

Ofício nº 1376/2021-SGMSAI02.01

Processo nº 29284/2021

Guarulhos, 04 de agosto de 2021.

A Sua Excelência o Senhor

Vereador Fausto Miguel Martello

Presidente da E. Câmara Municipal de

GUARULHOS

Assunto: **Avaliação Econômico-Financeira da PROGUARU**

Encaminho a Vossa Excelência os estudos de avaliação econômico-financeira, legal e operacional da situação atual da PROGUARU, elaborado pela FIPE, bem como os devidos esclarecimentos prestados pelo Sr. Ibrahim Faouzi El Kadi - Secretário Municipal da Fazenda, em cumprimento ao disposto no artigo 1º da Lei nº 7.879, de 21/12/2020.

Sem mais para o momento, aproveitamos a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e consideração.


EDMILSON SARLO - AMERICANO
Secretário de Governo



16:39



SECRETARIA DE FAZENDA

ps 05
29/284/2021
Kaua

OFÍCIO nº 026/2021 – SF

Guarulhos, 30 de julho de 2021.

À
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

Sr. Presidente,

Trata-se de estudo técnico realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE acerca da situação financeira e operacional da Sociedade Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - PROGUARU.

No ano de 2020 foi aprovada a Lei Municipal nº 7.879, de 21 de dezembro de 2020, autorizando as providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção da sociedade, *desde que haja a apresentação de um estudo efetuado por um instituto de notória especialização, comprovando a incapacidade financeira e a situação pré-falimentar da empresa*, para o qual a FIPE foi contratada.

Referida Lei prevê ainda que o estudo deve ser apresentado até o último dia do mês de julho de 2021 e, se o caso, a extinção da empresa deverá ser efetivada até 31/12/2021, nos termos do artigo 1º do mencionado diploma legal.

Visando dar cumprimento ao quanto contido na Lei nº 7.879/2020, a Prefeitura do Município de Guarulhos contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE para proceder aos estudos e avaliação necessários, determinados na Lei mencionada lei. 



SECRETARIA DE FAZENDA

1506
29/08/2021
Kátia

A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE é uma organização de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1973. Entre seus objetivos está o apoio ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Possui, hoje, destacada atuação nas áreas de ensino, projetos, pesquisa e desenvolvimento de indicadores econômicos e financeiros.

A FIPE analisa os fenômenos econômicos e sociais com base no instrumental teórico e metodológico da Economia, com o propósito de contribuir para:

- o debate dos problemas econômicos e sociais do Brasil;
- a expansão do conhecimento econômico;
- o desenho de contratos públicos e privados mais eficientes;
- a produção de conhecimento, dados e soluções de alto valor agregado;
- a formulação de políticas econômicas e outras políticas públicas voltadas para o aumento do bem estar;
- o crescimento econômico, o fortalecimento do sistema produtivo, o aumento da competitividade do País, a melhor distribuição da renda e a eliminação da pobreza;
- a formação complementar de profissionais de alto nível através de cursos de extensão, de aperfeiçoamento e de pós-graduação.

A notória especialização da FIPE e sua inquestionável reputação ético-profissional são de amplo conhecimento da sociedade, não só por ser uma fundação instituída em 1973, como entidade de apoio à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - USP, mas também, pelo vasto rol de trabalhos já desenvolvidos para entidades nacionais e internacionais, públicas e privadas, ao

DP



SECRETARIA DE FAZENDA

1307
29/04/2021
Katu

longo dos seus quase 50 anos de atuação. Como se verifica do sítio eletrônico da entidade¹, são centenas de Prefeituras, Secretarias de Estado, órgãos do Governo Federal, Empresas Públicas e Autarquias já atendidos pela Fipe, o que não deixa dúvida quanto à excelência dos serviços prestados pela Fundação, que desenvolveu o estudo ora apresentado.

O trabalho desenvolvido pela FIPE ao longo dos últimos meses consolidou-se em um Relatório de Diagnóstico Integrado², no qual são apresentadas as linhas gerais do trabalho desenvolvido e as conclusões obtidas a partir das análises e estudos técnicos realizados.

Por meio de vasta equipe técnica, cuja composição consta do relatório apresentado, a FIPE debruçou-se sobre questões estratégicas, técnico-operacionais e financeiras da PROGUARU, visando fornecer elementos e subsídios para o atendimento, pelo Executivo, das determinações da Lei Municipal nº 7.879/2020.

O relatório apresentado buscou avaliar a empresa de forma abrangente e registrou apontamentos relevantes a respeito dos mais diversos aspectos vinculados à viabilidade institucional da entidade, tais como:

- a) o quadro atual de insolvência da PROGUARU;
- b) o histórico de problemas abordando as contingências materializadas, dívidas fiscais e previdenciárias, fornecedores atrasados e o impacto na operação, contas a receber e provisão para perdas, agravamento dos índices de liquidez e endividamento, caracterização de situação crônica de dependência do Tesouro Municipal, inúmeras Contas reprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- c) a constituição da empresa e leis que impactam negativamente em sua operação; *B*

¹ <https://www.fipe.org.br/pt-br/projetos-e-pesquisas/contratantes/>

² Anexo I



SECRETARIA DE FAZENDA

1308
29/08/2021
Kaita

- d) a capacidade produtiva e,
- e) as dificuldades de recuperação econômico-financeira e operacional, com aumento de custos e queda nas receitas, causando a estrangulação da capacidade de gerar lucro.

Os estudos realizados trazem de forma detalhada e fundamentada as questões acima mencionadas, bem como outros temas relevantes quanto à eficiência e capacidade produtiva da PROGUARU, e suas principais conclusões nos conduzem ao encontro das mesmas premissas que levaram à edição da Lei Municipal nº 7.879/2020, isto é, no sentido da extinção da sociedade, como medida potencialmente compatível com os princípios constitucionais da economicidade, eficiência e primazia do interesse público.

A efetivação do processo de dissolução e liquidação da sociedade, a despeito das dificuldades políticas e institucionais que o permeiam, é medida a ser tomada com coragem, determinação e espírito público, eis que no horizonte mais amplo afigura-se o objetivo maior de preservar o Tesouro Municipal de riscos futuros e incertos ditado pela aguda deterioração econômica da entidade.

Todos concordam que o processo de extinção de uma sociedade de quase cinco décadas é sempre marcado pela natural resistência daqueles que têm vínculos pessoais e profissionais e - por que não? - até afetivos com uma instituição tão presente na vida de Guarulhos. Tais resistências desdobram-se em compreensíveis dificuldades políticas inerentes ao processo, que esperamos sejam superadas neste foro, o Parlamento, que é o mais adequado para fazer avançar as controvérsias de interesse comum da sociedade. Assim, sob praticamente todos os aspectos de gestão avaliados no estudo realizado, a medida de dissolução e liquidação societária se impõe com o objetivo de cuidar do futuro e evitar o comprometimento potencial e incerto da hígidez fiscal do Município pela drenagem de recursos públicos para a PROGUARU, em detrimento do fortalecimento orçamentário de longo prazo para a garantia das atividades e competências que, essas sim, são precípuas à Municipalidade, como Educação, Saúde e Segurança. *B*



SECRETARIA DE FAZENDA

13/09
29/08/2021
Vitor

Daí a importância de tal decisão, já vislumbrada por um permissivo legal em vigor, ser subsidiada, como está sendo, por conclusões e diretrizes fornecidas por uma instituição de consagrada capacidade técnica e reputação inquestionável na pesquisa econômica, de modo a legitimar, a partir de uma visão externa, conclusões racionais e objetivas sobre a (in)viabilidade econômica, jurídica e operacional da sociedade, revistada nesse projeto de análise, de forma metodológica, considerando os mais variados aspectos, para garantir que a decisão será tomada com bases científicas, com segurança jurídica e lastreada por um robusto compêndio técnico.

Ao Executivo Municipal cumpre, nos termos da Lei Municipal nº 7.879/2020, adotar as providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção da PROGUARU, dividindo-se tais incumbências legais em duas etapas: a primeira, cumprida pelo presente, de se promover estudo técnico com vistas a avaliar a capacidade financeira e a situação pré-falimentar da empresa, com apresentação de referido estudo até o último dia do mês de julho de 2021. A segunda, a iniciar-se a partir da finalização da etapa anterior, de efetuar a extinção da PROGUARU até 31/12/2021.

Desta forma, servimo-nos do presente para encaminhar ao conhecimento de V. Sas. o estudo desenvolvido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE relativo à avaliação da situação financeira e pré-falimentar da PROGUARU.


IBRAHIM EL KADI
Interventor

Com cópia para:

- Ao Gabinete do Prefeito, Sr. Gustavo Henric Costa;
- Ao Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP;
- Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.

Divisão Adm. de Atendimento ao Legislativo
SGMSAI02.04
(x) ENTRADA () SAÍDA
Horário: 15 h 30 min.
Data: 03 / 08 / 2021
Luiz
Nome Legível

ps 10
29/08/2021
latter



PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS
SECRETARIA DA FAZENDA

AVALIAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, LEGAL E OPERACIONAL DA
SITUAÇÃO ATUAL DA PROGUARU

DIAGNÓSTICO INTEGRADO

SÃO PAULO
JULHO/2021

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	SUMÁRIO EXECUTIVO	3
3.	SOCIEDADE PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DE GUARULHOS S/A - PROGUARU	6
4.	QUADRO ATUAL DE INSOLVÊNCIA	8
5.	HISTÓRICO DOS PROBLEMAS	9
5.1	CONTINGÊNCIAS MATERIALIZADAS – PRINCIPAIS ASPECTOS	10
5.2	DÍVIDAS FISCAIS E PREVIDENCIÁRIAS	11
5.3	FORNECEDORES ATRASADOS E IMPACTO NA OPERAÇÃO	13
5.4	CONTAS A RECEBER E PROVISÕES PARA PERDAS	14
5.5	AGRAVAMENTO DOS ÍNDICES DE LIQUIDEZ, ENDIVIDAMENTO E AUDITORIAS	16
5.6	CARACTERIZAÇÃO DE SITUAÇÃO CRÔNICA DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA	18
6.	CONSTITUIÇÃO E DETERMINAÇÕES LEGAIS	22
6.1	CONSTITUIÇÃO LEGAL	22
6.2	LOTEAMENTO PONTE ALTA E PLANO COMUNITÁRIO DE MELHORAMENTOS	24
7.	CAPACIDADE PRODUTIVA	26
7.1	COMPARATIVO DE MERCADO DOS SERVIÇOS PRESTADOS	26
7.2	PRODUTIVIDADE E PREÇOS NO MERCADO	27
7.3	RETRATO DO PESSOAL OPERACIONAL	31
7.4	RETRATO DO IMOBILIZADO OPERACIONAL	33
8.	RECUPERAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E OPERACIONAL	36
8.1	CAPACIDADE DE GERAR LUCRO E CAIXA	36
8.2	CAPACIDADE DE MUDAR	40
9.	BIBLIOGRAFIA	42
	ANEXOS	46
	ANEXO I - COMPARATIVO DE SALÁRIOS MÉDIOS, POR CÓDIGO CBO	47

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do PL e Prejuízos Acumulados (R\$ mil)	8
Gráfico 2: Fornecedores / contas a receber + caixa	9
Gráfico 3: Passivo / Ativo Circulante (%)	10
Gráfico 4: Natureza dos processos	10
Gráfico 5: Saldo de parcelamentos de tributos e encargos (R\$ mil)	13
Gráfico 6: Penhoras e Depósitos Judiciais (R\$ mil)	14
Gráfico 7: Contas a receber de CP e LP líquidos, provisão para perdas e receita anual	15
Gráfico 8: Comparativo entre contas a receber total e parcelamentos (R\$ mil)	16
Gráfico 9: Evolução da receita, dos custos e despesas em R\$ mil (2010-2017)	36
Gráfico 10: Evolução da receita, dos custos e despesas em R\$ mil (2017-2020)	37
Gráfico 11: Margem Bruta (%) e Margem Líquida (%)	38
Gráfico 12: Representatividade e evolução de custos e despesas por categoria (R\$ mil), (2015-2017)	38
Gráfico 13 - Representatividade e evolução de custos e despesas por categoria (R\$ mil), (2017-2020)	39

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Quantitativos Serviços Prestados pela Proguaru	26
Tabela 2: Valor pago pela prefeitura à Proguaru (R\$ mil)	27
Tabela 3: Simulação dos custos para a prefeitura com preços de mercado – 2019	29
Tabela 4: Simulação dos custos para a prefeitura com preços de mercado – 2020	30
Tabela 5: Quadro operacional fora de serviço	32
Tabela 6: Situação de uso de máquinas e equipamentos	33
Tabela 7: Idade de máquinas e equipamentos em uso	34
Tabela 8: Situação de uso de veículos	34
Tabela 9: Idade dos veículos em uso	35

1. INTRODUÇÃO

A Sociedade Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – Proguaru é uma sociedade de economia mista, criada em 1976 para a prestação de uma grande gama de serviços tais como varrição de rua, remoção de lixo, conservação da pavimentação, sarjetas, bocas de lobo e outros. Também é sua atribuição elaborar estudos e planejamento de atividades de diversas naturezas.

De acordo com o Termo de Referência que subsidiou a presente contratação, a Proguaru vem apresentando dificuldades de natureza financeira, administrativa e operacional, fazendo com que a administração municipal reconsiderasse a sua efetiva capacidade de seguir prestando serviços ao Município.

Neste passo, os atos fiscalizatórios de controle externo, segundo consta do Termo de Referência, demonstram o descumprimento sistemático de suas obrigações estatutárias e contratuais, impondo risco à continuidade da prestação serviços considerados estratégicos pela Municipalidade e cuja paralisação ou inexecução parcial geraria graves impactos sociais e econômicos.

No contexto atual, devido a pandemia do coronavírus, a Proguaru teve seu quadro de deterioração societária agravado.

Diante de tal cenário, o Executivo Municipal propôs e fez aprovar a Lei Municipal nº 7.879, de 21 de dezembro de 2020, autorizando as providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção da sociedade, *“desde que haja a apresentação de um estudo efetuado por um instituto de notória especialização, comprovando a incapacidade financeira e a situação pré-falimentar da empresa”*, para o qual a Fipe foi contratada.

Este documento apresenta, além desta introdução, as seguintes seções:

- **Seção 2:** Apresenta-se o Sumário Executivo com os destaques relevantes das constatações observadas pela Fipe com os elementos disponíveis;
- **Seção 3:** apresenta-se nesta parte os dados básicos sobre a Proguaru, objeto social, capital e formação da direção da empresa;

- **Seção 4:** nesta parte a Fipe demonstra a situação no período analisado em relação a sua capacidade de cumprir suas obrigações;
- **Seção 5:** esta seção apresenta o rol de causas que podem ter surtido efeito para que a Proguaru chegasse à situação detectada;
- **Seção 6:** apresenta-se nesta seção os entraves e desafios no que tange à estrutura legal da Proguaru e as obrigações determinadas legalmente sem a devida estruturação interna para seu financiamento;
- **Seção 7:** a capacidade produtiva, apresentada nesta seção visa apresentar uma comparação dos valores pagos pela Prefeitura à Proguaru e se estas fossem contratadas no mercado;
- **Seção 8:** por fim a seção 8 revela a dificuldade de a Proguaru gerar lucro e caixa para fazer frente à dívida passada e aos custos e despesas atuais.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório consolida o diagnóstico da empresa elaborado pela Fipe, considerando, entre outros elementos, apontamentos do TCE e da auditoria externa que, por sua vez, subsidiaram a decisão de intervenção da empresa (decreto municipal nº 37.543). Os apontamentos demonstram o descumprimento de suas obrigações, impondo risco à continuidade da prestação serviços considerados estratégicos pela Municipalidade e cuja paralisação ou inexecução parcial geraria graves impactos sociais e econômicos.

A situação patrimonial da Proguaru é de insolvência há muitos anos, pelo menos desde 2010 (ver item 4). Em que pese todos os esforços nos últimos anos para regularizar a situação que impedia novas contratações e que encarecia o custeio, além de racionalização de certas despesas, a trajetória de insolvência ainda não foi alterada.

Itens que merecem destaque na evolução do quadro atual

- A empresa possui atualmente 514 processos em andamento, sendo 82% trabalhistas e 14% cível e assinou recentemente um TAC com o Ministério Público do Trabalho acerca de diversos compromissos (ver item 5.1);
- O quadro de insolvência é marcado pela evolução de dívidas fiscais e previdenciárias, com inadimplências recorrentes, devido à quebra de fluxo de caixa da Proguaru, sendo que o primeiro parcelamento ocorreu em 2006. Ou seja, antes disso já havia inadimplência. O acúmulo ao longo dos anos só adicionou e ainda adiciona ônus financeiros (ver item 5.2);
- O histórico do saldo de fornecedores a pagar em montante maior que o que se tem a receber deriva também de atrasos recorrentes do pagamento aos fornecedores, que vem consumindo recursos em forma de penhoras e depósitos judiciais (frutos também de ações trabalhistas). Além disso, esses atrasos têm sido apontados pelo TCE como causas de problemas na execução dos serviços prestados e de aumento de custo (ver item 5.3);
- A empresa passou anos com muita dificuldade em receber pelos serviços prestados, seja da Prefeitura, seja dos Loteamentos Ponte Alta e Plano Comunitário de Melhoramentos. Esses dois últimos foram objeto de ações de

saneamento de inadimplência nos últimos anos, mas ela ainda é elevada. (ver item 5.4);

- Ao comparar o que a Proguaru tem a receber pela prestação de serviço e a dívida acumulada fiscal, previdenciária e de fornecedores, conclui-se que não há recursos suficientes para a quitação de suas dívidas (ver item 5.4);
- Com esse quadro, o TCE sustenta que há uma dependência econômica crônica agravada pela falta de liquidez e alto nível de endividamento (ver itens 5.5 e 5.6).

Entraves e controvérsias legais

Além da dependência econômica da Proguaru em relação à prefeitura, há muitos apontamentos quanto à execução de atividades não pertinentes ao objeto estatutário e a outros pontos, desde a sua fundação e apesar das inúmeras tentativas de saneamento destes problemas (ver item 6.1).

Outras duas leis, relativas ao Loteamento Ponte Alta e Plano Comunitário de Melhoramentos, podem ter colaborado para o estrangulamento financeiro, uma vez que além de serem recebíveis de longo prazo, apresentam inadimplência com inúmeros municípios, exigindo um setor de cobranças diferenciado daquele que tipicamente presta serviços a órgãos públicos (ver item 6.2).

Condições de seguir adiante

A Prefeitura de Guarulhos gastaria, anualmente, pouco mais da metade dos valores transferidos à Proguaru para contratar, junto à iniciativa privada, os quantitativos de serviços oficialmente prestados e publicados (itens 7.1 e 7.2).

Existem alguns desafios que se pode destacar:

- A produtividade média da Proguaru é inferior ao do mercado bem como a remuneração de seus cargos operacionais;
- Há 22% de afastados e inativos nas diretorias operacionais e mais 22% para se aposentar no curto prazo (seção 7.3);
- O histórico é de margens muito baixas antes mesmo de pagar as despesas, indicando uma rigidez grande na capacidade de cortar custos, em grande parte constituído por pessoal;

- Os veículos, as máquinas e equipamentos em uso já estão próximo ou superam sua vida útil (seção 7.4);
- Apenas 26% das máquinas e equipamentos estão em uso (seção 7.4);
- A empresa não gera lucro nem caixa o suficiente para fazer novos investimentos ou para reestruturar seu quadro de pessoal.

A situação patrimonial atual, portanto, impõem ônus financeiro ao Tesouro Municipal;

Nas condições operacionais atuais, eventual lucro da empresa ocorreria em detrimento do orçamento da prefeitura. Esse entendimento é corroborado pelo próprio TCE que, em apontamentos recentes, considera que a ausência de independência da empresa gera alto grau de dependência em relação ao Tesouro Municipal, uma vez que a mesma presta serviços exclusivamente ao Município de Guarulhos;

3. SOCIEDADE PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DE GUARULHOS
S/A - PROGUARU

Razão Social:	Sociedade progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A ("Proguaru")
Data da Constituição:	22/05/1979 (Lei Municipal de Guarulhos nº 2.305/1979)
CNPJ/ME:	51.370.575/0001-37
NIRE:	35.300.004.345
Inscrição Estadual:	336.118.324.110
Inscrição Municipal:	0005828
Sede:	Na cidade de Guarulhos, Estado de São Paulo, Avenida Arminda de Lima, nº 788 – Vila Progresso– CEP 07.095-010
Filiais:	Não possui
Objeto Social:	(i) Execução dos serviços de varrição, coleta e remoção de lixo, pintura de guias, desobstrução de travessias, limpeza de bueiros, coleta de entulho, remoção de pequenos animais mortos, limpeza de córregos, roçagem, capina, conservação de ruas pavimentadas e ruas de terra, conservação de boca de lobo, poços de visitas, muros de arrimo, sarjetas, guias, sarjetões e lavagem de ruas; (ii) Fabricação de blocos e pré-moldados, usinagem e fabricação de concreto betuminoso usinado a quente, asfalto pré-misturado a frio, reciclagem de resíduos sólidos, execução de obras de drenagem, pavimentação, construção de guias, sarjetas e sarjetões, obras de contenção de encostas, obras de desassoreamento de córregos, dragagem de córregos, iluminação pública, travessias, construções de galerias, muros de arrimo, canalizações, pontes, muros, calçadas e serviços correlatos; (iii) Promoção de estudos e elaboração de projetos relacionados com atividades culturais, esportivas e sociais, bem como de arquitetura, urbanismo e engenharia em geral, como por exemplo: projetos geométricos, de pavimentação, de micro e macro drenagem, transporte público; (iv) Planejamento, promoção e adoção de medidas tendentes ao incentivo de atividades industriais e comerciais para a consecução do objeto social, dentre as quais: a elaboração e execução de planos de desenvolvimento, habitação, urbanização, fiscalização, controle, fomento, auxílio, transporte público, mobilidade urbana, geração de energia com as mais variadas fontes, bem como outros de interesse social, por conta de entidades públicas e privadas; (v) Execução de serviços: gráficos, de informática, de projetos, de construção, de ampliação, de reforma, de limpeza, de monitoramento e, ainda, de manutenção de próprios, de controle de acesso, de regulamentação para estacionamento por tempo determinado, de implantação e manutenção da sinalização de trânsito e de obras, de administração de velórios, cemitérios, mercados, aterros, estádios; além de emplantamento de logradouros públicos

	e de exploração de publicidade em próprios públicos e particulares; (vi) Construção, manutenção e reforma de habitações de interesse social; recuperação de loteamentos e conjuntos residenciais irregulares ou em deterioração urbana; (vii) Comercialização de agregados reciclados e seus derivados, incluindo elementos produzidos com tais materiais, tanto provenientes dos resíduos de construção civil (RCC) como de outros; (viii) Realização de concursos públicos e ações de capacitação; (ix) Prestação de serviços a órgãos públicos bem como a entidades privadas; e (x) Estudos, projetos, construção, manutenção e operação de plantas de geração de energia, bem como, exploração comercial e prestação de serviços correlatos.
Capital Social:	R\$ 43.300.000,00 (quarenta e três milhões e trezentos mil reais), dividido em 10.825.000 (dez milhões, oitocentos e vinte cinco mil) ações ordinárias, no valor nominal de R\$ 4,00 (quatro reais) cada uma, totalmente integralizado em moeda corrente nacional.

Composição do Capital:

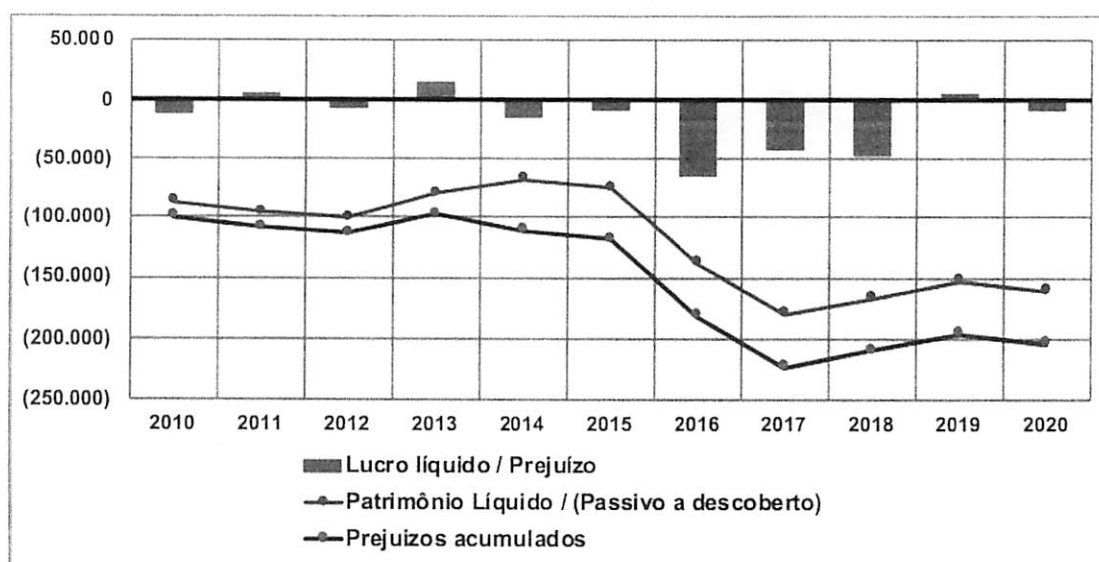
Sócios	Quotas	Valor
Prefeitura Municipal de Guarulhos	10.807.774	R\$ 43.231.096,00
Outros	17.226	R\$ 68.904,00
TOTAL	10.825.000	R\$ 43.300.000,00

Administração:	Conselho de Administração e Diretoria, nos termos do artigo 26 do Estatuto Social Presidente do Conselho de Administração: Sr. Cláudio Sérgio Ribeiro Dias Diretor Presidente: Sr. Francisco José Carone Obs.: Em 26 de janeiro de 2021 foi expedido, pelo Prefeito do Município de Guarulhos, o Decreto nº 37.543, determinado a intervenção na execução das atividades de interesse público exercidas pela Proguaru. Foi nomeado <i>interventor</i> o Sr. Ibrahim Faouzi El Kadi, portador da cédula de identidade RG nº 16.939.038- X (SSP/SP) e inscrito no CPF/MF sob nº 184.830.878-71, competindo-lhe, pelo prazo da intervenção, a edição dos atos de gestão e administração da sociedade em conjunto com o administrador e/ou diretor da sociedade.
----------------	---

4. QUADRO ATUAL DE INSOLVÊNCIA

A Proguaru apresenta o patrimônio líquido negativo em todo o período analisado (desde 2010), situação conhecida como de insolvência. Na insolvência, a empresa deve mais do que tem, ou seja, o acionista precisa colocar recursos na empresa para fazer frente às obrigações.

Gráfico 1: Evolução do PL e Prejuízos Acumulados (R\$ mil)



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Com exceções dos anos 2011, 2013 e 2019, os prejuízos foram recorrentes ao longo dos 10 anos analisados. Cumpre ressaltar, no entanto, que 2010 já parte de prejuízos acumulados e patrimônio líquido negativo.

O que se depura, então, é que nesse período, nada do que foi feito - e muitas ações foram tomadas a partir do Plano de Recuperação Econômica de 2017 - foi suficientemente impactante para mudar o quadro de insolvência.

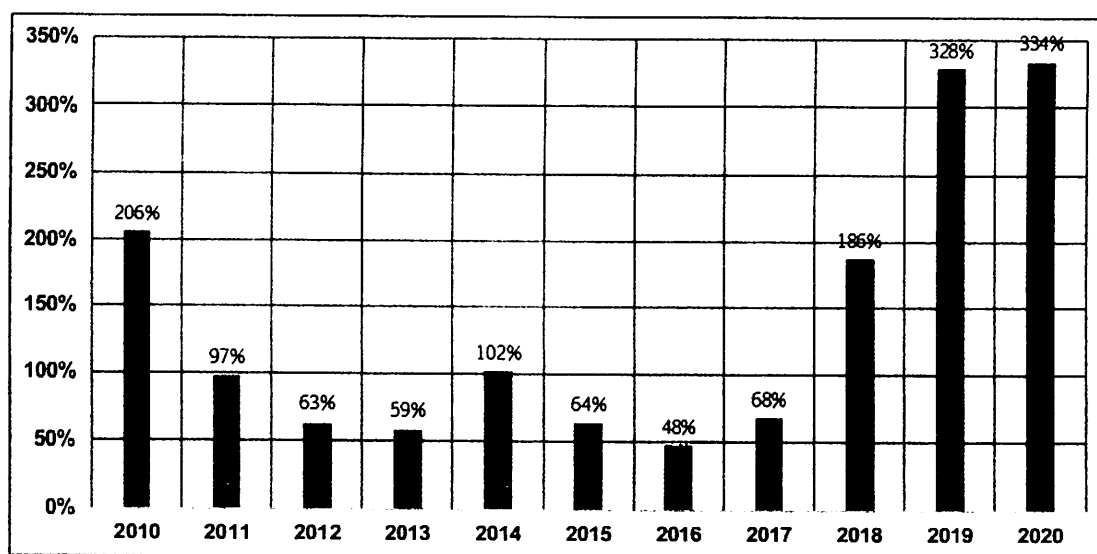
Os próximos itens destacam a evolução dos principais itens do patrimônio, que podem ter contribuído para o agravamento da situação.

5. HISTÓRICO DOS PROBLEMAS

A situação de curto prazo impacta a de longo prazo e vice-versa. No curto prazo, um dos primeiros aspectos avaliados é se o giro da empresa, tempos e valores envolvidos entre o que se tem para receber e o que se tem a pagar relativo à operação da empresa, gera ou consome recursos financeiros da empresa.

Em todo o período analisado, as obrigações a curto prazo superam os direitos a receber e o caixa. Ou seja, a empresa se financia com fornecedores e outros. Em cinco dos onze anos analisados, a relação entre o saldo de fornecedores e o que a empresa tem de recursos para pagá-los é superior à 100%.

Gráfico 2: Fornecedores / contas a receber + caixa



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

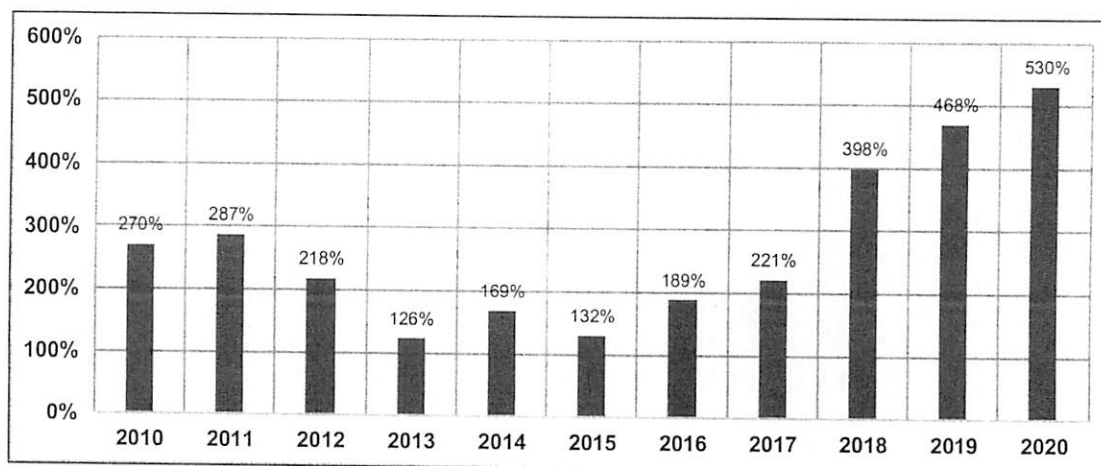
O aumento dessa relação denota o agravamento da situação pelo acúmulo de dívidas que, como será avaliado adiante, não apenas são dívidas novas, mas fruto de decisões passadas.

Se considerarmos todas as obrigações e direitos de curto prazo (1 ano), o quadro não é melhor. O que se tem a pagar é, em grande parte, acima de 2 vezes o que se tem a receber.

Independentemente de eventuais esforços para reduzir a inadimplência - tais como regularizar a situação dos impostos para viabilizar novas contratações pela Prefeitura,

redução do quadro de funcionários, redução de despesas com medidas de controle de almoxarifado e racionalização das compras - o quadro não foi revertido estruturalmente.

Gráfico 3: Passivo / Ativo Circulante (%)



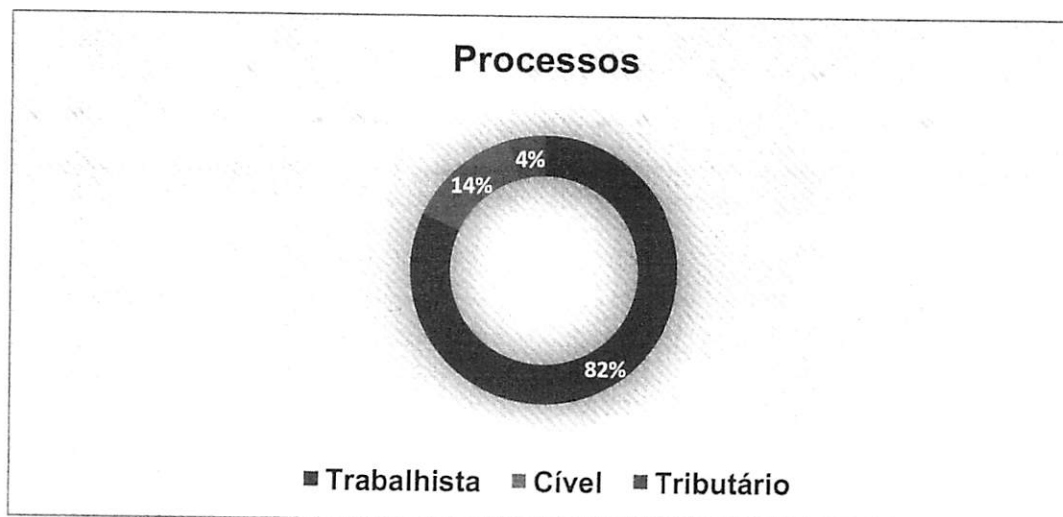
Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Abaixo são analisados os itens que compõe as obrigações e os direitos de uma forma geral, não apenas considerando o curto prazo.

5.1 CONTINGÊNCIAS MATERIALIZADAS – PRINCIPAIS ASPECTOS

Da análise das certidões disponibilizadas pela Proguaru foram identificados, ao todo, 514 (quinhentos e quatorze) processos judiciais atualmente existentes contra a empresa. Os processos tratam de matéria cível, trabalhista e tributária, na seguinte proporção:

Gráfico 4: Natureza dos processos



A Proguaru forneceu documentos com a composição dos valores depositados para assegurar/garantir sua defesa em discussões administrativas e judiciais. De acordo com as informações disponibilizadas pela Proguaru, em 30/04/2021 a Companhia apresentava depósitos em processos administrativos e judiciais que totalizavam R\$ 2.100.580,92 (dois milhões, cem mil, quinhentos e oitenta reais e noventa e dois centavos).

Segundo a Proguaru, em 26/02/2014, foi celebrado um de Termo de Ajustamento de Conduta (“TAC”) perante o Ministério Público do Trabalho, através do qual a empresa firmou o compromisso de, entre outras obrigações:

- Realizar os exames necessários e o devido acompanhamento médico em seu Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (“PCMSO”);
- Elaborar Programa de Conservação Auditiva (“PCA”) e implementar suas recomendações;
- No que se refere ao Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (“PPRA”), compatibilizar o trabalho a executar com as medidas de segurança inerentes a cada atividade, utilizando os equipamentos de proteção individual (“EPI”) adequados;
- Prover todos os postos de trabalho das condições ergonômicas necessárias e adequadas.

5.2 DÍVIDAS FISCAIS E PREVIDENCIÁRIAS

Foi fornecido pela Proguaru planilha denominada “Controle de Parcelamentos”, na qual consta a relação de parcelamentos ativos celebrados pela empresa em esfera federal e municipal. A data de referência constante na planilha é 02/06/2021.

Na esfera federal, constam 13 (treze) parcelamentos ativos, com saldo a pagar totalizando R\$ 101.315.569,87 (cento e um milhões, trezentos e quinze mil, quinhentos e sessenta e nove reais e oitenta e sete centavos).

Em esfera municipal, constam dois parcelamentos ativos em esfera municipal, com saldos a pagar que totalizam R\$ 26.417.721,60 (vinte e seis milhões, quatrocentos e dezessete mil, setecentos e vinte e um reais e sessenta centavos).

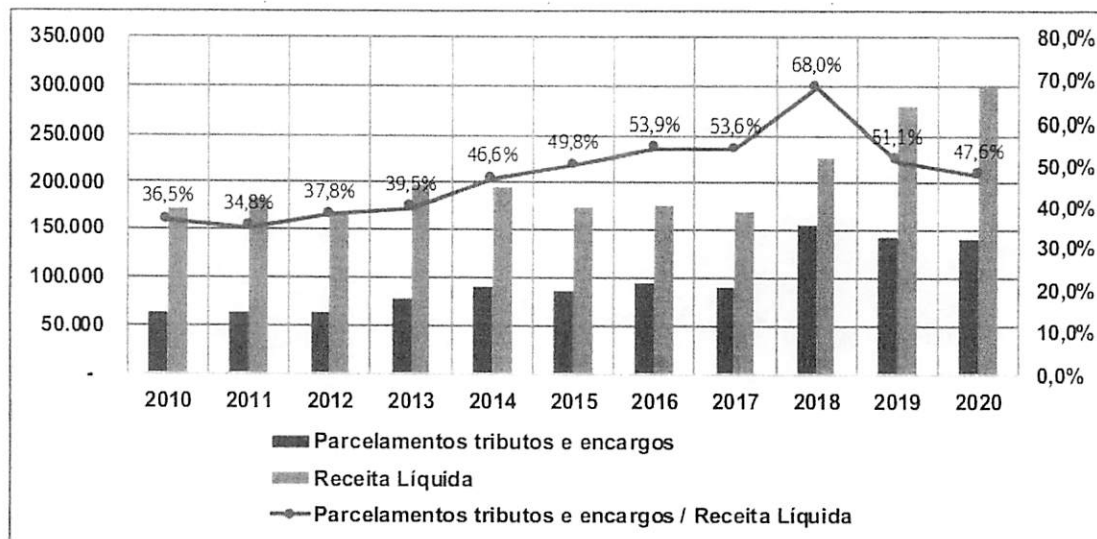
Entre as obrigações que se acumularam ao longo dos anos, estão os impostos e contribuições. A empresa vem aderindo aos programas de parcelamento de débitos previdenciários e tributários pelo menos desde 2006, segundo os demonstrativos consultados. É recorrente a prática de reparcèlement e adesão aos novos programas oferecidos para repactuar, adicionando novas obrigações correntes o que já estava registrado como dívida., abaixo estão listados os programas aos quais ela aderiu:

- 2006 - Paex (MP303, 29/06/06), relativo a INSS;
- 2009 - Lei 11.941/09, relativo a INSS;
- 2013 - Parcelamento da dívida de ISS (Lei 7.154/13);
- 2014 - Consolidação parcial dos débitos (Lei 12.996/14);
- 2017 - Pert, englobando o saldo Paex. Os inadimplentes não puderam ser incluídos e foram reparcélados;
- 2017 - Refis Municipal englobando saldo remanescente do 1º parcelamento;
- 2018 - Reparcèlement da dívida municipal;
- 2018 - Parcelamento de dívida de PIS e Cofins de 2003 (sobre os repasses do FPG).

Esses dados mostram que houve reiterada inadimplência no recolhimento de impostos, encargos e contribuições, às vezes com desconto no incentivo de parcelamento. Esse é um tema recorrente nos Relatórios do Tribunal de Contas do Estado.

O apurado nessa análise é que houve parcelamento em 2006, o que mostra que já havia inadimplência antes disso. Uma forma de mostrar a importância desse montante é compará-lo com a receita líquida anual. Nota-se que o saldo continua alto, independente do crescimento da receita. Segundo os relatórios do TCE, o maior saldo teria parcelas restantes vencíveis em menos de 7 anos, o que sugere que o saldo não deve reduzir, ao contrário, tende a aumentar.

Gráfico 5: Saldo de parcelamentos de tributos e encargos (R\$ mil)

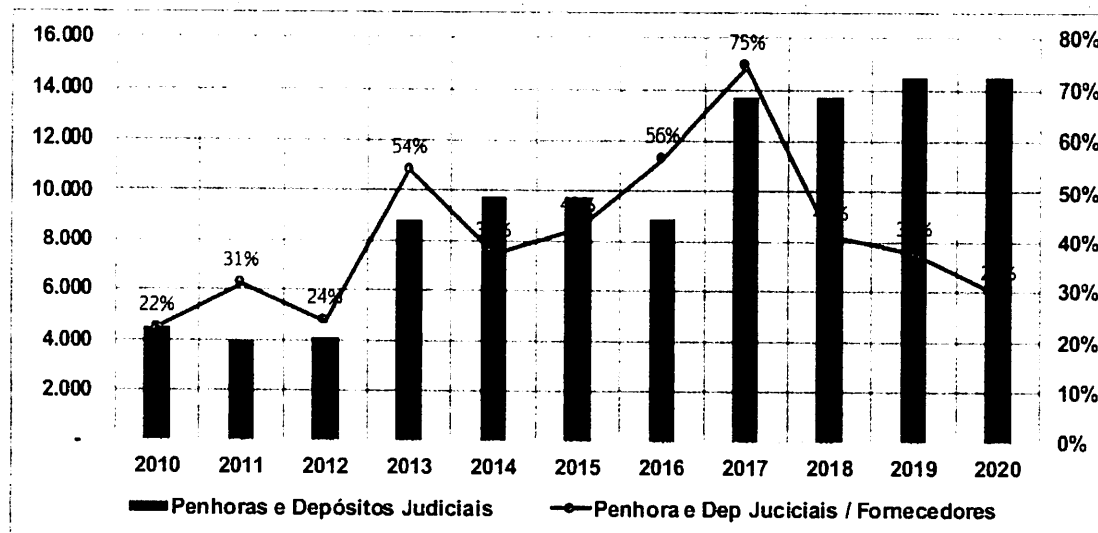


Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

5.3 FORNECEDORES ATRASADOS E IMPACTO NA OPERAÇÃO

O montante de saldo de fornecedores, como já visto, é grande e parte desse saldo é antigo e, por ser de muitos anos e judicializado, já não funciona como fonte de financiamento pois a empresa precisa fazer depósitos judiciais ou sofre penhora judicial. Ou seja, se atrasar pagamento a fornecedor foi visto um dia como uma forma de liberar recursos para o caixa, já não funciona mais. Nota-se que o montante de penhoras e depósitos judiciais é um percentual relevante em relação ao total de fornecedores em cada ano.

Gráfico 6: Penhoras e Depósitos Judiciais (R\$ mil)



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Há vários apontamentos do TCE sobre o impacto desses atrasos no andamento de obras e outros contratos que ficam paralisados, atrasam ou impõem um custo adicional em novas contratações.

5.4 CONTAS A RECEBER E PROVISÕES PARA PERDAS

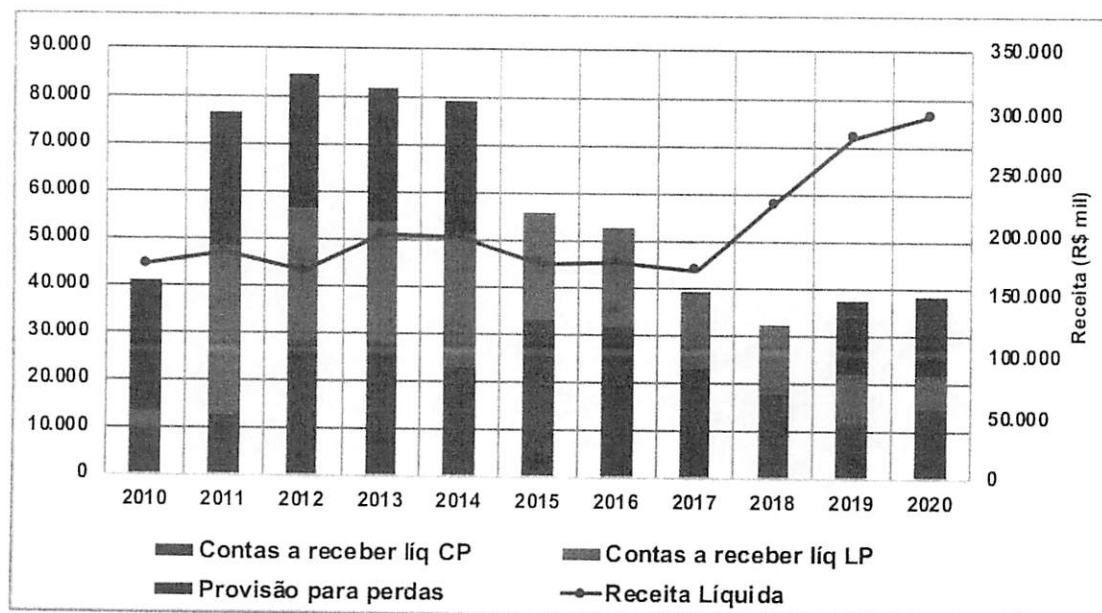
Nota-se que no início do período há um montante muito relevante de contas a receber de longo prazo assim como também o valor provisionado para perdas. No entanto, essas perdas foram provisionadas sobre o que havia para receber no curto prazo. Ou seja, nesse período inicial analisado, entre 2011 e 2014, a empresa praticamente não contava com recebíveis no curto prazo.

As perdas estimadas foram enfim reconhecidas como perdas em 2015, quando o saldo a receber se reduz, já que se referiam a falta de empenho na Prefeitura durante anos para fazer frente a essas cobranças.

Nos últimos anos houve aumento da receita e redução das contas a receber, seja de longo seja de curto prazo, melhorando a liquidez da empresa.

No entanto, o percentual de perdas ainda se encontra, em média, em torno de 44%. Entre as perdas, em 2020 cerca de 86% dos contratos do Plano Comunitário de Melhoramentos estão inadimplentes, assim como cerca de 26% dos contratos do Loteamento Ponte Alta.

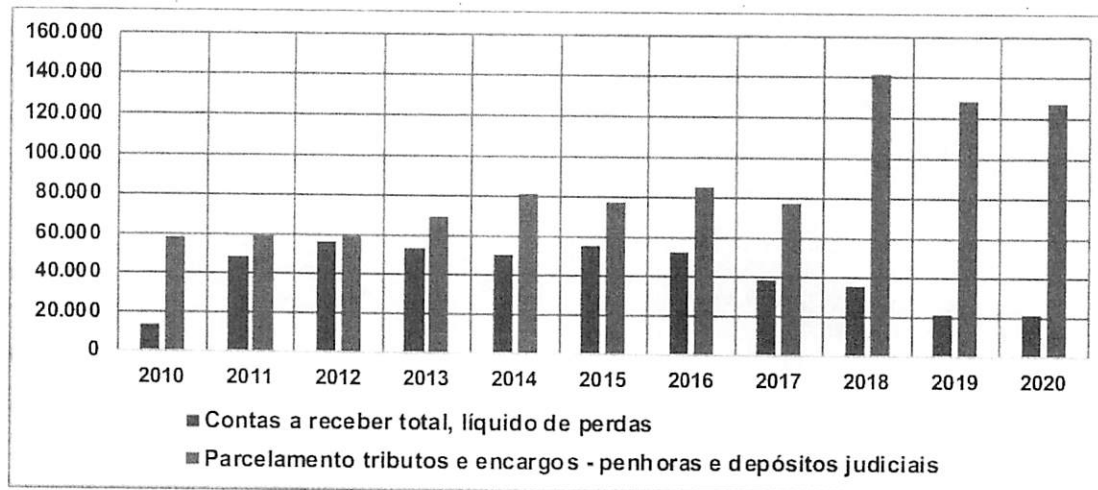
Gráfico 7: Contas a receber de CP e LP líquidos, provisão para perdas e receita anual



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Comparando o que se deixou de receber ao longo dos anos e o que se deixou de pagar de tributos, liquidados das penhoras e depósitos judiciais, mesmo ressalvando que essas penhoras também são relativas aos fornecedores e que nem todas as parcelas a receber são inadimplentes (há parcelamentos dos loteamentos), tem-se uma indicação do montante em desfavor da empresa. Numa situação hipotética em que se pudesse receber tudo que está a receber para quitar esses atrasados, não haveria recursos suficientes. Ou seja, a empresa depende de gerar novos lucros para poder fazer frente a esses compromissos.

Gráfico 8: Comparativo entre contas a receber total e parcelamentos (R\$ mil)



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Registre-se que aqui não se está fazendo juízo de valor sobre os parcelamentos, nem das vendas, nem da dívida. A comparação só mostra que esses montantes não se compensam e que ações focadas nesses assuntos podem ajudar, mas não resolvem o problema estrutural da empresa.

5.5 AGRAVAMENTO DOS ÍNDICES DE LIQUIDEZ, ENDIVIDAMENTO E AUDITORIAS

Desde 2014, o TCE-SP vem apontando preocupação com o quociente de endividamento da empresa. De acordo com os sucessivos relatórios de contas, os índices de liquidez imediata vêm mostrando patamares muito baixos, sendo objeto de recorrentes apontamentos e/ou causas de desaprovação dos balanços. Em 2014, para cada R\$1,00 (hum real) de dívida, a estatal disporia de apenas R\$0,03 (três centavos) para saldá-la [TC-001138/026/14].

Em 2015, o TCE-SP apurou que essa mesma relação se repetiu [TC-004982/989-15].

Em 2016, houve piora significativa do índice de liquidez imediata: para cada R\$1,00 de dívida, a estatal dispunha de “apenas” R\$0,01 para saldá-la, conforme apurou a unidade fiscalizadora do TCE-SP no relatório de fiscalização TC-001238/989/16. Essa foi uma das causas que impuseram à estatal a decretação da irregularidade do balanço de 2016, em sentença proferida pelo Auditor, Dr. Samy Wurman, em 02 de abril de 2020.

No exercício de 2017, o órgão de controle externo apurou que o passivo da entidade crescera 20,66%, em relação ao de 2016, principalmente no que toca às obrigações trabalhistas (passivo circulante). De acordo com o relatório do TC-001988/989/17-4, as obrigações sociais e trabalhistas no Passivo Não Circulante também cresceram de forma expressiva, colaborando para o aumento do nível de endividamento da estatal, que já era crítico no ano anterior.

A propósito do balanço de 2017, julgado irregular, a fiscalização havia apontado também um passivo expressivo em relação às obrigações sociais e trabalhistas (Passivo Circulante mais Passivo não Circulante), da ordem de R\$162.204.000,00 (cento e sessenta e dois milhões duzentos e quatro mil reais), desdobrando-se em decretação de penhora no valor R\$13.696.775,95 (treze milhões seiscentos e noventa e seis mil setecentos e setenta e cinco reais e noventa e cinco centavos).

O órgão fiscalizador anotou ainda que, em razão do esgotamento do processo administrativo em que a estatal questionava matéria relativa ao recolhimento de PIS e COFINS, houve um acréscimo do passivo em razão da contingência tributária da ordem de R\$107.016.000,00 (cento e sete milhões e dezesseis mil reais), montante que, segundo a auditoria do TCE-SP, não teria sido evidenciado na demonstração do Passivo.

Assim, no balanço de 2017, o TCE-SP detectou que o resultado do exercício influenciou negativamente o Patrimônio Líquido da estatal, com um aumento de 30,23% da situação desfavorável; aumento crescente dos riscos de inadimplência, insuficiência de fluxo de caixa e perda de flexibilidade e oportunidades de financiamentos futuros.

A auditoria técnica do TCE fundamentou a sentença de irregularidade na análise da evolução da dívida, tendo apurado a diminuição do ativo em 7,40%, bem como o aumento do passivo em 19,39%. Sob o argumento de que todos os índices de liquidez e endividamento da empresa apresentaram deterioração nos últimos exercícios, chegando o quociente de endividamento ao patamar de 282% em 2017 (superior ao índice de 229% apurado em 2016), a auditora substituta de Conselheiro, Silvia Monteiro, exarou sentença desaprovando as contas de 2017. Com essa sentença, a Proguaru passa a ter, ao menos, quatro balanços anuais sucessivos julgados irregulares.

Em 2018, o passivo acumulado da estatal voltou a aumentar, desta vez em 11,72% em relação ao ano anterior, segundo informações extraídas do TC-002472/989/18-5. O elemento patrimonial que teria contribuído para esse resultado foi a conta “Outras Obrigações” (aumento de 7.707,94%). Esse aumento, tido por “significativo” pela fiscalização ocorreu devido ao registro de uma obrigação junto ao Fundo para o Progresso de Guarulhos (FPG).

Ainda pendente de julgamento, o relatório de fiscalização das contas anuais de 2018 aponta que a empresa não possui reserva de lucros para efetuar compensações em prejuízos, o que evidenciaria situação agravante de endividamento, tendo-se por parâmetro o prejuízo já acumulado em 2018 de R\$ 255.092.272,95 (Duzentos e cinquenta e cinco milhões noventa e dois mil duzentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos).

O relatório de 2019 [TC-002840/989/19-8], em fase de fiscalização preliminar, constata novo prejuízo operacional da ordem R\$ 946.000,00 (novecentos e quarenta e seis mil reais) aproximadamente, indicando que a atividade da empresa não seria suficiente para que a mesma venha a superar a situação de insolvência que vem apresentando sucessivamente ao longo dos últimos exercícios. Ao lado dessa questão, mostra-se relevante o fato de o custeio da capacidade instalada, por si só, indicar o comprometimento de sua classificação como empresa independente, necessitando cada vez mais de aportes que, direta ou indiretamente, oneram o Tesouro Municipal.

Sob a perspectiva jurídica, a sucessão de julgamentos irregulares dos balanços anuais, sob o argumento da recorrência dos níveis progressivos de insolvência, indica uma provável incapacidade da empresa para a reversão do quadro de deterioração societária nos curto e médio prazos.

5.6 CARACTERIZAÇÃO DE SITUAÇÃO CRÔNICA DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA

A Proguaru, sociedade criada em 1979, juntamente com o Fundo Municipal para o Progresso de Guarulhos (FPG), visando este à acumulação sistematizada de recursos destinados à concretização de programas de desenvolvimento socioeconômico, bem como ampliação e aperfeiçoamento de serviços públicos municipais, constitui um modelo

de gestão no âmbito da administração indireta que foi, de certa forma, atravessado pela legislação que lhe sucedeu.

A relação de dependência econômica da sociedade ao Tesouro Municipal, antes reputada como pertinente ao modelo de gestão definido nas leis que criaram conjuntamente a estatal e o fundo, na visão do TCE-SP, implicariam, atualmente, fator de descaracterização da sociedade de direito privado, pois não mais se enquadraria, de acordo com a Portaria nº 589/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, como empresa independente.

A previsão legal de que as dotações destinadas ao FPG compõem o Orçamento da Proguaru não logrou elidir a desaprovações das contas da entidade (exercício de 2016 e 2017) sob o argumento da dependência econômica da estatal. Assim, dentre as causas das sucessivas desaprovações de contas, o TCE-SP apontou em 2016 e 2017 a dependência econômica como uma situação jurídica consolidada no âmbito da Proguaru.

A par disso, as condições atuais de custeio e operacionalidade apuradas no Relatório Preliminar de Avaliação Econômico-Financeira estão atreladas aos repasses realizados sistematicamente pelo Fundo para o Desenvolvimento de Guarulhos (FPG) que, em última análise, onera o Tesouro Municipal e impõe riscos a higidez fiscal do Município no médio e longo prazo.

Tal conclusão encontra amparo não apenas pela avaliação estritamente econômica realizada a partir dos contratos de receita celebrados pela estatal, mas sobretudo, pela análise dos julgamentos de balanços anuais extraídos das auditorias do TCE-SP, revelando uma situação crônica de dependência econômica da entidade em relação ao Tesouro.

A auditoria do TCE-SP, no Relatório de Fiscalização do exercício de 2018 [TC-002472/989/185-5], ainda pendente de julgamento, apontou que, para a realização de suas atividades, a Proguaru depende fundamentalmente de recursos do FPG e de contratos de receita firmados com órgãos municipais do Município de Guarulhos, não tendo expectativa de realização econômica para além da Municipalidade. O apontamento julgado procedente indica que a Corte de Contas entende que o modelo de gestão inicial,

concebido em 1979, estaria superado diante dos preceitos e normas de responsabilidade fiscal que lhe sobrevieram.

Embora o balanço de 2018 ainda penda de decisão definitiva, o fato é que tal situação consolida situações reincidentes, que impuseram as sucessivas desaprovações de contas dos anos anteriores, revelando incapacidade de geração de receitas, seja para produzir lucro suficiente; seja para fazer frente ao passivo acumulado.

O TCE-SP registra, ainda, a alteração na classificação das entradas de recursos do FPG como “Receitas Operacionais”, que passaram a ser classificadas como “Outras Receitas”.

De fato, entre 2017 e 2020, conforme se extrai da análise econômico-financeira, houve uma progressiva redução de despesas, com uma melhoria pouco significativa na margem de lucro bruto (resultado da operação), mas a empresa não se mostrou capaz de gerar resultado suficiente para atender aos custos da capacidade instalada, o que se traduz, no plano jurídico, na baixa possibilidade de reverter de forma segura as causas que ensejaram os sucessivos julgamentos e/ou apontamentos de irregularidades nas contas.

O fato é que a partir de 2016 a Corte de Contas passou a compreender que os recursos transferidos à Proguaru pelo FPG, com fundamento nas peças de planejamento orçamentário do Município (PPA e LDO), vêm representando percentuais expressivos. Só no exercício de 2016, 60% da receita da estatal adveio de recursos do FPG, o que caracteriza, no acervo jurisprudencial do TCE-SP, verdadeiras subvenções econômicas, ainda que vinculadas à execução de programas e ações específicos, nos termos do art. 12, §3º, II da Lei Federal nº 4.320/1964.

Na sentença que julgou irregular o balanço anual de 2016, o auditor Samy Wurman destacou que, sendo as sociedades de economia mista integrantes do conceito amplo de “empresas estatais” não há como afastar a incidência da norma que prevê a classificação como “empresa dependente” aquela que recebe do ente controlador repasses financeiros para pagamento de despesa de pessoal ou de custeio em geral. Ainda que se argumente que ambas estão atreladas desde a sua criação, o modelo de gestão estaria desatualizado.

A situação de dependência econômica afeta a natureza da constituição original da sociedade e, de algum modo, corrobora em favor da alternativa prevista na Lei Municipal nº 7.978, de 20 de dezembro de 2020.

6. CONSTITUIÇÃO E DETERMINAÇÕES LEGAIS

Há dois grupos de entraves e desafios. O primeiro é relativo à estrutura legal da Proguaru, que remonta à sua criação e forma de financiamento. O segundo é relativo a obrigações determinadas legalmente sem a devida estruturação interna para seu financiamento.

6.1 CONSTITUIÇÃO LEGAL

A Sociedade Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A (“Proguaru”) teve a sua criação autorizada pela Lei Municipal nº 2.305, de 22 de maio de 1979, tendo por escopo social a execução de vários serviços típicos de gestão, zeladoria, manutenção e expansão de equipamentos urbanos, conforme detalhado no tópico nº 2 deste relatório (Sumário Executivo).

O mesmo diploma legal criou o Fundo para o Progresso de Guarulhos (“FPG”), objetivando a acumulação sistematizada de recursos destinados à concretização dos programas de desenvolvimento socioeconômico do Município, perseguindo a ampliação e o aperfeiçoamento dos serviços públicos municipais.

A lei previu, ainda, que o Fundo seria constituído por dotações orçamentárias próprias, consignadas na Lei de Orçamento ou no seu remanejamento; em operações de crédito vinculadas aos programas de desenvolvimento socioeconômico, verbas orçamentárias especificamente destinadas e lucros derivados de sua participação na Proguaru.

Ou seja, o modelo de gestão previsto em 1979 atrelava, de forma expressa, a Proguaru a repasses do Fundo mantenedor, muito embora sua configuração jurídica fosse de “sociedade de economia mista”. Na concepção original, a finalidade da criação da sociedade era descentralizar os serviços municipais em entidade de direito privado na administração indireta como forma de otimizar a prestação de serviços e dar maior fluidez aos programas de desenvolvimento econômico.

No contexto de 1979, a roupagem institucional de “sociedade de economia mista”, a dependência em relação ao fundo mantenedor, ainda que houvesse previsão futura e incerta de lucros na constituição de receitas, o fato é que a concepção dos modelos de entidades de direito privado no âmbito da administração indireta sofreram sucessivos

ajustes com a superveniência da Constituição Federal de 1988, da Reforma Administrativa que lhe sucedeu com a Emenda nº 19/1998, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que as alteraram e outras revisões legislativas.

A Portaria nº 589/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional, considerando a necessidade de auxiliar os entes federados na aplicação dos incisos II e III do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), define em seu artigo 1º o conceito de empresa estatal dependente, ao qual se enquadra a Proguaru:

Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se:

(...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Como é cediço, sociedade de economia mista é empresa estatal, dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada após autorização legal específica, integralizada com a participação do Poder Público e pessoas ou entidades não estatais na formação do capital e na administração, organizada sob a forma de sociedade por ações para a prestação de atividade econômica ou prestação de serviços públicos.

Tendo por finalidade a prestação de serviços públicos, a sua natureza empresarial (privada) pressupõe, ainda que não haja obtenção de lucro, a capacidade de aferição de suas próprias receitas destinados ao seu próprio custeio é condicionante para a própria caracterização de sociedade empresária.

É preciso reconhecer também que, reportando-se às finalidades institucionais da sociedade, houve, segundo apontou a fiscalização do TCE-SP, desvirtuamento parcial dos objetivos para os quais a sociedade foi criada, conforme TC-002472/989/18-5, tais como edificações de equipamentos sociais e construções de centros de saúde e ensino. Desse

modo, as previsões lançadas no Plano Comunitário de Melhoramentos teriam extrapolado as finalidades institucionais da Proguaru e impactado negativamente seus resultados econômicos, pois a previsão de adesão contributiva dos munícipes, de resto afastada por decisão judicial, não logrou incrementar a receita da sociedade e aprofundando o seu déficit.

6.2 LOTEAMENTO PONTE ALTA E PLANO COMUNITÁRIO DE MELHORAMENTOS

Duas outras leis impuseram à Proguaru um risco alto de inadimplência e consequente dificuldade de financiamento do fluxo. Tanto o Loteamento Ponte Alta (Lei 5.701/2001) quanto o Plano Comunitário de Melhoramentos (Lei 2.316/1979) estabelecem obrigações de obras e manutenção cuja contrapartida é cobrada diretamente de munícipes a longo prazo. No caso do Plano Comunitário de Melhoramentos, as obras de melhorias beneficiam a todos daquela região, mas a adesão ao Plano é voluntária. Assim, o custo das melhorias seria dividido por todos, mas cobrados de munícipes que aderiram e, a cota dos que não aderiram seria repassada pela Prefeitura. Tais negócios, para serem sustentáveis financeiramente, precisam de uma estrutura de financiamento considerando o conjunto de atividades.

Sem qualquer julgamento de valor quanto ao mérito das políticas públicas, tendo em vista o resultado financeiro apresentado no período analisado, a alta inadimplência e a representatividade desses montantes nos recebíveis da empresa, tais determinações legais podem ter imposto uma necessidade de caixa não compatível com as demais atividades exercidas. Ou seja, as demais atividades não geraram recursos suficientes para que esse financiamento (aos munícipes) de longo prazo pudesse ser feito sem consequências negativas quanto à quitação das obrigações correntes.

Não se pode aqui afirmar os montantes desse efeito no tempo, nem dos gastos efetivamente ocorridos em cada empreendimento. A análise foi sobre a representatividade dos recebíveis e sobre o que o risco imposto pela Lei, consubstanciado pela inadimplência efetiva.

A questão da inadimplência em relação ao Plano Comunitário de Melhoramentos mostra-se ainda mais preocupante após a decisão judicial que desqualificou os contratos de

adesão aos beneficiários. De acordo com a unidade fiscalizadora, trata-se de atribuição concedida à Proguaru S/A pela Lei Municipal nº 2.316/79 para a realização de obras e melhoramentos necessários às vias e logradouros públicos – pavimentação asfáltica, colocação de guias e sarjetas e execução de rede de drenagem. De acordo com o que foi apurado, a Proguaru S/A celebrou contratos de direito privado com a população interessada, por meio de instrumentos de adesão. A unidade fiscalizadora destacou, no entanto, que em recente acórdão da 19ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, decidiu-se que a relação jurídica estabelecida entre a Proguaru S/A e os municípios que aderiram ao PCM tem natureza juridico-administrativa, isto é, de direito público, sendo o objeto um serviço social prestado.

Na prática, a previsão legal de instrumentos de adesão (privados) e o posterior reconhecimento da natureza juridico-administrativa dos objetos do PCM acabaram aprofundando os índices de insolvência da estatal, pois geraram altos índices de inadimplência, frustrando a entrada de receitas decorrentes de obras que, segundo o TCE-SP, acabaram inconclusas.

7. CAPACIDADE PRODUTIVA

Esta seção avalia qual seria o custo para a prefeitura se contratasse no mercado os produtos e serviços fornecidos pela Proguaru, ademais são analisados os fatores de produção mais relevantes, quais sejam, pessoal operacional e, veículos, máquinas e equipamentos.

7.1 COMPARATIVO DE MERCADO DOS SERVIÇOS PRESTADOS

A Proguaru realiza serviços de limpeza urbana (varrição, capina, remoção de entulho, limpeza de bocas de lobo), drenagem (desassoreamento e limpeza de córregos e de bueiros), obras civis (tapa buracos, pavimentação de vias, pintura de meio fio, conservação de vias de terra, construção e manutenção predial), limpeza de prédios públicos, e portarias (controle de acesso). Também opera uma unidade de reciclagem de resíduos de construção civil e uma fábrica de tampas e blocos.

A tabela abaixo apresenta o quantitativo dos serviços prestados pela Proguaru, nos anos de 2019 e 2020 que foram publicados no informativo “Proguaru em Ação”, respectivamente na Edição nº 18, e na Edição de 10/02/2021¹.

Os quantitativos publicados, relativos a Obras e Manutenção de Prédios, referem-se às metragens dos edifícios, e não as dos serviços prestados, e não foram reproduzidos. Os postos de trabalho de Faxineiros e Porteiros foram obtidos diretamente com a Proguaru.

Tabela 1: Quantitativos Serviços Prestados pela Proguaru

SERVIÇO	UNIDADE	2019	2020
1. Limpeza Urbana			
1.1. Varrição	m ²	94.907.825,88	76.995.157,36
1.2. Capina/ Roçagem	m ²	6.192.328,32	5.719.739,99
1.3. Remoção Entulho	m ³	84.479,69	83.648,70
1.4. Pintura Guias	m ²	732.006,37	334.850,12
2. Drenagem Urbana			
2.1. Desassoreamento	m ²	523.896,03	482.394,00
2.2. Roçagem Córregos	m ²	484.509,00	227.167,56
2.3. Limpeza Boca Lobo	unid.	9.517,00	2.926,00
3. Engenharia Civil			
3.1. Tapa Buraco e Pavimento	m ²	338.862,18	232.232,47

¹ Disponíveis em <https://Proguaru.com.br/Proguaru-em-acao/>, último acesso em 15/07/2021.

SERVIÇO	UNIDADE	2019	2020
3.2. Manut.de Vias de Terra	m ²	223.246,00	623.469,00
3.3. Obras e Manut. Prédios	m ²	0	0
4. Reciclagem Resíduos Obras	m ³	0	0
5. Limpeza Prédios Públicos	Postos	1.091	1.091
6. Controle Acesso	postos	437	521

Fonte: Proguaru. Elaboração: Fipe.

Como contrapartida pelos serviços prestados a Prefeitura de Guarulhos pagou à empresa R\$ 296 milhões em 2019 e de R\$ 315 milhões no ano seguinte, valores discriminados abaixo, segundo o tipo de serviço.

Tabela 2: Valor pago pela prefeitura à Proguaru (R\$ mil)

SERVIÇO	2019	2020
Varrição e Limpeza Urbana	84.442	84.324
Pavimentação e Conservação Vias	56.140	66.615
Melhorias e Manut. Drenagem	8.625	10.600
Constr. E Manut. Prédios Próprios	18.780	15.268
Controle de Acesso	42.485	41.379
Limpeza Médios Próprios	69.465	79.590
Taxa de Administração	15.974	17.183
Outras	492	186
Total	296.403	315.145

Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração: Fipe.

7.2 PRODUTIVIDADE E PREÇOS NO MERCADO

A seguir, são apresentados os preços de mercado para os serviços realizados pela Proguaru. As principais fontes para referências de preços foram as seguintes:

- Editais de licitação recentes para serviços similares aos prestados pela Proguaru;
- e
- Referências salariais de sindicatos setoriais locais – esta fonte foi utilizada como referência apenas para os serviços de limpeza de prédios públicos e controle de acesso.

Também são apresentadas as equipes necessárias para a realização dos mesmos quantitativos. No caso das Obras e Manutenção Predial, optou-se por repetir, no orçamento privado, os valores recebidos a este título pela Proguaru, de forma a não distorcer a comparação.

Os indicadores de Produtividade, ou seja, a produção de m² ou toneladas por trabalhador, foram extraídas de manuais técnicos do IPT, do Ibam, da Cetesb, de Tribunais de Contas e editais de licitação recentes de serviços similares.

As tabelas abaixo apresentam estimativas de qual seria o custo, para a prefeitura de Guarulhos, caso contratasse no mercado os produtos e serviços fornecidos pela Proguaru para os resultados para os anos de 2019 e 2020.

Tabela 3: Simulação dos custos para a prefeitura com preços de mercado – 2019

ATIVIDADES (UNIDADE DE MEDIDA)	VOLUME	MERCADO			
		PRODUÇÃO/TRABALHADOR	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	TRABALHADORES	VALOR (R\$ MIL)
Varrição Manual (m²)	70.907.826	352.941	0,38	201	26.944,97
Varrição Mecânica (m²)	24.000.000	5.985.000	0,23	4	5.520,00
Capina e Roçagem (m²)	6.192.328	94.118	0,60	66	3.715,40
Remoção de Entulho (m³)	84.480	1.069	140,00	79	11.827,16
Pintura de Guias (m²)	732.006	25.000	1,20	29	878,41
Desassoreamento de Córregos (m²)	523.896	7.125	6,55	74	3.432,52
Roçagem de Córregos (m²)	484.509	14.250	1,12	34	542,65
Limpeza de Bocas de Lobo (un)	9.517	713	18,50	13	176,06
Tapa - Buracos e Pavimentação (m²)	338.862	11.400	76,72	30	25.997,51
Reparos em Vias de Terra (m²)	223.246	71.250	0,76	9	169,67
Limpeza predial (postos)*	1.091	0	38.870,46	1.118	43.467,86
Portaria (postos)**	437	0	43.374,21	485	21.039,53
Obras e reparos (m²)***	0	0	0	80	18.780,00
Areia e Pedras Recicladas (m³) ***	0	0	0	12	1.936,00
Tampas***	0	0	0	0	246,12
Blocos***	0	0	0	0	1,47
Bloquetes***	0	0	0	0	5,14
TOTAL					164.679,46

* Foi considerado um acréscimo de 2,5% de trabalhadores devido cobertura de eventuais ausências.

** Foi considerado um acréscimo de 11,0% de trabalhadores devido cobertura de eventuais ausências.

*** Valores apropriados pela receita da Proguaru.

Tabela 4: Simulação dos custos para a prefeitura com preços de mercado – 2020

ATIVIDADES (UNIDADE DE MEDIDA)	VOLUME	MERCADO			
		PRODUÇÃO/TRABALHADOR	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	TRABALHADORES	VALOR (R\$ MIL)
Varrição Manual (m²)	52.995.157	352.941	0,39	150	20.668,11
Varrição Mecânica (m²)	24.000.000	5.985.000	0,25	4	6.000,00
Capina e Roçagem (m²)	5.719.740	94.118	0,63	61	3.603,44
Remoção de Entulho (m3)	83.649	1.069	150,00	79	12.547,31
Pintura de Guias (m²)	334.850	25.000	1,26	13	421,91
Desassoreamento de Córregos (m²)	482.394	7.125	6,88	68	3.318,87
Roçagem de Córregos (m²)	227.168	14.250	1,16	16	263,51
Limpeza de Bocas de Lobo (un)	2.926	713	19,50	4	57,06
Tapa - Buracos e Pavimentação (m²)	232.232	11.400	80,54	22	18.704,00
Reparos em Vias de Terra (m²)	623.469	71.250	0,80	9	498,78
Limpeza predial (postos)*	1.091		40.846,77	1.118	45.677,92
Portaria (postos)**	521		45.508,05	578	26.317,76
Obras e reparos (m2)***	0		0	80	15.268,00
Areia e Pedras Recicladas (m³) ***	0		0	12	1.936,49
Tampas***	0		0	0	246,12
Blocos***	0		0	0	1,47
Bloquetes***	0		0	0	5,14
TOTAL					155.535,89

* Foi considerado um acréscimo de 2,5% de trabalhadores devido cobertura de eventuais ausências.

** Foi considerado um acréscimo de 11, 0% de trabalhadores devido cobertura de eventuais ausências.

*** Valores apropriados pela receita da Proguaru.

Os resultados apresentados indicam que o custo que a prefeitura teria, caso contratasse no mercado os produtos e serviços realizados pela Proguaru, seria próximo a R\$ 164,7 milhões em 2019 e próximo a R\$ 155,6 milhões em 2020. Vale dizer, a Prefeitura de Guarulhos gastaria, anualmente, pouco mais da metade dos valores transferidos à Proguaru para contratar, junto à iniciativa privada, os quantitativos de serviços oficialmente prestados e publicados.

7.3 RETRATO DO PESSOAL OPERACIONAL

A análise das informações prestadas pela Proguaru, mostrou que estão fora de atividade, seja por aposentadoria ou por afastamento:

- Cerca de 13% dos cargos operacionais lotados em Conservação e Controle de Acesso; e
- Cerca de 22% do pessoal lotado nas Diretorias Operacionais.

Dos 370 afastados nestas duas áreas, 77% estão afastados pelo INSS. Nota-se também que pelo menos em duas áreas, Operações Centro e Manutenção e transporte, cerca de 27% do quadro está afastado.

Nas Diretorias Operacionais, mais 22% se encontram em situação de pré-aposentadoria, o que equivale a dizer, que num futuro próximo, também sairão da ativa.

Tabela 5: Quadro operacional fora de serviço

PESSOAL OPERACIONAL	APOSENTADOS (A)	INATIVOS POR ESTABILIDADE E AFASTADOS (B)	TOTAL FORA DE SERVIÇO (A + B)	PRÉ-APOSENTADORIA ATIVAS	TOTAL	FORA SERVIÇO	PRÉ-APOSENTADO (A)
Total	361	370	731		4.714	16%	
Adm - cargos operacionais	183	156	339		2.630	13%	
Diretorias operacionais	178	214	392	391	1.796	22%	22%
Infraest. viária	22	33	55		308	18%	
Edificações	30	32	62		291	21%	
Oper. Centro	48	62	110		413	27%	
Oper. Regionais	35	58	93		522	18%	
Manut + transp.	43	29	72		262	27%	

Fonte: Proguaru. Elaboração: Fipe.

Levando em consideração que os afastamentos por INSS são inerentes à atividade operacional desempenhada, em breve, cerca de 1.122 pessoas (731 + 391) poderão estar afastadas da ativa (24% do quadro total, mas 44% do quadro das diretorias operacionais).

Outro aspecto relevante, é que os salários de 70% dos 42 cargos operacionais pesquisados estão abaixo do mercado de Guarulhos.

Para alguns cargos, a referência de mercado é única e na Proguaru há mais de um nível, impossibilitando a comparação mais refinada. A comparação foi feita sempre com o nível encontrado no mercado. De forma geral, dos 30 cargos que tem salários abaixo do mercado, 21 apresentam variação entre 10% e 40% menos. Sete cargos apresentam salários acima de mercado entre 0,14% e 25%. O único destaque é para os operadores de máquinas pesadas, que se encontram bem mais acima, mas os 4 níveis da Proguaru foram comparados com apenas um nível no mercado, o que pode enviesar as maiores variações.

Em suma, há um desafio para recompor o quadro que pode apresentar um percentual inativo considerável a curto prazo, mas os salários dos cargos operacionais não são atrativos para reposição. O agravamento se dá com a situação financeira restritiva, alto custo existente que impede o ajuste dos salários de cargos operacionais e, por consequência, a majoração do preço de venda, que já está acima do preço de mercado.

7.4 RETRATO DO IMOBILIZADO OPERACIONAL

A análise dividiu máquinas e equipamentos dos veículos. Nota-se que das 61 máquinas e equipamentos, apenas 26% estão em uso e somente 10% estão em manutenção. O restante ou é sucata ou está parado por desgaste e término da vida útil.

Tabela 6: Situação de uso de máquinas e equipamentos

MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	EM USO	MANUTENÇÃO	PARADA	SUCATA	TOTAL
Retroescavadeira	9	3		1	13
Compactador (sapinho)			6	1	7
Motoniveladora	3	1		2	6
Cortador de piso			2		2
Máquina para guias e sarjetas			3		3
Pá carregadeira	2	1			3
Placa vibratória			10		10
Rolo compactador	1		7		8

MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	EM USO	MANUTENÇÃO	PARADA	SUCATA	TOTAL
Vibro acabadora asfalto	1	1			2
Alisadora de concreto			1		1
Usina asfalto			1		1
Torre de iluminação			1		1
Britador			1		1
Caminhão varredeira				1	1
Capinadeira			1		1
Recicladora de entulho construção			1		1
Total máquinas e equipamentos	16	6	34	5	61
situação %	26%	10%	56%	8%	100%

Fonte: Proguaru. Elaboração: Fipe.

Destas máquinas e equipamentos que estão em uso, importante ressaltar que a idade de quase todos já superou sua vida útil (normalmente 10 anos pelo critério fiscal com uso normal).

Tabela 7: Idade de máquinas e equipamentos em uso

IDADE DAS MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS EM USO	1981	1999	2000	2012	SEM REF.
Rolo compactador	1				
Retroescavadeira		2	3	2	2
Pá carregadeira		1			1
Motoniveladora		1	2		
Vibro acabadora asfalto					1
Total	1	4	5	2	4

Fonte: Proguaru. Elaboração: Fipe.

Dos 126 veículos, quase todos são operacionais (apenas 18 estão na sede) e a maior parte está em uso (71%). Cerca de 24% ou está parado ou é sucata.

Tabela 8: Situação de uso de veículos

VEÍCULOS	EM USO	MANUT.	PARADA	SUCATA	TOTAL
Caminhão	37	5		4	46
Carreta (reboque)	2		24	2	28
Furgão / Micro ônibus / Ônibus	3	1			4
Motocicleta	2				2
Automóvel Operação	28				28
Automóvel Sede	18				18
Total veículos	90	6	24	6	126
situação %	71%	5%	19%	5%	100%

Fonte: Proguaru. Elaboração: Fipe.

Os veículos não são tão novos também. Com exceção de alguns caminhões e automóveis, os demais em uso já superaram os 10 anos de vida útil.

Tabela 9: Idade dos veículos em uso

VEÍCULOS	91	99	00	01	02	03	05	06	07	08	09	10	Total
Caminhão		6	1						3		15	12	37
Carreta (reboque)									1	1			2
Furgão / Micro ônibus / Ônibus	1		1							1			3
Motocicleta							1		1				2
Automóvel Operação		1		1	2		1	4			10	9	28
Automóvel Sede						2	1			2	7	6	18
Total veículos	1	7	2	1	2	2	3	4	5	4	32	27	90

Fonte: Proguaru. Elaboração: Fipe.

Cabe registrar que os Relatórios do TCE apontam que quase 20% das viaturas estão em manutenção (alguns com ordens de serviços desde 2017) ou desativados mesmo, levando ao aluguel de frota.

Uma expansão da atividade exigiria uma renovação da frota de veículos, máquinas e equipamentos.

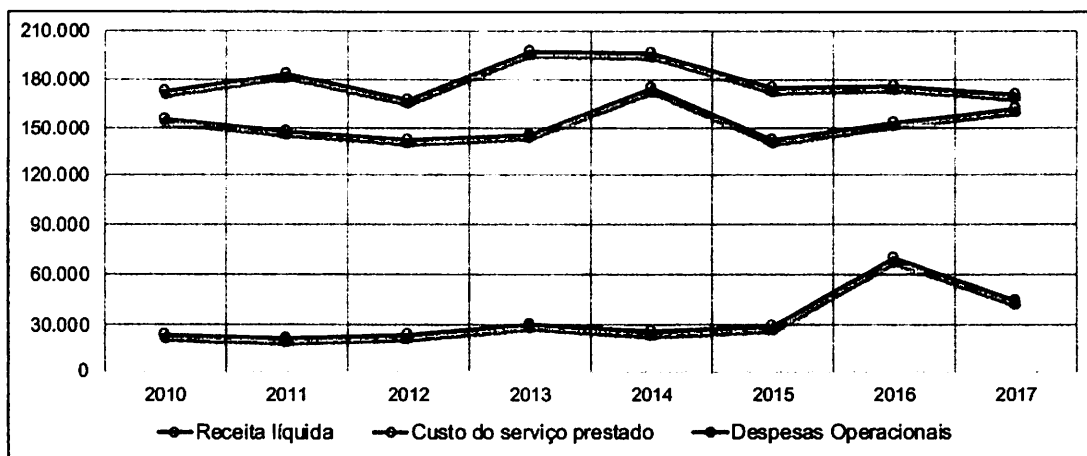
8. RECUPERAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E OPERACIONAL

A capacidade de recuperar a empresa econômica, financeira e operacionalmente, depende de sua capacidade de gerar lucro. Diante de um quadro de insolvência que se arrasta por anos, o nível de lucro necessário é maior que o que seria em condições normais de operação. Isso se deve ao fato de que há dívidas acumuladas não compatíveis com os recebíveis além de evidente necessidade de investimento em imobilizado no curto prazo.

8.1 CAPACIDADE DE GERAR LUCRO E CAIXA

Os gráficos a seguir comparam as receitas, custos dos serviços prestados e despesas operacionais, em dois períodos, de 2010-2017 e de 2017 a 2020. A separação em dois períodos é necessária em função de mudança de critério de apropriação de custos e receitas do Fundo, conforme já comentado anteriormente.

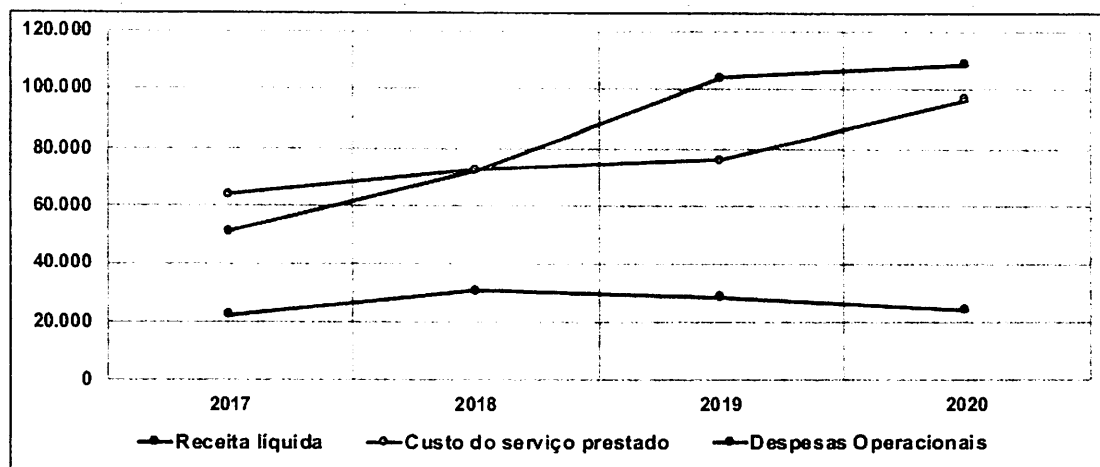
Gráfico 9: Evolução da receita, dos custos e despesas em R\$ mil (2010-2017)



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Neste período, o que chama a atenção é que a partir de 2014, os custos aumentam e a receita cai, com uma variação líquida positiva também de despesas. A direção desses movimentos estrangula a geração de lucros.

Gráfico 10: Evolução da receita, dos custos e despesas em R\$ mil (2017-2020)

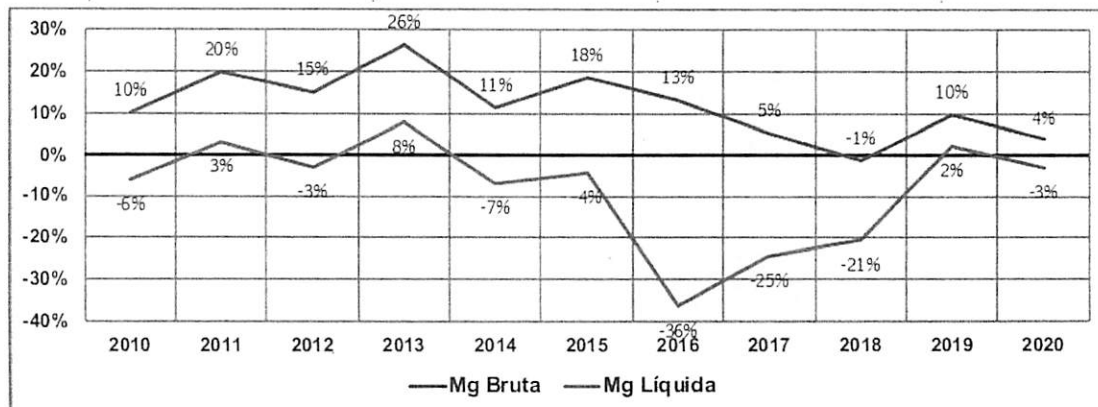


Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Entre 2017 e 2020, nota-se uma redução contínua das despesas e um ajuste entre custos e receitas, no mesmo sentido, com o aumento dessas. Várias ações que explicam esse movimento estão descritas nos Relatórios de Acompanhamento do Plano de Recuperação de 2018, 2019 e 2020. Isso favorece a geração de lucro bruto e líquido, no sentido de recuperação, mas ainda de forma muito tímida.

Outra forma de ver esse efeito é analisando a margem de lucro. Lucro bruto é obtido descontando das receitas apenas os custos relativos à prestação de serviços, às atividades finalísticas. Esse resultado deve ser suficiente para fazer frente às despesas operacionais e financeiras da empresa e ainda gerar uma sobra para poder investir. O gráfico a seguir, compara essa margem de lucro direto da prestação de serviços (margem bruta) e depois a margem de lucro após todas as despesas (margem líquida).

Gráfico 11: Margem Bruta (%) e Margem Líquida (%)



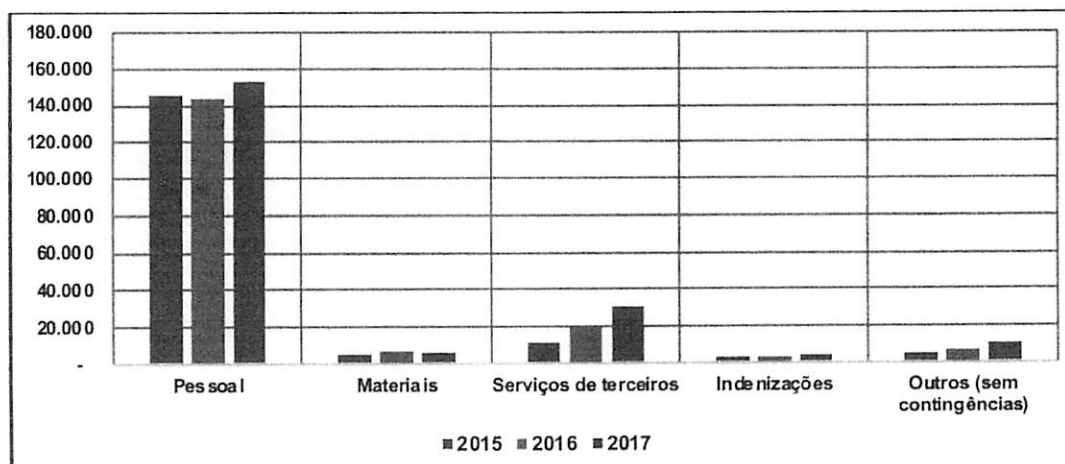
Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

É possível verificar que a empresa mal gera margem bruta para fazer frente às despesas.

Mesmo com a redução de despesas nos últimos anos e com uma certa melhora na margem líquida, a empresa ainda não se mostra capaz de gerar renda o suficiente para pagar pelos gastos com a capacidade instalada, nem para fazer frente aos fornecedores e tributos atrasados.

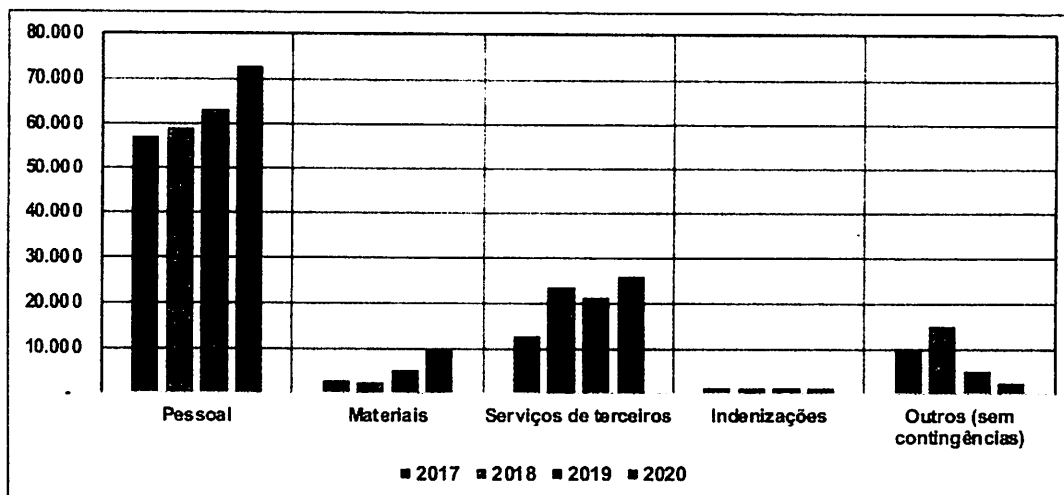
Para que se possa entender melhor a composição desse custo dos serviços prestados, os gráficos a seguir mostram a representatividade de cada categoria.

Gráfico 12: Representatividade e evolução de custos e despesas por categoria (R\$ mil), (2015-2017)



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

Gráfico 13 - Representatividade e evolução de custos e despesas por categoria (R\$ mil), (2017-2020)



Fonte: Demonstrativos Financeiros da Proguaru. Elaboração Fipe.

É mais rápido cortar despesas do que custos. Despesas operacionais são aquelas relacionadas às atividades de apoio que com um sistema integrado, um controle mais eficiente, maior gestão de almoxarifado para reduzir desperdícios, um processo de cobrança mais ágil, a otimização das instalações, já colabora com a redução dos gastos. Essas foram algumas das iniciativas da Proguaru nesses últimos anos e atendem à inúmeros apontamentos feitos pelo TCE, pelo menos desde 2014².

Cortar custos significa alterar a forma como a prestação de serviços se dá. Isso pode exigir novos investimentos em maquinários e equipamentos e, muitas vezes, em treinamentos e novos perfis profissionais. Nada disso economiza recurso financeiro no curto prazo, muito pelo contrário.

Pela estrutura atual, portanto, há uma certa rigidez na capacidade de se ajustar os custos e despesas em relação ao nível de receita. O que se pode extrair disso é que essa estrutura de custos e despesas não está gerando receita no nível adequado: além de continuar,

² Este trabalho só analisou de 2014 em diante, já que os últimos 5 anos já aponta o entendimento do TCE. O objetivo não era auditar os apontamentos nem o atendimento a eles, mas captar os pontos relevantes da análise.

sistematicamente, a descapitalizar a empresa, não gera recursos para quitar as pendências passadas.

Conforme já mostrado, os saldos de fornecedores e dívidas fiscais e previdenciárias superam muito os recebíveis. O efeito disso é a não geração de caixa pelas atividades operacionais. A partir de 2018, pode-se notar que o que foi gerado de caixa, foi usado para a quitação dos parcelamentos das dívidas nos anos correntes.

8.2 CAPACIDADE DE MUDAR

Uma forma de mudar essa trajetória é aumentar a produtividade.

A produtividade média da Proguaru por serviço, é inferior à de mercado e, a perspectiva de mais 22% do quadro lotado nas diretorias operacionais se tornar inativa em curto prazo, eleva para 44% o quadro fora de serviço. A capacidade de reposição de pessoal está limitada aos valores abaixo dos praticados pelo mercado, somado à situação financeira que contribui para o agravamento do problema. Isso são fatores que não contribuem positivamente para a geração de lucro necessário para a saída da insolvência.

Com esse nível de afastamentos e de aposentados, a contratação de novos empregados se torna um desafio, uma vez que os salários médios pagos para os cargos operacionais são menores que os apurados no mercado de Guarulhos (apurados pelo código CBO). Cumpre registrar que apesar dos salários baixos, alguns cargos operacionais são exercidos por pessoal com qualificação superior ao exigido para a função, o que pode colaborar para a falta de motivação. A política de RH ao longo dos anos, estimulou a formação sem estruturar a carreira para isso, gerando defasagens importantes entre salários e competências.

Por fim, o preço de mercado dos serviços prestados é muito inferior ao cobrado pela Proguaru, o que inviabiliza um reajuste nos contratos sem onerar o Tesouro Municipal ainda mais.

As restrições para aumentar o preço de venda e as dificuldades em cortar custos (cerca de 65% são representados pelos gastos com pessoal), não levam a lucros promissores.

Considerando os apontamentos do TCE quanto a irregularidades na prestação de serviços, no uso dos recursos do Fundo, na caracterização da dependência econômica *vis a vis* a inadequação de sua constituição legal, recursos novos não serão suficientes para sanar todos os problemas a serem enfrentados.

A empresa não foi estruturada adequadamente para fazer frente às atividades executadas, incluindo a forma de se financiar e, o princípio da economicidade leva à necessidade de reestruturar não somente o quadro de pessoal, de renovar o imobilizado, como também de solucionar a questão da legalidade.

9. BIBLIOGRAFIA

- Cempre; IPT, Manual de Gerenciamento Integrado de Lixo Urbano. 1995.
- Ibam. Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Urbanos. 1991.
- IPT. Estradas Vicinais de Terra. 2019.
- MUNICÍPIO DE ARUJA, SP. Edital de Licitação para serviços de limpeza urbana, no município de Arujá, incluindo fornecimento de materiais, máquinas, veículos, ferramentas, mão-de-obra. nº 079/2019.
- MUNICÍPIO DE ARUJA, SP. Edital de Licitação para tapa buraco, reparos, conservação e manutenção em pavimentos com fornecimento de material e mão de obra, visando a manutenção das vias do município. nº 08/2020.
- MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAI, RJ. Edital de Licitação para serviços complementares de limpeza urbana e manutenção de áreas verdes em próprios municipais e logradouros públicos, com fornecimento de mão de obra e ferramentas. nº 015/2021.
- MUNICÍPIO DE BERTIOGA, SP. Edital de Licitação para prestação de Serviços de Limpeza e Manutenção Urbana. nº 01/2019.
- MUNICÍPIO DE CAJAMAR, SP. Edital de Licitação para roçagem mecanizada, capina manual de vias, varrição manual de vias públicas, fornecimento de equipe padrão e equipe para limpeza e manutenção de bueiros, a coleta e transporte dos resíduos. nº 08/2020.
- MUNICÍPIO DE CANOINHAS, SC. Edital de Licitação para o serviço de hidrojateamento e sucção para limpeza de bueiros/boca de lobo e desobstrução da rede de águas pluviais e outros. nº PMC 43/2020.
- MUNICÍPIO DE CRUZÍLIA, MG. Edital de Licitação para realizar serviços de capina, roçada entre outros, em logradouros municipais, Serviços de podas e erradicação de árvores, (com supressão de árvores, executados por pessoal especializado e todos os equipamentos e veículos necessários), serviços de controle e eliminação de vetores e pragas urbanas - dedetização, desinsetização, desratização e descupinização - em todas as dependências (internas ou externas)

dos locais indicados pelo município bem como serviços de limpeza e desinfecção de caixas d'água. nº 006/2021.

- MUNICÍPIO DE DESCANSO, SC. Edital de Licitação para a coleta e remoção de entulhos da construção civil, com disponibilidade de 02 (duas) caçambas estacionárias para o armazenamento, coleta e destinação final de resíduos e/ou rejeitos da construção civil do Município. nº 07/2018.
- MUNICÍPIO DE EREMA, PR. Edital de Licitação para disponibilizar equipamento de coleta de entulhos, e efetuar a destinação final dos resíduos coletados. nº 57/2020.
- MUNICÍPIO DE FERRAZ DE VASCONSELOS, SP. Edital de Licitação para prestação de serviços de limpeza urbana sendo varrição de vias públicas, desobstruções de bocas de lobo e valas, capinação, roçagem e pintura de meio fio de vias em logradouros públicos, poda de árvores nas áreas verdes, praças, parques, terrenos baldios e outras instalações, terrenos ou edificações de propriedade ou responsabilidade da prefeitura. nº 022/2019.
- MUNICÍPIO DE FRANCISCO DUMONT, MG. Edital de Licitação para Prestação de Serviços de Limpeza de Canais, Roçadas de Lotes Vagos, Roçada de Beira de Estradas Vicinais, Poda de Árvores em toda Extensão Territorial Municipal. nº 025/2019.
- MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO, PR. Edital de Licitação para serviços de limpeza (varrição, raspagem de rua, capina, corte de grama, roçagem manual e mecanizada, limpeza de meio fio, bueiros e baça de lobo), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade, higiene, limpeza e conservação dos ambientes do município. nº 055/2020.
- MUNICÍPIO DE GUARANÉSIA, MG. Edital de Licitação para prestação de serviços de limpeza dos córregos do município. nº 035/2018.
- MUNICÍPIO DE IGUAPE, SP. Edital de Licitação para serviços de conservação urbana, compreendendo: varrição, capina, coleta e afastamento dos resíduos, pintura de guias brancas de ruas e avenidas. nº 062/2019.
- MUNICÍPIO DE ITAPEVA, MG. Edital de Licitação para o fornecimento, conforme a demanda, de cbuq (concreto betuminoso usinado quente) para

recomposição asfáltica, com fornecimento de materiais, equipamento e mão de obra, incluindo nos serviços a usinagem, transporte da massa, recorte, limpeza e imprimação de pintura de ligação rr-1c com aplicação no local com rolo compactador para fins de operação tapa-buraco e construção de lombadas em diversas ruas do município. nº 19/2020.

- MUNICÍPIO DE ITAPEVI, SP. Edital de Licitação para execução de serviços de “tapa buraco”, com concreto betuminoso a quente (cbuq) com aplicação de emulsão, usinagem, transporte, aplicação, limpeza, requadro, compactação, preparo da base, material, equipamento e mão de obra. nº 19/19.
- MUNICÍPIO DE ITAPEVI, SP. Edital de Licitação para prestação de serviços de destinação final de materiais oriundos de desassoreamento de rios, córregos, canais e da limpeza de piscinões bem como a destinação final de entulhos (rcc), provenientes do município. nº 24/19.
- MUNICÍPIO DE MANGARATIBA, RJ. Edital de Licitação para varrição manual, limpeza de praias, roçada mecanizada, capina manual, poda de árvores, limpeza de galerias de águas pluviais e rede de esgoto e pintura de meio fio. nº 012/2020.
- MUNICÍPIO DE MARANHÃO, Prefeitura Lago dos Rodrigues. Projeto Básico de Recuperação Vicinal. 2020.
- MUNICÍPIO DE MARIÓPOLIS, PR. Edital de Licitação para serviços de poda de árvores das vias públicas do perímetro urbano. nº 025/2020.
- MUNICÍPIO DE MASSATO, Leonardo Curval. Dissertação de Mestrado - Planejamento da Execução de Remendos em Vias Urbanas. USP. São Carlos: 2005.
- MUNICÍPIO DE PINDORAMA, SP. Edital de Licitação para prestação de serviços de recomposição da pavimentação asfáltica (tapa-buracos). nº 22/2020.
- MUNICÍPIO DE POLOTINA, PR. Edital de Licitação para corte de grama, poda em árvores de grande porte, manutenção de poda de árvores e controle de ervas daninhas. nº 096/2020.
- MUNICÍPIO DE PORTO BELO, SC. Edital de Licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza rios, valas e córregos do município

de porto belo, reduzindo os riscos de danos ocasionados por inundações e alagamentos. nº 013/2019.

- MUNICÍPIO DE TIMOTEO, MG. Edital de Licitação para serviços de limpeza urbana. nº 006/2018.
- Proguaru, Planos de Recuperação da Proguaru. Disponível nos arquivos físicos da empresa.
- Proguaru, Relatórios Oficiais e Demonstrações Financeiras. Site Proguaru. < <https://transparencia.proguaru.com.br/> >
- Proguaru. Manual de Limpeza Urbana. 2009.
- Proguaru. Publicações Proguaru em Ação. 2019, 2020 e 2021.
- TCE – GOIÁS. Manual de Orientações para Análise de Serviços de Limpeza Urbana., 2016.

ANEXOS

Anexo I - Comparativo de salários médios, por código CBO.

ANEXO I - COMPARATIVO DE SALÁRIOS MÉDIOS, POR CÓDIGO CBO

CARGO OPERACIONAL							
CATEGORIA	CARGO	CBO	MERCADO GRU	QTD PROGUARU	SOMA SALÁRIOS PROGUARU	MÉDIA SALÁRIOS PROGUARU	VARIAÇÃO PROGUARU X GRU
Operacional	ABASTECEDOR LUBRIFICADOR	919110	1.736,61	5	8.028,20	1.605,64	-7,54%
Operacional	AGENTE DE PORTARIA	517410	1.779,89	1.247	1.453.195,36	1.165,35	-34,53%
Operacional	AJUDANTE GERAL	717020	1.503,14	336	434.557,37	1.293,33	-13,96%
Operacional	ARMADOR A	715315	1.808,15	2	3.350,30	1.675,15	-7,36%
Operacional	AUXILIAR DE ENFERMAGEM DO TRABALHO	322235	2.726,50	2	5.360,23	2.680,12	-1,70%
Operacional	AUXILIAR DE LOGISTICA	414105	2.217,98	20	31.257,13	1.562,86	-29,54%
Operacional	AUXILIAR DE SERVICOS GERAIS	992225	1.242,10	1894	2.097.430,66	1.107,41	-10,84%
Operacional	BORRACHEIRO	992115	2.425,08	3	5.006,05	1.668,68	-31,19%
Operacional	CALCETEIRO	715205	2.599,32	23	38.895,55	1.691,11	-34,94%
Operacional	CARPINTEIRO	715505	1.826,53	10	19.135,82	1.913,58	4,77%
Operacional	DESENHISTA	318005	3.273,51	8	26.224,72	3.278,09	0,14%
Operacional	ELETRICISTA	951105	4.057,70	19	37.577,51	1.977,76	-51,26%
Operacional	ELETRICISTA DE AUTOS	953115	2.716,46	5	12.944,34	2.588,87	-4,70%
Operacional	ENCANADOR	724110	1.664,73	7	12.017,54	1.716,79	3,13%
Operacional	JARDINEIRO	622010	1.916,79	2	2.928,54	1.464,27	-23,61%
Operacional	MOTOCICLISTA	519110	1.804,49	1	2.248,34	2.248,34	24,60%
Operacional	MOTORISTA	782510	2.644,53	122	269.758,74	2.211,14	-16,39%
Operacional	ORIENTADOR	517220	4.220,88	2	2.602,91	1.301,46	-69,17%
Operacional	PINTOR LETRISTA	768625	2.347,00	1	2.012,49	2.012,49	-14,25%
Operacional	PINTOR PREDIAL	716610	1.800,17	13	21.776,95	1.675,15	-6,94%
Operacional	SOLDADOR	724315	2.634,63	2	3.859,75	1.929,88	-26,75%
Operacional	TECNICO DE INFORMATICA	313220	2.810,95	3	10.051,50	3.350,50	19,19%
Operacional	TECNICO DE PAVIMENTAÇÃO	214280	6.605,44	2	7.547,87	3.773,94	-42,87%
Operacional	TECNICO DE SEGURANCA DO TRABALHO	351605	4.486,58	7	23.654,50	3.379,21	-24,68%
Operacional	VIGIA	517420	2.105,38	53	78.119,82	1.473,96	-29,99%
25 CARGOS							
CARGOS COM CBOs COMUNS							
CATEGORIA	CARGO	CBO	MERCADO GRU	QTD PROGUARU	SOMA SALÁRIOS PROGUARU	MÉDIA SALÁRIOS PROGUARU	VARIAÇÃO PROGUARU X GRU
Operacional	AUXILIAR MECANICO	914405	2.202,13	4	6.987,88	1.746,97	-20,67%
Operacional	MECANICO DE AUTOS	914405	2.202,13	3	7.689,72	2.563,24	16,40%
Operacional	MECANICO DE CAMINHÃO/ONIBUS	914405	2.202,13	5	12.816,20	2.563,24	16,40%
Operacional	MECANICO DE MAQUINAS PESADAS	914405	2.202,13	8	26.145,38	3.268,17	48,41%
Operacional	OPERADOR DE MAQUINAS PESADAS I	715140	2.026,76	15	47.734,50	3.182,30	57,01%
Operacional	OPERADOR DE ROLINHO	715140	2.026,76	17	29.847,57	1.755,74	-13,37%
Operacional	OPERADOR MAQUINA PESADA	715140	2.026,76	1	2.383,78	2.383,78	17,62%
Operacional	OPERADOR MAQUINAS PESADAS II	715140	2.026,76	7	28.565,95	4.080,85	101,35%
Operacional	RASTELEIRO	715140	2.026,76	38	56.201,69	1.478,99	-27,03%
Operacional	OPERADOR DE MAQUINAS	715125	2.313,38	1	2.145,62	2.145,62	-7,25%
Operacional	OPERADOR MAQUINAS LEVES	715125	2.313,38	91	144.880,60	1.592,09	-31,18%
Operacional	PEDREIRO	715210	1.918,96	117	196.787,76	1.681,95	-12,35%
Operacional	PEDREIRO MANUTENCAO	715210	1.918,96	3	5.541,78	1.847,26	-3,74%
Operacional	AUXILIAR DE SERRALHEIRO	724440	2.449,81	1	1.590,26	1.590,26	-35,09%
Operacional	SERRALHEIRO	724440	2.449,81	5	10.044,09	2.008,82	-18,00%
Operacional	AUXILIAR DE TOPOGRAFIA	312320	2.773,01	9	14.664,81	1.629,42	-41,24%
Operacional	TOPOGRAFO	312320	2.773,01	6	19.988,88	3.331,48	20,14%
17 CARGOS							

Fonte: Proguar. Elaboração: Fipe.