda larga contratada, mas no dia de fiscalização, conforme teste de acesso, a internet estava fora do ar;

h) Os equipamentos mais caros (computadores, notebooks, etc) não são guardados em salas seguras ou possuem mecanismos de proteção (cadeados, grades, travas, trancas etc.);

i) O poço artesiano localizado na escola não supre a demanda, sendo necessário solicitar constantemente os serviços de caminhões pipa.

ESCOLA MUNICIPAL IZIDORO BATISTINI

a) O veículo inspecionado tinha mais de 10 anos de fabricação;

b) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada;

c) A unidade escolar fornece aos seus alunos apenas merenda seca e lanche;

ESCOLA MUNICIPAL LUIZA MARIA DE FARIAS

a) Foram verificadas desconformidades no telhado da Escola, conforme descrito: Forro danificado;

b) Foram verificadas desconformidades nas paredes da Escola, conforme descrito: Parede danificada desde a última fiscalização realizada na escola (nov/2021);

c) Banheiro vandalizado;

d) Falta de água nos banheiros inspecionados;

e) Falta de tampa nos vasos sanitários nos banheiros inspecionados;

f) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



constante no Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;3;1);

5) Nem todos os professores regentes de creche participaram de cursos de capacitação no ano de 2021 (Meta 16 do PNE, inciso II do art. 67 e o inciso III do § 3º do art. 87 da Lei Federal nº 9;394/1996;

6) Há turmas de Pré-Escola com menos de 1,36 m2 por alunos (Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;3;2);

7) Nem todos os professores regentes de Pré-Escola participaram de cursos de capacitação no ano de 2021, (Meta 16 do Plano Nacional de Educação; inciso II do art. 67 e o inciso III do § 3º do art. 87 da Lei Federal nº 9;394/96);

8) A Prefeitura Municipal possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com menos de 1,875 m2 por aluno (meta constante no Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;3;3);

9) Nem todos os professores regentes dos Anos Iniciais participaram de cursos de capacitação no ano de 2021 (Meta 16 do PNE; inciso II do art. 67 e o inciso III do § 3º do art. 87 da Lei Federal nº 9;394/96);

10) A Prefeitura não realizou levantamento do número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) em 2021, (Meta 2 e Estratégia 13 da Meta 1 do PNE; § 3º do art. 54 da Lei Federal nº 8;069/90;

11) Houve crianças que abandonaram a escola (Meta 2 do PNE; § 1º do art. 5º da Lei Federal nº 9;394/96 e inciso II do art. 56 da Lei Federal nº 8;069/90;

12) A entrega do kit escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental) em 2021 foi realizada após 15 dias do início das aulas (art. 208 da CF/88; inciso VIII do art. 4º da Lei Federal nº 9;394/96; inciso VII do art. 54 e no inciso V do art. 208 da Lei Federal nº 8;069/90 e Estratégia 7;17 da Lei Federal nº 13;005/2014;

13) A entrega do material didático (Anos Iniciais do Ensino Fundamental) em 2021 foi realizada após 15 dias do início das aulas (art. 208 da CF/88; inciso VIII do art. 4º da Lei Federal nº 9;394/96; inciso VII do art. 54 e no inciso V do art. 208 da Lei Federal nº 8;069/90 e Estratégia 7;17 da Lei Federal nº 13;005/2014;

14) Nem todos os professores regentes dos Anos Finais participaram de cursos de capacitação no ano de 2021 (Meta 16 do PNE; inciso II do art. 67 e o inciso III do § 3º do art. 87 da Lei Federal nº 9;394/96);

15) Nem todos os gestores/diretores dos Anos Finais participaram de cursos de capacitação no

g) A unidade escolar fornece aos seus alunos apenas merenda seca e lanche;

h) O cardápio do dia não estava fixado em local visível;

i) Não há registro sobre a última fiscalização do CAE - Conselho de Alimentação Escolar na escola;

j) No espaço de estoque os produtos não estavam armazenados em paletes, prateleiras e ou estrados afastados do forro, da parede e do piso (Alimentos encostados na parede);

k) Havia alunos que não estavam trajando uniformes escolares na escola;

ESCOLA MUNICIPAL FLORESTAN FERNANDES PROFESSOR

a) Foram verificadas desconformidades nas paredes da Escola, conforme descrito: O laboratório de informática apresenta rachaduras na parede e afundamento do chão ao longo da extensão da sala, indicando sinais de possível problema na fundação do edifício;

b) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada;

c) Foram verificadas as seguintes desconformidades aparentes na quadra: A cobertura apresenta buracos;

d) A unidade escolar fornece aos seus alunos apenas merenda seca e lanche;

e) Não há registro sobre a última fiscalização do CAE - Conselho de Alimentação Escolar na escola;

f) Não há computadores para uso dos professores;

g) Apesar do acesso à banda larga, a velocidade da Internet é lenta.

h) A escola possui 14 salas de aula, mas 09 salas são inacessíveis para portadores de limitações de mobilidade, por estarem localizadas em outro andar, cuja única forma de acesso é via escada.

i) Apesar da disponibilidade de extintores e mangueiras contra incêndio, os funcionários da escola não receberam treinamento para o manuseio de tais equipamentos.

j) Apesar da quadra ser coberta, o caminho que dá acesso a mesma não o é.

III Fiscalização Ordenada 2022 Educação – Infraestrutura e Programas Suplementares - TC-007298.989.22:

Irregularidades verificadas:

a) O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) do veículo inspecionado não estava válido;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



ano de 2021 (Meta 16 do PNE e inciso II do art. 67 da Lei Federal nº 9;394/96);

16) Nem todas as metas traçadas que visem à melhoria dos resultados nos projetos de recuperação ou reforço escolar (Anos Finais do Ensino Fundamental) foram atingidas (incisos V do art. 12 e IV do art. 13 da Lei Federal nº 9;394/96);

17) Havia estabelecimentos de ensino da rede pública municipal que não possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB vigente em 2021 (Decreto Estadual nº 63;911, de 10/12/2018; LC Estadual nº 1;257/2015);

18) Havia unidades de ensino que necessitavam de reparos;

19) A Prefeitura Municipal não possui o número de nutricionistas recomendado no art. 10 da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas - CFN nº 465/2010;

20) Não foram atestados(as) pelo(a) nutricionista as condições físicas e estruturais da cozinha (Lei Federal nº 11;947/2009, legislação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nº 26/2013 e art. 3º da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas - CFN nº 465/2010);

21) A Prefeitura Municipal informou que NÃO possui os seguintes controles de acondicionamento de alimentos: sistema de ventilação e umidade do ar;

22) Há veículos da frota escolar com mais de 10 anos de fabricação, contrariando recomendação do Guia de Transporte Escolar elaborado pelo FNDE;

23) A maior parte das metas do Plano Municipal de Saúde NÃO foram atingidas dentro do prazo (art. 3º do PNE);

24) A Prefeitura Municipal informou que não foram realizadas visitas para verificações in loco CACS FUNDEB (§ 1 e § 2 e seus incisos, do art. 33 da Lei Federal nº 14;113/2020);

25) A Prefeitura Municipal não forneceu Recursos Orçamentários para o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar – CAE (inciso I do art. 36 da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE);

26) Não foram realizadas as seguintes atividades pelo CAE: comunicação aos órgãos de controle as irregularidades observadas; e fornecimento de informações e apresentação de relatórios de acompanhamento da execução do PNAE (Lei Federal nº 11;947/2009, art. 19, e Cartilha para Conselheiros do PNAE);

27) O currículo da rede municipal de ensino não se encontra atualizado para os Anos Finais do

b) Os pneus do veículo inspecionado não se encontravam em condições aceitáveis de utilização;

c) Foram verificadas desconformidades no telhado da Escola, conforme descrito: Toldo danificado;

d) Foram verificadas desconformidades nas paredes da Escola, conforme descrito: Parede da quadra esportiva com sinais de infiltração e bolor;

e) Não há AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visita;

f) Foram verificadas as seguintes desconformidades aparentes na quadra: traves sem rede, parede com sinais de infiltração e bolor;

g) A fiscalização fez as seguintes anotações: Biblioteca permanece trancada por ausência de funcionário responsável

V Fiscalização Ordenada 2022 Creches.

Irregularidades verificadas:

EMEB PROFESSORA MARIA JOSÉ MATTAR JORGE

a) Não houve busca ativa de crianças em idade correspondente à

educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência

social, saúde e proteção à infância;

b) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de

validade na creche visitada.

EMEB REGINA ROCCO CASA I

a) O número médio de crianças de 0 até 1 ano de idade por professor

na creche visitada é acima de 8;

b) O número médio de crianças de 2 até 3 ano de idade por professor

na creche visitada é acima de 15;

c) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de

validade na creche visitada;

d) Há paredes com infiltrações, paredes com drywall quebrada e área

de recreação externa sem escoamento de água;

e) Não existem auxiliares, monitores ou equivalentes responsáveis por

turma na creche visitada.

B.3.1 FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ENSINO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Ensino Fundamental (art. 12 da Lei Federal nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017);

28) Nem todos os estabelecimentos de creche possuem Pátio Infantil - 91,15% possuem (Parecer nº 8/2010 do Conselho Nacional de Educação - CNE, art. 4;3;1)

29) Nem todos os professores de creche possuem formação de nível superior (86,78%), obtida em curso de licenciatura (art. 62 da Lei Federal nº 9.394/1996 e Meta 15 do PNE);

30) A porcentagem de professores de creche com pós-graduação no ano de 2021 (30,84%), foi inferior a 50% (Meta 16 do Plano Nacional de Educação - PNE);

31) Em 2021, houve rotatividade de professores superior a 20% em estabelecimentos de creche (gera falta de vínculo do professor com a escola podendo comprometer a qualidade do ensino);

32) A Prefeitura Municipal possui estabelecimentos de Creche com mais de 13 alunos por turma (Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;2;2);

33) Nem todos os estabelecimentos que oferecem Creche possuem Projeto Político Pedagógico atualizado (art. 12 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional);

34) Nem todos os estabelecimentos de pré-escola possuem Pátio Infantil (Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;3;2);

35) Há estabelecimentos de Pré-Escola com mais de 22 alunos (Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;2;2);

36) Menos de 50% dos estabelecimentos de Pré-Escola possuem turmas em tempo integral (Meta 6 do PNE - no mínimo 50%);

37) Em 2021, houve rotatividade de professores superior a 20% em estabelecimentos de pré-escola (gera falta de vínculo do professor com a escola podendo comprometer a qualidade do ensino);

38) Nem todos os professores de Pré-Escola possuem formação de nível superior, obtida em curso de licenciatura (art. 62 da Lei Federal nº 9.394/96 e Meta 15 do PNE);

39) A porcentagem de professores de Pré-Escola com pós-graduação no ano de 2021 foi inferior a 50% (Meta 16 do PNE);

40) Menos de 25% dos alunos de Pré-Escola concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2021 (Meta 6 do PNE);

41) Nem todos os estabelecimentos que oferecem Pré-Escola possuem Projeto Político Pedagógico atualizado - 94,87 % possuem (Art. 12 da LDB);

a) Os indicadores definidos no PPA e na LDO não servem para a gestão de efetividade, de eficácia e de eficiência das políticas públicas de Ensino, uma vez que não estão alinhados e/ou não são compatíveis com as estratégias e metas definidas no Plano Municipal de Educação de São Bernardo do Campo (fase de planejamento da política pública);

b) As metas definidas no PPA e na LDO não explicitam objetivamente as entregas de produtos e o alcance de resultado no Ensino (fase de planejamento da política pública);

c) Não há documentos que comprovem que foram desenvolvidos planos de ação para a concretização das metas definidas no Anexo I do Plano Municipal de Educação de São Bernardo do Campo (fase de planejamento e análise de alternativas da política pública);

d) Não há comprovação de que a política apresenta boa relação custo-efetividade (fase avaliação da política pública);

e) Não há comprovação de que a política possui nível satisfatório de eficiência (fase avaliação da política pública).

B.3.2. AVCB - UNIDADES ESCOLARES

a) Dos 179 próprios da Secretaria de Educação, apenas 09 (nove) unidades escolares possuem AVCB vigente;

b) Nenhuma creche da rede própria possui licença de funcionamento emitida pela Vigilância Sanitária.

D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

a) O Município obteve aplicação final de 99,49% do FUNDEB recebido no exercício em exame (considerando a parcela diferida e após os ajustes da Fiscalização), descumprindo o art. 25, "caput", da Lei Federal nº 14.113/2020.

D.1.4. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO

a) Existência de valores despendidos com inativos da educação básica incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino, em afronta ao Art. 212, § 7º, da CF/88;

b) Saldo em conta bancária de recursos financeiros referentes ao Salário Educação, recebidos em 2022, e não integralmente aplicados na Educação no exercício em exame, restringindo a eficácia do art. 212, § 5º, da CF/88.

D.1.5. CONTROLE SOCIAL - ENSINO

a) O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb não participou efetivamente da elaboração da proposta orçamentária anual, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



42) Nem todos os estabelecimentos que oferecem os Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem laboratório de informática (Parecer do CNE nº 08/10 e estratégia 6;3 e 7;15 da Lei Federal nº 13;005/2014; 43) Nem todos os estabelecimentos que oferecem os Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem banda larga para uso dos alunos (estratégia 7;15 da Lei Federal nº 13;005/2014 e Parecer do CNE nº 08/10); 44) Menos de 50% dos estabelecimentos para os Anos Iniciais possuem turmas em tempo integral (Meta 6 do PNE - no mínimo 50%); 45) Em 2021, houve rotatividade de professores superior a 20% em estabelecimentos dos Anos Finais do Ensino Fundamental (gera falta de vínculo do professor com a escola podendo comprometer a qualidade do ensino); 46) Nem todos os professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem formação de nível superior obtida em curso de licenciatura (art. 62 da Lei Federal nº 9;394/96, e Meta 15 do PNE); 47) A porcentagem de professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com pós-graduação no ano de 2021 foi inferior a 50% (Meta 16 do PNE); 48) A Prefeitura Municipal possui estabelecimentos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma (Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;2;2); 49) Menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) concluíram o ano letivo em período integral em 2021 (Meta 6 do PNE e § 2º do art. 34 e o § 5º do art. 87 da Lei Federal nº 9;394/96; 50) Nem todos os estabelecimentos que oferecem os Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem Projeto Político Pedagógico atualizado (Art. 12 da LDB); 51) Em 2021, houve rotatividade de professores superior a 20% em estabelecimentos dos Anos Finais do Ensino Fundamental (gera falta de vínculo do professor com a escola podendo comprometer a qualidade do ensino); 52) A porcentagem de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental com pós-graduação no ano de 2021 foi inferior a 50% (Meta 16 do PNE); 53) A Prefeitura Municipal não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar (Indicador Próprio ou IDEB/SAEB) para os Anos Finais do Ensino Fundamental (Meta 7 do PNE, Estratégias 4 e 5); 54) A Prefeitura Municipal oferece o 8º ou 9º Ano do Ensino Fundamental, mas não participou da	prejuízo ao artigo 33, § 2º, II, da Lei nº 14.113/2020; b) Ausência da assinatura de diversos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nas Atas oficiais, em prejuízo ao previsto no art. 33, caput, da Lei nº 14.113/2020.
--	--



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



última edição da Prova Brasil/SAEB (IDEB 2019) (inciso IV do § 3º do art. 87 da Lei Federal nº 9;394/96 e Meta 7 da Lei Federal nº 13;005/2014;

55) Nem todos os estabelecimentos que oferecem creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental estavam adaptados para receber crianças com deficiência (art. 227 da CF/88; Estatuto da Pessoa com Deficiência; Meta 4 e Estratégia 18 da Meta 7 do PNE;

56) Nem todos os estabelecimentos que oferecem os Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuíam quadra poliesportiva coberta (Parecer nº 8/2010 do CNE, art. 4;3;3, e Estratégias 2;13, 6;3, 6;9 e 7;18 do PNE);

57) Houve unidades de ensino que tiveram suas atividades escolares temporariamente suspensas em 2021 (5,62%);

58) Houve unidades de ensino não possuíam serviço de coleta de lixo em 2021 (0,56%);

59) Nem todas as unidades de ensino (Educ; Básica) possuíam salas de aula climatizadas em 2021;

60) Nem todas as escolas municipais compartilham espaços com a comunidade;

61) Nem todas as escolas municipais utilizam espaços e equipamentos do entorno escolar (Estratégias 4 e 5 da Meta 6 PNE);

62) A Prefeitura Municipal realiza exame de ingresso nas escolas municipais (afronta ao inc. I do art. 31 da Lei Federal nº 9;394/96 e o Parecer do CNE/CEB nº 3/2007);

63) Foram identificados problemas estruturais EMEB Júlio Grammont durante a fiscalização in loco;

C.3. AVCB – UNIDADES ESCOLARES

1) Apenas 01 (uma) unidade escolar possui o AVCB vigente (0,56% do total);

2) Houve redução do número de unidades escolares com o documento vigente de 07 (sete) para 01 (um), em relação ao exercício de 2020;

3) Nenhuma creche da rede municipal possui licença de funcionamento vigente emitida pela Vigilância Sanitária, em desacordo com a Resolução CVS nº 01/2019 e apenas 04 (quatro) creches parceiras possuem o documento;

C.4. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

EMEB Ítalo Damiani

1) O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) do veículo inspecionado não correspondia ao exercício de 2021;



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



- 2) O veículo inspecionado tinha mais de 10 anos de fabricação;
- 3) Não disponibilização de dispenser ou outra forma com álcool a 70% no veículo para higienização das mãos;
- 4) Não fixação de informações sanitárias no veículo;
- 5) Há acesso ao interior da escola por ponto específico sem itens de segurança (câmera e ou grades);
- 6) Cano de proteção enferrujado exposto;
- 7) Fios elétricos expostos;
- 8) Janelas não possuem grades de proteção;
- 9) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada;
- 10) Não há registro sobre a última fiscalização do CAE - Conselho de Alimentação Escolar na escola;
- 11) A unidade escolar possui alunos que não atingiram a frequência mínima de 75% da carga horária, cabendo alerta aos gestores educacionais;
- 12) Os equipamentos mais caros (computadores, notebooks etc.) não são guardados em salas seguras ou possuem mecanismos de proteção (cadeados, grades, travas, trancas etc.);
- 13) Poço artesiano não atende à demanda da escola, sendo necessário estudo específico de engenharia para sanar a situação; A unidade escolar não possui recursos suficientes para arcar com essa necessidade;
- 14) Há uma área da unidade escolar não protegida por câmera de segurança, ocorrendo furto de cabos de energia nessa área específica.

EMEB Izidoro Batistini

- 1) O veículo inspecionado tinha mais de 10 anos de fabricação;
- 2) Falta de limpeza do veículo entre uma viagem e outra;
- 3) Não fixação de informações sanitárias;
- 4) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada;
- 5) Do total de matriculados, constatamos alunos que não retornaram nem a atividades presenciais nem de forma remota, estando em risco de evasão ou abandono;
- 6) A unidade escolar possui alunos que não atingiram a frequência mínima de 75% da carga



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



horária, cabendo alerta aos gestores educacionais; 7) EMEB Luiza Maria De Farias 8) O veículo inspecionado tinha mais de 10 anos de fabricação; 9) Telhado de uma das salas com infiltração; 10) Rachaduras nas paredes e buracos; 11) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada; 12) Não há registro sobre a última fiscalização do CAE - Conselho de Alimentação Escolar na escola; 13) Os alimentos estavam encostados na parede; 14) Do total de matriculados, constatamos alunos que não retornaram nem a atividades presenciais nem de forma remota, estando em risco de evasão ou abandono; 15) A unidade escolar possui alunos que não atingiram a frequência mínima de 75% da carga horária, cabendo alerta aos gestores educacionais; 16) Havia alunos que não estavam trajando uniformes escolares na escola. EMEB Florestam Fernandes 1) Rachadura nas paredes da sala dos diretores; 2) Não há AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade na Unidade Escolar visitada; 3) Buraco no telhado; e 4) Traves enferrujadas; 5) Não há registro sobre a última fiscalização do CAE - Conselho de Alimentação Escolar na escola; 6) Do total de matriculados, constatamos alunos que não retornaram nem a atividades presenciais nem de forma remota, estando em risco de evasão ou abandono; 7) Não há computadores para uso dos professores.	
---	--

b) Na dimensão da Saúde:

Contas de 2021- TC- 7343/989/20:	Contas de 2022 – TC-4390/989/22:
D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NA SAÚDE	A.4. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS DO PERÍODO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



1) Divergência de informações entre o Portal de Transparência e os dados enviados ao Sistema Audesp, caracterizando ausência de fidedignidade das informações, em ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidência contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), conforme anotado no Comunicado SDG nº 34/2009;

2) O relatório de atividades do exercício, item A.3., e as impropriedades listadas no item D.2. indicam a baixa eficiência e efetividade do correspondente gasto público, tendo em vista a não comprovação do atingimento de 100% dos objetivos das ações com saúde executadas em 2021.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice B

1) Nem todas as metas do Plano Municipal de Saúde 2018-2021 foram atingidas, comprometendo a eficácia das ações governamentais;

2) Nem todas as metas anuais previstas no SISPACTO (2017-2021) foram atingidas;

3) Nem todas as ações previstas na Programação Anual de Saúde de 2021 foram executadas;

4) Nem todas as metas previstas para os indicadores da Programação Anual de Saúde de 2021 foram atingidas;

5) Não houve treinamento específico aos membros do Conselho Municipal de Saúde;

6) As despesas, consideradas para fins de apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde, não foram de responsabilidade específica do setor de saúde e nem com recursos municipais movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde (art. 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012);

7) Constatado que 96,49% das Unidades de Saúde não possuem AVCB ou CLCB (Decreto Estadual nº 63.911/2018 e Lei Federal nº 6.437/1977);

8) Constatado que 22% (considerados os casos aplicáveis) não possuem licença da Vigilância Sanitária (Lei Federal nº 6.437/77);

9) Constatado que 54% dos estabelecimentos de saúde necessitavam de reparos;

10) Equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária do Município estavam incompletas em 0,54% (item 3,4 do Capítulo I do Anexo da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.436/2017);

11) A Prefeitura Municipal deixou de adotar medidas para redução da taxa de absenteísmo de consultas médicas na Atenção Primária, comprometendo a eficiência do serviço de saúde;

12) A Prefeitura Municipal deixou de adotar medidas para redução da taxa de absenteísmo de

a) Fiscalizações Ordenadas, de 2022, com irregularidades constatadas na inspeção in loco:

IV Fiscalização Ordenada 2022 Organizações Sociais – Saúde;

Irregularidades verificadas:

UBS BAETA NEVES

a) O setor de medicamentos não apresenta segurança em relação ao estoque, conforme descrito pela Fiscalização: não há câmeras de segurança dentro do local de estoque de medicamentos;

b) Há equipamentos em desuso, conforme descrito pela Fiscalização: Cadeiras, lixeiras, tela de computador, maca e biombo;

c) O AVCB não está dentro do prazo de validade;

d) A Fiscalização fez as seguintes anotações: Furtos de torneiras e materiais de alumínio diversos.

UBS JORDANÓPOLIS

a) O responsável pela unidade não estava presente no início da visita, conforme descrito pela fiscalização: Licença médica. Estava presente a Sra. Camila Mantovani Domingues, referência de território, responsável no momento da visita;

b) No momento da fiscalização os médicos não se encontravam em seus postos de trabalho, conforme descrito pela fiscalização: No momento da fiscalização, deveriam estar atendendo 5 médicos;

c) Não se encontravam na unidade, no momento, conforme justificativa da Origem: Pedro Tsuguio Suda, clínico geral, CRM 19.782 (Usufruindo de banco de horas); Renan Ilegoroff, generalista, CRM 214250 (Férias); Marcos Veiga Bexiga, psicólogo, CRP 127078 atende 15 dias na UBS visitada e 15 dias em outra UBS, em esquema de rodízio);

d) Não existe farmacêutico ou responsável técnico substituto presente na farmácia nos horários não cobertos pelo responsável titular;

e) Existem medicamentos com prazo de validade vencido, conforme descrito pela fiscalização: Alguns lotes de medicamentos são recebidos próximos da data de vencimento. No teste realizado, o sistema acusou apenas um medicamento vencido. Cefalexina Monodratada;

f) Os medicamentos com prazo de validade vencidos foram adquiridos recentemente, conforme descrito pela fiscalização: Vencido em setembro de 2022. Adquirido no mesmo mês;

g) Não existe Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

UBS PAULICÉIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



exames médicos na Atenção Primária, comprometendo a eficiência do serviço de saúde;

13) Houve a implantação do Prontuário Eletrônico do Paciente para a maior parte dos procedimentos da saúde na Atenção Básica; Entretanto, a Origem não possui Política de Segurança da Informação - questão nº 03 do I-Gov TI (inciso III do art. 3º e os incisos VII, VIII e IX do art. 7º da Lei Federal nº 12.965/2014);

14) Os serviços de exames laboratoriais (Atenção Primária) NÃO foram inseridos na implantação do Prontuário Eletrônico do Paciente – PEP (boas práticas em saúde);

15) Houve agendamento de 2 ou mais pacientes no mesmo horário para consultas médicas de média complexidade, comprometendo a organização das filas de espera e qualidade no atendimento oferecido;

16) Não houve disponibilização do serviço de agendamento de consulta médica na média complexidade de forma não presencial (praticidade e evitar tempo de espera)

17) A Prefeitura Municipal deixou de adotar medidas para redução da taxa de absenteísmo de consultas médicas na média complexidade, comprometendo a eficiência do serviço de saúde;

18) A taxa de absenteísmo, em 2021, dos exames médicos de média complexidade aumentou em relação à média de 2019 e 2020 (boas práticas em saúde);

19) A Prefeitura Municipal deixou de adotar medidas para redução da taxa de absenteísmo de exames médicos na média complexidade, comprometendo a eficiência do serviço de saúde;

20) Não houve utilização de sistema informatizado de regulação com oferta de todos os serviços para a média complexidade (IX do Anexo I da Deliberação CIB (Comitê Intergestores Bipartite) nº 6/2012);

21) O sistema informatizado de regulação utilizado não permite conhecer a lista de espera de parte dos serviços de média complexidade (item B do inciso VI e o inciso IX do Anexo I da Deliberação CIB (Comitê Intergestores Bipartite) nº 6/2012; inciso II do art. 2º e o inciso XII do art. 4º da Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde constante no Anexo XXVI da Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde);

22) O sistema informatizado de regulação (média complexidade) que permite conhecer a lista de espera não contempla os serviços de Medicamentos e Cirurgias eletivas (item B do inciso VI e o inciso IX do Anexo I da Deliberação CIB (Comitê Intergestores Bipartite) nº 6/2012; inciso II do art. 2º e o inciso XII do art. 4º da Política Nacional de Regulação do Sistema Único de

a) Não existe Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

UPA DEMARCHI/BATISTINI

a) Há equipamentos em desuso, conforme descrito pela Fiscalização: monitores aguardando pequenos reparos;

b) Não existe Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

c) O veículo vistoriado não apresenta boas condições de transporte, conforme descrito pela Fiscalização: em manutenção.

B.4.1 FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À SAÚDE

a) Os documentos não comprovam a realização de monitoramento e avaliação periódica e contínua do desempenho das políticas públicas;

b) Os documentos não comprovam a realização de avaliações periódicas do alcance de objetivos e resultados de curto prazo;

c) Os documentos não comprovam a realização de prestação de contas periódicas, contendo dados acerca do desempenho dos objetivos, indicadores e metas de curto prazo (não há transparência pública, nem relatórios gerenciais);

d) Não há uma página na internet e/ou um painel de informações por meio do qual seja possível monitorar o desempenho das políticas;

e) Não há comprovação de que o desempenho operacional das políticas públicas é satisfatório;

f) Não há comprovação de que a política apresenta boa relação custo-efetividade;

g) Não há comprovação de que a política possui nível satisfatório de eficiência;

h) Pelos documentos apresentados, não é possível atribuir à execução da política quaisquer resultados e/ou efeitos esperados;

i) A Fiscalização Ordenada 01/2022 evidenciou que o município não possui o Plano de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde;

j) A conjugação das falhas observadas indica ofensa aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, todos previstos no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo.

B.4.2. DA OUTORGA INTEGRAL DOS SERVIÇOS DE SAÚDE AO TERCEIRO SETOR

a) O Município não só terceiriza a mão de obra, como, também, outorga à Fundação ABC a quase integralidade dos serviços de saúde, contrariando o § 1º, do artigo 199 da Constituição Federal, o § 2º, do artigo 4º da Lei nº 8.080/90, e as decisões desta e. Corte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Saúde constante no Anexo XXVI da Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde);

23) Houve a implantação do Prontuário Eletrônico do Paciente para a maior parte dos procedimentos da saúde de média complexidade. Entretanto, a Origem não possui Política de Segurança da Informação - questão nº 03 do I-Gov TI (inciso III do art. 3º e os incisos VII, VIII e IX do art. 7º da Lei Federal nº 12.965/2014);

24) Os serviços de cirurgias eletivas (média complexidade) NÃO foram inseridos na implantação do Prontuário Eletrônico do Paciente (boas práticas em saúde);

25) Não houve disponibilização do serviço de agendamento de consulta médica na alta complexidade de forma não presencial (praticidade e evitar longos tempos de espera para agendamentos);

26) A Prefeitura Municipal deixou de adotar medidas para redução da taxa de absenteísmo de consultas médicas na média complexidade, comprometendo a eficiência do serviço de saúde;

27) A Prefeitura Municipal deixou de adotar medidas para redução da taxa de absenteísmo de exames médicos na média complexidade, comprometendo a eficiência do serviço de saúde;

28) Não houve utilização de sistema informatizado de regulação com oferta de todos os serviços para a alta complexidade (inciso IX do Anexo I da Deliberação CIB (Comitê Intergestores Bipartite) nº 6/2012);

29) O sistema informatizado de regulação utilizado pelo município NÃO permite conhecer a lista de espera de parte dos serviços de alta complexidade (item B do inciso VI e o inciso IX do Anexo I da Deliberação CIB (Comitê Intergestores Bipartite) nº 6/2012; inciso II do art. 2º e o inciso XII do art. 4º da Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde constante no Anexo XXVI da Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde);

30) O sistema informatizado de regulação (alta complexidade) que permite conhecer a lista de espera NÃO contempla os seguintes serviços: Terapias / tratamentos, Medicamentos, OPM e Cirurgias eletivas (item B do inciso VI e o inciso IX do Anexo I da Deliberação CIB (Comitê Intergestores Bipartite) nº 6/2012; inciso II do art. 2º e o inciso XII do art. 4º da Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde constante no Anexo XXVI da Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde);

31) Houve a implantação do Prontuário Eletrônico do Paciente para a maior parte dos procedimentos da saúde da alta complexidade. Entretanto, a Prefeitura Municipal não possui Política de Segurança da Informação - questão nº 03 do I-Gov

B.4.3. DOS RESULTADOS DO EXERCÍCIO

a) A eficácia e efetividade das ações em saúde não são comprovadas em 88,54% das ações previstas para 2022;

b) Ao menos 07 (sete) ações não alcançadas, em 2022, estão diretamente relacionadas à extensão e à qualidade dos serviços de saúde entregues à população;

c) Contrário senso, a execução orçamentária e financeira do período superou a previsão inicial (118% e 115%, respectivamente);

d) Evidências de que os serviços contratados não estão sendo executados a contento;

e) Reiterada evidencia de falha de planejamento e ineficiência do gasto público, trazendo a reboque a constatação da falta de efetividade das políticas públicas executadas;

f) Resultados insatisfatórios nas pretensões estabelecidas para 2022 no âmbito do Contrato de Gestão nº 002/2018;

g) O relatório de atividades elaborado pela Organização Social não expõe, fidedignamente as falhas existentes na prestação dos serviços: fila de espera para atendimento de atenção médica especializada com mais de dois anos de espera e com quase 15 mil pacientes aguardando; inadequada utilização das UPAs para internação superiores a 24 horas, a ausência de AVCB para tais aparelhos de saúde e a falta de treinamento dos colaboradores médicos que ali atuam;

h) O relatório da comissão de avaliação não retratou as impropriedades constatadas na prestação de serviços, evidenciando que há falha na fiscalização e acompanhamento do ajuste, descumprindo-se o item 2.2 do contrato de gestão nº 002/2018;

B.4.4. FALTA DE LEITOS NO SISTEMA DE SAÚDE E INTERNAÇÕES IRREGULARES EM UPA

a) Constatadas 71 internações em UPAs, por mais de 24 horas, sendo que os maiores períodos de internações ultrapassavam mais de 20 dias, em desconformidade com a normatização vigente;

b) Todas as 09 (nove) UPAs do município apresentaram lotações dos leitos, inclusive com adultos ocupando os leitos de pediatria;

c) Constatado que 38% do total de óbitos registrados nas UPAs, são de pacientes que aguardaram por mais de 24 horas por internação hospitalar;

d) Há óbitos registrados em UPAs em que os pacientes aguardaram por mais de um mês por leito hospitalar, chegando a até 97 (noventa e sete) dias de espera;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



TI (inciso III do art. 3º e os incisos VII, VIII e IX do art. 7º da Lei Federal nº 12;965/2014);

32) Ausência de metas, prazos e normas complementares relacionadas à integração da Secretaria Municipal de Saúde com os outros órgãos municipais de forma a ampliar a oferta de ações e de serviços voltados para a assistência aos portadores de transtornos mentais (art. 91, Anexo V da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 03/2017);

33) Ausência de indicadores específicos para situações clínicas que impossibilitem estabelecer laços sociais e realizar projetos de vida (item 6, §1º do art. 10 do Decreto Estadual nº 61;674/2015);

34) O Município não formalizou termo de adesão com o Programa Recomeço ou outro programa que venha a substituí-lo (Art. 7º, Decreto nº 61;674/2015);

35) Não há CAPS III no município (§7º do art. 23 do Anexo V da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 03/2017);

36) Não há CAPS AD IV no município (§4º do art. 50-B do Anexo V da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 03/2017);

37) Não há Unidade de Acolhimento Infantil no município (inciso I do art. 48 do Anexo V da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 03/2017);

38) Nem todos os serviços assistenciais ofertados pelo CAPS e Unidades de Acolhimento (vagas) estão disponibilizados no sistema de regulação municipal (inciso III do art. 3º, inciso VIII do art. 4º e §2º do art. 8º do Anexo V da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 03/2017);

39) As vagas dos Serviços Residenciais Terapêuticos ou equivalente não estão cadastradas no sistema de informação de regulação municipal (inciso III do art. 53 e o art. 86 do Anexo V da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 03/2017 c/c inciso IV do art. 15 do Decreto Estadual nº 61;674/2015);

40) Não foi disponibilizado, para todas as amostras, os materiais necessários para a coleta dos meios de diagnóstico laboratorial para as doenças sob monitoramento epidemiológico (art. 11, incisos XV, alínea "b", da Portaria do Ministério da Saúde nº 1;378/2013);

41) Com relação a Educação em Saúde, não houve a realização das seguintes campanhas: Doença de Chagas, Doação de sangue e Doação de órgãos (art. 5º e 9º da Política Nacional de Educação em Saúde (PNES), Anexo V do Capítulo I da Portaria de Consolidação nº 2/2017; e estratégia 7;30 do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei Federal nº 13;005/2014);

42) As auditorias concluídas (encerradas) do exercício de 2021 pelo componente municipal do

e) Constatado que o município vem perdendo número de leitos, mesmo diante de um cenário que indica a necessidade de ampliação em virtude do repesamento das internações nas UPAs;

f) As falhas anteriores indicam o descumprimento do art. 05º, inciso VIII, da Portaria nº 10, de 03/01/17, do Ministério da Saúde, que estabelece o prazo de até 24 horas para manter pacientes em observação em UPAs, para elucidação diagnóstica ou estabilização clínica;

g) O Hospital de Clínicas, referência das UPAs, teve a desativação de 110 leitos, ou 41% do total (110 dos 256), sem a demonstração de adoção de contingências, impondo o ônus decorrente do fechamento dos leitos à população;

h) Os exames realizados in loco, em setembro, revelam que 02 dos 04 (quatro) hospitais municipais existentes apresentavam superlotação nos leitos de internação;

i) Os dispêndios financeiros com as políticas públicas de saúde executadas não refletem o alcance dos resultados pretendidos para o período.

B.4.5. GESTÃO E TRANSPARÊNCIA DAS FILAS DE AGENDAMENTO NO ATENDIMENTO MÉDICO ESPECIALIZADO

a) Constatada a existência de fila nos encaminhamentos feitos pelas Unidades Básicas de Saúde – UBSs – para o atendimento clínico especializado;

b) Somadas, as filas por especialidade ultrapassam o total de 63,7 mil pacientes aguardando atendimento, cujo caso mais antigo remonta à data de 18/09/2012, ou seja, há mais de 11 anos;

c) A situação revela o descumprimento da cláusula 3.1.1.1, inciso XVI, do contrato de gestão nº 002/2018, que determina a obrigação da Organização Social de atender os pacientes com dignidade e respeito, de modo universal, igualitário e humanizado mantendo-se sempre a qualidade na prestação das ações de saúde;

d) A situação revela o descumprimento da cláusula 3.1.2.1, inciso I, do contrato de gestão nº 002/2018, que determina a obrigação da Organização Social de disponibilizar 100% (cem por cento) das informações referentes a consultas e demais procedimentos e ações de saúde para a Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação.

B.4.6. AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO MÍNIMA DOS PROFISSIONAIS MÉDICOS PARA ATUAÇÃO NAS UPAs

a) Constatado que nem todos os médicos que atendem nas UPAs realizaram a qualificação profissional para o trabalho, nos moldes do Capítulo VII, item 2, alínea B-3, da Portaria nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Sistema Nacional de Auditoria do SUS – SNA não estão disponibilizadas em site para consulta (alínea "b" do inciso VII do art. 7º da Lei Federal nº 12.527/2011);

43) Houve itens com desabastecimento (falta do medicamento na ordem de 15,76%) superior a um mês (art. 98 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde);

44) No tocante ao serviço de telemedicina, NÃO foram disponibilizados os seguintes à população: Teleinterconsulta e Teletriagem (boas práticas em saúde)

45) Não houve utilização de sistema informatizado para prescrição eletrônica para emissão de receitas e atestados (art. 6º da Portaria do Ministério da Saúde nº 467/2020);

46) A cobertura dos exames citopatológicos realizados, em 2021, foi inferior a 40%, (meta Programa Previne Brasil - Nota Técnica nº 5/2020-DESF/SAPS/MS);

47) O percentual de diabéticos com solicitação de hemoglobina glicada, em 2021, foi inferior a 50 (meta Programa Previne Brasil - Nota Técnica nº 5/2020-DESF/SAPS/MS);

48) A proporção de gestantes com pelo menos 6 consultas (pré-natal) realizadas em 2021, sendo a primeira até a 20ª semana de gestação, foi inferior a 60%, meta estipulada no Programa Previne Brasil por meio da Nota Técnica nº 5/2020-DESF/SAPS/MS;

49) Foram realizados menos de 2 exames de pré-natal (Teste não treponêmico para detecção de sífilis) em gestantes no ano de 2021, contrariando o Quadro 2 - Parâmetros Assistenciais da Rede Cegonha estabelecido pela Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 1/2017;

50) A Prefeitura Municipal Não atingiu a meta de cobertura de inúmeras vacinas (BCG, Hepatite B, Febre Amarela entre outras);

51) As internações por causas sensíveis à atenção básica correspondem a 10,90% das ocorrências;

52) A média de permanência em leito pediátrico foi superior a 5,7 dias, em 2021, contrariando o estabelecido como limite superior no Quadro 40 - Faixa de variação recomendada para o tempo médio de permanência nas internações em leitos gerais, por tipo de leito SUS dos Critérios e Parâmetros Assistenciais SUS – 2017 – CADERNO 1 da Portaria de Consolidação nº 1/2017 do Ministério da Saúde;

53) Em 2021, a taxa de mortalidade geral hospitalar foi maior que a taxa média de mortalidade de 2019 e 2020, indicando piora na efetividade do serviço de saúde municipal. Aumento de óbitos de pacientes com COVID-19 é uma atenuante;

2.048/GM/MS, de 5 de novembro de 2002, c.c. o art. 7º da Resolução CFM nº 2.079/14, que estabelecem a obrigatoriedade de realização de curso de educação continuada, de 120 horas, para os profissionais que atuam em urgências e emergências.

B.4.7. CONTRATAÇÃO DE PARENTES DE AGENTES POLÍTICOS POR ENTIDADE DO TERCEIRO SETOR

a) Constatado que a Organização Social empregou parentes de agentes políticos ao longo dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022.

b) Observado que as declarações da Organização Social, afirmando que não há contratação de parentes de agente políticos, anualmente apresentada por força do disposto no inciso XXV, do art. 164, das Instruções de nº 01/2020, deste Tribunal de Contas, não correspondiam com a realidade.

B.4.8. FALTA DE MANUTENÇÃO E AVCBs NAS UPAs

a) Constatado que todas as 09 (noves) UPAs do município não possuem o AVCB;

b) Constatadas reiteradas evidências da falta de manutenção adequada das UPAs, descumprimento do item 3.1.4.1., inciso II do contrato de gestão 002/2018: janela quebrada na UPA Jardim Silvina; porta do banheiro quebrada e piso danificado na UPA Vila São Pedro; piso danificado na UPA Vila União; porta do banheiro quebrada e piso danificado na UPA Demarchi; banheiro com ferrugem no rodapé e portas danificadas na UPA Paulicéia; bolor nas paredes na UPA Rudge Ramos.



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



54) A taxa de partos cesarianos do município em 2021 foi acima de 40%, acima do padrão de 15% definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS);

55) A Proporção de Mortalidade Neonatal Precoce em 2021 foi superior à média de 2019 e 2020;

56) Nas fiscalizações in loco em estabelecimentos de saúde foram identificadas as seguintes falhas: Ausência de escala em local acessível ao público, de AVCB e de Certidão de Regularidade de Farmácia; equipe de saúde da família incompleta; medicamento, registro de controle de água e de praga vencidos; histórico de furto em farmácia; e Raio -X inoperante.

As **justificativas** encontram-se no **evento 108**, e em relação aos apontamentos decorrentes da inspeção nos resultados da execução das políticas públicas do **Ensino** e de **Saúde**, os esclarecimentos apresentados pela Origem dão conta de que parte já foi sanada, além da adoção de efetivas providências objetivando regularizar as demais ocorrências anotadas no exercício de 2022.

Desse modo, entendo que as medidas saneadoras anunciadas poderão ser acompanhadas nas inspeções ordinárias futuras.

Vale salientar que as contas anuais de 2021, apreciadas no **TC-7343/989/20**, receberam o parecer prévio favorável, com recomendações, proferido pela E. Segunda Câmara, em sessão de **10/10/2023**, sob a relatoria do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Renato Martins Costa:

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS MAIS RELEVANTES. OBSERVÂNCIA. FALHAS CONSTATADAS. SEM FORÇA PARA COMPROMETER A MATÉRIA. RECOMENDAÇÕES. PARECER FAVORÁVEL.

Em relação aos temas apreciados na presente manifestação, faço referência às recomendações encaminhadas ao Chefe do Executivo, conforme excertos extraídos do voto condutor do referido parecer:

Em face de todo o exposto, acolho as manifestações da ATJ (Cálculos, Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e **voto pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, relativas ao Exercício de 2021, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Determino seja a Prefeitura Municipal comunicada, via sistema eletrônico, acerca das seguintes recomendações: adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente os que obtiveram notas “C” e “C+”, bem como retifique as impropriedades apontadas no tocante às Áreas do Ensino e da Saúde, garantindo a qualidade dos serviços prestados à população; corrija as falhas verificadas no Sistema de Controle Interno, de forma a dar maior efetividade ao Setor; analise a conveniência de retomar as obras que estão paralisadas, deliberando a respeito; limite, na medida do possível, as alterações orçamentárias ao percentual inflacionário previsto para o período; recolha os encargos sociais de forma tempestiva, evitando a incidência de juros e multas por atraso; regularize os apontamentos feitos quanto ao Regime Própria de Previdência e ao item B.1.7 Depósitos Judiciais e Extrajudiciais; observe à Lei Federal nº 11.350/06 na admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Controle de Vetores; contabilize como despesa de pessoal os gastos decorrentes de contratação para substituição de mão de obra, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF, bem como as verbas honorárias pagas aos Procuradores Municipais efetivos como receita de natureza orçamentária e empenhe tais despesas na Folha de Pagamento sob o registro no elemento “3.1.90.16.99.00 – Despesas Variáveis”; justifique adequadamente a execução de horas extras pelos servidores e institua efetivo controle; cumpra as disposições previstas nos artigos 12 e 14, inciso I, ambos da LRF em casos de renúncias de receita; envide esforços para obtenção do AVCB para os prédios públicos municipais; adote providências para corrigir as impropriedades constatadas no Setor da Dívida Ativa, nos Bens Patrimoniais, no Contrato de Rateio em Consórcio Público, nas transferências ao Tesouro do saldo de Fundos Municipais e na incorporação de ativos e passivos de Entidades extintas em 2021; realize o controle de contingências judiciais em relação às demandas judiciais em que a Prefeitura figure como ré; se abstenha de computar como aplicação no Ensino os valores despendidos com inativos da Educação Básica; regularize as falhas verificadas nas Fiscalizações Ordenadas na Área da Educação e no Setor de Ouvidoria do Município; informe com fidedignidade os dados encaminhados aos Sistema AUDESP; e dê atendimento às recomendações desta E. Corte.

Determino, ainda, o encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, tendo em vista a falta de AVCB em prédios públicos municipais.

Conclusão:

Considerando tudo o que foi mencionado, as conclusões relacionadas à despesa de pessoal, bem como às aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, são as seguintes:

O Executivo de São Bernardo do Campo, despendeu com pessoal em 2022 valor equivalente a **42,03%** de sua Receita Corrente Líquida, após os



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



ajustes propostos por esta Assessoria Técnica nos resultados apresentados pela i. Fiscalização, portanto, **obedecendo** ao teto laboral de 54% fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal e abaixo do 'limite prudencial' de 51,30%, definido no parágrafo único do artigo 22 da mesma lei.

Apesar do aspecto favorável relacionado ao limite da despesa com pessoal, a i. Fiscalização remeteu à conclusão de seus trabalhos os seguintes apontamentos, que a meu ver merecem atenção por parte da Origem com o objetivo de saná-los por definitivo:

C.1.10.1.3. CONCLUSÃO DO TÓPICO DE DESPESA DE PESSOAL:

- a) Os demonstrativos contábeis em análise não representam apropriadamente a situação fiscal da entidade, com a fidedignidade das transações, em desrespeito ao teor do artigo 18 da Lei de Responsabilidade c/c o Manual de Demonstrativos Fiscais (12ª Edição);
- b) A ausência de fidedignidade observada entre os documentos na Origem e as informações encaminhadas ao Sistema Audesp constitui falha grave, e consequente ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos, consoante o Comunicado SDG nº 34/2009.

Saliento que no parecer proferido sobre as contas anuais de 2021 – TC-7343/989/20, esta E. Corte manteve o posicionamento adotado em 2020 (TC-3360/989/20), e novamente recomendou à Prefeitura Municipal que *“contabilize como despesa de pessoal os gastos decorrentes de contratação para substituição de mão de obra, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF”*. Consequentemente, entendo que as reiteradas recomendações reforçam a necessidade de o Chefe do Executivo de São Bernardo do Campo adotar efetivas providências junto ao setores competentes, para que regularizem os apontamentos transcritos no parágrafo acima.

Quanto aos cálculos do Ensino, o Município **cumpriu** o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando valor equivalente a **26,56%** das receitas resultantes de impostos.

Utilizou **99,49%** dos recursos recebidos do FUNDEB em 2022, sendo **92,84%** até 31/12/2022 e **6,65%** no primeiro quadrimestre de 2023,



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



portanto, **não atendendo** ao artigo 25, “caput” e §3º, da Lei Federal nº 14.113/2020.

Entretanto, conforme comentado no item específico desta manifestação, o E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo possui jurisprudência relevando a mácula na utilização dos recursos do FUNDEB, quando a deficiência corresponde a pequeno valor comparado com o total comprovadamente aplicado, sem prejuízo de determinação ao jurisdicionado para que utilize o valor faltante (em manutenção e desenvolvimento do ensino), no exercício subsequente ao trânsito em julgado do respectivo parecer e sem prejudicar o percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

Não obstante propor que a deficiência apurada na aplicação dos recursos do FUNDEB seja relevada, mediante complementação da deficiência no exercício subsequente ao trânsito em julgado do parecer, cabe-me ressaltar que tal ocorrência é reincidente no Município de São Bernardo do Campo. Vejamos:

- Exercício de 2020: TC-3360/989/20: deficiência na utilização do FUNDEB = **R\$2.222.628,91**:

Quanto ao FUNDEB, a Fiscalização, acompanhada pelo Setor de Cálculos da ATJ, concluiu que houve aplicação superior ao mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica (75,29%), dando cumprimento ao art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mas que o percentual total, empenhado e pago, foi de 99,39% dos recursos recebidos no exercício de 2020, na proporção de 99,28% até 31-12-20 e 0,11% no primeiro trimestre de 2021, deixando a municipalidade de dar fiel atendimento ao preceituado no artigo 21 da Lei nº 11.494/2007.

Entendo, contudo, diante da modicidade do valor não utilizado (R\$ 2.222.628,91 – 0,61%) frente ao montante global aplicado dos recursos do FUNDEB (R\$ 364.764.365,73 – 99,39%), que essa falha possa ser relevada.

De qualquer maneira, deverá a importância correspondente à parcela faltante — R\$ 2.222.628,91 — ser devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009.

Tal medida encontra paralelo nas decisões prolatadas nos TCs 006378.989.164 e 004902.989.195, dentre tantas outras.

- Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo; Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 29/11/2022; publicado no DOE de 16/12/2022; **Acórdão com trânsito em julgado em 09/03/2023.**



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



- Exercício de 2021 – TC-7343/989/20: Deficiência do FUNDEB = R\$2.222.628,91:

Sobre as prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e à valorização do magistério, novamente acolho as ponderações feitas pela Assessoria Técnica-Cálculos, no sentido de que a aplicação total representou 99,37% das transferências recebidas deste Fundo, sendo 80,29% destinado à remuneração dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício.

A insuficiência no montante de R\$ 2.873.434,48 (0,63%) decorreu de glosa efetuada pela Fiscalização relativa ao pagamento de licenças-prêmio indenizadas a aposentados. A falha pode ser relevada em razão da modicidade frente ao valor global aplicado do FUNDEB (R\$ 456.817.353,95), devendo, entretanto, a Prefeitura aplicar no Setor Educacional a parcela faltante no Exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009, sem prejuízo de se recomendar à Origem para que se abstenha de incluir despesas com inativos no cômputo dos mínimos constitucionais e legais de aplicação no Ensino.

- Relator Conselheiro Renato Martins Costa; Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 10/10/2023; publicado no DOE de 08/11/2023; **Acórdão com trânsito em julgado em 30/01/2024.**

Considerando que as despesas impugnadas que resultaram nas deficiências anotadas nos exercícios de 2020, 2021 e 2022, infringem as disposições do artigo 212, §7º, da Constituição Federal e do artigo 29, II, da Lei Federal n. 14.113/2020, não guardam conformidade com a sedimentada jurisprudência desta Corte de Contas, também não coadunam com as decisões proferidas nas contas anuais pretéritas do Chefe do Executivo de São Bernardo do Campo, proponho que seja **reforçada a recomendação** à Origem, consignada no TC-7343/989/20 (contas de 2021), para que definitivamente abstenha-se “*de incluir despesas com inativos no cômputo dos mínimos constitucionais e legais de aplicação no Ensino*”.

Por oportuno, sugiro que os relatórios das inspeções ordinárias futuras, informem se o Município de São Bernardo do Campo complementou as parcelas faltantes do FUNDEB, sem prejuízo dos percentuais mínimos a serem aplicados nos exercícios correspondentes.

Ainda em relação ao FUNDEB, houve a aplicação de **74,02%** na remuneração dos profissionais da educação básica, **observando** o mínimo de



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



70%, preceituado no artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal e no artigo 26 da Lei nº 14.113/2020.

No que diz respeito à **Saúde**, o valor aplicado (equivalente a **22,99%** - despesa empenhada) ultrapassou os 15% da receita de impostos, **atendendo** ao piso constitucional de investimento em ações e serviços públicos de saúde.

Desse modo, estritamente sob a ótica dos cálculos da DESPESA DE PESSOAL e das aplicações dos mínimos constitucionais e legais vinculados ao ENSINO e à SAÚDE, entendo que as contas em análise comportam **parecer favorável**.

Quanto aos apontamentos relacionados à **efetividade das políticas públicas na saúde e no ensino**, saliento que na presente manifestação encontram-se conjugados com as apurações anotadas nas contas anuais precedentes, **2021, TC-7343/989/20**, que compreenderam o primeiro ano do mandato da atual gestão, muito embora o gestor tenha sido reeleito.

A síntese dos apontamentos realizados nos exercícios de 2021 e 2022 visa contribuir com subsídios para que esta E. Corte de Contas possa avaliar, ao longo da gestão, se de fato a Administração Municipal está adotando efetivas providências na busca da melhora da qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da população.

Os resultados em comento indicam que persiste a necessidade de a Origem redobrar seus esforços para corrigir os pontos alçados pela fiscalização e pelos indicadores sociais incidentes, a fim de elevar o nível de resposta dos sistemas de planejamento, execução e controle, bem como na oferta de serviços suficientes e com qualidade à população.

Concluindo, conforme já vem sendo ponderado por esta E. Corte de Contas, os setores de educação e saúde contam com proteção constitucional, com recursos vinculados, de modo a atender a manutenção, o desenvolvimento e as ações relacionados a estes sensíveis setores, competindo à Administração realizar o planejamento atualizado e acompanhar a execução das respectivas



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



políticas públicas, a fim alcançar as finalidades determinadas pelos mandamentos constitucionais.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, 04 de junho de 2024.

Fábio Calastri Nobre
Assessoria Técnica



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



Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Tratam os presentes autos do exame das contas do exercício de 2022 da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo (e.TC 4390.989.22).

O relatório da fiscalização, o qual esteve a cargo da 3ª DF, encontra-se no evento nº 64. Devidamente notificada, evento nº 78, a Prefeitura Municipal, representada por seu procurador, apresentou suas alegações no evento nº 108.

O Município melhorou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o qual passou de nível “C+” (Em Fase de Adequação), no exercício de 2021, para “B” (Efetiva), no período em exame, apresentando ainda os seguintes resultados nos últimos exercícios (Item A.1):

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021	2022
IEG-M	B	B	C+	B
i-Planejamento	B	B	C	C
i-Fiscal	B	C	B	C+
i-Educ	B	B+	B	B
i-Saúde	B	C+	B	B
i-Amb	B	C+	C	C+
i-Cidade	B	B+	C+	C+
i-Gov-TI	B+	B+	B	A

Os pareceres das contas dos exercícios de 2018, de 2019 e de 2020 foram favoráveis com ressalvas e o parecer das contas do exercício de 2021 (e.TC 7343.989.20) foi favorável com recomendações (E. Segunda Câmara, Sessão de 10/10/2023).



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



Com base nos dados gerados pelo Sistema AUDESP, o resultado da execução orçamentária da Prefeitura evidenciou um superávit de R\$ 70.517.355,89, ou 1,40%, pois, a receita arrecadada de R\$ 5.049.710.044,12 foi superior à despesa empenhada acrescida do repasse de duodécimo líquido transferido à Câmara Municipal (Item C.1.1).

Considerando todos os órgãos componentes do Orçamento Anual, o Município procedeu à abertura de créditos adicionais e à realização de transferências, remanejamentos e transposições na importância total de R\$ 2.659.139.336,91, equivalentes a 43,54% da despesa fixada inicial, superando a inflação do período de 5,79% (IPCA) e o limite de 20% fixado na LOA.

Os últimos resultados orçamentários foram: superávit de 2,47% em 2021, déficit de 7,70% em 2020 e déficit de 1,36% em 2019. Houve um investimento de 10,61%.

As receitas de capital realizadas foram inferiores a previsão inicial nos últimos cinco exercícios. Houve um aumento das receitas tributárias e o Resultado Primário alcançado no exercício em exame foi superior ao consignado no Anexo de Metas da LDO.

Ocorreram divergências entre informações de valores empenhados em 2022 no combate à pandemia causada pelo COVID-19. Não houve utilização do código de aplicação nº 312 para o gasto relacionado ao enfrentamento da Covid-19 e nem registro contábil de “doações para enfrentamento do COVID-19” em conta apropriada para esse fim (Item C.1.2).



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



Os recursos recebidos de transferências especiais com destinação para despesa de capital foram parcialmente aplicados em despesas de custeio (Item C.1.3).

Os resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial assim se apresentaram (Item C.1.4):

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ 196.876.807,20	R\$ 365.280.268,82	-46,10%
Econômico	R\$ 597.879.890,46	R\$ 957.284.949,73	-37,54%
Patrimonial	R\$ 6.179.527.034,78	R\$ 5.670.125.393,79	8,98%

De acordo com o item anterior, a Prefeitura apresentou no encerramento do exercício examinado um superávit financeiro, evidenciando, com isso, a existência de recursos disponíveis para o pagamento total de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro. Ademais, o índice de liquidez imediata (Disponível/PC) ficou em 1,18 (Item C.1.5).

A dívida consolidada ajustada diminuiu 4,78%, alterando de R\$ 3.356.633.295,00 no exercício de 2021 para R\$ 3.196.450.060,65 em 2022 (Item C.1.6).

No caso dos precatórios judiciais, o Município está enquadrado no Regime Especial e os testes efetuados pela fiscalização permitiram constatar que houve o depósito da dívida referente ao exercício analisado, tendo sido depositada a quantia de R\$ 44.701.785,91 ao longo do período, sendo efetuada a seguinte movimentação no período (Item C.1.7.1).



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



Registro contábil da dívida de precatórios		
Valor atualizado até 31.12.2021		R\$ 181.939.555,26
(+)	Mapa TJ 2022	R\$ 25.724.667,68
(+)	Mapa TRT 2022	R\$ 957.206,71
(+)	Mapa TRF 2022	R\$ -
(+)	Diferença de Precatórios quitados anteriormente, que não fazem parte dos Mapas	R\$ -
(+)	Saldo de precatórios após pagamento parcial exercício 2022	R\$ 2.570.463,92
(+)	Correção Monetária e Juros de Mora	R\$ 22.522.274,94
(-)	Pagamentos em 2022	R\$ - 47.196.279,17
(+)	RPV 2022 c/ pgto em 2023	R\$ 73.299,30
(-)	Outras movimentações ⁸⁰	R\$ - 2.237.906,57
(-)	Outras movimentações, precatórios cancelados por não constarem no estoque de 2022 em 31/12/2022.	R\$ - 2.570.463,92
(=)	Saldo atualizado em 31.12.2022	R\$ 181.782.818,15

O TJSP atestou a suficiência dos depósitos de competência do exercício fiscalizado. O balanço patrimonial não registrou corretamente os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto aos Tribunais e nem o saldo dos precatórios judiciais.

Ocorreram divergências nos valores informados de atualizações monetária e inclusões efetuadas (Item C.1.7.2), no saldo de precatório judicial inscrito em 31/12/2022 (Item C.1.7.3), no registro de atualização de precatórios (Item C.1.7.4), na baixa de precatórios judiciais (Item C.1.7.5) e a Origem deixou de apresentar documento para comprovar o saldo de depósitos da conta especial de precatórios judiciais (Item C.1.7.6).

No caso dos requisitórios de baixa monta a fiscalização trouxe as seguintes informações (Item C.1.7.7):



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



REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Valor atualizado até 31/12 do exercício anterior	R\$ 51.366,89
(+) Requisitórios incidentes em 2022	R\$ 1.499.679,68
(+) Correção monetária e juros	R\$ 261.708,00
(-) Valor cancelado	R\$ 214.232,39
(-) RPV de 2021 pagos em 2022	R\$ 60.929,32
(-) Pagamentos de RPV em 2022	R\$ 1.444.707,37
(-) Outras movimentações: INSS (empregado + patronal)	R\$ 19.586,19
Saldo atualizado em 31/12 do exercício em exame	R\$ 73.299,30

Verificações		
01	O Balanço Patrimonial registra, corretamente, a dívida advinda de requisitórios de baixa monta?	Sim
02	Há registros eficientes no órgão para controle dos requisitórios de baixa monta?	Sim
03	Houve pagamento de todos os requisitórios de baixa monta vencidos no exercício?	Sim

Quanto aos depósitos judiciais e extrajudiciais, a fiscalização verificou divergências no valor das receitas, sendo que o não registro de todas as receitas no Código de Aplicação específico impede que a Origem comprove a aplicação da integralidade dos recursos nas despesas elencadas no Artigo 7º do Decreto nº 20.647/2018. Em 12/2022 havia pendências na conciliação da conta bancária do fundo de reserva. Os demonstrativos contábeis não refletem adequadamente sua posição financeira, econômica e patrimonial (Item C.1.7.8).

Em relação ao recolhimento dos encargos sociais, foram apresentadas as guias do INSS, do FGTS, do RPPS e do PASEP, sendo que não existiram irregularidades na gestão dos encargos incorridos no período em exame (Item C.1.8).

A Prefeitura não possui acordos de parcelamentos ou reparcelamentos de débitos previdenciários autorizados pela Lei nº 13.485/2017 e/ou pela Portaria MF nº 333/2017. Contudo, foram firmados acordos anteriores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



de parcelamentos baseados em outras Leis e Portarias, conforme abaixo demonstrado (Item C.1.8.1):

➤ **Perante o RPPS:**

Lei autorizadora	Nº do acordo	Vir Total Parcelado	Qtde parcelas	Parcelas devidas no exercício	Parcelas pagas no exercício	Disponível:
6145/2011 e 6237/2012	Sem número	R\$ 81.746.458,86	240	04	04	Extinto – reparcelado em 06/2022 – Acordo CADPREV 107/2022
6145/2011 e 6237/2012	Sem número	R\$ 86.605.036,03	240	04	04	Extinto – reparcelado em 06/2022 – Acordo CADPREV 107/2022
6921/2020	CADPREV-056/2021	R\$ 374.263.975,63	60	04	04	Extinto – reparcelado em 06/2022 – Acordo CADPREV 108/2022
6921/2020	CADPREV-057/2021	R\$ 44.822.290,47	60	04	04	Extinto – reparcelado em 06/2022 – Acordo CADPREV 108/2022
6921/2020	CADPREV-058/2021	R\$ 25.979.633,29	60	04	04	Extinto – reparcelado em 06/2022 – Acordo CADPREV 108/2022
7062/2022	CADPREV-107/2022	R\$ 251.537.743,25	60	06	06	54
7062/2022	CADPREV-108/2022	R\$ 415.801.930,74	60	06	06	54

➤ **Perante o INSS:**

Lei autorizadora	Nº do acordo	Valor Total Parcelado	Quantidade parcelas	Parcelas devidas no exercício	Parcelas pagas no exercício
EC 113/2021	Sem número	10.723.068,00	240	07	07
EC 113/2021	Sem número	60.973.870,36	240	01	01

Apesar de todas as parcelas devidas no exercício terem sido pagas foi verificado atrasos no recolhimento do INSS, gerando despesas de juros e multa na importância de R\$ 3.105,01.

A Prefeitura possui um parcelamento de Pasep, sendo os recolhimentos efetuados. Em relação ao FGTS, foi constatado o pagamento de despesas de juros e multa por atrasos nos recolhimentos do período, no montante de R\$ 224,31 (Item C.1.8.2).



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



O Regime Próprio de Previdência é administrado pelo Instituto de Previdência do Município de São Bernardo do Campo - SBCPREV e o município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária, sendo que assim se manifestou a fiscalização, quanto a esse tópico (Item C.1.8.3):

Verificações		
01	Houve ajuste das alíquotas patronal e servidor aos mínimos determinados pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019?	Sim
02	Houve instituição da previdência complementar, conforme Emenda Constitucional nº 103/2019, c/c Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022?	Sim
03	Houve implementação e cumprimento das medidas indicadas na Avaliação Atuarial para equacionamento do déficit atuarial, tais como: alíquotas suplementares, alteração de alíquotas (que dependem de alteração de legislação), aportes periódicos?	Sim
04	O plano de equacionamento do déficit atuarial do regime está compatível com a capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo e isso foi devidamente comprovado pelo Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio?	Prejudicado ⁹⁰
05	O ente federativo (e a unidade gestora do RPPS), nos termos do § 3º do art. 76 da Portaria MTP nº 1.467/2022, verificou os requisitos de habilitação estabelecidos nos incisos do <i>caput</i> do mesmo dispositivo para nomeação ou permanência dos dirigentes do RPPS?	Sim

Obs: No item 04 foi informado que não houve déficit atuarial.

Abaixo segue a síntese do apurado pela fiscalização na análise das contas do exercício em exame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



ITENS	
CONTROLE INTERNO	Irregular
HOUE ADESAO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício (superávit)	1,40%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	10,61%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Sim
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Sim
RPPS – Relação da situação do RPPS com as contas do Ente	Favorável
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	42,17% Após ajustes da Fiscalização
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, I e III, da LRF?	Sim
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212 da CF (limite mínimo de 25%)	26,56%
ENSINO - Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	92,84%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Sim
ENSINO - Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	74,02%
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicada em despesas de capital no percentual mínimo de 15%?	Não se aplica
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicado em educação infantil conforme Indicador para Educação Infantil (IEI)?	Não se aplica
SAÚDE - Aplicação na Saúde (limite mínimo de 15%)	22,76%

Feitas estas considerações iniciais, entendemos que os resultados contábeis do exercício foram bons (nota “B” (Efetiva) de classificação do IEG-M; superávit orçamentário de R\$ 70.517.355,89 ou 1,40%, investimento de 10,61%, superávit financeiro de R\$ 196.876.807,20, superávit econômico, elevação em 8,98% da situação patrimonial, existência de recursos disponíveis para o pagamento total de suas dívidas de curto prazo, índice de liquidez imediata em 1,18; diminuição da dívida consolidada ajustada, o Município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária, além do pagamento regular do passivo judicial e dos encargos sociais do período).



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



Apesar dessa situação favorável, a fiscalização, na conclusão de seu relatório de fls. 284/316, assinalou as seguintes ocorrências da nossa área de atuação:

- (Item B.1) - Diversos apontamentos referentes ao não atendimento de quesitos que impactaram no i-Planejamento/IEG-M, que obteve nota de classificação “C” (Baixo Nível de Adequação).
- (Item C.1.1) - Alterações orçamentárias equivalentes a 43,54% da despesa fixada inicial, superando a previsão de 20% estabelecida na LOA.
- (Item C.1.1) - Divergência entre previsão e realização das receitas de capital.
- (Item C.1.1) - Conforme tratado nos itens C.1.2.3; C.1.7.1; C.1.7.2; C.1.7.3; C.1.7.4; C.1.7.5; C.1.7.6; C.1.7.7; C.1.7.8, C.1.10.1.1; C.1.10.1.2; C.1.10.1.3 e C.2.10 do relatório, os demonstrativos contábeis do Órgão não refletiram adequadamente sua posição financeira, econômica e patrimonial, que abaixo detalhamos pontualmente.

C.1.2.3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS, CONTÁBEIS E FISCAIS;

Divergência entre informações de valores empenhados em 2022 no combate à pandemia causada pelo COVID-19 inseridas em documentos publicados no Portal da Transparência e informações encaminhadas ao AUDESP.



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



C.1.7.1. PRECATÓRIOS;

Nesse tópico, ocorreram as divergências abaixo relacionadas nos itens C.1.7.2 a C.1.7.6.

C.1.7.2. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E INCLUSÕES EFETUADAS;

O valor de atualização monetária e inclusões de precatórios constantes no balancete enviado ao AUDESP divergem do valor inserido no controle da Origem.

C.1.7.3. SALDO DE PRECATÓRIOS;

Há três documentos elaborados pela Origem com saldos distintos de precatórios em 31/12/2022.

C.1.7.4. REGISTRO DE ATUALIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS;

O valor registrado de atualização de saldo de precatórios efetuado no balancete da Prefeitura não está em consonância com o valor informado pela Origem.

C.1.7.5. BAIXA DE PRECATÓRIOS;

O controle da Origem apresenta valor de cancelamento de precatórios divergente do saldo informado ao AUDESP.

C.1.7.6. REGISTRO DE DEPÓSITOS DA CONTA ESPECIAL DE PRECATÓRIOS;

A Origem não enviou documento capaz de comprovar a fidedignidade do saldo da conta especial de pagamento de precatórios registrado em balanço patrimonial.

C.1.7.7. REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA;

Verificamos que não foram apontadas falhas nesse item do relatório.

C.1.7.8. DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS;

O valor de receitas registrado no Código de Aplicação Variável “00223 – Transferência de Depósitos Judiciais e Administrativas LC 151 de 2015” diverge do valor informado pela Origem. O não registro de todas as receitas no Código de Aplicação específico impede que a Origem comprove a aplicação da integralidade dos recursos nas despesas elencadas no Artigo 7º do Decreto nº 20.647/2018. Em 12/2022 havia pendências na conciliação da conta



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



bancária do fundo de reserva. Os demonstrativos contábeis não refletem adequadamente sua posição financeira, econômica e patrimonial.

C.1.10.1.1. DESPESAS DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO INDIRETA DE MÃO DE OBRA DA SAÚDE, VIA CONTRATOS DE GESTÃO E CONVÊNIOS COM TERCEIRO SETOR;

Não contabilização, como despesa de pessoal, dos gastos decorrentes da contratação indireta de mão de obra da Saúde.

C.1.10.1.2. DESPESAS DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO INDIRETA DE MÃO DE OBRA, VIA TERMOS DE COLABORAÇÃO DESTINADOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS FINALÍSTICOS (EDUCAÇÃO);

Não contabilização, como despesa de pessoal, dos gastos decorrentes da contratação indireta de mão de obra da Educação.

C.1.10.1.3. CONCLUSÃO DO TÓPICO DE DESPESA DE PESSOAL;

Os demonstrativos contábeis em análise não representam apropriadamente a situação fiscal da entidade.

C.2.10. INCORPORAÇÃO DE ATIVOS E PASSIVOS DE ENTIDADES EXTINTAS EM 2022.

A Origem utilizou conta de resultado para registro de incorporação de Ativo e Passivo da ETCSBC. Ausência da elaboração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL e ausência de clareza sobre os valores de incorporação nas Notas Explicativas.

- (Item C.1.8.1) - Pagamento de despesas impróprias no valor de R\$ 3.105,01, a título de juros e multas por atraso de recolhimento de parcelamento de INSS.
- (Item C.1.8.2) - Pagamento de despesas impróprias no valor de R\$ 224,31, a título de juros e multas por atraso de recolhimento de parcelamento de FGTS.



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



A Origem juntou sua defesa no evento nº 108, sendo que, no caso das falhas citadas pela fiscalização nos itens C.1.1 e C.1.2.3; C.1.7.1; C.1.7.2; C.1.7.3; C.1.7.4; C.1.7.5; C.1.7.6; C.1.7.7; C.1.7.8, C.1.10.1.1; C.1.10.1.2; C.1.10.1.3 e C.2.10 ela relatou seu entendimento afastando e/ou corrigindo os equívocos existentes.

Considerando que a maioria dos apontamentos da fiscalização diz respeito a falhas formais de divergências de informações, considerando os resultados contábeis positivos do exercício, considerando a boa saúde econômico-financeira das contas do Município, considerando ainda a inexistência de irregularidade grave da nossa área de atuação capaz de macular as contas num todo, acreditamos que os esclarecimentos possam ser aceitos e ser recomendado à Origem que adote medidas com o intuito de evitar idênticos apontamentos nos exercícios vindouros.

Quanto a nota “C” (Baixo Nível de Adequação) do I-Planejamento, a nosso ver, também pode ser objeto de recomendação a Origem para adoção de medidas no sentido de elevar o nível de seu planejamento.

Em relação às alterações orçamentárias em 43,54%, entendemos ainda que possa ser recomendada à Origem novamente o aprimoramento do planejamento para que o percentual de modificação orçamentário não extrapole os limites inflacionários, nos termos dos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015.



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



Em caso análogo, esse foi o entendimento da E. Segunda Câmara, Sessão de 16/08/2016, na análise das contas do exercício de 2014 do Executivo Municipal de Três Fronteiras (TC 178/026/14), cuja movimentação orçamentária atingiu a 85,68% da despesa fixada inicial.

Quanto ao pagamento de acréscimos de juros e multas por atraso de recolhimento de parcelamentos de INSS (R\$ 3.105,01) e FGTS (R\$ 224,31), acreditamos que a falha possa ser relevada em razão da baixa monta envolvida.

Diante do exposto, não vejo questão de ordem contábil que possa comprometer as contas do exercício de 2022 da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. Ressalto, contudo, que o posicionamento aqui adotado não alcança os aspectos pertinentes às demais áreas de atuação desta ATJ.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, 03 de julho de 2024.

Armando José Gonçalves

Assessoria Técnica

Processo:

TC – 004390/989/22

Órgão:

Prefeitura de São Bernardo do Campo

Senhora Assessora Procuradora-Chefe:

Em exame as contas da **Prefeitura de São Bernardo do Campo**, exercício de **2022**, prestadas pelo Chefe do Executivo, em cumprimento à determinação constitucional.

A instrução inicial da matéria foi feita pela Equipe Fiscalizadora da DF-3, cujo relatório aborda procedimentos de gestão envolvendo aspectos administrativos, econômicos, financeiros, contábeis e patrimoniais (evento 64).

Em virtude dos apontamentos anotados naquele documento, o Sr. Orlando Morando Junior na condição de Responsável foi regularmente notificado (ev.68), apresentando a Prefeitura justificativas no evento 108.

É o relatório.

Verifico que a Prefeitura obteve, nos 4 (quatro) últimos exercícios apreciados, PARECER FAVORÁVEL à aprovação de suas contas, examinadas nos Processos TC – 007343/989/20 (2021); TC – 003360/989/20 (2020); TC- 5012/989/20 (2019) e TC– 4671/989/18 (2018).

A Prefeitura atendeu ao disposto no artigo 212, caput, da Constituição Federal, com investimentos na **Educação** da ordem de **26,56%** das receitas resultantes de impostos.

Recursos do **FUNDEB**, foram adequadamente destinados aos profissionais do **magistério (74,02%)**, dando cumprimento ao art. 212-A, XI, da Constituição Federal e ao art. 26 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Por outro lado, Setor Técnico após ajustes (ev.117), reconheceu a correta utilização de **99,49%** na proporção de 92,84% até 31/12/2020 e 6,65% no primeiro quadrimestre de 2023, e consequente deficiência de **0,51%**¹ para atingir 100%, evidenciando o desatendimento ao artigo 25, “caput” e §3º, da Lei Federal nº 14.113/2020.

¹ Deficiência apurada na aplicação dos recursos do FUNDEB perfeit R\$ 2.625.442,49

Nesse sentido, observou o ilustre expert., que esta Casa possui jurisprudência relevando a mácula na utilização dos recursos do FUNDEB, quando a deficiência corresponde a pequeno valor comparado com o total comprovadamente aplicado, sem prejuízo de determinação à Administração Municipal para que aplique o valor faltante em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício subsequente ao trânsito em julgado do respectivo parecer (exemplificando, cito o TC-7343/989/20, decisão proferida na sessão de 10/10/2023, que corresponde às contas anuais de 2021, do memo Prefeito de São Bernardo do Campo).

Propôs, ainda, que seja reforçada a recomendação à Origem, consignada no TC-7343/989/20 (contas de 2021), para que definitivamente abstenha-se “de incluir despesas com inativos no câmpulo dos mínimos constitucionais e legais de aplicação no Ensino”.

De minha parte, acompanho o entendimento de meu predecessor e também permito-me citar Decisões da Casa que têm relevado faltas da espécie, de sorte que me parece possível relevar o procedimento, com determinação à Prefeitura para que proceda a aplicação do valor faltante.

Nesse sentido as Decisões proferidas nos autos dos processos TC-1652/026/13; TC - 1442/026/11, TC-1897/026/13, TC-2054/026/13; TC-1042/026/11, TC-1334/026/11, 1771/026/13 e 2290/026/15 e recentes nos TC-4638/989/18; TC-4187/989/18; TC-6403/989/16; TC-6357/989/16, TC-4078/989/18; TC-4363/989/18; TC-4583/989/18 e TC-6500/989/16.

Afora isto, a Prefeitura observou a regra do artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/2012, diante da aplicação de **22,99%** da receita de impostos nas **ações e serviços públicos de saúde**.

Sobre o item C.1.8. – **Encargos**, houve recolhimentos dos encargos sociais, dispondo o Município do Certificado de Regularidade Previdenciária, emitido por via judicial (Evento 13.72 do TC-002397.989.22-9).

Acompanho entendimento do ilustre expert de Economia sobre observações constantes do laudo diante das explicações oferecidas, inclusive no que toca a recomendação para que a Origem observe com rigor o prazo de recolhimento a fim de se evitar o pagamento de encargos moratórios.

Despesas com pessoal e reflexos, após ajustes efetivados pelo setor de Cálculos, encontram-se de acordo com o limite estabelecido na letra “b”, inciso III, do artigo 20 da L.R.F., correspondendo a **42,03%** do total das receitas correntes.

Embora pagas as despesas com **Precatórios** – C.1.7., consta do relatório desacertos praticados pelo Ente fiscalizado que foram justificados e aceitos pelo Setor abalizado.

Consta do relatório que a **Transferência à Câmara dos Vereadores - C.1.9.**, observou o limite do Artigo 29-A, da Constituição Federal.

Com relação aos **Subsídios dos Agentes Políticos - C.1.12.** (fls. 102/103) a Fiscalização não verificou pagamentos maiores que os fixados.

Quanto à série histórica de classificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) o município possui a seguinte:

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021	2022
IEG-M	B	B	C+	B
i-Planejamento	B	B	C	C
i-Fiscal	B	C	B	C+
i-Educ	B	B+	B	B
i-Saúde	B	C+	B	B
i-Amb	B	C+	C	C+
i-Cidade	B	B+	C+	C+
i-Gov-TI	B+	B+	B	A

No exercício examinado, **São Bernardo Campo** retornou ao conceito geral **B**, devendo continuar promovendo ações para melhora dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade impressos à aplicação dos recursos públicos, adotando medidas objetivando melhorar os índices apurados, em especial os conceitos indicados pelos índices C e C+.

Verifica-se, ainda, que os **i-Saúde e i-Educ**, apresentaram conceito **B** e o **i-Gov-TI** conceito **A**.

Explicações com relação aos itens

A.5. Fiscalização da Atuação do Controle Interno; A.6. Obras Paralisadas; C.1.10.1.1. Despesas Decorrentes Da Contratação Indireta De Mão De Obra Da Saúde, Via Contratos De Gestão E Convênios Com Terceiro Setor; C.1.11. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos; C.2.1. Processos de Licenciamento Ambiental; C.2.5. Tesouraria / Bens Patrimoniais; C.2.6. Contrato de Rateio em Consórcio Público; C.2.7. Desvinculação De Receita Corrente De Fundos Municipais; C.2.8. Contingências Judiciais; C.2.10. Incorporação de Ativos e Passivos de Entidades Extintas em 2022; podem de maneira geral serem recepcionadas, com proposta que no próximo roteiro se verifique medidas anunciadas.

Relativo aos itens **E.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal; E.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP; F.1. Perspectivas de Atingimento dos Objetivos De Desenvolvimento Sustentável –ODS; e F.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.** Considerando as justificativas e providências regularizadoras comunicadas, proponho, de uma forma geral, sejam relevadas as impropriedades anotadas, sem embargo de recomendação para que a Origem se abstenha das práticas impugnadas.

Dependências de Cálculo e Economia não verificaram questões que possam comprometer a matéria em análise.

Conclusão

De todo modo, considerando que foram observadas as regras impostas à Administração no que tange aos investimentos mínimos e limites reclamados pela Carta Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal e, diante dos resultados contábeis considerados satisfatórios pelo Setor Especialista, concluo pela emissão de **Parecer Favorável** as contas da Prefeitura Municipal de **São Bernardo do Campo**, referentes ao exercício de **2022**, sem embargo das recomendações propostas ao longo desta manifestação.

À consideração de Vossa
Senhoria.

A.T.J. 11 de julho de 2024.

Paulo Sergio de Souza Loureiro
Assessoria Técnica

Processo nº: TC-004390.989.22-6
Prefeitura Municipal: São Bernardo do Campo
Prefeito (a): Orlando Morando Júnior (01/01 a 05/06/2022; 09/06 a 21/12/2022; 24/12 a 31/12/2022)
Estevão Edmar Haddad Camolesi Junior (06/06 a 08/06/2022; e 22/12 a 23/12/2022)
População estimada¹: 810.729 habitantes
Porte do Município²: Grande
Receita Corrente Líquida (RCL)³: R\$ 4.850.880.664,12
Exercício: 2022
Matéria: Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício	1,40%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	10,61%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS – Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS – Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS – Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS – Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Sim
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Sim
RPPS – Relação da situação do RPPS com as contas do Ente	Favorável
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO – Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	42,03% ⁴
LRF – Atendido o art. 21, I e III, da LRF?	Sim

¹ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>.

² Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

³ Evento 64.271, fl. 03.

⁴ Conforme ATJ-CAL (evento 126.1, fls. 45/46).



ENSINO – Aplicação na Educação - artigo 212 da CF (Limite mínimo de 25%)	26,56%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	92,84%
ENSINO – Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Não ⁵
ENSINO – Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	74,02%
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicada em despesas de capital no percentual mínimo de 15%?	Não se aplica
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicado em educação infantil conforme Indicador para Educação Infantil (IEI)?	Não se aplica
SAÚDE – Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	22,76%

Preliminarmente, ressalte-se que as contas da Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base nos subitens 1.3.2 e 4.5.2.1 da Ordem de Serviço SDG nº 01/2022, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas no relatório anexado eletronicamente nos eventos 15.96 (1º quadrimestre) e 36.42 (2º quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração, dentro do próprio período, a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de governo, apesar de se apresentarem dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados por esse egrégio Tribunal de Contas, reúnem falhas que demandam ações corretivas.

A despeito das conclusões externadas pela Assessoria Técnica (evento 126), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Compromete os presentes demonstrativos o **déficit de aplicação dos recursos recebidos do Fundeb**, em afronta ao art. 25, *caput* e § 3º, da Lei n 14.113/2020.

A valoração empreendida pela inspeção (evento 64.271, fls. 263/266), ratificada pela douta Assessoria Técnica de Cálculos (evento 126.1, fls. 47/50), assinala que houve a utilização de 99,49% do Fundeb, na proporção de 92,84% até 31/12/2021 e 6,65% no primeiro quadrimestre

⁵ Conforme ajustes da Fiscalização (evento 64.271, fls. 263/266), ratificados pela ATJ-CAL (evento 126.1, fls. 47/50).



de 2023, resultando na deficiência de R\$ 2.625.442,49 (0,51%), em razão da glosa de valores despendidos com licenças-prêmio indenizadas a aposentados (art. 212, § 7º, da CF/88).

Aliás, as mesmas falhas na contabilização de despesas vinculadas à educação são recorrentes, tendo sido observadas nos exercícios 2020 (TC-3360.989.20) e 2021 (TC-7343.989.20), prática que fere os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (artigos 83, 85 e 89 da Lei 4.320/1964), bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Com a devida vênia ao entendimento da douta Assessoria Técnica – Cálculos (evento 126.1, fl. 50), a ocorrência de insuficiência de pequena monta, no entendimento do Ministério Público de Contas, não é capaz de afastar a falha.

Ressalte-se que a não utilização de todo o Fundeb é ocorrência de grande envergadura no contexto das contas municipais, **não havendo qualquer margem legal para a aplicação parcial desses valores**. É nesse sentido o entendimento desse Tribunal de Contas, que reiteradamente já se posicionou desfavoravelmente em situações análogas:

[Prefeitura de Leme, Fundeb: **99,81%**] Restou, portanto, um saldo não aplicado do FUNDEB de R\$86.760,76, correspondente a 0,19%, decorrente de glosas de restos a pagar cancelados.

Embora seja um valor pequeno se comparado ao total recebido, ressalto que o Executivo de Leme já teve as contas de 2013, 2015 e 2016 reprovadas pela não aplicação integral dos recursos provenientes do FUNDEB, indicando comportamento contumaz da Administração. Por esse motivo, mesmo tendo a Prefeitura aplicado ao menos 95% do FUNDEB no próprio exercício, a falha não pode ser relevada e impõe a emissão de parecer desfavorável à aprovação das Contas de 2017. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-6782.989.16, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 26.03.2019, v.u.)

[Prefeitura de Leme, Fundeb: **99,76%**] Outra questão que pesa sobre as contas diz respeito a não aplicação integral dos recursos do FUNDEB.

*Nesse caso, consoante atestou o setor responsável de ATJ, houve a aplicação de **99,76%** do FUNDEB recebido na proporção de 99,59% até 31/12/2016 e 0,17% no primeiro trimestre/2017, permanecendo a deficiência de R\$102.972,71 (0,24%), descumprindo o preceituado no artigo 21, § 2º, da Lei Federal n. 11.494/2007. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-4304.989.16, Rel. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, j. 11.09.2018, v.u., destaques no original)*

[Prefeitura de Irapuã, Fundeb: **99,77%**] Em que pesem os avanços nos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, as alegações de defesa apresentadas não foram aptas a elidir as falhas graves que maculam as contas, quais sejam, gasto com pessoal superior ao limite de 54%, insuficiência no pagamento dos precatórios, descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e não aplicação integral do FUNDEB (99,77%). (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-3923.989.16, Rel. Substituto de Conselheiro Josué Romero, j. 25.09.2018, v.u., destaques no original)



[Prefeitura de Embu-Guaçu, Fundeb: **99,18%**] *No ensino, foi deixado de aplicar a totalidade dos recursos advindos do FUNDEB, não obedecendo, ao disposto pelo artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/2007. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-4288.989.16, Rel. Cons. v, j. 09.10.2018, v.u., destaques no original)*

[Prefeitura de Rubinéia, Fundeb: **99,36%**] *NO MÉRITO, as alegações da defesa, nesta fase processual, não alteraram o juízo do Parecer recorrido, pois, não houve a comprovação da integralidade do valor residual aplicado no FUNDEB (0,64% = R\$9.443,50), restrito a 99,36%, desatendendo os termos do §2º do referido diploma legal, conforme devidamente atestado pelo setor de cálculos da ATJ em que o saldo indicado pela defesa na conta vinculada (R\$ 16.743,72) não comprova o valor devido e, no exercício seguinte, o montante empenhado acima da receita foi tratado como parcela executada com recursos próprios. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-2246/026/15, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 09.05.2018, trânsito em julgado em 08.06.2018, v.u.)*

[Prefeitura de São Lourenço da Serra, Fundeb: **99,74%**] *O ensino municipal mereceu aplicação do valor equivalente a 25,37% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF) e 64,48% dos recursos do FUNDEB constituíram a quantia destinada aos profissionais do Magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII do ADCT. Entretanto, falha capaz de macular a totalidade dos demonstrativos examinados exsurge da utilização de 93,45% do montante advindo do FUNDEB, até 31.12.15, aquém, portanto, do mínimo (95%) estabelecido no artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07. Promovidos os devidos ajustes (exclusão do valor despendido com pessoal em desvio de função – R\$14.447,52) e, ainda que se considere a parcela diferida (R\$360.206,38 – 6,29% do montante transferido ao município), a aplicação total, observada no encerramento do primeiro trimestre de 2016, restringiu-se a 99,74% das verbas repassadas no exercício (2015), contrariando, da mesma forma, o disposto no supradito dispositivo legal. (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-2687/026/15, Rel. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, j. 12.09.2017, trânsito em julgado em 22.11.2017, v.u.)*

[Prefeitura de Itapevi, Fundeb: **99,29%**] *Motivaram o Parecer Desfavorável a insuficiente aplicação de recursos no Ensino global, correspondente a 23,85% e a falta de destinação da integralidade dos recursos do FUNDEB, atingindo o percentual de 99,29% em decorrência do desajuste do empenhamento das despesas a esse título. Quanto às razões recursais, acolho as posições convergentes da instrução, especialmente a do Setor de Cálculos de ATJ, que analisou minuciosamente os ajustes efetuados mantendo seu entendimento de Primeira Instância, exceção feita somente à necessidade de inclusão da glosa relativa às despesas com a execução de proteção acústica e do forro de gesso no teatro do Centro de Formação dos Professores (R\$146.614,86), por conta da comprovação pelos recorrentes de que o reempenhamento no código “110.000” (NE. nº 4406) não integrou o rol de gastos com a Educação, tendo sido equivocadamente impugnado inicialmente. No tocante aos demais ajustes, não há como acolher a inclusão das despesas pleiteadas, na medida em que não reconhecidas ou comprovadas como computáveis à conta do ensino e do Fundeb, pelos exatos motivos expostos pela Assessoria de ATJ às fls. 974/982, que acolho como razões de decidir. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-0269/026/14, Rel. Cons. Renato Martins Costa, Relator, j. 25.10.2017, trânsito em julgado em 21.11.2017, v.u.)*

[Prefeitura de Coronel Macedo, Fundeb: **99,24%**] *No tocante à aplicação dos recursos do Fundeb, inobstante o voto de Primeira Instância ter assinalado desatendimento ao artigo 21, caput e §2º, da Lei Federal nº 11.494/07, nenhuma documentação foi apresentada para contrariar tal entendimento ou comprovar gastos dos recursos do fundo (R\$14.566,09) com a educação. Tampouco merece acolhimento o pleito de compensação do valor excedente aplicado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a cobertura de insuficiente aplicação do FUNDEB, uma vez que este Tribunal deliberou não mais admitir qualquer forma de integralização das aplicações do FUNDEB que não guardem rigorosa observância*

ao disposto no art. 21, §2º, da Lei nº 11.494/2007, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal, nos termos da Deliberação TC-A nº 24.468/026/11 [...]” (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-0229/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 29.11.2017, trânsito em julgado em 30.01.2018, v.u.)

[Prefeitura de Potim, Fundeb: **99,78%**] Não vejo como dissentir das manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e de MPC.
Na instrução processual, foram apontadas falhas, dentre as quais se destaca a insuficiente aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB no período (99,78%).
Conforme ressaltou Assessoria Técnica (fls. 235/241), a jurisprudência da Casa não tem tolerado deficiências decorrentes da falta de aplicação da parcela diferida no caso em que a administração não tenha realizado gasto que beneficiasse o setor educacional. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-0585/026/14, Rel. Substituto de Conselheiro Samy Wurman, j. 20.09.2016, trânsito em julgado em 01.02.2016, v.u.)

Já no tocante à **gestão da saúde municipal**, embora tenha aplicado os recursos acima do limite constitucional mínimo (22,76%), em cumprimento aos artigos 77, III c/c § 4º do ADCT da CF/1988, verificou-se que todos os recursos próprios aplicados no setor foram repassados à Fundação do ABC – FUABC, por meio dos Contratos de Gestão nº 001/2018 e nº 002/2018 (evento 64.271, fls. 63/65).

Inobstante o reconhecimento de que as atividades de saúde não sejam privativas do Poder Público (conforme preveem a própria Constituição Federal, no art. 199, § 1º, e a Lei Federal 8.080/90, ao disporem sobre a participação **complementar** das instituições privadas no SUS, mediante contrato de direito público ou convênio), o ponto merece especial atenção por parte desta Corte.

É que a saúde é, nos termos do art. 196 da Constituição, direito de todos e dever do Estado, o qual tem a obrigação de prestá-la diretamente, admitindo-se a atuação da iniciativa privada apenas em caráter complementar. Ou seja, mesmo que o art. 199, § 1º da CF permita a celebração de contrato ou convênio com particulares para a prestação do serviço de saúde, não se pode olvidar que a celebração de tais ajustes apenas permanece nos limites constitucionais enquanto presente o seu caráter complementar. Em outras palavras, não se admite a utilização do dispositivo constitucional para que se dê um ar de legalidade a eventual esvaziamento da prestação direta do serviço de saúde pelo Estado, por meio da transferência de recursos a particulares.

Reforçando a obrigação da prestação direta da saúde pelo Estado e evidenciando a natureza tão só complementar da participação privada, o art. 24 da Lei nº 8.080/90 apenas



admite a utilização de recursos do SUS para a celebração de convênios ou contratos com a iniciativa privada, quando as disponibilidades do ente se mostrem insuficientes, *in verbis*:

Lei 8080/90, art. 24, Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Tratando do tema, Gilson Carvalho, em “Terceirização de ações e serviços de saúde: limites da licitude” cita Lenir Santos, para quem:

“O poder público, na saúde, só deve contratar serviços de terceiro quando os seus forem insuficientes para garantir a saúde da população. E o fato de ser possível a contratação de serviços de assistência à saúde de forma a complementar o serviço público não significa que o poder público deverá deixar de ter os seus próprios serviços de saúde para só adquiri-los de terceiros; tampouco que ele abra mão dos seus próprios serviços, extinguindo-os ou transferindo-os a terceira pessoa jurídica para executá-los.

Se extinguir serviço de saúde com o único objetivo de transferi-lo para o particular, haverá burla à Constituição e à Lei 8.080/90 (art. 24); se transferir o próprio serviço público para terceiro o gerenciar, estará abrindo mão de sua função pública, que é a de prestação de serviços de saúde. Como bem assevera Celso Antonio Bandeira de Mello, ao comentar a saúde e as OSs, que sendo a saúde um dever do Estado, essa circunstância o impede de se despedir dos correspondentes encargos de prestação pelo processo de transpassá-los a organizações sociais.” (grifou-se)

Como fica evidente, a possibilidade da celebração de ajustes com entidades sem fins lucrativos para a prestação do serviço de saúde não exonera o dever do poder público de buscar o aprimoramento e a expansão dos serviços próprios estatais, uma vez que não é dado ao ente público a possibilidade de abdicação de sua obrigação constitucional de promover diretamente o direito fundamental de acesso à saúde.

Corroborando tal entendimento, a renomada administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que:

“É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado [art. 199, § 1º], permite a participação de instituições privadas **de forma complementar**”, o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assuma a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestada por um hospital público ou por um centro de saúde; o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades-meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas, etc.; nesses casos, estará transferindo apenas a **execução material** de determinadas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional.

A Lei n.º 8080, prevê, nos arts. 24 a 26, a participação complementar, só admitindo-a quando as disponibilidades do SUS ‘forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área’, hipótese em que a participação complementar ‘será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público’ (entenda-se, especialmente, a Lei n.º 8.666, pertinente a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública



prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 8ª ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2011, pp. 228-229).

A falta de assunção direta de grande parte das obrigações na área de saúde, como já dito, vem acompanhada de uma série de apontamentos, que maculam a boa gestão do setor de Saúde municipal (evento 64.271, fls. 62/90): i) falta de comprovação da eficácia e efetividade em 88,54% das ações em saúde, sendo 07 (sete) dessas ações relacionadas à extensão e à qualidade dos serviços entregues à população, embora tenha sido dispendido mais do que o previsto na dotação inicial do Contrato de Gestão nº 002/2018; ii) diversas métricas não alcançadas, como o percentual de consulta de profissionais de nível superior no pronto atendimento de psiquiatria e a quantidade de exames de endoscopia e colonoscopia no SADT; iii) falta de fidedignidade das informações disponibilizadas pela Organização Social no relatório de atividades; iv) falta de leitos no sistema de saúde, com 71 internações irregulares, por mais de 24 horas, em ofensa ao disposto no art. 5º, VIII, da Portaria nº 10, de 03/01/17, do Ministério da Saúde; v) demanda reprimida, com pacientes na fila de espera desde 18/09/2012 para “Próteses Totais e Removíveis” e desde 08/10/2020 para “Cirurgia Geral”; vi) ausência de qualificação mínima dos profissionais médicos para atuação nas UPAs; vii) contratação de parentes de agentes políticos pela FUABC; e viii) falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB em todas as UPAs e necessidade de reparos em algumas delas.

Aliás, a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros não se restringiu aos estabelecimentos de saúde, tendo sido observada também em unidades de ensino, almoxarifados, Paço Municipal e outros prédios ocupados pelas secretarias (evento 64.271, fls. 59/61, 87 e 253). Tal irregularidade, de natureza reincidente⁶, não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que submete a população local, e que vem sendo rechaçada de forma reiterada por este Tribunal de Contas e pelo Poder Judiciário⁷.

Noutro norte, merece destaque o baixo desempenho do **i-Planejamento**, que permaneceu no pior patamar (nota C – baixo nível de adequação). Vale pontuar que a falta de

⁶ TCs 4671.989.18, 5012.989.19, 3360.989.20 e 7343.989.20.

⁷ Ações civis públicas nºs 0005655-45.2015.8.26.0157, 1014631-07.2018.8.26.0161 e 1014095-93.2018.8.26.0161.



um planejamento adequado propicia a reprodução viciosa do ciclo de incorreções, resultando, sobremaneira, em um baixo nível de efetividade das políticas públicas.

Não por acaso, as alterações promovidas na peça orçamentária corresponderam a 43,54% da despesa inicialmente fixada (evento 64.271, fl. 185), percentual desarrazoado, vez que muito superior à inflação oficial registrada no período (de 5,79%, IPCA/IBGE). Aludida disparidade serve de forte indício acerca das deficiências nos métodos de planejamento adotados pela Administração.

Dessa forma, em consonância com as Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas – **OI-MPC/SP nº 02.01**⁸, “concorrem para emissão de parecer desfavorável as excessivas alterações orçamentárias realizadas no exercício, na medida em que sinalizam dissonância entre as principais peças do orçamento, evidenciando **planejamento precário** ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal”.

Corroborando para o juízo de reprovação dos presentes demonstrativos a série de **falhas nas demonstrações contábeis da Prefeitura**, bem caracterizadas nos itens C.1.2.3, C.1.7.1, C.1.7.2, C.1.7.3, C.1.7.4, C.1.7.5, C.1.7.6, C.1.7.7, C.1.7.8, C.1.10.1.1, C.1.10.1.2, C.1.10.1.3, C.2.3.4, C.2.4.2, C.2.5.2, C.2.9 e C.2.10, em ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64).

Se não bastasse, a Fiscalização constatou **divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP/IEG-M** (evento 64.271, itens B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.6, B.7, C.1.2.3, C.1.7.2, C.1.7.3, C.1.7.4, C.1.7.5, C.1.7.6, C.1.7.8, C.2.3.1 e E.2), em inobservância ao Comunicado SDG nº 34/2009. Tal espécie de ocorrência, objeto de recomendação dessa E. Corte no âmbito das contas municipais de 2018, prejudica o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação de valores.

A bem da verdade, as irregularidades mencionadas acima, em seu conjunto, não podem ser vistas como meros erros formais ou de menor relevância. Pelo contrário, as falhas contábeis, sobretudo em sua repetição e abrangência, revelam uma fragilidade grave nos

⁸ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado de 12.04.2023, estão disponíveis no site oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



controles internos e no cumprimento dos preceitos da legislação vigente. Tal situação não apenas compromete a confiabilidade dos dados apresentados, mas também impede o controle eficaz da execução orçamentária e a correta análise da saúde financeira do ente público.

Ressalte-se, ainda, que a gravidade das falhas aqui relatadas transcende a simples correção técnica, exigindo uma ação enérgica por parte desta Corte de Contas e, sobretudo, uma mudança substancial nos procedimentos administrativos da Prefeitura para evitar a perpetuação de tais desvios.

Por fim, em uma perspectiva operacional sistêmica, os demonstrativos das presentes contas são agravados pelo inadequado funcionamento do **Sistema de Controle Interno** da Municipalidade, haja vista a ocorrência dos seguintes desacertos: i) ausência de regulamentação do setor; ii) ausência de vinculação do Controle Interno diretamente ao mandatário do Poder Executivo; e iii) falta de planejamento para o exercício de algumas atividades de controle interno previstas no art. 35 da Constituição do Estado de São Paulo (evento 64.271, fls. 10/19).

Caso operasse segundo os ditames dos artigos 31, 70 e 74 da CF/1988, o Controle Interno poderia ter evitado grande parte das falhas apontadas pela Fiscalização, uma vez que permitiria ações preventivas, de correção e de aperfeiçoamento da gestão.

Registra-se que a inefetiva atuação do controle interno já foi objeto de determinações e recomendações nas contas dos exercícios **2017** (TC-6914.989.16), **2018** (TC-4671.989.18), **2019** (TC-5012.989.19), **2020** (TC-3360.989.20) e **2021** (TC-7343.989.20), revelando a natureza reincidente da falha.

Ainda nessa seara, a Fiscalização apurou que não há cargo efetivo de Controle Interno no Município, de modo que o responsável pelo setor exerce função (cargo em comissão), em inobservância à jurisprudência do STF (Recurso Extraordinário nº 1.264.676); e, embora seja servidora ocupante de cargo efetivo, cumula suas funções do cargo de Procurador Jurídico com as de Controlador Interno (evento 64.271, fls. 11/13).

Além de não conferir ao responsável pelo setor a necessária autonomia e independência para o exercício das funções, tal situação contraria o princípio da segregação de

funções, que se fundamenta nos princípios da legalidade, moralidade e eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF/1988).

A separação de funções é diretriz básica do sistema de controle interno, visando evitar que atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações sejam realizadas por um mesmo servidor. Portanto, o desempenho das atribuições de controle interno, além de pressupor dedicação integral do respectivo servidor designado a tal tarefa, exige autonomia na estrutura administrativa de forma a desenvolver ações de fiscalização, controle e acompanhamento de todas as áreas da administração.

Dessa forma, ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da ordem jurídica, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.5** – deficiências no eixo do Controle Interno, na contramão do que dispõe os artigos 31, 70 e 74 da CF/1988 (REINCIDÊNCIA);
2. **Itens B.1, B.1.1 e B.1.2** – deficiências no eixo do Planejamento municipal, reveladas pela permanência do indicador setorial no último patamar possível no âmbito do IEG-M (nota “C” – baixo nível de adequação);
3. **Itens B.1, B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.6, B.7, C.1.2.3, C.1.7.2, C.1.7.3, C.1.7.4, C.1.7.5, C.1.7.6, C.1.7.8, C.2.3.1 e E.2** – falta de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP, em ofensa aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil, indo de encontro ao Comunicado SDG nº 34/2009 (REINCIDÊNCIA);
4. **Itens B.3.2, B.4.8 e C.2.5.3** – ausência de AVCB em diversos imóveis ocupados pela Prefeitura (REINCIDÊNCIA);
5. **Itens B.4.1, B.4.2, B.4.3, B.4.4, B.4.5, B.4.6, B.4.7 e B.4.8** – elevado índice de terceirização da saúde (100%), em contrariedade à primária prestação e gestão dos serviços de saúde pelo Estado, assegurada nos termos do art. 196 da Constituição Federal, agravada pelas inúmeras falhas apontadas no setor;
6. **Item C.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias no transcorrer do exercício, correspondente a 43,54% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
7. **Itens C.1.1, C.1.2.3, C.1.7.1, C.1.7.2, C.1.7.3, C.1.7.4, C.1.7.5, C.1.7.6, C.1.7.7, C.1.7.8, C.1.10.1.1, C.1.10.1.2, C.1.10.1.3, C.2.3.4, C.2.4.2, C.2.5.2, C.2.9 e C.2.10** – falhas nos registros

contábeis, ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos; e

8. **Item D.1** – deficitária aplicação dos recursos do Fundeb, em descumprimento do art. 25, *caput* e §3º, da Lei 14.113/2020.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.4** – sane as falhas apontadas no âmbito das Fiscalizações Ordenadas (Resíduos Sólidos; Educação – Infraestrutura e Programas Suplementares; Organizações Sociais – Saúde);
2. **Itens B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.6, B.7 e F.1** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEG-M, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
3. **Itens B.2.1, B.2.2, B.2.3, B.2.4 e B.3.1** – aprimore a elaboração das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA);
4. **Item B.2.5** – promova a atualização da Planta Genérica de Valores (PGV);
5. **Item B.2.6** – divulgue os resultados socioeconômicos alcançados com as renúncias fiscais concedidas, dando cumprimento ao art. 11 da LRF e ao art. 6º, I, da Lei Federal nº 12.527/2011;
6. **Itens B.3.1, B.5.1, B.5.2, B.5.3, B.5.4, B.6.1, B.7.1, B.8, B.8.3, B.8.4 e B.8.5** – aperfeiçoe a elaboração e execução das políticas voltadas à educação, meio ambiente, infraestrutura, tecnologia da informação e habitação;
7. **Itens B.8, B.8.1, B.5.2, B.5.3 e B.5.4** – aprimore as políticas públicas na área do meio ambiente, devendo: buscar atingir as metas de tratamento de esgoto previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico; promover a revisão do Plano Municipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; e sanar os problemas de poluição nos corpos d'água e de descarte irregular do lixo;
8. **Item C.1.3** – promova a correta aplicação dos recursos decorrentes de transferências especiais e preste as informações dos valores executados na Plataforma +Brasil;
9. **Itens C.1.8.1 e C.1.8.2** – efetue tempestivamente o recolhimento dos encargos sociais, evitando o gasto desnecessário com multas e juros de mora;
10. **Item C.1.11** – evite a habitualidade do serviço extraordinário, em prestígio aos princípios da economicidade e da eficiência, restringindo a contratação de trabalho em sobrejornada a situações excepcionais;



11. **Item C.2.1** – sane as falhas observadas nos processos de licenciamento ambiental;
12. **Itens C.2.3.2, C.2.3.3, C.2.3.5, C.2.3.6, C.2.3.7 e C.2.3.8** – corrija os desacertos observados no setor de arrecadação municipal, evitando a perda de receitas devido à falta de normatização e planejamento adequado;
13. **Item C.2.4.1** – aprimore o seu sistema de cobrança da dívida ativa, adotando cobranças dos créditos por meio de protesto extrajudicial ou ajuizamento de execuções fiscais e atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF;
14. **Item C.2.5.2** – promova a avaliação de bens tangíveis e permanentes, obedecendo os artigos 94 a 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 c/c Decreto Municipal nº 17.368/2011;
15. **Item C.2.6** – adote medidas visando o repasse dos valores devidos ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC;
16. **Item D.1.4** – abstenha-se de incluir valores despendidos com inativos da educação básica nos mínimos constitucionais e legais do Ensino; bem como promova a integral aplicação dos recursos financeiros do salário educação;
17. **Item D.1.5** – garanta a efetiva atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS;
18. **Item E.1** – observe as normas de transparência vigentes; e
19. **Item F.2** – cumpra integralmente as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º⁹, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁰, sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹¹, para fins de monitoramento.

⁹ LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

§3º. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

¹⁰ LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

§4º. O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações. (destaques do MPC)

¹¹ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

É preciso, ademais, ressaltar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993.

Ademais, relevante que, diante das justificativas e/ou medidas corretivas anunciadas pela Defesa (evento 108), a Fiscalização novamente verifique, quando da inspeção sobre o próximo exercício, os apontamentos dos itens A.6 (OBRAS PARALISADAS) e C.2.8 (CONTIGÊNCIAS JUDICIAIS).

Por fim, tendo em vista a falta de AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em diversos imóveis ocupados pela Prefeitura, entre eles estabelecimentos de **ensino** e de **saúde** (evento 64.271, fls. 59/61, 87 e 253), em ofensa à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015¹² e ao Decreto Estadual nº 63.911/2018¹³, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

São Paulo, 21 de outubro de 2024.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/57

¹² Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹³ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CERTIDÕES DE TRÂNSITO EM
JULGADO nº 99584
Disponibilização: 07/02/2025
Publicação: 10/02/2025

CT CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PROCESSO: 00004390.989.22-6

ÓRGÃO:

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO BERNARDO DO CAMPO (CNPJ 46.523.239/0001-47)
 - ADVOGADO: WILSON FULAN (OAB/SP 123.261) / DOUGLAS EDUARDO PRADO (OAB/SP 123.760) / LUIZ MARIO PEREIRA DE SOUZA GOMES (OAB/SP 129.395) / SYLVIO VILLAS BOAS DIAS DO PRADO (OAB/SP 161.094) / ANDREA LUZIA MORALES PONTES (OAB/SP 210.737) / DAIANE OLIVEIRA PIMENTA BAHIA DO BONFIM (OAB/SP 333.252) / FREDERICO AUGUSTO PEREIRA (OAB/SP 352.178)

INTERESSADO(A):

- ORLANDO MORANDO JUNIOR (CPF ***.494.868-**)
 - ADVOGADO: IZABELLE PAES OMENA DE OLIVEIRA LIMA (OAB/SP 196.272) / CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES (OAB/SP 242.953) / YURI MARCEL SOARES OOTA (OAB/SP 305.226)

ASSUNTO: Contas de Prefeitura - Exercício de 2022

EXERCÍCIO: 2022

INSTRUÇÃO POR: DF-05

PROCESSO(S)
DEPENDENTES(S): 00005272.989.22-9, 00007238.989.22-2

PROCESSO(S)
REFERENCIADO(S): 00014762.989.22-6

Certifico que o r. Parecer, disponibilizada no DOE-TCESP de 15/11/2024 e Publicada em 18/11/2024, transitou em julgado em **5/2/2025**.



Excelentíssimo Presidente,

Cumprimento-vos e, ao ensejo, disponibilizamos o link de acesso à cópia do Processo eTC-00004390.989.22-6, referente à prestação de contas da **Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo**, exercício de 2022, para os fins previstos no artigo 31, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 150 da Constituição do Estado de São Paulo.

https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/FFC2265BFF978BA0C4C126F5C0A1924D/sftp/00004390989226_e_outros_0002644202507.zip

As instruções para download e visualização da cópia digital podem ser obtidas em:

https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/A8EE4869276DB800585F20C9DCE94FE2/sftp/instrucoes_copia_digital.pdf

Solicitando que este documento seja assinado para comprovação do recebimento, apresento a Vossa Excelência os protestos de distinta consideração.

Respeitosamente,

Declaro ter recebido os links indicados, assinando.



Documento assinado eletronicamente por **ADELINO DETOFOL, Diretor Técnico de Divisão**, em 10/02/2025, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 2º, inciso V, alínea "b", e no art. 6º do [Ato GP 01/2019, de 15 de janeiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Lima de Ramos, Usuário Externo**, em 17/02/2025, às 17:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 2º, inciso V, alínea "b", e no art. 6º do [Ato GP 01/2019, de 15 de janeiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.sp.gov.br/validar/>, informando o código verificador **1137617** e o código CRC **A78B905C**.



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO

(11) 3292-3377 - df03@tce.sp.gov.br

PROCESSO:	00004390.989.22-6
ÓRGÃO:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO BERNARDO DO CAMPO (CNPJ 46.523.239/0001-47) ▪ ADVOGADO: WILSON FULAN (OAB/SP 123.261) / DOUGLAS EDUARDO PRADO (OAB/SP 123.760) / LUIZ MARIO PEREIRA DE SOUZA GOMES (OAB/SP 129.395) / SYLVIO VILLAS BOAS DIAS DO PRADO (OAB/SP 161.094) / ANDREA LUZIA MORALES PONTES (OAB/SP 210.737) / DAIANE OLIVEIRA PIMENTA BAHIA DO BONFIM (OAB/SP 333.252) / FREDERICO AUGUSTO PEREIRA (OAB/SP 352.178)
INTERESSADO(A):	▪ ORLANDO MORANDO JUNIOR (CPF ***.494.868-**)) ▪ ADVOGADO: IZABELLE PAES OMENA DE OLIVEIRA LIMA (OAB/SP 196.272) / CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES (OAB/SP 242.953) / YURI MARCEL SOARES OOTA (OAB/SP 305.226)
ASSUNTO:	Contas de Prefeitura - Exercício de 2022
EXERCÍCIO:	2022
INSTRUÇÃO POR:	DF-05
PROCESSO(S)	00005272.989.22-9, 00007238.989.22-2
DEPENDENTES(S):	
PROCESSO(S)	00014762.989.22-6
REFERENCIADO(S):	

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Tratam os presentes autos das contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, exercício de 2022, cujo Parecer Prévio foi publicado no D.O.E. de 185 de novembro de 2024, com trânsito em julgado em 05/02/2025.

Nos termos do item 4.6.1 da Ordem de Serviço SDG nº 01/2025, encaminhamos cópia do processo à Câmara Municipal de São Bernardo do Campo por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI (Doc.

SEI_1137617_FISCALIZACAO__Envio_Processo_as_Camaras), juntado neste evento.

Consignamos que nessa oportunidade foi cientificada eletronicamente a atual Administração a respeito do encaminhamento do respectivo processo à Câmara Municipal (ev. 161.1).

Na DF-3.3 foram adotadas providências quanto às devidas anotações para verificações na próxima fiscalização.

Nestes termos, elevamos o processado à apreciação de Vossa Excelência.

GDF-3, em 18 de Fevereiro de 2025.

Adelino Detofol
Diretor Técnico de Divisão

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ADELINO DETOFOL. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-THK0-J02B-68L6-41FQ



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO
(11) 3292-3377 - df03@tce.sp.gov.br

PROCESSO: 00004390.989.22-6

ÓRGÃO:

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO BERNARDO DO CAMPO (CNPJ 46.523.239/0001-47)
 - ADVOGADO: WILSON FULAN (OAB/SP 123.261) / DOUGLAS EDUARDO PRADO (OAB/SP 123.760) / LUIZ MARIO PEREIRA DE SOUZA GOMES (OAB/SP 129.395) / SYLVIO VILLAS BOAS DIAS DO PRADO (OAB/SP 161.094) / ANDREA LUZIA MORALES PONTES (OAB/SP 210.737) / DAIANE OLIVEIRA PIMENTA BAHIA DO BONFIM (OAB/SP 333.252) / FREDERICO AUGUSTO PEREIRA (OAB/SP 352.178)

INTERESSADO(A):

- ORLANDO MORANDO JUNIOR (CPF ***.494.868-**)
 - ADVOGADO: IZABELLE PAES OMENA DE OLIVEIRA LIMA (OAB/SP 196.272) / CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES (OAB/SP 242.953) / YURI MARCEL SOARES OOTA (OAB/SP 305.226)

ASSUNTO: Contas de Prefeitura - Exercício de 2022

EXERCÍCIO: 2022

INSTRUÇÃO POR: DF-05

PROCESSO(S) DEPENDENTES(S): 00005272.989.22-9, 00007238.989.22-2

PROCESSO(S) REFERENCIADO(S): 00014762.989.22-6

Senhor Diretor Técnico de Divisão,

Visto. Efetuadas as devidas anotações, informo que o relatório e voto exarado pelo Exmo. Relator (Evento 139.3) servirá de subsídio ao exame das contas anuais da Prefeitura de São Bernardo do Campo, referentes ao exercício de 2024 (TC-004526.989.24-9). Quaisquer irregularidades identificadas quanto às recomendações e determinações serão devidamente reportadas no relatório a ser consignado nos autos citados.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

DF-3.3, em 18 de Fevereiro de 2025.

SAULO AUGUSTO TURBIANI MACHADO
Chefe Técnico da Fiscalização