



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC-1674.989.17-3

Fl. 1

Processo nº:	TC-1674.989.17-3
Órgão:	Fundação de Saúde do Município de Americana - FUSAME
Gestor(a):	Sergio Luis Mancini
Período	01.01.2017 a 31.12.2017
Matéria:	Balanço Geral do Exercício
Exercício:	2017

Relatório.

Em exame, nos termos do artigo 71, inciso II, c/c artigo 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, artigo 33, inciso XIII, da Constituição Estadual, e artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, as contas do gestor responsável pela Entidade em epígrafe.

A Fundação de Saúde do Município de Americana - FUSAME é entidade jurídica de direito público instituída pela Lei Municipal nº 1.534/77, alterada pelas Leis Municipais nº 2.272/1989, 2.391/1990 e 4.147/2005.

A Fiscalização (UR.03/DSF-I), em conclusão a seus trabalhos, apontou irregularidades quanto (evento 13.15, fls.25/27):

- (i) *Item 2 – COMPOSIÇÃO DA CÚPULA DIRETIVA: Não foi formalizada a declaração negativa de acúmulo de cargos pela Diretoria;*
- (ii) *Item 4.3.4 – RESULTADOS FINANCEIROS E ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: Verificamos resultado financeiro deficitário na ordem de R\$ 26.665.579,61 e existência de passivo a descoberto no montante de R\$ 129.398.145,39;*



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq



- (iii) *Item 8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: Inobservância da ordem cronológica de pagamentos em decorrência da existência de elevados valores em restos a pagar de exercícios anteriores;*
- (iv) *Item 9.1 – QUADRO DE PESSOAL: (1) Não apresentação da publicação das remunerações da Fundação e não disponibilizado e lançado o quadro de pessoal no sistema Audesp; (2) Não há norma legal fixando as atribuições dos cargos comissionados;*
- (v) *Item 9.3 – ENCARGOS SOCIAIS: (1) Recolhimento parcial das contribuições devidas em 2017 ao INSS e ao FGTS; (2) Não esclarecido os valores pendentes de recolhimento para a AMERIPREV;*
- (vi) *Item 9.4 – CONTRATAÇÕES DE AUTÔNOMOS – PGTO POR RPA: (1) Contratações recorrentes, incompatíveis com a razoabilidade necessária; (2) Despesa com médico autônomo cuja especialização está abrangida no contrato de gestão existente, gerando custos não necessários;*
- (vii) *Item 9.5 – HORAS EXTRAS SERVIDORES / JORNADA DE TRABALHO MÉDICO: (1) Realização de horas extras em desacordo com o artigo 59 da CLT; (2) Existência de médico com três vínculos públicos, condição vedada pelo art. 37, XVI, c, da Constituição Federal. O mencionado médico “trabalhou” durante uma quantidade de horas incompatíveis com a realidade (até 17 horas diárias de trabalho);*
- (viii) *Item 14.5 – CONTROLE INTERNO: Não implantação do sistema em 2017;*
- (ix) *Item 15 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS: (1) Não disponibilização do Quadro de pessoal no Audesp desatendendo às Instruções do TCE; (2) Não cumprimento de algumas recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas quando do exame das contas de 2007 e 2008*

Após notificação (evento 20.1), a FUSAME, por meio de seu Presidente, requereu prorrogação do prazo para apresentação da defesa (evento 28.1).

Solicitação deferida (evento 38.1), a Fundação apresentou justificativas que entendeu pertinentes (evento 40).

Instada a se manifestar (evento 50.1), a Assessoria Técnico-Jurídica, sob os aspectos exclusivamente técnicos de ordem econômico-financeira, opinou pela irregularidade (evento 61.1).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.





4.3.4 – Resultados Financeiro e Econômico e Saldo Patrimonial.

A Fiscalização verificou “*resultado financeiro deficitário na ordem de R\$26.665.579,61 e existência de passivo a descoberto no montante de R\$129.398.145,39.*” (evento 13.15, fls. 10).

A defesa alega que os repasses da Prefeitura não são suficientes para a manutenção integral da Fundação e que o quadro financeiro precário é consequência de gestões anteriores (evento 40.1, fls. 06/08).

Como bem destacado pela ATJ-ECO (evento 61.1), não obstante o resultado orçamentário positivo (4,09%), a situação financeira da Instituição permanece crítica, sobretudo porque vem acumulando resultados negativos ao longo dos últimos anos (evento 61.1, fls. 02/04):

Exercício	Resultado Orçamentário	Percentual	Resultado Financeiro	R\$
2017	Superávit	4,09%	Déficit	-26.665.579,61
2016	Déficit	-30,03%	Déficit	-46.786.615,21
2015	Déficit	-9,43%	Déficit	-45.322.906,88
2014	Déficit	-31,14%	Déficit	-43.022.621,98

Verifica-se, no quadro acima, que em 2016 (30,03%) e em 2015 (9,43%) a Fundação obteve resultados orçamentários negativos, que contribuíram para o agravamento do resultado financeiro, e, considerando que o senhor Sergio Luis Mancini encontra-se a frente do Instituto desde 16.03.2015, seu argumento de que o quadro financeiro precário é consequência de gestões anteriores, não merece prosperar.

Quanto ao argumento de que a receita repassada pela Prefeitura não é suficiente para a manutenção integral da Fundação, este também não merece ser relevado por esta Corte de Contas. Apesar de não definir suas receitas, à Fundação cabe a administração de suas despesas e, nesse sentido, as impropriedades destacadas nas contas em análise (itens 9.3, 9.4 e 9.5, destacados nos próximos tópicos) demonstram a desídia da Fundação em adotar medidas efetivas para racionalizar suas despesas, sobretudo por serem impropriedades já apontadas em contas pretéritas.

9.3 – Encargos Sociais.

A diligente Fiscalização revelou que houve recolhimento apenas parcial das contribuições devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no valor de





R\$47.271,61, e das contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos seguintes termos (evento 13.15, fls. 17/18):

CONTRIBUIÇÃO	DEVIDA	RECOLHIDA	EM ATRASO
PARTE PATRONAL	3.062.432,60	2.017.185,38	1.045.247,22
RETIDO DO SERVIDOR	782.150,50	713.635,02	68.515,48
TOTAL	3.844.583,10	2.730.820,40	1.113.762,70

Em sua defesa, a Fundação se limitou a argumentar que “buscou-se o parcelamento de todos os valores anteriores, visando emanar total cumprimento, mesmo não sendo do período em discussão. Ora, se tomamos o cuidado de sanar problemas antigos, de outras administrações, por óbvio todos os encargos foram devidamente quitados em 2017” e “é de rigor se concluir a observância e cumprimento dos itens 9.1 e 9.3, TUDO DEVIDAMENTE COMPROVADO NOS AUTOS E AUDITORIA OUTRORA REALIZADA” (evento 40.1, fl. 10).

Não obstante o argumento acima, fato é que a certidão acostada aos autos (evento 13.7) é uma evidência que reforça as conclusões da Fiscalização, às quais este MPC se filia, ao passo que à Fundação faltou anexar documentos que comprovem o efetivo recolhimento das contribuições, conforme alegado.

Tal falha é grave e vem sendo objeto de apontamento desde as contas de 2006¹, o que indica que o recolhimento parcial dos encargos sociais é prática recorrente da Instituição e, portanto, não merece ser relevada.

Nesse sentido, restou consignado no corpo da sentença que julgou as contas de 2014:

Outrossim, dentre as diversas irregularidades remanescentes, destaco o não pagamento de encargos sociais que, segundo sedimentada jurisprudência deste Tribunal, apresentam força suficiente para, isoladamente, impedir a aprovação destas contas.

As deficiências são capazes de agravar ainda mais a delicada situação econômico-financeira da entidade, haja vista a obrigatoriedade de recolhimento dos valores em atraso, acrescidos de multa e juros. Ainda que se alegue a ocorrência de parcelamento dos débitos, tal conduta não socorre os gestores, uma vez que não tem o condão para retroagir aos seus efeitos e apenas posterga para futuras administrações a responsabilidade de despesas que era de competência da atual

¹ 2006: 3514/026/06 – Trânsito em julgado em 04.11.2013;
2007: 3738/026/07 – Trânsito em julgado em 16.02.2011;
2008: 2180/026/08 – Trânsito em julgado em 10.07.2012;
2009: 2188/026/09 – Trânsito em julgado em 06.10.2017;
2010: 898/026/10 – Trânsito em julgado em 04.03.2016;
2011: 206/026/11 – Trânsito em julgado em 05.10.2018;
2012: 2749/026/12 – Trânsito em julgado em 16.10.2018;
2013: 646/026/13 – Trânsito em julgado em 15.04.2019;
2014: 854/026/14 – Trânsito em julgado em 24.07.2019;
2015: 4525.989.15-8 – Publicado no Diário Oficial em 05.07.2019; e
2016 – TC-926.989.16-1 – Publicado no Diário Oficial em 20.06.2019.





gestão, conforme reiteradamente vem decidindo esta E. Corte de Contas, a exemplo dos processos TC2192/026/08, TC-26857/026/08 etc.

Citadas falhas são graves e não permitem o julgamento no sentido da regularidade das contas em exame.

(TCE-SP, Sentença do Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, relativa às contas de 2014 da FUSAME, TC-854/026/14, publicada no Diário Oficial em 07.07.2017 – g.n.).

9.4 – Contratações de Autônomos – Pagamento por Recibo de Pagamento Autônomo (RPA).

A Fiscalização relatou a contratação de autônomos de forma indiscriminada, o que demonstra ausência de controle efetivo sobre o gasto de pessoal e burla ao processo seletivo (evento13.15, fls. 18/19).

A defesa alega, em síntese, que as despesas tiveram um caráter esporádico e pontual, se prestando, tão somente, ao atendimento dos munícipes (evento 40.1, fls. 11/12).

Quando se analisa o contido no Relatório de Fiscalização, percebe-se que tal argumento não merece prosperar. Conforme bem destacado pela Fiscalização, no exercício em epígrafe houve a contratação autônoma do médico ortopedista Vicente Scorza C. Von Glenn em **5 meses** do ano (janeiro, fevereiro, abril, julho e setembro) (evento 13.11), o que afasta o caráter “esporádico e pontual” alegado pela defesa.

Ademais, observando os exercícios pretéritos, constata-se que a contratação de autônomos, em substituição a servidores, possui caráter habitual para a Fundação. Essa forma de contratação vem sendo apontada desde as contas de 2006.

Nesse sentido, restou consignado no voto relativo às contas de 2015:

Por fim, observo que apesar da relevância do trabalho prestado pelos autônomos, as atividades exercidas encontram-se dentro das atividades próprias dos servidores da Fundação, destarte, presente o interesse público, uma vez que permanente contínuo e estável, ao invés de contratações de profissionais autônomos, deveriam existir estudos, planejamentos e concursos públicos, a fim de dar cumprimento ao que preceitua o artigo 37, II, da Carta Magna.

(TCE-SP, Sentença da Auditora substituta de Conselheiro Silvia Monteiro relativa às contas de 2015 da FUSAME, TC-4525.989.15, publicada no Diário Oficial em 05.07.2019)

Essa prática, além de ferir o dispositivo constitucional que prevê a investidura em cargo público mediante concurso (art. 37, II, da Constituição Federal), demonstra insuficiência do planejamento e, dado o seu caráter reincidente, não merece o beneplácito deste Egrégio Tribunal de Contas.





9.5 – Horas extras servidores / Jornada de trabalho médico.

Noticiou, a diligente Fiscalização, a realização de gastos com horas extras em desacordo com o art. 59² da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), reportando, ainda, casos em que servidores acumularam mais de 100 horas adicionais no mês (evento 13.9, fl. 06, e evento 13.15, fls. 19/21).

Em sua defesa, a Fundação argumenta que as horas extras foram eventualmente necessárias e que, diferentemente das conclusões da Fiscalização, atenderam ao disposto no art. 59 da CLT, além de não terem se tornado habituais (evento 40.1, fls. 12/13).

Em que pese tais alegações, quanto à habitualidade do pagamento, imperativo destacar que essa irregularidade vem sendo apontada desde as contas de 2015 da Entidade, constatação essa que afasta o caráter excepcional da contratação. Já em relação à afronta ao art. 59 da CLT, o volume de horas extras noticiado pela d. Fiscalização (mais de 100 horas adicionais) extrapola as duas horas diárias previstas no referido dispositivo da CLT e, portanto, esses argumentos não merecem prosperar.

Aliás, reforça-se que a ausência de moderação na autorização de horas extras desafia os princípios de eficiência e da economicidade, abrigados, respectivamente, nos artigos 37, *caput* e 70, *caput*, da Constituição Federal, além de denotar incontroversa falha de planejamento e distribuição de tarefas. A sobrejornada também é prejudicial ao interesse público na medida em que, ao exigir mais do trabalhador, combina remuneração maior pela hora trabalhada (XVI, art. 7º, da CF) com qualidade inferior do serviço prestado.

Tal pagamento, de forma habitual, inclusive, põe em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST³, que prevê direito de indenização a trabalhadores que, habitualmente, prestam serviços em jornada suplementar.

² CLT, art. 59: A duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.

³ Súmula nº 291 do TST: HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE. SUPRESSÃO. INDENIZAÇÃO. (nova redação em decorrência do julgamento do processo TST-IUJERR 10700-45.2007.5.22.0101) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 - “A supressão total ou parcial, pelo empregador, de serviço suplementar prestado com habitualidade, durante pelo menos 1 (um) ano, assegura ao empregado o direito à indenização correspondente ao valor de 1 (um) mês das horas suprimidas, total ou parcialmente, para cada ano ou fração igual ou superior a seis meses de prestação de serviço acima da jornada normal. O cálculo observará a média das horas suplementares nos últimos 12 (doze) meses anteriores à mudança, multiplicada pelo valor da hora extra do dia da supressão.”





O pagamento sistemático de horas extras, além de descaracterizar o caráter de excepcionalidade que autoriza o Administrador a retribuir o servidor por serviços realizados fora do seu turno normal de trabalho, demonstra verdadeira complementação de remuneração sem qualquer amparo legal.

Também sob este tópico, a Fiscalização apontou a existência de servidor (o médico **Lucio Pereira Duarte Junior**), acumulando quatro vínculos, sendo três deles públicos, em ofensa ao art. 37, inc. XVI, alínea 'c', da CF, o que demonstra nítido descontrole da gestão de recursos humanos da entidade (evento 13.15, fls. 21).

A defesa não se pronunciou sobre este ponto específico (evento 40.1, fls. 12/13).

Ante os indícios de descumprimento de carga horária, com ocorrência de prejuízo ao erário e pagamentos a maior ao médico, o MPC propõe a abertura de atos apartados conforme detalhado ao final.

Conclusão.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** do balanço geral em apreço, nos termos do **artigo 33, inciso III, alíneas 'b'** (infração a norma legal ou regulamentar) e **'c'** (ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), com proposta de aplicação de **MULTA**, conforme **artigos 36, caput, e 104, II**, todos da **Lei Complementar Estadual nº 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item 4.3.4** – resultado financeiro deficitário na ordem de R\$26.665.579,61;
2. **Item 9.3** – recolhimento parcial das contribuições devidas em 2017 ao INSS e ao FGTS (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Item 9.4** – contratações recorrentes de autônomos, em substituição aos servidores públicos (**REINCIDÊNCIA**);
4. **Item 9.5** – realização de horas extras em desacordo com o art. 59 da CLT;
5. **Item 9.5** - servidor com três vínculos públicos, em ofensa ao art. 37, XVI, alínea 'c', da Constituição Federal, demonstrando desídia da gestão de recursos humanos da entidade.

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 do órgão nos seguintes pontos (alertando-se os gestores, desde já, que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo de irregularidade das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual 709/1993):





1. **Item 2** – formalize a declaração negativa de acúmulo de cargos;
2. **Item 8** – observe a ordem cronológica de pagamentos;
3. **Item 9.1** – publique as remunerações da Fundação, bem como disponibilize e lance o quadro de pessoal no Sistema AUDESP;
4. **Item 9.3** – esclareça os valores pendentes de recolhimento para o Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Americana – AMERIPREV, apontados nas contas de 2016;
5. **Item 14.5** – implante o controle interno;
6. **Item 15** – atenda às recomendações do TCESP.

Ainda que a análise de contas anuais de Balanço Geral do Exercício permita o julgamento, no próprio feito, de todos os atos de gestão ocorridos no exercício, há casos em que é recomendável um maior aprofundamento da análise de tais atos, para averiguar as implicações dos fatos em sua inteireza. Desta forma, opina-se pela instrução na forma de **AUTOS PRÓPRIOS / APARTADOS**, com relação aos seguintes itens:

1. **Item 9.5** – Indícios de descumprimento de carga horária, com ocorrência de prejuízo ao erário e pagamentos a maior ao médico Lucio Pereira Duarte Junior (CRM 57278), que acumulou 4 vínculos no período, pois teria trabalhado 533,15 horas no mês de novembro de 2017 (evento 13.15, fls. 21) . Há registros de que teria, supostamente, efetuado diversos plantões seguidos no Hospital de Americana, inclusive com três plantões seguidos de 24 horas (evento 13.9, fls. 15); em 2016 referido médico também teria trabalhado mais de 24 mais de 24 horas (em todos os 30 dias do mês) ao longo do mês de setembro de 2016 (evento 17.9, fls. 22 do TC-0926.989.16).

Por fim, oportuno trazer algumas breves considerações sobre o julgamento das contas de 2016 da entidade (TC-0926.989.16-1).

Segundo se verifica, apesar de o MPC ter solicitado diligência para oitiva da Assessoria Técnica (evento 45.1 do TC-0926.989.16-1), o nobre Auditor Substituto de Conselheiro responsável pelo feito equivocadamente afirmou que o processo não havia sido selecionado para análise e de pronto efetuou o julgamento da matéria (evento 48.1 do TC-0926.989.16-1).

Via de regra, caberia ao MPC solicitar a nulidade do julgamento, nos termos do art. 279, *caput* e §1º, do Código de Processo Civil⁴. Todavia, verifica-se que, em sede recursal,

⁴ CPC, art. 279. É nulo o processo quando o membro do Ministério Público não for intimado a acompanhar o feito em que deva intervir.

§1º. Se o processo tiver tramitado sem conhecimento do membro do Ministério Público, o juiz invalidará os atos praticados a partir do momento em que ele deveria ter sido intimado.

§2º. A nulidade só pode ser decretada após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou a inexistência de prejuízo.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas**

TC-1674.989.17-3

Fl. 9

houve intervenção do MPC no feito (evento 23 do TC-15459.989.19-0), suprimindo a falta de pronunciamento do *Parquet* de Contas na primeira instância⁵. Ademais, houvesse algum prejuízo, caberia ao próprio MPC alegá-lo, conforme art. 279, §2º, do CPC⁶, o que não é o caso em referência.

É o parecer.

São Paulo, 08 de junho de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA

Procurador do Ministério Público de Contas

/63

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCE/SP. 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: 2-GV7Z-0L8Q-56UP-41ZO

⁵ Nesse sentido:

"A manifestação do Ministério Público em segundo grau de jurisdição, suprimindo a falta de pronunciamento do "parquet" em primeira instância e, a ausência de qualquer prejuízo para as partes, afasta a arguição de nulidade do processo."

STJ, 2ª Turma, REsp 167.811, j. 07.03.2002

STJ, 2ª Turma, REsp 164.478 / SP, j. 05.06.2001

⁶ CPC, art. 279, §2º. A nulidade só pode ser decretada após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou a inexistência de prejuízo.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq