



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 28/11/2023 – ITEM 73

TC-007337.989.20-6

Prefeitura Municipal: Paulínia.

Exercício: 2021.

Prefeito: Ednilson Cazellato.

Advogados: César Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733), Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348), Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Ruth dos Reis Costa (OAB/SP nº 188.312), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Olga Amélia Gonzaga Vieira (OAB/SP nº 402.771), Bárbara Sanches Esteves (OAB/SP nº 444.821) e outros.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. SAÚDE. DEMANDA REPRIMIDA POR CIRURGIAS, CONSULTAS E EXAMES. IEGM. RESULTADOS INSATISFATÓRIOS. HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE E EXCESSO. PARECER DESFAVORÁVEL. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO COMANDO DO CORPO DE BOMBEIROS, AO D. MPE E À CAMARA MUNICIPAL.

1. A baixa efetividade dos investimentos na Saúde, evidenciada pela falta de atendimento à demanda por cirurgias, exames e especialidades médicas, bem como o insatisfatório desempenho no IEGM, contribuem para emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das Contas, tendo em vista se tratar do segundo mandato do Prefeito, bem como as vultosas receitas auferidas pela Municipalidade.

2. O pagamento de horas extras de modo habitual e sem justificativas fere os Princípios da Eficiência e da Economicidade, bem como caracteriza complemento salarial, oferecendo risco de judicialização futura.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das **Contas da Prefeitura de Paulínia**, relativas ao **Exercício de 2021**.

A Unidade Regional de Campinas (UR-03), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante do evento 60.424 apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – elaboração de Relatórios meramente formais, em desatendimento ao art. 74 da Constituição Federal; ausência de dotação orçamentária específica, bem como de treinamentos para os servidores;



responsabilidade pelo Setor delegada ao ocupante do cargo efetivo de Agente da Fiscalização Tributária, em prejuízo à independência e à autonomia do Sistema de Controle Interno, bem como por meio de Função Gratificada, em inobservância à decisão do E. Supremo Tribunal Federal quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 1.264.676¹; impossibilidade de afastamento do responsável pelo Controle Interno antes do final do período de designação; acúmulo das funções de Controle Interno com aquelas dos cargos de origem pelos membros do Setor, os quais receberam Gratificação concomitantemente com a validade do Decreto Municipal de Calamidade Pública nº 7.954/21; e envio das prestações de contas das despesas efetuadas sob regime de adiantamentos fora do prazo.

IEGM – risco de descumprimento das Metas da “Agenda 2030” dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecida pela ONU; e necessidade de correção das falhas² verificadas nos questionários setoriais, com destaque para: a baixa qualidade das peças de planejamento; a formação inadequada de parte dos professores; os problemas de infraestrutura e manutenção nas Unidades Escolares; o descumprimento das metas previstas no SISPACTO, bem como a aprovação tardia do Programa Anual de Saúde; a inadequação do tamanho das equipes de Saúde à quantidade de habitantes do Município; e a atuação incipiente dos Setores do Meio Ambiente e da Defesa Civil.

PREVISÃO DE RECEITAS – falta de apresentação de Ofício enviado ao Poder Legislativo contendo a previsão de receitas, em descumprimento ao art. 12, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; inconsistências nas previsões e arrecadações relativas: ao imposto sobre a renda; à alienação de bens imóveis; ao IPTU; à dívida ativa; aos aluguéis; e aos arrendamentos; divergências entre os valores estimados pela área técnica referente à arrecadação de ICMS e aqueles efetivamente inseridos na Lei Orçamentária Anual; e falta de definição das premissas de inflação e crescimento esperados.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – o percentual definido na Lei Orçamentária Anual não engloba créditos relativos: à despesa de pessoal; à

¹ Trânsito em julgado em 17/09/20.

² Fls. 7/21, 62, 136/17, 140/141, 150/154 e 159/161 do Relatório de Fiscalização.



dívida pública; aos precatórios; e aos recursos vinculados, aumentando indevidamente o limite, bem como autorização para transferências, remanejamentos e transposições em desrespeito ao Princípio da Exclusividade; erro de classificação entre os créditos adicionais com fonte de recurso advindos da anulação de dotação e das operações de transposição, remanejamento e transferência, em descumprimento ao art. 167, VI, Carta Magna e ao Comunicado SDG nº 18/15.

RESERVA DE CONTINGÊNCIA – ausência de detalhamento do Anexo de Riscos Fiscais; e utilização da reserva de contingência para suprir insuficiência de dotação, sem o descomprometimento dos valores estimados para sua constituição, em desconformidade com as Leis Federais nº 101/00 e nº 4.320/64.

PLANO PLURIANUAL – ausência de definição das unidades de medida das metas e quantidades estimadas, impossibilitando a aferição do desempenho das políticas públicas; falta de empenhamento em relação aos valores planejados; e inexistência de Relatório Anual de Avaliação dos Programas Finalísticos do Plano Plurianual.

GESTÃO FISCAL – publicação dos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal fora do prazo, bem como do padrão definido no Manual de Demonstrativos Fiscais.

ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA – atraso na prestação de informações relativas às receitas e despesas do mês de janeiro; indevida realização de despesas de forma direta; ausência de Plano de Contingência Orçamentária; e falta de participação do Conselho Municipal de Saúde na equipe multidisciplinar e/ou comitê de crise.

PRECATÓRIOS – divergências nos valores dos precatórios informados ao Sistema Audesp, não contendo os empenhos relativos às dívidas junto ao INSS e à Caixa Econômica Federal; falta de registro dos valores relativos ao Mapa do Exercício de 2022 no Passivo de Curto Prazo; e constatação de pagamentos de requisitórios de baixa monta em valor superior ao teto de R\$



15.000,00 estabelecido na Lei Municipal nº 3.745/20, no montante de R\$ 3.709.788,56 (76% do quanto pago a esse título).

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – ausência de implementação das medidas indicadas na Avaliação Atuarial, bem como de implantação efetiva da Previdência Complementar; necessidade de regulamentação do Comitê de Investimentos; proposta de comunicação ao D. Ministério Público Estadual acerca da situação dos 16 servidores não concursados indevidamente vinculados ao RPPS³; e inclusão de verbas indevidas na base contributiva.

DESPESA DE PESSOAL – inclusão, na apuração das despesas de pessoal, dos gastos destinados ao Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas – CISMETRO, visando à disponibilização de mão de obra (R\$ 46.387.675,77).

RECURSOS HUMANOS – divergências em relação ao quantitativo e à nomenclatura de certos cargos no quadro de pessoal enviado ao Sistema Audep; excesso de vagas não providas (3.854), denotando falhas na organização administrativa; existência de cargos comissionados sem as características exigidas pelo art. 37, V, da Carta Maior; e falta de apresentação da Declaração de Bens por parte dos servidores e dos Agentes Políticos, em ofensa ao art. 13, § 2º, da Lei Federal nº 8.429/92.

HORAS EXTRAS – realização de horas extras de forma rotineira, sem a configuração de situação de excepcionalidade (com exceção dos servidores da Saúde em virtude da Pandemia da Covid-19); e pagamentos a alguns servidores da mesma quantidade de horas em todos os meses do quadrimestre fiscalizado.

SERVIDOR ATIVO – servidor que completou 75 anos no mês de maio, exonerado em virtude de aposentadoria compulsória somente em 09/08/21.

³ ADIN nº 2240726-37.2019.8.26.0000 considerou inconstitucionais os dispositivos da Lei Municipal nº 17/01, por violarem a regra da investidura em cargo público mediante aprovação em concurso público, bem como por preverem transição de regime jurídico, transformando empregos públicos em cargos públicos.



PAGAMENTO IRREGULAR DE “ADICIONAL DE PANDEMIA” – pagamento de “Adicional de Pandemia”⁴ estendido aos profissionais da Assistência Social, em ofensa ao art. 1º da Lei Municipal nº 3.786, de 21 de agosto de 2020.

CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL - RGA – concessão de RGA sobre a remuneração dos servidores em período vedado pelo art. 8º, I, da Lei Complementar Federal nº 173/20.

COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES – pagamento de complementação de aposentadorias e pensões com recursos do Tesouro, violando os artigos 40, *caput* e 195, § 5º, da Constituição Federal, totalizando gastos de R\$ 28.648.693,25 no exercício.

PAGAMENTOS INCONSTITUCIONAIS – pagamentos de “Abono” e de “Prêmio de Assiduidade e Desempenho”, ambos previstos na Lei Municipal nº 3.362/14, declarada inconstitucional no bojo da ADI nº 2122085-22.2021.8.26.0000, com decisão liminar para interrupção dos efeitos da referida lei a partir de junho de 2021 até o final julgamento da matéria.

BENS IMÓVEIS – ausência de Escritura Pública e Registro no Cartório de Imóveis de parte dos imóveis municipais, contrariando os artigos 167 e 169 da Lei Federal nº 6.015/73, bem como de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, em descumprimento aos artigos 37, *caput*, da Constituição Federal e 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, bem como ao Decreto Estadual nº 63.911/18.

DÍVIDA ATIVA – redução de 99,99% do valor anual inscrito em dívida ativa; ausência de contabilização de provisão para perdas; indisponibilidade dos valores prescritos no item “cancelamento”; falta de atualização do cadastro de transferência de titularidade dos bens imóveis para fins de IPTU; falta de higienização no estoque da dívida ativa, diferenciando créditos podres, débitos prescritos, de pequeno valor e/ou com vícios administrativos daqueles líquidos e certos; ausência da adoção de medidas para cobrança da dívida ativa de forma extrajudicial; e débitos prescritos no total de R\$ 1.187.752,35.

⁴ Adicional no valor de R\$ 431,35 a ser pago, exclusivamente, aos profissionais da Saúde que atuam no combate à Covid-19.



SIAFIC – ausência de envio do Plano de Ação para implantação do SIAFIC a esta E. Corte de Contas.

ADIANTAMENTOS – ausência de pesquisa prévia de mercado, não restando demonstrada a economicidade e a vantajosidade das despesas; e utilização para aquisições de bens e serviços inadequados ao regime de adiantamentos.

DESAPROPRIAÇÕES – ausência de comprovação acerca da economicidade nas despesas realizadas com desapropriações amigáveis, diante da existência de apenas uma avaliação documentada nos autos analisados.

PERMUTA DE BENS IMÓVEIS – permuta de imóvel da Prefeitura avaliado em R\$ 7.410.000,00 por imóvel de propriedade da empresa ACSA Administradora de Imóveis avaliado em setembro de 2020 por R\$ 5.020.000,00, o qual foi adquirido em 03/04/18 por R\$ 432.900,00, indicando possível dano ao erário, com proposta de comunicação dos fatos ao D. Ministério Público Estadual.

IMÓVEIS LOCADOS PELA PREFEITURA – falta de previsão contratual acerca do prazo máximo de locação, podendo ocasionar indesejada necessidade de mudança de endereço, bem como caracterizando indevida contratação por prazo indeterminado.

DESPESA COM TRANSPORTE COLETIVO – despesas com transporte público em patamares próximos àqueles verificados antes do período pandêmico, havendo indícios de despesa não justificada.

DESPESAS IMPRÓPRIAS – pagamentos de multas e juros por atrasos no valor de R\$ 628.035,19, bem como de tarifas bancárias no valor de R\$ 126.587,03.

LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – desacertos nos Chamamentos Públicos, relativos: à ausência de justificativas para definição dos valores de premiação; e à existência de critérios subjetivos para julgamento dos proponentes; constatação nos procedimentos licitatórios analisados, referentes: à aglutinação do objeto e exigência injustificada, em prejuízo à competitividade do certame; à qualificação errônea dos licitantes; e à aquisição indevida de bens por meio de dispensa de licitação.



FUNDEB – utilização incorreta do código de aplicação “261 - FUNDEB Magistério” para despesas pertencentes ao código “262 – FUNDEB Outros”; ausência de separação entre os saldos de exercícios distintos; e movimentação dos recursos do FUNDEB para contas bancárias diversas daquela exclusiva para esse fim, a qual não é de titularidade do Órgão responsável pela Educação.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA NAS UNIDADES ESCOLARES – apontamentos pendentes de regularização, relativos: à necessidade de reparos e manutenção nos estabelecimentos de Ensino; à ausência de infraestrutura adequada; à atuação incipiente do Conselho de Alimentação Escolar - CAE; e à falta de entrega de uniformes escolares.

VISITA ÀS UNIDADE ESCOLARES – constatação de desconformidades e falta de manutenção nos pisos, banheiros e áreas de preparo e armazenamento de alimentos; inexistência de AVCB válido, bem como de acessibilidade em diversas unidades escolares; necessidade de troca ou manutenção da caixa d'água; atuação incipiente do CAE; e ausência de entrega de uniformes escolares no período.

SAÚDE – gasto anual por habitante três vezes superior ao gasto médio dos 644 Municípios do Estado de São Paulo jurisdicionados desta E. Corte.

AGENDAMENTO DE EXAMES E CONSULTAS – constatação de casos de espera por procedimentos cirúrgicos desde o Exercício de 2018; e existência de filas de espera por agendamento de consultas e exames médicos de até 5 anos, em grave afronta ao Direito Social à Saúde garantido pelo art. 6º da Constituição Federal.

VISITA ÀS UNIDADES DE SAÚDE – indisponibilidade, em parte das Unidades de Saúde: de ponto eletrônico de frequência; de AVCB; e de Alvará emitido pela Vigilância Sanitária.

MEIO AMBIENTE – ausência de qualquer tipo de processamento de resíduos⁵ antes do aterramento do lixo, contrariando o previsto no art. 9º da Lei Federal

⁵ Reciclagem, compostagem, reutilização etc.



nº 12.305/10; e inexistência de Planos de Ação para fornecimento de água em caso de escassez, bem como para contingenciamento em períodos de estiagem.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL – falta de participação do Controle Interno e do Conselho do Meio Ambiente nos processos de licenciamento ambiental; ausência de comunicação ao Conselho de Meio Ambiente sobre as licenças concedidas; e falta de utilização dos valores cobrados a título de compensação ambiental, devido à falta de técnicos habilitados para elaboração dos projetos.

TRANSPARÊNCIA – desacertos na funcionalidade disponível no Portal Eletrônico para gravar relatórios; e indisponibilidade das informações relativas: às perguntas e respostas mais frequentes da sociedade; aos repasses ao Terceiro Setor; e aos Pareceres Prévios deste E. TCE.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA DA OUVIDORIA – inexistência de Ouvidoria em âmbito municipal, exceto nos Setores da Saúde e da Guarda Civil.

LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES – desatendimento à Lei Orgânica e às Instruções deste Tribunal; e descumprimento das recomendações e determinações exaradas por esta E. Corte de Contas.

Após regular notificação, o Responsável apresentou suas justificativas no evento 101.

A Assessoria Econômica, quanto aos aspectos financeiros e orçamentários, manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação das Contas.

Já Assessoria Jurídica entendeu que as falhas relativas: à ineficiência dos serviços de Saúde, ante a deficiente prestação de serviços à população tendo em vista a demanda reprimida por cirurgias, consultas de especialidades médicas e exames; à gestão de pessoal em desacordo com os preceitos constitucionais; e à concessão de Revisão Geral Anual a servidores em período pandêmico, obstam a aprovação das Contas, posicionamento endossado pela i. Chefia de ATJ.



Registrou, ainda, que o Prefeito também foi responsável pela gestão anterior, não podendo, portanto, valer-se da condescendência desta E. Corte de Contas para com os gestores em primeiro ano de mandato.

No mesmo sentido opinou o D. Ministério Público de Contas, em virtude das impropriedades relativas: à baixa efetividade dos gastos públicos, evidenciada pelo precário desempenho na avaliação global do IEGM (“C+”); à ineficácia do Setor de Controle Interno; à realização de horas extras de forma contumaz e rotineira, totalizando expressivos gastos de R\$ 20.017.044,81; à concessão de Revisão Geral Anual a servidores em período vedado pela Lei Complementar Federal nº 173/20; às fragilidades na gestão da dívida ativa; à quitação intempestiva de obrigações municipais, ensejando pagamento de multas e juros, em ofensa aos Princípios da Economicidade e da Eficiência; aos problemas de infraestrutura e à precariedade das Unidades Escolares; à fragilidade operacional dos serviços de Saúde, comprometendo a dimensão qualitativa dos investimentos; e à demanda reprimida por cirurgias, exames e consultas.

Sugeriu que os apontamentos referentes: ao Regime Próprio de Previdência; aos Recursos Humanos; à Dívida Ativa; e aos Adiantamentos, sejam objeto de nova verificação quando da próxima inspeção *in loco*, diante das justificativas apresentadas.

Em relação às possíveis irregularidades nas contratações visando ao fornecimento de transporte escolar, pugnou pela análise mais aprofundada da matéria em Autos Próprios, consoante art. 2º da Deliberação SEI 0011209/2020-5114 c/c art. 2º, XVIII, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Por fim, propôs envio de Ofício à Promotoria de Justiça de Paulínia, noticiando-lhe acerca da ineficiência dos serviços de Saúde, ante as longas filas de esperas para realização de cirurgias, consultas e exames, bem como aplicação de multa ao Responsável, com respaldo no art. 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 e no art. 1º, § 1º, da Deliberação SEI 0011209/2020-5117, em virtude da reincidência sistemática no descumprimento das recomendações exaradas por este E. Tribunal de Contas.



Chamada aos autos, a SDG também concluiu pela emissão de Parecer Desfavorável à Aprovação das Contas, todavia elencando como causas somente as falhas pertinentes: à baixa qualidade dos gastos públicos, evidenciada pelos resultados insatisfatórios no IEGM; e ao pagamento excessivo e habitual de horas extraordinárias.

Houve apresentação de Memoriais, os quais foram devidamente sopesados nas razões de decidir.

Os demonstrativos de exercícios anteriores apresentam o seguinte retrospecto:

- 2020 – TC-003354.989.20 – Parecer Desfavorável⁶ (DOE de 10/11/22). TC-001489.989.23 – Pedido de Reexame improvido (Sessão Plenária de 07/11/23);
- 2019 – TC-005006.989.19-8 – Parecer Desfavorável⁷ (DOE de 17/11/21). TC-006640.989.22 – Pedido de Reexame improvido (DOE de 08/10/22);
- 2018 – TC-004665.989.18 – Parecer Desfavorável⁸ (DOE de 13/01/21). TC-004424.989.21 e TC-004871.989.21 – Pedidos de Reexame improvidos (DOE de 20/01/22); e,
- 2017 – TC-006908.989.16 – Parecer Desfavorável⁹ (DOE de 12/12/19). TC-002478.989.20 – Pedido de Reexame improvido (DOE de 08/10/22).

⁶ Responsável: Ednilson Cazellato Deficiências apresentadas no i-Saúde, confirmadas pela deficiente prestação de serviços à população no que tange à demanda reprimida por consultas, cirurgias e exames; gestão de pessoal em desacordo com os preceitos constitucionais; e concessão de RGA por Decreto e em período pandêmico.

⁷ Responsáveis: Ednilson Cazellato (01/01/19 a 22/01/19 e 04/10/19 a 31/12/19) e Antônio Miguel Ferrari (23/01/19 a 03/10/19). Nomeação de 119 servidores comissionados, cujas atribuições não se coadunam com o previsto no art. 37, V, da Carta Magna, bem como mesmo com os gastos com pessoal acima do limite prudencial; pagamento de multas e de juros (R\$ 107.570,55) em decorrência da intempestiva liquidação de encargos devidos ao INN; ineficaz cobrança da dívida ativa; e a baixa efetividade das políticas públicas aferidas pelo IEGM.

⁸ Responsáveis: Dixon Ronan Carvalho (01/01/18 a 07/11/18) e Ednilson Cazellato (08/11/18 a 31/12/18). Extrapolação do limite para despesas de pessoal, sem a devida recondução no prazo legal; contratação de pessoal e pagamento de horas extras após superação do limite prudencial; déficit financeiro de R\$ 104.656.904,38, equivalente a 31 dias de arrecadação da RCL; falta de fidedignidade dos dados informados; burla ao Regime de Competência determinado pelo art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64; ineficiência na aplicação dos recursos da educação; majoração dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito sem lei autorizadora; gastos expressivos com locação de imóveis, sem justificativas plausíveis acerca das razões da escolha, da compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado e da vantajosidade dos ajustes; e ineficácia do Controle Interno.



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA

(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

É relatório.

GRM

⁹ Responsável Dixon Ronan Carvalho. Resultados insatisfatórios nas áreas de Educação e Saúde; irregularidades no quadro de pessoal; e descumprimento das vedações previstas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



VOTO

As **Contas da Prefeitura Municipal de Paulínia**, relativas ao **Exercício de 2021**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	30,68%
FUNDEB	100,00%
Magistério	99,25%
Pessoal	42,30%
Saúde	19,49%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Superávit 13,91% = R\$ 225.808.578,74
Resultado Financeiro	Superávit = R\$ 284.849.230,56
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Dentre os principais aspectos avaliados por esta E. Corte, destaco: o cumprimento dos mínimos constitucionais do Ensino e da Saúde; a observância aos limites de transferências ao Legislativo e das despesas com pessoal; o pagamento dos precatórios judiciais e requisitórios de pequeno valor; e o recolhimento dos encargos sociais devidos no exercício, bem como o cumprimento dos acordos de parcelamento previdenciários firmados em exercícios anteriores.

No plano fiscal, o Município de Paulínia apresentou superávits orçamentário e financeiro, evidenciando capacidade para saldar seus compromissos registrados no Passivo Financeiro.

Quanto aos demais aspectos econômicos: a dívida de longo prazo registrou ligeira diminuição de 1,53%, passando de R\$ 365.615.330,42 para R\$ 360.019.437,89, enquanto os investimentos representaram 2,91% da RCL.

Embora elevadas, as alterações orçamentárias, equivalentes a 28,11% da despesa inicialmente fixada, não culminaram em desequilíbrio fiscal na situação dos autos, cabendo, contudo, advertência à Origem para que estabeleça limite para abertura de créditos adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices inflacionários, consoante o disposto no Comunicado SDG nº 29/10.



A questão do prazo de vigência dos contratos de locação de imóveis firmados pela Prefeitura pode ser afastada, visto que tal prazo é regido pela Lei Federal nº 8.245/91 para ajustes nos quais o Poder Público figura como inquilino, não sendo aplicável o prazo previsto no art. 57, II, Lei Federal nº 8.666/93.

Podem ser relevados aos apontamentos referentes: à aposentaria a destempo do servidor com mais de 75 anos; à concessão de “Adicional de Pandemia” em desacordo com a Lei Municipal nº 3.786/20; aos pagamentos irregulares de “Abono” e de “Prêmio de Assiduidade e Desempenho”; e ao possível dano ao erário decorrente de permuta de imóvel municipal, diante das justificativas¹⁰ trazidas pela Defesa.

IMPROPRIEDADES QUE OBSTAM A APROVAÇÃO DAS CONTAS

Em que pesem os aspectos positivos ou releváveis, as presentes Contas encontram-se prejudicadas, ao menos nesta fase de Primeira Instância, em razão das falhas relativas: às longas filas de espera por cirurgias, consultas de especialidades médicas e exames, em afronta ao Direito Social à Saúde garantido pelo art. 6º da Constituição Federal; à baixa qualidade dos gastos públicos, evidenciada pelos resultados insatisfatórios obtidos no IEGM; ao pagamento excessivo e habitual de horas extraordinárias; e à concessão de RGA em período vedado pela Lei Complementar Federal nº 173/20.

Em relação **demanda reprimida por cirurgias, consultas de especialidades médicas e exames**, a Fiscalização apurou a existência de filas de espera que ultrapassam 6 anos, conforme tabelas a seguir:

Demanda por procedimentos cirúrgicos (posição em 31/12/21)		
Especialidade	Quantidade	Data da solicitação do paciente mais antigo
Urologia	601	2018
Ortopedia	600	2018
Vascular	368	2018
Ginecologia	284	2018

¹⁰ Ateste sobre a aposentadoria do servidor em 09/08/21, cessando a irregularidade; cessação do benefício em janeiro de 2022 por determinação do Prefeito; interrupção dos pagamentos nos meses de junho e julho de 2021, em atendimento à decisão judicial em caráter liminar; e envio de manifestação exarada pelo D. Ministério Público Estadual ratificando a ausência de danos ao erário pertinente à permuta de imóveis efetuada junto à empresa ACSA Administradora de imóveis.



Geral	188	2018
-------	-----	------

Demanda por consultas de especialidades médicas (posição em 31/12/21)		
Especialidade	Quantidade	Data da solicitação do paciente mais antigo
Ortopedia	1.638	10/09/2018
Ambulatório de Cirurgia	972	13/01/2017
Dermatologia	892	18/01/2017
Vascular	754	06/12/2018
Otorrinolaringologia	477	11/07/2018
Cardiologia	216	15/10/2019

Demanda por exames com as maiores filas (posição em 31/12/21)		
Tipo de exame	Quantidade	Data da solicitação do paciente mais antigo
Ultrassom Transvaginal	3.758	07/01/2020
Teste Ergométrico	2.563	09/04/2018
Ultrassom Mamas	1.918	16/04/2018
Mapeamento de Retina	987	03/10/2018
Ultrassom Abdômen	785	23/08/2019
Densitometria Óssea	556	11/12/2020

A despeito das alegações defensórias no sentido de que a Pandemia da Covid-19 afetou a capacidade de atendimento à população, bem como de que estão sendo adotadas providências para ofertar tais serviços, não é razoável que um Município com expressiva arrecadação, cujos investimentos na Saúde totalizaram R\$ 331.155.537,04 no período para população de 114.508 habitantes, não tenha solucionado questão de há muito apontada por esta E. Corte de Contas ou pelo menos reduzido tais quantitativos a patamares aceitáveis.

O Município de Paulínia obteve receita de R\$ 1.623.727.015,05 no Exercício de 2021, ocupando a 17º maior posição em termos de arrecadação dentre os jurisdicionados desta E. Corte, apresentando gasto anual por habitante três vezes superior à média dos demais Municípios, dispêndio que não refletiu na disponibilidade dos serviços oferecidos para a população.

Ademais, a baixa efetividade dos investimentos na Saúde também contribuiu para reprovação das Contas relativas aos Exercícios de 2017, 2019 e 2020, sendo os dois últimos de responsabilidade do Prefeito¹¹ cuja Gestão é

¹¹ O Prefeito Dixon Ronan Carvalho e o vice-Prefeito Sandro Cesar Caprino, eleitos no Exercício de 2017, foram afastados da Gestão Municipal em face da Decisão proferida no bojo do Processo A.I.M.E. n.º 78220, assumindo



examinada nestes autos, evidenciando a deficiente situação do Setor antes mesmo do contexto pandêmico.

Contribuem, também, para emissão de Parecer Desfavorável os **desacertos apurados nos índices setoriais do IEGM**, o qual obteve média geral “C+”¹², gestão considerada em “fase de adequação”, com destaque para as falhas de maior gravidade relativas: à baixa qualidade das peças de planejamento; à formação inadequada de parte dos professores; aos problemas de infraestrutura e manutenção nas Unidades Escolares; à ausência de AVCB em diversas Unidades de Ensino e Saúde; ao descumprimento das metas previstas no SISPACTO; à inadequação do tamanho das equipes de Saúde ao total de habitantes; e à atuação incipiente dos Setores do Meio Ambiente e Defesa Civil.

Como bem observado pela Assessoria Jurídica, o Prefeito também foi responsável por parte da Gestão Municipal anterior, não podendo se beneficiar da condescendência desta E. Corte para com os gestores em primeiro ano de mandato.

Foram constatados, também, **elevados gastos com horas extras**, os quais totalizaram R\$ 20.017.044,81 no período, montante 56,88% superior àquele verificado no Exercício de 2021 (R\$ 12.758.742,50).

A realização excessiva e habitual de horas extras vem sendo objeto de recomendações ou advertências desde pelo menos o Exercício de 2017, início do primeiro mandato do Responsável, não podendo ser atribuída às demandas excepcionais oriundas da Pandemia da Covid-19.

Constaram do Relatório de Fiscalização falhas pertinentes: ao pagamento aos mesmos servidores em todos os meses analisados; à constatação da realização de horas extras de até 117 horas mensais por servidor, superando excessivamente o limite permitido de 2 horas diárias definido na Consolidação das Leis do Trabalho; à falta de demonstração

interinamente o cargo de Prefeito o Sr. Ednilson Cazellato, Presidente da Câmara Municipal à época, durante os períodos de 08/11/18 a 22/01/19 e 04/10/19 a 31/12/20.

¹² A: Altamente efetiva; B+: Muito efetiva; B: Efetiva; C+: Em fase de adequação; e C: Baixo nível de adequação.



inequívoca da necessidade do trabalho extraordinário; e à ausência de controle de ponto eletrônico na maioria das Unidades de Saúde.

Importante ressaltar que tal instituto é destinado ao atendimento de situações excepcionais e temporárias, de modo que sua utilização de forma excessiva e rotineira, além de descaracterizar a natureza extraordinária, configura complementação salarial, bem como contraria os Princípios Constitucionais da Eficiência, da Economicidade e da Razoabilidade.

Por fim, a Prefeitura concedeu **Revisão Geral Anual sobre a remuneração dos servidores**, por meio da Lei Municipal nº 3.915, de 07 de julho de 2021, em infringência à vedação contida no 8º, VI, da Lei Complementar Federal nº 173/20¹³.

Em suas razões, a Municipalidade alegou que efetuou tão somente a reposição inflacionária acumulada nos últimos 12 meses apontada pela FGV (9,89%), não gerando aumento real.

Em linha com o posicionamento adotado por esta E. Câmara nos autos do TC-7026.989.20-2¹⁴, tratando de situação assemelhada, há de se determinar o envio de cópia dos apontamentos à respectiva Câmara Municipal para adoção das providências cabíveis, nos termos da Resolução nº 08/20¹⁵.

OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM CORREÇÃO IMEDIATA

No que tange à atribuição da responsabilidade pelo Setor de Controle Interno a servidor efetivo por meio de Função Gratificada, regulamentada pela Portaria nº 184 de 02/04/20, assiste razão ao Prefeito no sentido de que tal arranjo se coadunava com a orientação jurisprudencial¹⁶

13 Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

¹⁴ Contas do Exercício de 2021 da Prefeitura de Turiúba.

¹⁵ Conforme Deliberação SEI nº 11209/2020-51, publicada no DOE de 22/10/22.

¹⁶ Manual de Controle Interno – 2016.



desta E. Corte vigente à época, a qual levava em conta o porte e as disponibilidades financeiras de cada Órgão.

Não obstante, é de se formular advertência à Prefeitura para que delegue tais funções a ocupante de cargo efetivo de Controlador Interno criado especificamente para tal finalidade, observando ao novo entendimento do E. Supremo Tribunal Federal quando da análise do Recurso Extraordinário nº 1.264.676, cuja decisão transitou em julgado em 17/09/20, bem como à nova orientação contida no Manual de Controle Interno¹⁷ desta E. Corte, publicado em outubro de 2022.

Cabível advertência, também, para que a Origem: aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, nos termos do disposto no art. 74 da Constituição Federal e no Comunicado SDG nº 35/15; aprimore a contabilização da dívida ativa, observando ao art. 39, § 4º, da Lei Federal nº 4.320/64 e às normas contábeis vigentes, adotando as providências necessárias para recuperação de seus valores, conforme Comunicado SDG nº 23/13; pague tempestivamente as obrigações municipais, evitando a incidência de multas e juros; observe com rigor os ditames da Lei Federal nº 8.666/93, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/21 (quando for o caso) e das Súmulas desta E. Corte nos procedimentos licitatórios e contratos futuros; e saneie os desacertos remanescentes das Fiscalizações Ordenadas da “Ouvidoria” e do “Retorno do Ensino Presencial”, bem como das visitas realizadas às Unidades de Ensino e Saúde.

Por fim, acolho as propostas do d. *Parquet* de Contas para abertura de Autos Próprios para análise mais aprofundada sobre possíveis irregularidades nas contratações visando ao fornecimento de transporte escolar, bem como para que os desacertos referentes ao Regime Próprio de Previdência sejam objeto de nova verificação pela d. Fiscalização, ante das justificativas trazidas pela Origem¹⁸.

¹⁷ <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>.

¹⁸ Abertura do Protocolo Administrativo de nº 19.268/21 para análise da implementação de medidas indicadas na Avaliação Atuarial; instituição do Regime de Previdência Complementar por meio da Lei Complementar Municipal nº 79 de 19/10/21; julgamento da ADI nº 2240726-37.2019.8.26.0000 ainda cabe recurso; e existência do Protocolo Administrativo nº 6512/19 para correção da inclusão das verbas indevidas na base contributiva dos segurados.



FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RECOMENDAÇÃO

Os demais desacertos ¹⁹ podem ser levados ao campo das recomendações, cumprindo à Fiscalização verificar se foram definitivamente sanados quando da próxima inspeção *in loco*.

Cumpra registrar que a reincidência nas falhas poderá culminar em juízo desfavorável na apreciação das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando o Responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Em face de todo o exposto e acompanhando os posicionamentos da Assessoria Jurídica, Chefia da ATJ, D. Ministério Público de Contas e Secretaria-Diretoria Geral, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável à Aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de Paulínia relativas ao Exercício de 2021**, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.

Recomende-se à Prefeitura Municipal que: aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, nos termos do disposto no art. 74 da Constituição Federal e no Comunicado SDG nº 35/15; delegue a responsabilidade pelo Setor de Controle Interno a ocupante de cargo efetivo criado especificamente para tal finalidade, em consonância com o entendimento exarado pelo E. STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.264.676; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal, considerando, para tanto, os questionários setoriais, as Metas previstas no Plano Nacional da Educação e as Metas da “Agenda 2.030” dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecida pela ONU; corrija os apontamentos relativos ao Planejamento, notadamente quanto: à adequada previsão de receitas; à correta utilização da reserva de contingência; e à qualidade das peças de planejamento; defina limite para a abertura de créditos suplementares em linha

¹⁹ Planejamentos (previsão de receitas; reserva de contingência; e peças de planejamento); contabilização das dívidas judiciais; cumprimento do teto para pagamento de requisitos de pequeno valor; inclusão dos valores referentes à terceirização de mão de obra na apuração da despesa de pessoal; quantidade excessiva de cargos no quadro de pessoal; atribuições dos cargos em comissão; apresentação da Declaração de Bens pelos servidores e Agentes Políticos; Escritura e Registro em Cartório dos bens imóveis; desapropriações; Plano de Implementação do SIAFIC; despesas realizadas sob regime de adiantamentos; classificação dos recursos do FUNDEB e utilização e titularidade da conta bancária vinculada; Meio Ambiente; processos de licenciamento ambiental; Transparência; e envio de dados ao Sistema Audesp.



com os índices inflacionários, conforme o disposto no Comunicado SDG nº 29/10; contabilize corretamente as dívidas judiciais; dê cumprimento ao teto definido na Lei Municipal nº 3.745/20 para o pagamento de requisitórios de pequeno valor; implemente as medidas indicadas na Avaliação Atuarial; corrija a questão da inclusão das verbas indevidas na base contributiva dos segurados do RPPS; dê cumprimento ao art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade, quando da apuração das despesas com pessoal; corrija as divergências no quadro de pessoal encaminhado ao Sistema Audesp; promova as alterações necessárias na legislação municipal pertinente aos cargos em comissão, considerando o disposto no art. 37, II e V, da Constituição Federal; exija a Declaração de Bens de todos os servidores e Agentes Políticos; limite a realização de horas extras a situações atípicas, devidamente justificadas, atendendo ao disposto no art. 59 da CLT; providencie emissão de Escritura Pública e Registro no Cartório de Imóveis, bem como de AVCB para todos os imóveis municipais; aperfeiçoe a contabilização da dívida ativa, observando ao art. 39, § 4º, da Lei Federal nº 4.320/64 e às normas contábeis vigentes, adotando as providências necessárias para recuperação de seus valores, conforme Comunicado SDG nº 23/13; envie o Plano de Ação para implantação do SIAFIC a esta C. Corte de Contas; cumpra os ditames da Lei Federal nº 4.320/64 e do disposto no Comunicado SDG nº 19/10, quando da realização de adiantamentos; aprimore os procedimentos prévios às desapropriações, notadamente quanto à comprovação da economicidade e à transparência; pague tempestivamente as obrigações municipais, evitando a incidência de multas e juros; observe com rigor os ditames da Lei Federal nº 8.666/93, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/21 (quando for o caso) e das Súmulas desta E. Corte nos procedimentos licitatórios e contratos futuros; corrija as divergências na classificação e registro dos recursos do FUNDEB; movimente os recursos do FUNDEB em conta bancária específica, regularizando sua titularidade; providencie o saneamento dos achados provenientes das Fiscalizações Ordenada da “Ouidoria” e do “Retorno ao Ensino Presencial”, bem como das visitas realizadas às Unidades de Saúde e Ensino; amplie a oferta de exames, cirurgias e consultas de especialidades com fila de espera,



por meio da Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde - CROSS da Secretaria de Estado da Saúde ou pela celebração de convênios; corrija os apontamentos referentes ao Meio Ambiente e à Transparência; informe com fidedignidade e tempestivamente os dados encaminhados ao Sistema Audesp; e, por fim, atenda às Instruções e às recomendações deste E. Tribunal.

Determino a expedição de Ofícios: ao Comando do Corpo de Bombeiros, informando-lhe acerca da inexistência de AVCB nos prédios públicos, inclusive nos que atendem à Saúde e ao Ensino; à Câmara Municipal de Paulínia, tendo em conta a concessão de RGA em período vedado pela Lei Complementar Federal nº 173/20; e à d. Promotoria de Justiça de Paulínia, noticiando sobre as longas filas de espera para realização de consultas de especialidades e exames médicos, bem como acerca da complementação das aposentadorias e pensões com recursos do Tesouro.

Determino, ainda, abertura de Autos Próprios, consoante artigos 2º da Deliberação SEI 0011209/2020-5114 e 2º, XVIII, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, para análise mais aprofundada acerca das possíveis irregularidades nas contratações visando ao fornecimento de transporte escolar.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro