



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**TRIBUNAL PLENO**

**SESSÃO DE 22/03/2017**

**ITEM Nº 021**

TC-002021/026/13

**Embargante (s) :** José Pavan Júnior - Prefeito do Município de Paulínia.

**Assunto:** Contas anuais da Prefeitura Municipal de Paulínia, relativas ao exercício de 2013.

**Responsável(is) :** José Pavan Júnior (Prefeito).

**Em Julgamento:** Embargos de Declaração em face do parecer do E. Tribunal Pleno, que negou provimento ao pedido de reexame interposto contra o parecer desfavorável à aprovação das contas emitido pela E. Primeira Câmara Parecer publicado no D.O.E. de 19-01-17.

**Advogado (s) :** João Negrini Neto (OAB/SP nº 234.092), Maria Herminia Pacheco e Silva Moccia (OAB/SP nº 77.002), Andre Guimaraes Silva (OAB/SP nº 375.567), Gina Copola (OAB/SP nº 140232), Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP nº 64974), Arthur Augusto Campos Freire (OAB/SP nº 266329) e outros.

**Acompanha (m) :** TC-002021/126/13 e Expediente(s) TC-002896/003/13, TC-022933/026/15 e TC-040322/026/15.

**Procurador(es) de Contas:** José Mendes Neto.

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.

Cuidam os presentes do exame de **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** opostos pelo Sr. José Pavan Júnior – ex-Prefeito Municipal de Paulínia, em face da v. decisão proferida pelo E. Tribunal Pleno, negando provimento ao Pedido de Reexame interposto contra o r. parecer desfavorável à aprovação das contas da Municipalidade, referentes ao exercício de 2013.

Lembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância, sob Relatoria do e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho se deu em face das situações destacadas junto às finanças (precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo; despesas ocorridas sem prévio empenho; ocultação de despesa; resultado financeiro negativo real R\$ 59.180.693,76; déficit orçamentário 6,50%)<sup>1</sup>; alterações orçamentárias – 48%<sup>2</sup>; precariedade

<sup>1</sup> **2.12. FINANÇAS**

*Entre as irregularidades de maior destaque, sobressai-se o precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo.*

*O déficit da execução orçamentária registrado pela Origem, na ordem de R\$ 3,4 milhões, correspondente a 0,35% da receita arrecadada, mereceu reparos pela equipe de fiscalização.*

*Em minuciosa análise, detectou-se a existência de despesas ocorridas em 2013, mas sem a emissão de prévio empenho, ao arrepio do dispositivo contido no caput do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.*

*O levantamento efetuado demonstrou que a Prefeitura deixou de empenhar no exercício de 2013 a cifra de R\$ 60.969.625,78.*

*Esse procedimento, que configura ocultação de despesa, foi evidenciado pela fiscalização em diversos ajustes, tal como na prestação de serviços da empresa Construtora Mello de Azevedo S/A, referente à implantação de infraestrutura urbana de interesse social, envolvendo complexo de unidades residenciais.*

*Houve pagamentos de notas fiscais, relativas a serviços executados nos meses de novembro e dezembro de 2013, porém os empenhos foram emitidos apenas em janeiro 2014 (nºs 759/14, 760/14, 847/14 e 848/14).*

*Segundo a instrução, os documentos fiscais dizem respeito às 64ª e 65ª medições dos serviços executados nos dois últimos meses de 2013 e representaram a quantia de R\$ 10.233.553,98.*

*Tal artifício foi notado também nos serviços prestados por Estúdios Paulínia Construção e Administração de Estúdios Spe Ltda., R\$ 24.595.164,00; Corpus Saneamento e Obras Ltda., R\$ 10.294.076,11; Planova Planejamento e Construções Ltda., R\$ 5.304.694,00; dentre outras empresas contratadas, perfazendo a cifra já mencionada de R\$ 60.969.625,78. Por conta do*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



da estrutura física das escolas visitadas<sup>3</sup>; resultados obtidos na saúde indicando que as políticas públicas adotadas não são eficazes<sup>4</sup>; e, falhas constatadas nos controles e registros de pessoal<sup>5</sup>.

*reprovável procedimento, a fiscalização adequadamente adicionou esse valor ao resultado da execução orçamentária, apurando um déficit da ordem de R\$ 64.392.755,56, correspondente a 6,50% da receita arrecadada.*

*Pode se dizer que, considerando a vultosa receita de quase R\$ 1 bilhão, num Município que possui cerca de 100.000 habitantes, o planejamento orçamentário apresentou preocupante precariedade.*

*Considerando ainda a existência de atos da espécie relativos aos exercícios de 2012, que atingiram R\$ 19.932.890,65, não há como evitar reflexos negativos, que acabam por influir na gestão fiscal do Município.*

*Pois, adicionando-se à de 2013, a despesa ocultada alcança R\$ 80.902.516,43 (R\$ 60.969.625,78 referente ao exercício de 2013 e R\$ 19.932.890,65, ao de 2012) e, conseqüentemente, o resultado financeiro negativo real no exercício atingiu R\$ 59.180.693,76.*

*O quadro delineado evidencia desorganização contábil do Executivo de Paulínia e conforme destacado pela Assessoria Técnica, o Município caminhou na contramão do equilíbrio previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde foram realizados gastos que consumiram até mesmo o excesso de arrecadação verificado no exercício, culminando com o déficit orçamentário de 6,50%.*

*Certamente o procedimento de ocultar despesas viola os princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ensejando conseqüências em outras esferas que fogem à competência desta Corte, motivo pelo qual será comunicado ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para as providências que considerar cabíveis”.*

#### **2.13. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

*A instrução indica, ainda, a abertura de créditos adicionais e a realização de transposições e transferências, correspondente a 48% da despesa fixada final, fato que evidencia ausência da boa técnica orçamentária e da observância ao princípio da valorização do planejamento.*

*Alterações tão significativas, inclusive acima dos 25% autorizados pelo Legislativo, demonstra falta de criterioso planejamento do orçamento municipal, haja vista que tal anomalia pode descaracterizar o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos.*

*Constatou-se, ainda, a realização de transposições, remanejamentos e transferências sem lei específica, ou seja, com base em dispositivo de Lei Orçamentária Anual, em desobediência ao art. 165, § 8º, da Constituição Federal.*

*Tendo em conta o panorama desfavorável das finanças municipais, alterações orçamentárias, de tal magnitude, podem ter afetado a execução orçamentária, influenciando negativamente no juízo das contas”.*

#### **3 “2.14. ENSINO**

*Outro ponto de alta relevância no contexto das contas se refere à da precariedade da estrutura física das escolas visitadas pela fiscalização durante as análises concomitantes.*

*Evidentemente que um ensino público de qualidade depende diretamente do bom funcionamento de toda máquina estatal, o que inclui segurança, saúde, cultura e lazer, entre outros itens que podem ser citados da ampla miríade de funções desempenhadas pelo Poder Público.*

*E nesse contexto, embora o Município de Paulínia desfrute de um alto volume de receitas em relação à maioria dos Municípios brasileiros, apresentando até 2011 o 5º maior PIB per capita do Estado de São Paulo, sendo o 27º maior do Brasil, as condições constatadas no setor educacional não mostram uma realidade animadora.*

*Os registros no laudo de fiscalização revelam precariedade da estrutura física de várias escolas municipais, que não oferecem condições adequadas de aprendizagem aos alunos da rede municipal. Numa amostra de 8 (oito) visitas realizadas pela equipe de fiscalização em escolas municipais, detectou-se uma série de precariedades não só na infraestrutura, mas, também, de pessoal.*

*A falta de cuidado com os próprios escolares pode ser verificada nos registros fotográficos realizados em uma sala de aula da escola:*

**(fotos)**

*Esta última se refere à lousa da mesma sala de aula. É possível perceber ainda que os defeitos de paredes externas e internas de salas de aula continuam os mesmos entre 2013 e 2014:*

**(fotos)**

*Some-se ainda, outras imperfeições contatadas como filtro de água vencido, pratica de esportes em área inapropriada, muro da escola cedido, corredores com buracos no chão.*

*E mais, uma sala da Creche Antonia Joana Barsi Ferrari, apresenta paredes com infiltração e ao fundo, bebês dormindo no chão, além do banheiro da EMEI Alcides Barbutti apresentar precárias condições físicas.*

*As dependências da EMEF Professora Odete Emídio de Souza não possuem cortinas, onde as salas de aula encontraram-se improvisadas com panos pretos ou papelão.*

*De outro lado, houve concessão de bolsas em escolas particulares, da ordem de R\$ 6.277.973,35, por conta de 1.493 matrículas de crianças que não encontraram vagas em creches e escolas infantis municipais, sem, contudo, se ter notícias de início de construção de escola da espécie no exercício. Nesse contexto, muitas crianças somente conseguiram vagas em creches municipais de Paulínia por meio de mandados de segurança impetrados.*

*Na questão de planejamento, o plano de reforma abrange apenas 03 escolas, ao passo que, no âmbito municipal, existem 26 creches, 17 escolas de educação infantil, 09 escolas de ensino fundamental, 03 escolas de ensino supletivo e 02 escolas técnicas.*

*Ou seja, nada obstante a EME Supletivo Fundamental e Médio “Vitor Szczepanski e Souza Silva” ter apresentado péssimas condições estruturais, como já mencionado, não estão incluídas no projeto de reforma.*

*Acerca do quadro de pessoal, segundo o laudo, a EMEF Professora Odete Emídio de Souza, com aproximadamente 1.000 alunos, não havia um único servente para limpeza dos corredores, banheiros, salas de aula e áreas externas.*

*Constatou-se, ainda, que os alunos reclamam do mau cheiro dos banheiros, que são limpos somente após o término das aulas por serventes vindos de outras unidades, caracterizando o desvio de função de, ao menos, 75 deles.*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

## Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No que se refere à qualidade do ensino, a ingerência no setor não me parece recente.

A EME Supletivo Fundamental e Médio "Vitor Szczepanski e Souza Silva", escola que possui 940 alunos, obteve um índice de 2,60 em 2012 medido pelo IDESP - Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (indicador que avalia a qualidade das escolas estaduais paulistas em cada ciclo escolar e permite fixar metas anuais para o aprimoramento da qualidade da educação no Estado de São Paulo).

O Boletim IDESP obtido durante a inspeção in loco e estampado no laudo fiscalização, dá conta de uma situação preocupante, pois 81,58% dos alunos apresentavam níveis de desempenho "básico" ou "abaixo do básico" em Língua Portuguesa e 84,21% nos mesmos níveis em Matemática.

Demais disso, outro ponto relevante no contexto da qualidade do ensino diz respeito à carência de políticas do Município que acompanhem a exigência mínima do IDEB. Ao contrário da crescente e volumosa arrecadação, surpreendentemente a Municipalidade vem regredindo nas notas obtidas por esses alunos.

Consultando as notas do IDEB, por intermédio da internet no Portal Ideb, verifica-se que no exercício de 2009, a nota alcançada foi de 4,8. Em 2011 a nota abaixou para 4,4 e em 2013, a nota obtida foi de 4,1, não atingindo, desta feita, meta estabelecida pelo IDEB:

#### **(quadro IDEB).**

Um município com o porte e a receita de Paulínia, com uma aplicação de 27% nesse setor, valor superior a R\$267 milhões, deveria apresentar uma educação de excelência para uma população de cerca de 100.000 habitantes.

Todas essas ocorrências dão conta que as políticas públicas e os dispêndios voltados à educação, uma das áreas de maior importância, foram ineficientes.

Ante o exposto, a situação não merece receber o beneplácito deste Tribunal, sem prejuízo de que seja dada ciência ao Ministério Público Estadual, para providências que entender cabíveis, dada a possível violação ao artigo 206, I, IV, V e VII, da Constituição Federal".

#### **4 "2.14. SAÚDE**

Na saúde, a situação registrada não é muito diferente à da Educação.

De início, verifica-se nos autos que, apesar da importância do PSF – Programa de Saúde da Família, criado em 1994, no âmbito do Ministério da Saúde, como política pública preventiva, o Município de Paulínia, até a data da inspeção in loco, não havia aderido à Estratégia de Saúde da Família.

Muito embora o Município tenha investido quase 17% nas ações de saúde, ou R\$166 milhões, a situação retratada no setor indica que as políticas adotadas não foram eficazes.

Frise-se que os defeitos encontrados numa amostra realizada em 04 (quatro) Unidades de Saúde visitadas e 01 (um) Hospital Municipal, entre a data da fiscalização concomitante e a da inspeção ordinária, nada se alteraram, demonstrando desídia da Administração.

Na unidade Centro, maior UBSD de Paulínia, contando com aproximadamente 90 (noventa) profissionais, dentre médicos, enfermeiros, técnicos e escriturários, com atendimento em diversas áreas e grande fluxo de pacientes, encontraram-se condições degradantes das pinturas das paredes.

O estado de conservação encontrava-se bastante precário, incluindo rachaduras, infiltrações, falta de manutenção e limpeza, vidros quebrados, precariedade nas condições de trabalho dos profissionais, equipamentos de informática sucateados e falta de espaço adequado para armazenamento de materiais.

Em relação à rachadura e a infiltração observadas no Consultório (Sala 11) dão sinais de extrema piora no espaço de tempo de apenas 05 meses, entre as duas visitas realizadas pela equipe de fiscalização.

Constatou-se também, que a UBS já foi objeto de vistoria da Defesa Civil do Município de Paulínia, realizada em 2013, porém, até a data da fiscalização ordinária em 2014 a municipalidade não adotou qualquer providência para correção, sendo que os profissionais que ali trabalham mostraram-se receosos com o expressivo número de rachaduras, diante do risco à segurança dos funcionários e dos usuários da unidade.

Nas Unidades Básicas de Saúde Cooperlotes, Parque da Represa e Jardim Planalto verificou-se precariedade de conservação e manutenção dos próprios municipais, especialmente quanto às condições físico-estruturais, dos mobiliários, equipamentos e nível de informatização.

Mereceu especial destaque a situação da UBS Jardim Planalto, cuja recepção apresenta infiltrações e buracos no telhado, causando, em dias de chuva, transtornos e riscos à circulação de pessoas.

Objetivando verificar a avaliação dos serviços de saúde pela população local, a equipe de fiscalização submeteu um questionário de 12 (doze) questões a 100 (cem) usuários do sistema público municipal de saúde.

Essa pesquisa revelou um descontentamento geral dos usuários com os serviços e ações de saúde de Paulínia, demonstrando incompatibilidade com a receita arrecadada e o alto investimento no setor.

Enfim, os defeitos verificados evidenciam que a gestão da Saúde no Município não atendeu ao princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior, a despeito de ter realizado gastos acima do mínimo obrigatório, o que influi negativamente no juízo das contas.

Da mesma maneira, os apontamentos deverão ser levadas ao conhecimento do Ministério Público Estadual, para providências que entender cabíveis".

#### **5 "2.15. PESSOAL**

*Comprometem os demonstrativos, também, as falhas constatadas nos controles e registros do setor de Pessoal.*

*No exercício examinado, foram nomeados 442 servidores para cargos em comissão, destes, segundo a instrução, 208 não exercem atribuições com características de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, inciso V, da Constituição Federal), quais sejam:*

*89 Assessores de Nível Fundamental I;*

*26 Assessores de Nível Fundamental II;*

*02 Assessores de Nível Médio I;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



E, diante da interposição dos Pedidos de Reexame, em voto condutor sob minha relatoria, o E. Plenário afastou pedido de individualização de condutas e considerou que as razões de apelo não foram convincentes à alteração do panorama processual, de tal sorte mantendo o r. parecer desfavorável emitido em Primeira Instância.

Nesse sentido, conforme excerto do voto proferido:

**“Em preliminar,**

(...)

*Ainda em preliminar, afasto as pretensões de que haja individualização na emissão do parecer, uma vez que – consoante conhecido posicionamento desta E.Corte, não é admissível o fracionamento do período, porquanto o exame das contas é feito pela sua totalidade.*

(...)

**No mérito.**

*Relembro que os pontos fundamentais que ensejaram a rejeição das contas em Primeira Instância dizem respeito às situações destacadas junto às (a) finanças (precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo; despesas ocorridas sem prévio empenho; ocultação de despesa; resultado financeiro negativo real R\$ 59.180.693,76; déficit orçamentário 6,50%); (b) alterações orçamentárias – 48%; (c) precariedade da estrutura física das escolas visitadas; (d) resultados obtidos na saúde indicando que as políticas*

---

29 Assessores de Nível Médio II;  
42 Assessores de Nível Médio III;  
20 Assessores de Nível Básico – Portador de Deficiência;  
17 Assessores Especiais.

No entanto, em razão da troca de governos, 246 foram exonerados em 15/07/2013, restando 166 cargos em comissão ocupados, além de 18 cargos de Secretário Municipal.

De todo modo, ainda permaneceram 57 desses cargos no quadro de pessoal da Prefeitura que não possuem características de direção, chefia e assessoramento:

01 Assessor de Nível Médio I;  
15 Assessores de Nível Médio II;  
20 Assessores de Nível Médio III;  
11 Assessores de Nível Básico – Portador de Deficiência;  
10 Assessores Especiais.

Observando as atribuições descritas no laudo de fiscalização, de fato, são simples e rotineiras, sem nenhum tipo de conhecimento especial, que justificasse tais nomeações.

Não prosperam as argumentações defensórias, de que a principal característica dos cargos em questão é a relação de confiança, porque estabeleceram uma ligação direta com a autoridade municipal, não impedindo que os servidores venham a exercer funções meramente burocráticas ou operacionais.

De toda forma, os exemplos citados na peça defensiva, tais como motoristas e Secretárias de Gabinetes de Chefes de Executivos, sob alegação de exigir a instalação de relação de máxima confiança, não se amoldam ao caso dos autos, pois se trata aqui de um contingente significativo de pessoal sem concurso público.

Na firme jurisprudência deste Tribunal, os cargos de livre provimento não devem ser destinados a atividades operacionais da Administração, mas utilizados em posições estratégicas e imprescindíveis para elevar o nível da gestão pública.

E mais, para ocupar um cargo em comissão, o servidor deve deter formação compatível com a complexidade de suas atribuições, inerentes, ainda, à direção, chefia e assessoramento.

Necessário observar, a propósito, que a regra insculpida no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, assim como do número de cargos que compõem seu quadro de pessoal.

Em outras palavras, mesmo que haja apenas 01 cargo de livre provimento na estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

Referida ocorrência deverá ser levada ao conhecimento do Ministério Público Estadual para ciência e adição de providências que houver por bem determinar”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



*públicas adotadas não são eficazes; e, (e) falhas constatadas nos controles e registros de pessoal.*

(...)

*E, de todo o exposto, tendo em vista a não superação aos entraves que motivaram a rejeição dos demonstrativos – inclusive por meio do memorial e documentos entregues, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame, a fim de manter o r. parecer prévio emitido, desfavorável às contas de 2013 da Municipalidade de Paulínia”.*

O v. Acórdão foi publicado em 19.01.17 (fls. 995/1014 e 1203/1204)].

Agora em exame os Embargos de Declaração sobre essa v. decisão, o Embargante Sr. José Pavan Junior procura alterar o resultado da r. decisão embargada, a fim de ver reconhecida a individualização das condutas do Embargante e do Sr. Edson Moura, de modo que seja emitido parecer favorável às contas do período, especificamente ao tempo do exercício em que perdurou à frente do Executivo – qual seja entre 01.01.13 a 15.07.13.

Em síntese de seu pedido, lembrou que sobreveio o parecer pela desaprovação e, de sua leitura, havia concluído que a parte que lhe cabia de responsabilização havia sido afastada em razão dos elementos apresentados nos esclarecimentos.

Rememorou que houve retificação da decisão, no sentido de que o parecer da Corte é anual e diz respeito a toda a gestão administrativa atinente ao exercício, a despeito de análises e responsabilidades pessoais.

Ciente dos motivos que ensejaram a rejeição dos demonstrativos, disse que valendo-se do princípio do contraditório e da ampla defesa interpôs Pedido de Reexame oferecendo elementos pertinentes ao período em que permaneceu à frente da gestão municipal, sendo sucedido pelo Sr. Edson Moura Júnior.

Alegou que em reiteradas vezes apontadas, a parte que lhe cabia de responsabilização foi afastada em razão dos elementos ofertados quando do primeiro parecer emitido – inclusive, através de memoriais entregues.

Nesse sentido, o ponto de controvérsia que se apresenta aos Embargos diz ao fato da decisão combatida manter afastada a individualização das condutas do Embargante e do Sr. Edson Moura Júnior, sem apontar qual fundamento legal e arrimar tal posicionamento, incorrendo em vício de omissão, de em sua opinião deve ser sanado para que se possa viabilizar o exercício dos direitos fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

Rememorou o Embargante que foi Chefe do Poder Executivo até o dia 15.07.13, tendo sido sucedido, razão pela qual o Pedido de Reexame se ateve a esclarecer os apontamentos referentes ao período que perdurou o mandato.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Afirmou que a manutenção da r. decisão, da forma que se encontra, confere reflexos graves na responsabilização dos agentes políticos; e, que os documentos juntados demonstram que a vultosa dívida foi contraída em momento posterior à saída do Embargante, razão pela qual entende ser imprescindível que se considere a individualização das condutas, para fins de apuração de responsabilidade.

Alegou que a responsabilização na esfera civil exige nexos de causalidade entre evento danoso e suposto dano ou prejuízo apontado; desse modo, não haveria como responsabilizar o Embargante, porque não foi responsável pela dívida contraída pelo Município no exercício em exame.

Ademais, argumentou que a individualização das condutas possibilita o pleno exercício do contraditório, pois se torna quase impossível quando não se tem prévia ciência da responsabilidade que lhe está sendo atribuída.

Disse que são inequívocos os gravosos reflexos oriundos da desaprovação das contas; e, nesse sentido, clama uma maior razoabilidade ao caso, dada a atipicidade da situação, reclamando um tratamento diferenciado.

Nesse sentido, invocou os termos do art. 5º, XLVI, da CF, onde a individualização de penas é instituto que assegura princípios de igualdade material e isonomia.

Assegurou que não podem dois agentes responder por penas iguais, se as condutas levaram a resultados diversos, no caso a ausência de irregularidades durante o período em que o Embargante exerceu seu mandato.

Afirmou que na decisão deve constar o conjunto de motivos, a comporem sua motivação, capazes de afastar o direito fundamental da individualização das condutas – e aqui fez menção ao art. 93, X, da CF/88.

Igualmente invocou que o amplo direito de defesa envolve não apenas o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador, mercê de decisão proferida em mandado de segurança pelo E.STF.

Defendeu que se houve apresentação de elementos de defesa, seu conteúdo não poderia ser ignorado.

Enfim, invocando o cabimento dos embargos para os questionamentos ofertados, pediu pelo provimento da medida, para o fim de suprir a omissão aventada e consignar os fundamentos legais a afastar a individualização de condutas – com a consequente emissão de parecer favorável ao período que permaneceu no mandato durante o exercício de 2013.

É o relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



**GCCCM**

**E. TRIBUNAL PLENO**

**Sessão de 22/03/2017**

**Item nº: 021**

**Processo: TC-2021/026/13**

**Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULÍNIA**

**Prefeito: José Pavan Júnior**

**Período: 01.01.13 a 15.07.13**

**Prefeito: Edson Moura Junior**

**Período: 16.07.13 a 31.12.13**

**Assunto: Contas do Exercício de 2013**

**EM EXAME: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - interpostos pelo Sr. José Pavan Júnior em face da r. decisão proferida pelo E. Tribunal Pleno negando provimento ao Pedido de Reexame interposto**

**Embargante: José Pavan Júnior**

**Procuradores: Ivan Barbosa Rigolin – OAB/SP 64.974, Gina Copola – OAB/SP 140.232, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo – OAB/SP 123.916, João Negrini Neto – OAB/SP 234.092, Maria Hermínia Pacheco e Silva Moccia – OAB/SP 77.002, Isabella Cristina Serra Negra Lofrano – OAB/SP 376.995, André Guimarães Silva – OAB/SP 375.567, Arthur Augusto Campos Freire – Secretário de Negócios Jurídicos OAB/SP 266.329**

**Senhor Presidente, Senhor Conselheiro, Sr. Procurador do MPC,**

**Em preliminar**

O recurso guarda interesse de agir, legitimidade e foi proposto dentro do prazo, considerando que a decisão embargada foi publicada em 19.01.17<sup>6</sup> e os embargos foram opostos em 30.01.17.

<sup>6</sup> Nos termos do ATO GP 15/16 ficou suspenso o Expediente nas dependências do Tribunal no período de 20.12.16 a 20.01.17, retomando-se sua fruição no dia 23.01.17 – além disso, considerando a regra de contagem em dias úteis pelo Ato GP 08/16, foi desconsiderado o dia 25.01.17 – consagrado ao aniversário da cidade de São Paulo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



**Estando em termos, conheço dos Embargos de Declaração.**

**No mérito**

Conforme estabelecido em nossa Lei Orgânica – art. 66 e seguintes, os Embargos de Declaração podem ser opostos em face de decisão que contiver obscuridade, dúvida, contradição ou omissão de ponto sobre o qual deveria pronunciar-se.

Mais ainda, conforme expressão absoluta da jurisprudência dos Tribunais Judiciais, linha também adotada nesta Corte de Contas, **o recurso em destaque serve tão-somente para aclarar decisão que contenha quaisquer daqueles vícios – ou seja, é o instrumento processual pelo qual é dado aos interessados a oportunidade de provocar o julgador ao aperfeiçoamento de sua própria decisão, a fim de que fique melhor compreensível, pela eliminação das inconformidades descritas na lei.**

Logo e, *a rigor*, os Embargos de Declaração **não servem para a modificação do mérito**, o que deve ser perseguido pelo Interessado por meio da interposição dos recursos adequados – na conformidade do devido processo legal estabelecido.

**Feitas essas considerações iniciais, considero que a r. decisão proferida não padece dos vícios demarcados, de modo que não há como acolher os Embargos de Declaração opostos pela Municipalidade.**

Digo isso em razão de que o ponto central do recurso diz respeito à falta de individualização de responsabilidades nas contas anuais, conquanto o Embargante entenda que não deu motivo às irregularidades que alicerçaram o juízo negativo sobre os demonstrativos.

Ocorre que a r. decisão embargada deixou bastante claro que afastava pedido dessa estirpe, em razão de que não é admissível o fracionamento do período em sede de exame de contas municipais, porquanto sua análise é feita sobre a sua totalidade.

Nesse sentido os termos do Constituição Estadual, segundo:

**Artigo 33** - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:  
(...)

**XIII** - emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Essa posição está fundamentada na pacífica jurisprudência desta E.Corte, porque o exame é realizado sobre o conjunto das contas, independentemente do Gestor.

A exemplo, transcrevo r. voto proferido pelo e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho nos autos do TC-2758/026/10 – PM Sarapuí – em E. Sessão Plenária de 13.03.13:

*“Por derradeiro, em relação ao argumento de que não poderia ser o Recorrente responsabilizado por fato ocorrido supostamente em período alheio à sua gestão, invoco os motivos aduzidos na R. Decisão proferida no TC-2411/026/07, pela C. Segunda Câmara, em sessão de 24/11/2009, sob a relatoria do E. Conselheiro Renato Martins Costa:*

*“Evidentemente, esta E. Corte ... não emite parecer sobre ações isoladas, mas, sim, a respeito da gestão administrativa como um todo. “*

*Consigne-se, ainda, que o Tribunal „... emite parecer em relação às contas, não havendo divisão de responsabilidades entre os administradores que geriram o exercício. O que se examina é a totalidade do exercício, sendo a decisão una. “*

*Claro está que o r. parecer embargado refere-se à gestão fiscal realizada durante todo o ano de 2007, cuja responsabilidade cabe ao Prefeito em exercício, no caso o Titular e o Vice, Antonio José Fabbri e Alfredo Amador Tonello, respectivamente.*

*Indubitavelmente, as falhas apontadas no r. decisório ocorreram durante toda a gestão e alcançam ambos os Administradores, nos períodos em que estiveram à frente da Prefeitura. Eventual individualização de responsabilidades refoge à competência e jurisdição desta Corte, em sede de Contas Anuais.”*

Nesse sentido, eventual cisão de responsabilidades não compete ao âmbito do exame das contas em sede deste Tribunal.

Ademais, como pode ser observado dos motivos que levaram o E. Plenário a confirmar a r. decisão de Primeira Instância, vê-se que foram de naturezas específicas, diversas e autônomas (precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo; despesas ocorridas sem prévio empenho; ocultação de despesa; resultado financeiro negativo real R\$ 59.180.693,76; déficit orçamentário 6,50%); alterações orçamentárias – 48%; precariedade da estrutura física das escolas visitadas; resultados obtidos na saúde indicando que as políticas públicas adotadas não são eficazes; e, falhas constatadas nos controles e registros de pessoal) os quais não se circunscrevem a uma quadra determinada, mas disseminadas, difusas e conseqüentes aos atos e/ou omissões praticadas durante todo o período examinado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Em outras palavras, não há como admitir uma cisão na Administração, indicando que falhas dessa natureza tenham ocorrido somente a partir de determinado instante, eis que, como dito, são consequência de um processo ao longo do tempo – mas que em momento algum – ao menos dentro do exercício examinado - sofreram a intervenção firme dos Administradores para sua correção.

Sendo assim, as razões dos Embargos não se sustentam.

Ao contrário, pressente-se que o Embargante procurou, na verdade, alterar o juízo proferido, diante do seu inconformismo com o r. parecer contrário à aprovação das contas – pretendendo estabelecer uma espécie de Terceira Instância de julgamento, o que não é, definitivamente, a razão processual da existência do instrumento escolhido.

**Logo, não reconheço quaisquer dos vícios passíveis de esclarecimento da r. decisão proferida.**

**De todo o exposto, rejeito os Embargos de Declaração opostos à r. decisão que negou provimento ao Pedido de Reexame interposto, a fim de manter o r. parecer desfavorável às contas da Municipalidade de PAULÍNIA, exercício de 2013.**