

26-11-19

SEB

=====

115 TC-006481.989.16-8

Prefeitura Municipal: Paraibuna.

Exercício: 2017.

Prefeito: Victor de Cassio Miranda.

Períodos: (01-01-17 a 14-12-17) e (30-12-17 a 31-12-17).

Substituta Legal: Vice-Prefeita – Lourdes Aparecida de Angelis Pinto.

Período: (15-12-17 a 29-12-17).

Advogados: Benedito Romulo Fonseca Junior (OAB/SP nº 224.684) e Fabricio Pereira de Melo (OAB/SP nº 123.894).

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. INSUFICIENTE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB. RECOLHIMENTO PARCIAL DOS PRECATÓRIOS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF. art. 212	28,33%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	87,55%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	62,41%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	50,42%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	15,85%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	4,41%	5%
Execução Orçamentária: R\$ -1.306.800,91	-2,59% Déficit	
Resultado Financeiro: R\$ 2.010.036,30	Superávit	
Precatórios	Irregular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, RPPS, PASEP e Parcelamentos)	Regulares	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	0,61%	

ATJ: Desfavorável

MPC: Desfavorável

SDG: -

1. RELATÓRIO

1.1. Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAIBUNA**, exercício de **2017**.

1.2. O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR.07 (evento 63.270) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. Controle Interno

- não existem servidores no quadro funcional para o cargo efetivo de Controle Interno;
- funções desempenhadas por servidores sem dedicação exclusiva;
- os relatórios apresentados não atendem à legislação local;
- não houve contato ou apoio do controle Interno à Fiscalização.

A.2. IEG-M – I-Planejamento

- ausência de uma efetiva estrutura administrativa voltada para o planejamento do órgão; a Prefeitura não conta com uma equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA), não dispondo de cargos específicos, nem de servidores com treinamento para a matéria;
- não houve estudo para elaboração/definição dos programas do PPA; os indicadores do PPA não são mensuráveis e não estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas; nas peças de planejamento não há articulação de um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido;
- a comparação entre a média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa e a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa resultou em menos de 60% de coerência, o que indica um sinal de dificuldade na compatibilização das peças orçamentárias segundo o art. 5º da Lei nº 101/00;
- menos de 60% das metas das ações possuem compatibilidade entre o resultado físico e os recursos utilizados;
- constatação de um planejamento fraco e sem efetividade por parte do órgão municipal, ensejando a realização de reiteradas e elevadas

alterações orçamentárias;

- irregularidades apuradas incoerentes com a contratação permanente de assessoria contábil e financeira;

- falhas na formalização e processamento do certame voltado à contratação de assessoria decorrentes do descumprimento dos arts. 22, § 3º, e 40, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

- carência administrativa no planejamento dos atos municipais e deficiência na fiscalização e no controle dos serviços contratados para apoio desse planejamento;

- baixa participação popular, que pode estar ocorrendo em razão de falhas na transparência do órgão.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- o resultado da execução orçamentária da Prefeitura evidenciou déficit de 2,59%, o qual se encontrou totalmente amparado no superávit financeiro proveniente do exercício anterior;

- abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 17.217.126,80, o que correspondeu a 37,83% da Despesa Fixada, em ofensa ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- descumprimento do limite previsto no art. 6º, inc. V, da LOA (Lei nº 3.053/16) relativamente aos créditos adicionais suplementares;

- alterações significativas no orçamento vêm sendo realizadas de forma reiterada ao longo dos exercícios evidenciando deficiências no setor de planejamento;

- o Município realizou investimento correspondente a 0,61% da Receita Corrente Líquida, muito abaixo da média regional de 3,95%.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo

- o valor da dívida de longo prazo consignado no balanço patrimonial diverge do apurado pela fiscalização, deixando de atender aos

princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei federal nº 4.320/64);

- divergências nos valores referentes aos Precatórios devidos.

B.1.5. Precatórios

- insuficiente recolhimento do valor referente à alíquota de 1% sobre a Receita Corrente Líquida;

- inércia na regularização do débito, ensejando a inclusão do município de Paraibuna no Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes – CEDIN;

- o balanço patrimonial da entidade não registrou corretamente os valores de precatórios no seu passivo e no seu ativo;

- não foi apresentada Certidão de Regularidade expedida pelo DEPRE.

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

- o limite prudencial de 95% (51,30%) estabelecido pelo art. 22 da LRF não foi observado no 1º e no 2º quadrimestres do exercício em análise, com pagamento de horas extras durante o exercício.

B.1.9. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos

- irregularidades na composição do quadro de pessoal da Prefeitura relativamente aos cargos em comissão;

- continuidade da cessão de servidora do quadro de pessoal da Prefeitura para a instituição Lar Vicentino de Paraibuna, sem que haja qualquer previsão legal autorizadora;

- concessão de gratificação de função/produtividade justificada em legislação que viola o princípio constitucional da reserva legal em matéria de remuneração e vantagens para servidores públicos;

- pagamento excessivo e habitual de jornada extraordinária no município, descaracterizando a excepcionalidade que norteia o permissivo legal em vigor e gerando um dispêndio demasiado que fere o princípio da

economicidade, uma vez que a remuneração da hora extra é acrescida de 50% ou 100% do valor da hora normal.

B.1.10 Subsídios dos Agentes Políticos

– nomeação da Vice-Prefeita para ocupar o cargo comissionado de Chefe de Gabinete, em nítida afronta ao que dispõe o art. 38, II, da Constituição Federal, por analogia, conforme entendimento do STF; constatação de pagamentos excessivos referentes à remuneração do cargo em comissão no total de R\$ 10.748,38.

B.2. IEG-M – I-Fiscal

– diversos pontos sensíveis revelados nas respostas fornecidas ao IEG-M, nos dados encaminhados ao Sistema AUDESP e constatados durante verificação *in loco*.

B.3.1. Renúncia de Receitas

– o Município se omitiu na arrecadação da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública – CIP.

B.3.2. Dívida Ativa

– baixo percentual de arrecadação da Dívida Ativa em relação ao seu estoque (1,48%).

B.3.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise

– indícios de pagamentos superfaturados na prestação dos serviços de fornecimento de cópias reprográficas.

C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal

– identificação de valores despendidos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino, decorrentes de repasses realizados ao Instituto de Previdência do Município sob a forma de aportes para a cobertura do déficit atuarial do RPPS;

– a Prefeitura vem deixando de comprovar que as despesas educacionais incluídas no mínimo constitucional atendem ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, de modo que gastos indevidos vêm

sendo inseridos nessa rubrica para fins de elevar, inadequadamente, o percentual legal exigido do município, contrariando os princípios da transparência, da evidenciação contábil, da legalidade e da moralidade administrativa;

- glosa correspondente a R\$ 1.148.938,84, apenas considerando a amostragem de despesas selecionadas, o que reduziu o percentual informado de 30,18% para 27,33%;

- considerando as glosas realizadas pela Fiscalização, no exercício em exame foi aplicado apenas 78,94% do FUNDEB recebido, não sendo observado o percentual mínimo de 95%, em ofensa ao artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07.

C.2. IEG-M – I-Educ

- contabilização de 62 crianças de 0 a 3 anos e 11 meses que não foram atendidas pelo município no exercício de 2017 em razão da ausência de vagas na creche, bem como de 06 crianças de 04 a 05 anos, de 04 crianças de 11 a 14 anos e de 24 adolescentes de 15 a 17 anos que estão fora da escola;

- apenas 01 das 11 escolas que dispõem de pré-escola oferecem educação em período integral e nenhuma das 06 escolas dos Anos Iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) a disponibiliza;

- a Prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017;

- não existe no município qualquer programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula;

- o Plano de Cargos e Salários do magistério também não estimula a boa qualidade e a assiduidade dos professores, com avaliação de desempenho e mecanismo de premiação para os melhores resultados, contrariando os princípios insculpidos no art. 206 da CF e as Leis Federais nº 9.394/96 e nº 11.494/07 e indo de encontro à meta 18 do PNE e à meta 10.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- o piso salarial mensal dos professores de creche, de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental do município é inferior ao piso salarial nacional, em ofensa ao inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal;
- o município ainda possui mais de 10% do quadro de professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental como temporários, contrariando a recomendação do Parecer CNE nº 09/2009;
- nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência como preveem o art. 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/15;
- contabilização de 06 crianças e adolescentes de 04 a 17 portadores de alguma deficiência que estão fora da escola;
- as escolas municipais não contam com infraestrutura de ensino com apoio da tecnologia;
- precariedade da infraestrutura da unidade escolar EMEIEF do bairro do Cedro, a qual conta com salas de aula locadas, no outro lado da via, para atendimento dos alunos, expondo a risco as crianças ao obrigá-las a transitarem a pé nas ruas que interligam as edificações para assistirem às aulas, para realizar atividades ou simplesmente para consumir a merenda escolar;
- a EMEIEF do bairro do Cedro e as salas de aula alugadas apresentam problemas de infiltração e umidade; nenhuma das unidades de ensino da rede pública municipal possuía AVCB no exercício de 2017;
- ineficiência de atuação dos Conselhos de Educação – CME, Conselho do FUNDEB e CAE e descumprimento das suas atribuições;
- identificação de problemas no fornecimento da merenda escolar, com entregas atrasadas, de produtos que não atendem aos padrões de qualidade pactuados, sem providências pertinentes pela Administração que manteve a inadequada contratação durante todo o prazo avençado e deixou de aplicar as cabíveis penalidades e/ou sanções administrativas;

- lapso temporal de aproximadamente 04 meses sem contrato e sem fornecimento de carnes e embutidos para a merenda escolar em razão de falhas no processamento do correspondente certame;
- procedimento de Dispensa de Licitação em caráter emergencial não observou os ditames da Lei nº 8.666/93, tendo em vista o descumprimento do disposto no seu art. 26, *caput*, e nos arts. 60, parágrafo único, e 62;
- vícios procedimentais no Convite nº 10/2017 que macularam o processo administrativo e a compra, em ofensa ao artigo 22, §§ 3º, 6º e 7º, da Lei nº 8.666/93;
- ausência de efetivo controle e fiscalização por parte da origem relativamente às especificações dos produtos adquiridos para a educação, evidenciando que falhas relativas ao controle e ao acompanhamento das execuções contratuais vêm sendo reiteradas na prefeitura;
- inexistência de um estudo anual do traçado e do tempo de viagem das rotas do transporte escolar, o que infringe o artigo 5º da Resolução/CD/FNDE Nº 45, de 2013;
- irregularidades apuradas na IX Fiscalização Ordenada permaneceram até o final do exercício de 2017;
- não foi verificada a presença de Monitor de Transporte Escolar para acompanhamento/orientação dos alunos;
- a prefeitura não tem controle das rotas seguidas pelos veículos próprios do transporte escolar;
- a prefeitura não tem registro do tempo gasto nas viagens dos veículos do transporte escolar;
- do total de veículos próprios informados, 10% da frota possui mais de 10 anos de uso;
- do total de veículos terceirizados informados, 8% do total da frota possui mais de 10 anos de uso;
- os pneus de um dos veículos utilizados no transporte escolar

não se encontram em condições aceitáveis de utilização;

- constatação de veículos descascados, com estofado rasgado, piso com defeito, encosto de cabeça quebrado, lataria com avarias e rachaduras no para-choque.

D.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal

- a Prefeitura vem escriturando gastos indevidos como despesas vinculadas à saúde, no intuito de elevar, equivocadamente, o percentual constitucional aplicado e mascarar o real investimento realizado no setor, em ofensa aos princípios da transparência, da evidenciação contábil, da legalidade e da moralidade administrativa;

- glosa correspondente a R\$ 4.645.402,81, apenas considerando a amostragem de despesas selecionadas, o que reduziu o percentual informado de 27,89% para 15,85%.

D.2. IEG-M – I-Saúde

- o município não conta com um Plano Municipal de Saúde;
- o município não possui Plano de Cargos e Salários para os profissionais de saúde;
- a gestão municipal não remunera ou premia os trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de atenção básica, o que vai de encontro com a meta 3.C dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- não foi realizada capacitação de servidores no exercício de 2017;
- descumprimentos de alguns objetivos e metas previstos na Programação Anual de Saúde do Município para o exercício de 2017;
- nem todas as equipes de ESF possuíam profissional médico;
- o controle e a marcação de consultas, o controle de resolatividade dos atendimentos dos pacientes e as anotações sobre a saúde da comunidade são realizados de forma manual, dificultando o gerenciamento

da rede e a perspectiva sobre uma visão geral da saúde pública municipal;

- o Município não possui protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências;

- não existe registro do intervalo de tempo médio de espera entre a marcação de consulta em especialidade médica e seu efetivo atendimento na UBS (em dias), assim como não há controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico);

- a Prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno; a proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70%;

- não criou e implantou uma Ouvidoria da Saúde, conforme determina a Resolução CIT nº 4/2012;

- os documentos apresentados não evidenciam providências efetivas por parte da Administração para as falhas e irregularidades levantadas pelo Conselho Municipal de Saúde;

- não foi emitido parecer sobre a aprovação/rejeição da gestão da Saúde referente ao exercício de 2017;

- os repasses realizados no exercício de 2017 para a execução do Contrato de Gestão da saúde não foram devidamente informados ao sistema AUDESP (módulo Seletividade de Ajustes Terceiro Setor) e ao sistema SisRTS, descumprindo a determinação do art. 145 das Instruções nº 02/2016 c/c Resolução nº 03/2017;

- constatação de que embora o Ajuste firmado envolva o “gerenciamento/fomento” das atividades da saúde, o que existe no local é apenas uma “locação” de mão de obra (médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem), alegadamente escassos no município, voltada a burlar os limites da LRF e à revelia da admissão de pessoal imposta pela Constituição Federal em seu art. 37;

- o prédio onde funciona a UPA se encontra em situação bastante precária, com infiltrações, mofo, rachaduras, defeitos no piso, etc.;
- descumprimento da jornada de trabalho dos médicos existentes, indicando que o órgão não detém efetivo controle sobre seus servidores e o serviço público que está sendo prestado;
- as irregularidades apontadas pela III Fiscalização Ordenada na Unidade de Saúde da Família – USF (Centro) permanecem em sua grande maioria; as unidades de saúde não possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos, contrariando a meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- o município conta com apenas 01 (uma) farmacêutica para atender a toda a população e gerenciar o recebimento e a entrega de medicamentos;
- o almoxarifado de medicamentos se encontrava com estoque zerado para 23 itens na data da vistoria, sem vigência de nenhum contrato ou ata de registro de preços para sua reposição;
- as UBS's dos bairros São Guido e Bela Vista não possuem placa de identificação e estão sendo subutilizadas.

E.1. IEG-M – I-Amb

- o município não se encontra habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local, conforme a Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2014;
- não existe um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- o município não conta com Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, conforme exige a Lei federal nº 12.305/10;
- o município não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil, de acordo com a Resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações;



- não existe nenhuma ação voltada à promoção do reaproveitamento e/ou tratamento dos resíduos domiciliares, descumprindo a Lei federal 12.305/10;

- não há nenhum procedimento de coleta promovido pela Prefeitura Municipal para resíduos sólidos inertes;

- descumprimento das metas propostas no Plano Integrado de Saneamento Básico do Município relativamente ao reaproveitamento de 60% desses resíduos (domiciliares e inertes) a partir do exercício de 2015;

- as irregularidades constatadas durante a VII Fiscalização Ordenada permaneceram até o final do exercício de 2017;

- o município não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da sua frota;

- nem todos os órgãos e entidades da Prefeitura são estimulados em projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais.

F.1. IEG-M – I-Cidade

- o município não possui um Plano de Contingência da Defesa Civil, indo de encontro à Lei nº 12.340/10;

- o município não se utiliza de sistemas de alerta e alarme para desastres, conforme preconiza o art. 8º da Lei nº 12.608/12;

- nem todos os agentes foram capacitados para ações municipais de Defesa Civil, consoante consta no art. 9º da Lei nº 12.608/12;

- necessidade de aprimoramento de manutenção das vias públicas, de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação, nos termos do art. 88 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, e, principalmente, de acessibilidade, nos termos da Lei nº 13.146/15;

- o orçamento realizado na sinalização e manutenção das vias públicas representou apenas 5,80% do previsto;

- contratação de Consórcio que integra a Administração Indireta em desconformidade com o disposto no art. 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, uma

vez que não foi celebrado Contrato de Programa e não foi observada a legislação afeta às concessões de serviços públicos, eivando de invalidade as obrigações constituídas pelas partes, nos termos do art. 13 da Lei nº 11.107/05;

– utilização do consórcio para intermediação de mão de obra, em clara conduta antieconômica, voltada a burlar os arts. 18 e 19 da LRF (limites da despesa de pessoal) e o art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

G.1.1. A Lei de Acesso À Informação e a Lei da Transparência Fiscal

– as peças que compõem o planejamento do órgão não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados, em ofensa ao art. 7º, VII, “a”, da Lei nº 12.527/11 e contrariando as metas 16.6 e 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

– as audiências públicas são realizadas em dias de semana, em horário comercial (8 às 18 horas), o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate; não houve a regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC no exercício de 2017, frustrando as determinações do art. 9º da Lei federal nº 12.527/11;

– o município não possui legislação municipal que trata de acesso à informação, conforme art. 45 da Lei nº 12.527/11;

– não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02.

G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

– foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

G.3. IEG-M – I-Gov TI

– a Prefeitura não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;

- a Prefeitura não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação, conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO IEC 27001:2006 e 27002:2005;

- os dados da Dívida Ativa são armazenados de forma eletrônica, mas não há controle eletrônico dos prazos de lançamento da Dívida Ativa, conforme art. 173 CTN.

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- atendimento parcial à Lei Orgânica, às Instruções e Recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas.

1.3. Subsidiaram o exame de contas os seguintes expedientes:

- **TC-013851.989.17**: trata do Ofício nº 186/2017, por meio do qual a Câmara Municipal de Paraibuna encaminhou cópia do Requerimento nº 153/2017, para ciência e providências desta Corte de Contas quanto ao dinheiro público gasto no chamado de Polo Industrial.

A Fiscalização constatou que as alegações constantes do Requerimento da Câmara Municipal de Paraibuna procedem, uma vez que o local encontra-se inutilizado, não tendo alcançado a finalidade a que se propôs até a data da fiscalização, por falha e inércia da própria Administração.

A matéria foi instruída em item próprio do relatório de fiscalização
– Item H.1.

- **TC-020485.989.17**: versa sobre o Ofício nº 090/2017, por via do qual a Câmara Municipal de Paraibuna encaminhou cópia do Requerimento nº 063/2017, comunicando a existência de infiltrações e goteiras na ala de reabilitação do Centro de Saúde Municipal de Paraibuna e a solicitação de informações à Prefeitura Municipal de Paraibuna no que diz respeito à necessidade de solução dos mencionados problemas.

A matéria foi instruída em item próprio do relatório de fiscalização
– Item D.2. Processo Arquivado.

- **TC-007875.989.18**: trata do Ofício nº 029/2017, por intermédio do qual a Câmara Municipal de Paraibuna denunciou que a obra denominada Centro Comunitário Bairro Colinas nunca foi usada, desde que ficou pronta em 2010, e está totalmente abandonada, à mercê da ação de vândalos que estão destruindo todo o local, sem nenhuma providência por parte da Administração Municipal.

A matéria foi instruída em item próprio do relatório de fiscalização
– Item H.1. Processo Arquivado.

- **TC-009038.989.18**: trata de ofício por meio do qual o Presidente da Câmara Municipal de Paraibuna encaminhou cópia do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída pela Portaria nº 30, de 21 de junho de 2017, que apurou supostas irregularidades na contratação e na execução do instrumento contratual formalizado entre a Empresa Grupo de Apoio à Medicina preventiva e à Saúde – GAMP e a Prefeitura Municipal de Paraibuna.

A matéria foi instruída em item próprio do relatório de fiscalização
– Item D.2. Processo Arquivado.

- **TC-011641.989.18**: diz respeito ao Ofício nº 019/2017, por via do qual a Câmara Municipal de Paraibuna comunicou possíveis indícios de fraude na utilização de recursos públicos no pagamento de cópias reprográficas na Prefeitura Municipal de Paraibuna.

A matéria foi instruída em item próprio do relatório de fiscalização
– Item B.3.3. Processo Arquivado.

- **TC-014786.989.18** (cópia do TC-014727.989.18 e do TC-017414.026.17): o Exmo. Desembargador Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos – DEPRE encaminhou cópia do despacho proferido no processo nº 9000713-49.2015.8.26.0500/03 que revelou a insuficiência dos depósitos relativos aos débitos judiciais da Prefeitura

Municipal de Paraibuna referentes ao exercício de 2017 no valor de R\$ 436.490,95, bem como a falta de pagamento também no exercício de 2018.

O assunto foi tratado no item B.1.5. Processo Arquivado.

- **TC-017672.989.18** (cópia do TC-017563.989.18): diz respeito ao Ofício nº 3089/2018-EXPPGJ, por meio do qual a Procuradoria Geral de Justiça encaminhou solicitação da Promotoria de Justiça da Comarca de Paraibuna acerca da existência de análise referente às contratações do Consórcio Intermunicipal Três Rios pela Prefeitura de Paraibuna nos anos de 2016, 2017 e 2018. Processo Arquivado.

- **TC-017016.989.18**: versa sobre o Ofício nº 2851/2018-EXPPGJ, por meio do qual a Procuradoria Geral de Justiça encaminhou solicitação da Promotoria de Justiça da Comarca de Paraibuna acerca da apreciação, por esta Corte de Contas, de procedimentos apurando ilegalidades em contratos celebrados pela Prefeitura Municipal de Paraibuna e o Grupo de Apoio à Medicina Preventiva de Saúde Pública – GAMP. Processo Arquivado.

- **TC-021507.989.18** (cópia do TC-021447.989.18): trata do Ofício 3985/2018-EXPPGJ, por intermédio do qual a Procuradoria Geral de Justiça encaminhou ofício da Promotoria de Justiça da Comarca de Paraibuna noticiando a instauração do Inquérito Civil nº 14.0365.0000070/2018, no qual se apuram possíveis irregularidades na contratação de servidores por tempo determinado, apesar de ter sido firmado Termo de Ajustamento de Conduta em que o Executivo se comprometeu a prover cargos públicos apenas com funcionários efetivos, aprovados em concurso de provas e títulos, e não por comissionamento. Na referida documentação estão relacionados servidores em desvio de função nos diversos Departamentos Municipais da Prefeitura de Paraibuna. Processo Arquivado.

1.4. Regularmente notificado (evento 67.1), o Prefeito do Município de Paraibuna, **Victor de Cassio Miranda**, apresentou justificativas e documentos (eventos 85.1/85.63), esclarecendo, em resumo, o que segue:

A.1.1. Controle Interno



A Municipalidade regulamentou o sistema de controle que apresentou, periodicamente, relatórios quanto às suas funções institucionais.

A.2. IEG-M – I-Planejamento

O Setor de Finanças realizou diversas reuniões com os membros dos demais setores da estrutura municipal para a elaboração das peças de planejamento, de modo a incluir as Ações, Programas, Projetos e Atividades discutidos e aprovados.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

O desequilíbrio orçamentário não pode ser entendido como prejuízo para os cofres públicos, já que são comuns as oscilações de receita, devido à instabilidade econômica do país. As despesas realizadas pela Prefeitura Municipal reverteram em serviços públicos e o déficit orçamentário apurado foi plenamente suportado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Com relação à abertura dos Créditos Adicionais, Transferências e Remanejamentos/Transposições apontados pela Fiscalização, não houve qualquer tipo de violação às normas gerais que regem a matéria.

As metas fiscais foram cumpridas e as despesas foram enquadradas dentro do limite das receitas arrecadadas, conforme comprova o relatório de cumprimento das metas fiscais de todos os quadrimestres.

B.1.5. Precatórios

O Município de Paraibuna optou pelo Regime Especial Pagamento de Precatórios, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, e cumpre devidamente o pagamento do saldo de precatórios ora existente, relativo aos períodos anteriores, adotando o Regime Ordinário de Pagamento de Precatórios.

No exercício de 2017, efetuou o pagamento da quantia de R\$ 137.325,46 (parcela 1/7), valor superior à definida pela Emenda Constitucional nº 99/2017 (R\$ 86.347,24).

Quanto aos requerimentos de baixa monta e outros acordos

judiciais, verificou-se o pagamento integral no exercício financeiro de 2016, cujo montante foi de R\$ 668.750,89, demonstrando que a Prefeitura vem cumprindo suas obrigações.

B.1.9. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos

Todas as horas extraordinárias trabalhadas, em que pese a habitualidade, foram necessárias para a manutenção da continuidade dos diversos serviços públicos essenciais envolvidos, conforme comprovam os documentos anexados.

Quanto à gratificação por função, foi determinado o corte de todas as gratificações a partir de janeiro de 2017 e reiniciado seu pagamento mediante a adoção de critérios objetivos e impessoais definidos na Lei municipal nº 1737/97 e Decreto nº 3.166/17, tendo os Diretores efetuado o preenchimento dos formulários e avaliação.

B.1.10 Subsídios dos Agentes Políticos

O disposto no artigo 38, inciso II, da CF, se aplica única e somente na impossibilidade de acumulação de remunerações, caso o Vice-Prefeito seja servidor público efetivo, não se estendendo a proibição a um cargo comissionado, com opção de remuneração.

B.3.2. Dívida Ativa

O Município vem adotando sistemas de cobrança judicial e amigável, sendo este último implementado por meio de cartas de cobrança enviadas nas contas de água e através do correio.

C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal

A Auditoria cometeu engano ao afirmar que os recursos transferidos ao RPPS destinaram-se ao pagamento de inativos do magistério do FUNDEB 40% no valor de R\$ 402.355,65.

A Portaria STN/SOF 163/2001 tem sido constantemente atualizada, e uma dessas alterações foi feita com a publicação da Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 2010.

Esse instrumento normativo criou, dentre outros, o elemento de *despesa 97*, destinado a registrar o aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS, conforme plano de amortização estabelecido em lei pelo ente da Federação, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição suplementar.

O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN observa que, por não serem contribuição, os aportes periódicos não serão incluídos na despesa com pessoal bruta, nem se vislumbra que esses recursos sejam utilizados de imediato para pagamento de inativos e pensionistas, já que sua lógica é permitir o equilíbrio atuarial da previdência, derrubando, portanto, a afirmativa da Auditoria, que houve “identificação de valores despendidos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino, decorrentes de repasses realizados ao Instituto de Previdência do Município sob a forma de aportes para a cobertura do déficit atuarial do RPPS”.

Fica claro que os aportes não podem onerar os gastos do FUNDEB 60%, mas o Manual não discrimina gastos do FUNDEB 40%. Com efeito, se quisesse o Tribunal de Contas incluir os gastos do FUNDEB 40% na proibição, teria estabelecido expressamente, tal qual o fez com o FUNDEB 60%

Assim, não houve qualquer aplicação de recursos do FUNDEB 60% nos aportes realizados, e não há qualquer impedimento de utilização do aporte em outras despesas de educação, excetuadas aquelas que obrigam a aplicação dos recursos em Magistério.

A Fiscalização “glosou” (fl. 65 do Relatório) de forma equivocada, conforme já comprovado, R\$ 665.338,69 de despesas do FUNDEB 40% referentes aos aportes financeiros, e glosou ainda todas as folhas de pagamento contendo “Gratificação de Função”, alegando que a documentação “não foi apresentada à Fiscalização”, em valor de R\$ 16.137,82, perfazendo um total de R\$ 681.476,51.

Quanto a “Gratificação de Função”, estão nos autos cópias de documentos do Setor de Recursos Humanos que comprovam o pagamento exclusivo de funcionários da educação com o FUNDEB 40%.



C.2. IEG-M – I-Educ

Em relação às crianças de 4 a 5 anos, as mães alegam que desconheciam a obrigatoriedade da matrícula, estando o Departamento de Educação, em parceria com órgãos públicos de Assistência Social, Saúde e Proteção à Infância, promovendo a busca e informação dos responsáveis da obrigatoriedade da matrícula, bem como fornecendo todo aparato para que estas crianças passem a frequentar a escola.

Quanto às 62 crianças não atendidas pela Creche, importante pontuar que o Município conta com uma única creche, que oferta 210 vagas, e que se tem ciência da necessidade de ampliação do número de vagas, havendo um estudo prévio para construção de creche nos bairros, o que solucionaria o problema.

Em relação às crianças de 11 a 14 anos, trata-se de alunos com alto índice de reprovação o que desagua no abandono escolar. Já em relação aos adolescentes, evidenciaram-se problemas com drogas e maternidade precoce, como justificativa para estarem fora da escola. O Município tem tomado várias medidas para incentivar a permanência e/ou retorno destes adolescentes à sala de aula.

Sobre a inexistência de educação em tempo integral nas 10 escolas das 11 do Município, a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, estabeleceu o prazo de vigência de 10 anos e o Plano Municipal de Educação, aprovado 2 anos após a aprovação do PNE, tem como prazo final 2026.

Sendo assim, o Município tem até o ano de 2026, para oferecer educação em tempo integral em, no mínimo até 50% das escolas públicas, visando a atender a pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. O Município de Paraibuna, através do Departamento de Educação, está trabalhando de forma incansável para dar integral cumprimento à Meta 6 do Plano Nacional de Educação, com projeto para oferecer até 2020 educação em tempo integral em pelo menos mais uma unidade escolar.

Quanto à falta de programa municipal de avaliação de rendimento

escolar no ano de 2017, o Município participa dos Programas de Avaliação do Governo Federal “Prova Brasil” e “ANA” Avaliação Nacional da Alfabetização. Neste tocante, no Plano Municipal de Educação – VII – Meta sobre Aprendizado adequado na Idade Certa – Meta 7 – item 7.2 está inserida a necessidade de criação de Programa da Avaliação Municipal de Rendimento Escolar, com o intuito de identificar e elaborar plano de melhoria da qualidade educacional e formação profissional e o aprimoramento da gestão democrática, a ser implantado nos anos vindouros.

Sobre a falta de programa de inibição do absenteísmo de professores em sala de aula e a inexistência de qualquer tipo de estímulo à boa qualidade e assiduidade dos Professores, o Município pretende fazer uma reformulação no Plano de Cargos e Salários do Magistério, já com processo licitatório aberto para contratação de empresa para esta finalidade.

Buscando angariar conhecimento no intuito de auxiliar de forma efetiva nesta nova reformulação, o Município através do Departamento de Educação participa de todas as reuniões do Plano de Carreira de Remuneração – PCR, oferecido pelo MEC.

Quanto ao fato de o piso salarial dos Professores da rede municipal de ensino ser inferior ao piso nacional, em ofensa ao inciso VIII do art. 206 da CF, trata-se de problema que aflige a quase todos os pequenos municípios do Brasil, que não conseguem acompanhar o aumento anual do piso nacional dos professores. E Paraibuna não é diferente, sendo que dos 158 professores da rede municipal de ensino, 95 já recebem o piso, por força de sentença judicial, e 63 ainda não o recebem, o que será devidamente solucionado até o final de 2018.

Sobre a inexistência de escolas adaptadas para receber crianças com deficiência, quase todas as escolas existentes do Município funcionam em prédios antigos, que geralmente não comportam adequações e/ou reformas, mas o Município está elaborando estudo técnico no intuito de buscar soluções para a acessibilidade destes prédios, sem comprometimento de sua estrutura física.

No que concerne aos 06 alunos, que segundo consta estão fora da escola, em razão de falta de acessibilidade, o Departamento de Educação apurou que são alunos pervasivos ou que as famílias apresentam muita resistência em matriculá-los nas escolas do Município.

Em relação à falta de infraestrutura de Ensino com Apoio Tecnológico, diante da ausência de laboratórios ou salas de informática, importante pontuar que a maioria das unidades escolares fica na zona rural, quase todas sem sinal de *internet*, mas está sendo estudada uma solução para este problema.

Atinente ao Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB e Conselho de Alimentação Escolar, diante dos apontamentos do Tribunal de Contas, foi realizada reunião com os Presidentes destes Conselhos, cientificando-os dos apontamentos, bem como foi cobrado total empenho dos referidos conselhos para a elaboração de Ata de reunião, bem como a observância da legislação que regulamenta cada conselho e o estrito cumprimento das suas atribuições.

D.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal

O Município deu pleno cumprimento ao mínimo constitucional de 15%, uma vez que aplicou 15,85% das receitas próprias e transferências em serviços de saúde.

D.2. IEG-M – I-Saúde

O Município apresentou à Auditoria o Programa Anual de Planejamento para Atuação na Saúde, demonstrando todos os resultados atingidos em 2017 e os resultados a serem alcançado nos exercícios de 2018 e 2019.

No que concerne às falhas apontadas no processo licitatório para a celebração do Contrato de Gestão, estão sendo elaboradas a respeito alegações complementares de defesa. Entretanto, quanto às impropriedades assinaladas na fase de execução, cumpre reiterar as alegações de defesa apresentadas pela Organização Social ao Ministério Público da Comarca de Paraibuna.

E.1. IEG-M – I-Amb

Em relação aos apontamentos afetos às questões de meio ambiente, o Comunicado Interno elaborado por Engenheira Ambiental traz justificativas de defesa com documentos, para todos os itens abordados, dos quais vale destacar: Fiscalização da Frota Municipal; Conselho de Resíduos Sólidos; Plano de Contingência da Defesa Civil; Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS; Serviços Públicos de Água e Esgoto.

F.1. IEG-M – I-Cidade

Quanto à falta de estrutura da Defesa Civil, o Plano de Contingência da Defesa Civil se encontra em desenvolvimento e será concluído até o final do exercício de 2018. Todos os agentes da Defesa Civil são capacitados pela CEDEC em conjunto com o Corpo de Bombeiros nos treinamentos para formação de brigadistas em vegetação rasteira e agentes de Defesa Civil para o PPDC.

A contratação do Consórcio Intermunicipal Três Rios mostra-se regular, com fundamento no artigo 2º, § 1º, inciso III, da Lei nº 11.107/05. Em relação aos contratados para atender ao objeto pactuado, esta respeitável Corte de Contas já se manifestou pela regularidade, através da acertada decisão prolatada nos autos do TC-010418.989.18.

G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

O Município já está adotando as necessárias providências para a disponibilização de todos os documentos em sua página eletrônica, regulamentação do SIC e regulamentação legal do acesso à informação.

G.3. IEG-M – I-Gov TI

Anexou o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, elaborado pela Chefia de Divisão de Gestão Administrativa, para implantação até o encerramento do exercício de 2018.

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações

do Tribunal

O Município, mesmo diante de todas as dificuldades e complexidades que envolvem as falhas, procurou atender às instruções desta Casa, já sanando alguns apontamentos e se comprometendo a apresentar na próxima inspeção as demais correções.

1.5. Instada, a **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 96.1), quanto aos aspectos econômico-financeiros, manifestou-se pela emissão de parecer **favorável**.

O **Setor de Cálculo** (evento 112.1), após minuciosa análise, concluiu que Município aplicou no **Ensino 28,33%** das receitas oriundas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição Federal, e que, em relação ao FUNDEB, observou o artigo 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal, aplicando **62,41%** na remuneração dos profissionais do magistério.

Quanto ao total aplicado no FUNDEB, verificou que o Município apresentou empenhamento de 100% dos recursos recebidos em 2017. Entretanto, reavaliou glosas levadas a efeito pelo órgão instrutivo, concluindo pelo índice de **87,55%**.

Em relação à Saúde, acompanhou a exclusão do montante de R\$ 375.793,73 relativo aos aportes financeiros para cobertura de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência, em razão da Lei Complementar nº 141, de 13-01-12, expressamente consignar que os pagamentos destinados às aposentadorias e pensões não constituirão despesas elegíveis na saúde pública.

Igualmente acompanhou as demais impugnações levadas a efeito na instrução da matéria, quanto aos gêneros alimentícios e programas de alimentação (R\$ 15.303,45); alimentos para animais e materiais e medicamentos para uso veterinário (R\$ 49.198,50); gratificação por exercício de funções (R\$ 226.656,27); e repasses realizados para o GAMP – Grupo de Apoio à Medicina Preventiva e à Saúde Pública, referente ao Contrato de Gestão (R\$ 3.978.450,86), concluindo como despesa imprópria.

Ante o exposto, validou como aplicação na **Saúde**, em ações e serviços públicos, o índice de **15,85%** apurado no relatório da fiscalização (evento 63.270, pág. 78).

A **Unidade Jurídica** (evento 112.2) opinou pela emissão de parecer prévio **desfavorável** à aprovação das contas, sendo acompanhada pela **Chefia** do órgão (evento 112.3).

1.6. O Ministério Público de Contas (evento 144.1) pugnou, também, pela emissão de parecer **desfavorável**, em especial, pelos seguintes motivos:

- Item A.2 – ações insuficientes no eixo do planejamento, com destaque para a regressividade no indicador setorial (de B+, em 2016, para C, em 2017);

- Item B.1.1 – significativo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 37,83% da despesa inicialmente fixada, em período em que a inflação oficial se limitou a 2,95% (IPCA), na contramão das orientações deste E. Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);

- Item B.1.8.1 – descumprimento de vedação prevista no parágrafo único do art. 22 da LRF, irregularidade que pode configurar crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D);

- Item B.1.9 – reiteradas falhas na gestão dos recursos humanos: cessão de servidora sem previsão legal autorizadora; gratificação de função/produtividade sem demonstração de imparcialidade e a servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão; pagamento excessivo e habitual de horas extras e descumprimento de jornada por médico municipal;

- Item C.1 – aplicação de apenas 78,94% do FUNDEB, em desrespeito ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07;

- Item C.2 – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, com ênfase para o indicador setorial obtido no âmbito do IEGM/TCESP (“C”: baixo nível de adequação) e para o déficit de vagas nas creches e escolas municipais, em ofensa às diretrizes traçadas pela Constituição Federal (art. 6, caput c/c art. 208, IV);

- Item D.2 – omissões em desfavor da saúde municipal, com destaque para carência de profissionais, unidades de atendimento com graves problemas de estrutura física e subutilização das recém construídas; deficiente desempenho do setor no âmbito do IEGM (i-Saúde: “C”).

Opinou, ainda, pela instrução de Autos Próprios/Apartados a fim de que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio. Tal providência mostra-se necessária, no entender do Ministério Público de Contas, com relação aos seguintes itens:

- Item B.1.9.b – concessão de gratificação de função/produtividade sem demonstração de imparcialidade, no valor de R\$ 867.868,60 e pagamento a servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão (evento 63.270, fls. 29/34);

- Item B.1.9.d – servidor médico que trabalhou 6 (seis) horas e 4 (quatro) minutos AO LONGO DE TODO O ANO de 2017, e uma média de 7 horas POR ANO entre os anos de 2013 e 2016 – abertura de autos apartados para acompanhar o deslinde do noticiado Processo Administrativo Disciplinar 1186/2016 e eventual responsabilização do servidor e seus superiores hierárquicos;

- Item B.1.10 – possível afronta ao art. 38, II, da CF, tendo em vista a nomeação da Vice-Prefeita para ocupar o cargo comissionado de Chefe de Gabinete (evento 63.270, fls. 39/40);

- Item B.3.3 – indícios de pagamentos superfaturados na prestação dos serviços de fornecimento de cópias reprográficas (R\$ 164.466,46 pagos em 2017 e R\$ 16.332,14 pagos em 2018 como Restos a Pagar) (evento 63.270, fls. 46/49).

Solicitou a pronta remessa de cópias ao Ministério Público Estadual dos elementos probatórios relacionados ao item B.1.8.1 (despesa de pessoal) e B.1.9.c (jornada extraordinária), dado o desrespeito às restrições impostas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF, em virtude da contratação de horas extras em contexto de superação do limite prudencial para despesas

laborais, irregularidade que configura, em tese, crime contra as finanças públicas (art. 359-D do Código Penal¹), para que o titular da ação penal pública possa formar sua *opinio delicti* a respeito das condutas enquadráveis como crime e/ou improbidade administrativa, esferas de responsabilidade estas que independem do julgamento proferido nas Contas de Contas.

Requeru, também, o envio de cópia dos elementos relacionados ao item B.1.9.d, ante a ocorrência, em tese, de ato de improbidade administrativa, e, ainda, a aplicação de multa, com fundamento no art. 104, inc. V, da Lei Complementar estadual 709/1993².em decorrência de ofensa ao art. 25, § 1º, da mesma Lei³ quanto ao fato narrado no item B.1.9.d, sobre a não disponibilização à Fiscalização do Processo Administrativo 1186/2016.

Sugeriu, adicionalmente, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público da Comarca a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao déficit de vagas no segmento de creche, ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, § 2º, da Constituição Federal⁴.

1.7. Em alegações complementares (eventos 122.1/122.2), em síntese, a defesa alegou que houve confusão por parte da Auditoria na análise de documentos e apurações de aplicações de recursos do FUNDEB, uma vez que jamais foram utilizados para pagamento de “Gratificação por Exercício de Função”, conforme certidão expedida pelo Setor de Recursos Humanos e documentos acessórios.

Informou que os recursos apontados foram utilizados para o custeio de progressões provenientes de conclusões de cursos de nível superior, cursos de aperfeiçoamento e cursos de pós-graduação.

¹ Ordenação de despesa não autorizada Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

² LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por: (...)

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas;

³ LCE 709/1993, art. 25, §1º. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído as inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade.

⁴ CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

1.8. O **Ministério Público de Contas** (evento 126.1) ratificou seu parecer anterior pela emissão de parecer **desfavorável** às contas anuais de 2017. Entendeu que não houve justificativa plausível para apresentação de alegações complementares que não tivessem sido apresentadas anteriormente. Zelando pela boa ordem processual, solicitou o desentranhamento das “justificativas complementares” (evento 122), dada à **preclusão consumativa**, eis que a defesa apresentou sua defesa no prazo fixado em lei, evitando retardamentos desnecessários ao andamento do processo.

1.9. Pareceres anteriores:

2014 – **Favorável** (TC-000491.026.14 – de minha relatoria. DOE de 22-03-16). Trânsito em julgado em 26-04-16.

2015 – **Desfavorável**⁵ (TC-002583.026.15 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 22-09-17). Pedido de Reexame não provido (DOE de 28-03-18). Trânsito em julgado em 06-04-18.

2016 – **Favorável** (TC-004003.989.16 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – DOE de 06-12-18). Trânsito em Julgado em 20-02-19.

1.10. Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

PARAIBUNA	2014	2015	2016	2017
Habitantes	54.156	54.203	54.262	54.321
Receita Arrecadada	124.746.221,94	120.365.300,57	131.838.862,64	134.361.295,85
[A] Rec. Per Capita no Município	2.303,46	2.220,64	2.429,67	2.473,47
[B] Receita Per Capita no Estado	2.686,80	2.797,86	2.950,97	3.031,41
[C] Média Individualizada	3.316,01	3.320,70	3.570,57	3.615,62
[A] / [B] (em %)	86%	79%	82%	82%
[A] / [C] (em %)	69%	67%	68%	68%

Fonte: AUDESP

⁵ Despesa com Pessoal: 60,61%

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

Exercícios	2014	2015	2016	2017
(Déficit)/Superávit	(3,15%)	(11,48%)	(3,98%)	(2,59%)

c) Indicadores de Desenvolvimento:

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Paraibuna	Nota Obtida					Metas				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Anos Iniciais	4,5	5,2	5,4	5,9	6,3	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

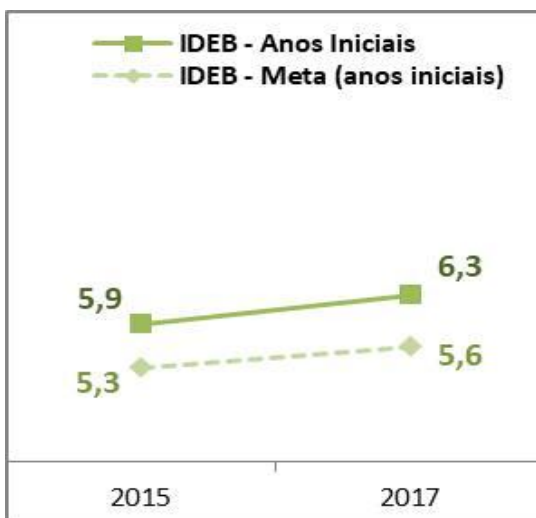
NM = Não Municipalizado

Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2015	1.810	R\$ 9.527,33
2017	1.882	R\$ 8.861,65

e) Investimento anual por aluno com Educação em relação à evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2015 a 2017**, queda no investimento anual por aluno (de R\$ 9.527,33 em 2015

para R\$ 8.861,65 em 2017) e progressão nos resultados obtidos no IDEB para os anos iniciais (de 5,9 em 2015 para 6,3 em 2017), acima da meta projetada para 2017 (5,6).

f) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

Exercício	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B+	B+	B	B+	B+	C+	B+	B
2015	B	B+	B+	B	B+	C	B+	B
2016	B	C+	C	B+	B+	C+	A	B
2017	↓C+	↓C	↔C	↓C	↔B+	↔C+	↓B+	↔B

A Altamente Efetivo	B+ Muito Efetivo	B Efetivo	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de Adequação
-------------------------------	----------------------------	---------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

É o relatório.

2. VOTO

2.1. A instrução dos autos demonstra que o **Município de PARAIBUNA** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, saúde, despesa com pessoal, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos e encargos sociais (INSS, RPPS, PASEP e Parcelamentos).

2.2. No que concerne ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** (IEGM), a Administração obteve, no exercício, a **nota C+**, isto é, em fase de adequação, abaixo da nota B (efetiva) obtida no exercício anterior.

No índice **i-Educ**, o Município obteve a nota **C** (baixo grau de adequação), abaixo da nota C+ (em fase de adequação) obtida no exercício de 2016. A Fiscalização informou deficiências que requerem a atenção do Executivo, principalmente quanto aos parâmetros de qualidade operacional do ensino revelados pela instrução e pela Fiscalização Ordenada (Transporte Escolar)

No indicador **i-Saúde**, obteve a nota **C** (baixo nível de adequação), mesma nota obtida no exercício anterior. Foram identificadas irregularidades que inspiram especial atenção no setor, principalmente quanto aos problemas de estrutura física e à gestão de pessoal, e às falhas identificadas durante a Fiscalização Ordenada (Programa de Saúde da Família).

A instrução indicou, ainda, a manutenção dos índices **i-Fiscal** (B+), **i-Amb** (C+) e **i-Gov Ti** (B), e queda das notas **i-Planejamento** (2016: B+; 2017: C) e **i-Cidade** (2016: A; 2017: B+).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão independentemente de ter atingido os índices constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

2.3. Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou superávit de arrecadação de R\$ 1.685.274,73 (3,46% acima da receita prevista de R\$ 48.751.000,00). Entretanto, o resultado de execução orçamentária foi deficitário em R\$ 1.306.800,91, ou seja, 2,59% abaixo da receita efetivamente arrecadada de R\$ 48.849.282,74, amparado, entretanto, no resultado financeiro do exercício anterior, superavitário em R\$ 2.781.571,94.

O resultado financeiro no exercício resultou em um saldo positivo de R\$ 2.010.036,30. Os investimentos corresponderam a 0,61% de Receita Corrente Líquida.

A dívida de longo prazo apresentou uma queda de 42,62% (de R\$ 3.594.090,47 em 2016 para R\$ 2.026.241,33 em 2017).

As **alterações realizadas no Orçamento** alcançaram o total de R\$ 17.217.126,80, o que corresponde a 37,83% da despesa fixada inicial, acima do permitido pela Lei municipal nº 3.053/16 (LOA), que em seu artigo 6º, inciso V, autorizou até o limite de 20%, e muito superior ao considerado satisfatório por este E. Tribunal⁶.

Tendo em vista, entretanto, que esse redesenho orçamentário não importou em desajuste fiscal, considero, à luz de inúmeros precedentes desta E. Corte, que possa essa falha ser relevada e conduzida ao campo das advertências.

2.4. Quanto à aplicação em ações e serviços públicos de **Saúde**, o Setor de Cálculo acompanhou a Fiscalização quanto à exclusão dos aportes

⁶ Inflação do ano: 2,95%, cf. endereço eletrônico: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/19447-ipca-sobe-0-44-em-dezembro-e-fecha-2017-em-2-95>.

financeiros para cobertura de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência (R\$ 375.793,73), dos gastos impróprios em relação à aquisição de gêneros alimentícios e programas de alimentação (R\$ 15.303,45), da ração para animais e materiais e medicamentos para uso veterinário (R\$ 49.198,50), da gratificação por exercício de função (R\$ 226.656,27) e de repasses realizados para o GAMP – Grupo de Apoio à Medicina Preventiva e à Saúde Pública, referentes ao Contrato de Gestão (R\$ 3.978.450,86). A respeito deste ajuste, a Fiscalização constatara que os serviços que vinham sendo prestados não correspondiam ao seu objeto – gestão e execução das ações e serviços de saúde da Unidade de Pronto Atendimento – UPA –, mas, sim, à locação e gerenciamento de mão de obra, caracterizando a despesa como imprópria.

Concluiu, assim, pela aplicação de 15,85% no exercício em exame, restando atendido, mesmo com as exclusões efetuadas, o limite constitucional.

2.5. Não obstante esses dados, as contas se ressentem de **irregularidades graves**, capazes de comprometê-las por inteiro. Refiro-me à insuficiência no pagamento de precatórios e na aplicação de recursos do FUNDEB.

Precatórios (item B.1.5)

A Instrução informou o insuficiente recolhimento referente à alíquota de 1% sobre a Receita Corrente Líquida no período, conforme exigido pela Emenda Constitucional nº 94/15, e inércia na regularização do débito, ensejando a inclusão do município de Paraibuna no Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes – CEDIN, assim como falhas de registro no balanço patrimonial da entidade.

Conforme restou consignado no expediente TC-014786.989.18, que trata de ofício encaminhado pelo Exmo. Desembargador Coordenador do DEPRE, “a Prefeitura Municipal de Paraibuna, instada a providenciar, em 16-04-2018, o depósito referente à insuficiência do exercício de 2017, no valor de R\$ 436.490,95 em 26-03-2018 (fls. 145), ficou-se inerte, conforme certidão de fls. 154, de forma que se encontra em mora frente às regras e aos padrões

previstos na EC 99/2017, e a ausência de tempestiva liberação dos recursos de que trata o art. 104 do ADCT, exige a imposição das sanções previstas nos incisos I, II, III, IV e parágrafo único, deste mesmo dispositivo.”

O não recolhimento de Precatórios é irregularidade grave, que possui força suficiente para comprometer a totalidade das contas.

ENSINO - FUNDEB (item C.1)

No tocante ao **Ensino**, a Fiscalização identificou valores despendidos com inativos do magistério, decorrentes de repasses realizados ao Instituto de Previdência do Município sob a forma de aportes para a cobertura do déficit atuarial do RPPS, que somaram R\$ 402.355,65 em recursos próprios e R\$ 665.338,69 em recursos do FUNDEB. Contestou, ademais, a inclusão das despesas realizadas no custeio de “Gratificação de Função”, além de gastos com combustíveis e materiais para manutenção de veículos sem a comprovação de que beneficiaram a frota da educação.

Após os ajustes efetuados, concluiu que o Município aplicou 27,33% da receita resultante de impostos (art. 212 da CF) e apenas 78,94% dos recursos do FUNDEB, dos quais 62,41% na remuneração dos profissionais do magistério.

EXCLUSÕES DA FISCALIZAÇÃO	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
Combustíveis e lubrificantes automotivos sem a possibilidade de atestar se beneficiaram os veículos da educação	145.069,55	-	-
Materiais para manutenção de veículos sem a possibilidade de atestar se beneficiaram a frota da educação	78.299,50	-	-
Gratificação por Exercício de Função	434.742,28	945.090,43	16.137,82
Aportes financeiros ao RPPS para cobertura do Déficit Atuarial	402.355,65	-	665.338,69
Restos a Pagar não quitados até 31/01/2018	88.471,86	-	-
Total das deduções	1.148.938,84	945.090,43	681.476,51

Analisando as glosas realizadas, o Setor de Cálculo da ATJ considerou que, diante da modulação dos efeitos que prevaleceu na decisão proferida no TC-1564/026/13, as despesas com aportes financeiros para cobertura de déficit atuarial da previdência local, proporcionalmente alocados no orçamento da educação, poderão permanecer no cálculo dos percentuais vinculados ao ensino (Recursos Próprios = R\$ 402.355,65 e FUNDEB 40% =

R\$ 665.338,69), sem prejuízo da ressalva de que aludidos gastos não mais serão aceitos nos índices educacionais a partir de 2018.

Compartilhou, contudo, do posicionamento da Fiscalização no que respeita à glosa dos recursos despendidos com “Gratificação de Função”, eis que as alegações defensórias, não reuniram elementos suficientes para sanar as ocorrências apontadas na instrução da matéria. Manteve, assim, a exclusão das seguintes importâncias: R\$ 434.742,28 (Recursos Próprios), R\$ 945.090,43 (FUNDEB 60%) e R\$16.137,82 (FUNDEB 40%).

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		R\$	
Receitas		40.430.342,90	
Ajustes da Fiscalização		-	
Total de Receitas de Impostos		40.430.342,90	100%
FUNDEB – RECEITAS		R\$	
Retenções		5.802.845,90	
Transferências recebidas		7.691.798,13	
Receitas de aplicações financeiras		30.275,22	
Ajustes da Fiscalização		-	
Total de Receitas do FUNDEB – T.R.F.		7.722.073,35	100%
FUNDEB – DESPESAS			
Despesas com Magistério (Fundeb 60%):		5.764.310,96	
(-) Ajustes da fiscalização:		(945.090,43)	
(=) Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)		4.819.220,53	62,41%
Demais Despesas (Fundeb 40%):		1.957.762,39	
(-) Ajuste da Fiscalização		(681.476,51)	
(+) Proposta de retorno do aporte para cobertura de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência		665.338,69	
(=) Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)		1.941.624,57	25,14%
(=) Total das despesas do FUNDEB		6.760.845,10	87,55%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		6.400.166,23	
(+) FUNDEB Retido		5.802.845,90	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras		(3.117,68)	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno		-	
(=) Aplicação até 31.12.2017 (artigo 212, CF)		12.199.894,45	30,18%
(+) Saldo FUNDEB 31/12/2017 Aplicado 1º trim./2018		-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31/01/2018		(88.471,86)	
(-) Outros ajustes da fiscalização Recursos Próprios		(1.060.466,98)	
(+) Proposta de retorno do aporte para cobertura de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência		402.355,65	
(=) Aplicação Final na Educação Básica apurada após análise da Defesa Prévia		11.453.311,26	28,33%

Em face disso, destacou que o Município aplicou no ensino **28,33%** das receitas oriundas de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição Federal, e **62,41%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, em observância ao artigo 60, XII, do ADCT.

Entretanto, diante das glosas efetuadas, observou que apenas **87,55%** do total de recursos do FUNDEB foram regularmente revertidos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, restando, assim, descumprido o artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07.

Acompanho essas ponderações e, diante da insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, concluo que, também por este motivo, as presentes contas não merecem o aval desta Corte.

2.6. Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da PREFEITURA DE PARAIBUNA, relativas ao exercício de 2017.

2.7. Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, adequando-o aos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e às orientações traçadas por esta Corte.

b) Adote as medidas necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados.

c) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas.

d) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

e) Registre corretamente as pendências judiciais no Balanço Patrimonial.

f) Observe as vedações impostas pelo artigo 22 da LRF em relação às despesas com pessoal.

g) Reavalie o Quadro de Pessoal e corrija as impropriedades apontadas, notadamente quanto aos cargos em comissão, à cessão de servidor sem amparo legal, à habitualidade no pagamento de horas extraordinárias e ao pagamento de gratificação de função e produtividade.

h) Aplique e contabilize corretamente os recursos vinculados ao ensino e à saúde.

i) Empreenda as medidas necessárias para solucionar os apontamentos efetuados por ocasião das Fiscalizações Ordenadas.

j) Observe o estrito cumprimento da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

k) Assegure a fidedignidade das informações transmitidas ao Sistema AUDESP.

l) Atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

Determino, ainda:

a) o encaminhamento de cópia digitalizada do relatório da fiscalização, deste parecer e das correspondentes notas taquigráficas ao Ministério Público do Estado, para ciência e eventuais providências de sua alçada, e o envio de cópias dos mesmos documentos à subscritora dos ofícios que deram ensejo aos TC's 017672.989.18 e 017016.989.18;

b) o arquivamento do expediente TC-013851.989.17.

Deixo de determinar a abertura de autos apartados para tratar do exercício, pela Vice-Prefeita, do cargo em comissão de Chefe de Gabinete, tendo em vista o curto lapso temporal transcorrido entre a nomeação e o seu desligamento do aludido cargo (de 01-05 a 14-12-2017) e o fato de não ter restado configurado o acúmulo de remunerações, conforme assinalado no relatório da Fiscalização (item B.1.10).

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras noticiadas, notadamente quanto

ao pagamento da gratificação de função, e acompanhar o deslinde do Processo Administrativo Disciplinar 1186/2016 e eventual responsabilização do servidor e seus superiores hierárquicos (item B.1.9).

2.8. Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 26 de novembro de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO