

Processo nº:	TC-3354.989.20
Prefeitura Municipal:	Paulínia
Prefeito (a):	Ednilson Cazellato
População estimada:	112.003
Porte do Município¹:	Grande
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 1.265.615.660,64
Exercício:	2020
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	3,21%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,56%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Sim
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	50,46%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 42, da LRF?	Sim
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, II, da LRF?	Sim
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	31,33%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	92,40%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	22,05%

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

² Evento 105.106, fl. 01.



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de acompanhamento quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 40.38 (1º Quadrimestre) e 58.70 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados por este Tribunal.

Salienta-se, já de início, que o Poder Executivo de Paulínia tem recebido pareceres desfavoráveis desde 2012³, trajetória que revela a postura reiterada da gestão municipal que ignora as recomendações e determinações desse Tribunal de Contas.

Nesse contexto, em virtude da natureza **reincidente** das falhas observadas no exame das contas de 2020, o MPC considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Ademais, o papel desenvolvido pelos Tribunais de Contas não se limita ao exame de legalidade, cabendo-lhe também a análise da economicidade e da legitimidade da ação governamental, em busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais, para que seja resguardada a “efetiva entrega de bens e serviços à população” (art. 165, §10 da CF).

E sob essa ótica, no presente caso, os resultados apurados na formulação do IEG-M/TCESP – Índice de Eficiência da Gestão Municipal evidenciam insuficiente empenho da Administração ou, ao menos, a limitada eficácia das providências adotadas até o momento para superar deficiências já identificadas em exercícios anteriores.

Vale pontuar que, tratando-se de um Município com alto volume de receitas – **2º PIB per capita do Estado e 4º maior do Brasil** (Série revisada – 2019)⁴, era de se esperar melhor efetividade dos resultados alcançados pelas políticas públicas. No entanto, no decorrer

³ TCs 1953/026/12, 2021/026/13, 0494/026/14, 2586/026/15, 4430.989.16, 6908.989.16, 4665.989.18.

⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/paulinia/pesquisa/38/46996?tipo=ranking&indicador=47001>



do quadriênio 2017-2020, a **performance no Município de Paulínia no IEG-M (geral)** estagnou-se entre os precários patamares designados como “baixo nível de adequação” e “em fase de adequação” (evento 105.106, fl. 02).

Em relação especificamente às dimensões que constituem o IEG-M, merece destaque o fato de que o **i-Planejamento**, indicador afeto à fixação e ao atingimento de programas e metas na Administração Pública, apresenta resultados historicamente precários e insuficientes ao longo dos últimos exercícios (evento 105.106, fls. 06/07).

INDICADOR TEMÁTICO	2017	2018	2019	2020
i-PLANEJAMENTO:	C ↓	C	C ↑	C ↓

A falta de planejamento adequado produz impacto em todas as outras áreas da gestão, propiciando, se não corrigidas, a reprodução viciosa do ciclo de incorreções, resultando, sobremaneira, em um baixo nível de efetividade das políticas públicas e do próprio papel constitucional do controle da Administração Pública.

Evidencia a carência de planejamento o **pagamento de multas e juros**, no valor de R\$ 84.944,03, em decorrência da intempestiva liquidação de encargos previdenciários exigíveis no exercício (evento 105.106, fls. 47/48). Aludida falha onera indevidamente os cofres da Prefeitura e ofende os princípios da economicidade e eficiência.

A despeito da singela alegação da defesa de que *as notas fiscais de serviços com incidência de retenção previdenciária costumavam chegar atrasadas para liquidação e pagamento, fora do prazo de vencimento da GPS* (evento 136.1, fls. 35/36), cabe salientar que a despesa com juros e multas decorrentes do atraso do pagamento de encargos previdenciários é grave e absolutamente injustificável, sobretudo por se tratar de matéria **reincidente**.

Salienta-se que a Administração Municipal também deixou de pagar tempestivamente seus compromissos junto a Instituto Previdenciário nos dois exercícios anteriores, falha que contribuiu para a reprovação dos demonstrativos de 2019 (TC-5006.989.19):

CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CONTRATAÇÃO DE COMISSIONADOS EM PERÍODO VEDADO PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. **PAGAMENTO DE JUROS E MULTA INCIDENTES SOBRE ATRASO NO RECOLHIMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS.** INEFICAZ COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA. BAIXA EFETIVIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS AFERIDOS PELO IEGM. DEFICIENTE GESTÃO DOS RECURSOS DO ENSINO E DA SAÚDE. RECOMENDAÇÕES. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.



Ademais, as alterações promovidas na peça orçamentária reforçam as deficiências nos métodos de planejamento adotados pela Administração, na medida em que houve abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 22% da despesa inicialmente fixada – percentual que supera cerca de 5 vezes a inflação oficial registrada no período (de 4,52%, IPCA/IBGE), bem como abertura de créditos adicionais suplementares, equivalente a 18,30% da despesa inicialmente fixada, extrapolando o limite estabelecido de 10% na LDO (evento 105.106, fl. 09).

Cumprе ressaltar que essa E. Corte de Contas já havia recomendado ao Executivo Municipal o aprimoramento da matéria, configurando-se a **reincidência** no caso. Conforme recomendação nas contas de 2016 (TC-4430.989.16, parecer publicado no DOE em 02/02/2019), a Prefeitura foi advertida nos seguintes termos: “[...] **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário”.

Some-se a isso, o fato de o **Controle Interno** ainda não estar totalmente estruturado, haja vista que os servidores que compõem o setor acumulam atribuições de seus cargos de origem (contador, agente de licitação e agente de apoio operacional), falha grave diante do conflito de interesses, sobretudo por serem atividades relacionadas à contabilidade e licitação. Além disso, a inspeção aponta que foram designados somente três servidores para o Controle Interno, em afronta à Portaria Municipal 184/2020 que exige composição de, no mínimo, cinco servidores (evento 105.106, fls. 04/05).

De se enfatizar que o adequado funcionamento do Controle Interno é de grande importância estratégica para o bom desenvolvimento da Administração, tendo em vista seu papel de assessorar os gestores, auxiliando-os na identificação de riscos e propondo estratégias para mitigá-los, bem como de apoio ao Controle Externo.

No caso de Paulínia, a fragilidade do controle e do planejamento culmina na reincidência de falhas já identificadas em exercícios anteriores.

Mais um aspecto importante verificado nas contas em tela refere-se às falhas identificadas na dimensão da saúde, pois, mesmo diante da demanda premente da sociedade no enfrentamento à pandemia da Covid-19, e dos mais de R\$ 270 milhões de recursos alocados no setor, o **i-Saúde manteve-se com baixo desempenho**.



INDICADOR TEMÁTICO	2017	2018	2019	2020
i-SAÚDE:	C+ ↓	C+ ↑	C ↓	C+ ↑

Cabe salientar que a saúde municipal apresenta resultados insatisfatórios há vários anos, contribuindo para a emissão de parecer desfavorável das contas da Prefeitura de Paulínia dos exercícios de 2013⁵, 2016⁶, 2017⁷, 2018⁸ e 2019⁹. Trajetória que revela descomprometimento do Executivo para com a garantia ao direito social da saúde (art. 6º da CF) bem como eficácia por parte do Poder Executivo na gestão de políticas sociais relacionadas às ações e serviços públicos de saúde (art. 196 da CF).

Nessa seara, é grave a **reincidente** demanda reprimida de cirurgias, exames e consultas (fila de espera de até 3 anos) (evento 105.106, fls. 85/92). Como bem salientado pela Fiscalização, apesar de a pandemia da Covid-19 causar impacto na saúde e, consequentemente, na demanda reprimida do Município, a existência de pacientes aguardando desde 2017 demonstra que a severa restrição ao acesso a cirurgias, exames e consultas decorre de falha na gestão e disponibilização dos serviços de saúde à população, não sendo um problema exclusivo do exercício em análise, mas um problema que vem persistindo ao longo dos anos.

Além disso, foram noticiadas falhas nas unidades de saúde, tais como: i) falta de medicamentos; ii) problemas estruturais, elétricos e hidráulicos; iii) carência de ponto eletrônico; iv) 89,29% dos estabelecimentos sem Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB e 67,86 % sem Alvarás de Funcionamento da Vigilância Sanitária; e, ainda, v) ausência da Estratégia de Saúde da Família na rede municipal (evento 105.106, fls. 93/98).

Aliás, a falta de AVCB não se restringe aos estabelecimentos de saúde, 34,48% das unidades de ensino também não o possuíam (evento 105.106, fls. 41/42), falha que não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que submete a população local, e que vem sendo rechaçada de forma reiterada por este Tribunal de Contas e também pelo Poder Judiciário¹⁰.

⁵ TC-2021/026/13, transitado em julgado em 08/05/2017.

⁶ TC-4430.989.16, parecer publicado no DOE em 02/02/2019.

⁷ TC-6908.989.16, parecer publicado no DOE em 12/12/2019.

⁸ TC-4665.989.18, transitado em julgado em 03/02/2022.

⁹ TC-5006.989.19, parecer publicado no DOE em 17/12/2021.

¹⁰ Ações civis públicas nºs 0005655-45.2015.8.26.0157, 1014631-07.2018.8.26.0161 e 1014095-93.2018.8.26.0161.



Ainda no contexto da saúde, a inspeção apontou aquisição, no exercício, de medicamentos sem a realização de certame licitatório, no valor empenhado de R\$ 1.905.172,12 em detrimento aos arts. 3º e 23 da Lei nº 8.666/1993 (evento 105.106, fls. 52/69). Ressalte-se que tal ocorrência não se restringe ao exercício em tela, eis que a inspeção no exercício de 2019 constatou diversas aquisições de produtos médicos sem licitação e sem prévio empenho (TC-5006.989.19, evento 69.63, fls. 41/51).

Aliás, esse Tribunal de Contas julgou irregular a dispensa de licitação para a aquisição de máscaras, luvas e toucas, pela Prefeitura Municipal de Paulínia, para combate à pandemia, com aplicação de multa ao responsável, o Senhor Prefeito Municipal Ednilson Cazellato (TC-26167.989.20-1).

Importa mencionar que, aos 07/06/2022, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de Paulínia (nº 1003757-98.2019.8.26.0428), visando resguardar o direito difuso da população de Paulínia SP aos serviços de saúde, haja vista o caos instalado no Hospital Municipal de Paulínia, em razão de má-gestão, e da fila de espera de pessoas aguardando para realizar cirurgias na cidade.

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente ação proposta, reconhecendo-se a desídia Municipal e não atendimento do princípio da prioridade absoluta dos direitos e garantias fundamentais referentes a Saúde, confirmando o provimento liminar das medidas já deferidas, de forma integral, exceto as questões citadas em fundamentação no sentido da ingerência e violação da Tripartição dos Poderes, tornando essas medidas definitivas, de modo que o Município seja obrigado a adotar as providências adequadas à regularização dos serviços prestados no Hospital Municipal de Paulínia - SP, provendo a população com os medicamentos, equipamentos e insumos necessários à prestação dos serviços de saúde à população, reduzindo-se a elevada fila de espera de forma efetiva, em consonância com as decisões de fls. 843/844 e 1114/1116.

Imponho multa diária por descumprimento no valor de R\$ 3.000,00(três mil reais), até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sendo passível ainda a responsabilização pessoal dos gestores, passando a vigorar a penalização a partir de 30 (trinta) dias.

Necessário informar ainda a instauração de Inquérito Civil nº 14.0368.0000106/2020-8 para apurar supostas irregularidades cometidas pela Prefeitura Municipal de Paulínia em despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do Covid-19. Tendo em vista que a referida ação se encontra ainda em trâmite, sugere-se que a Fiscalização acompanhe o deslinde da matéria.

Noutro norte, também motiva a emissão de parecer prévio desfavorável às contas em tela o descumprimento do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a **ausência**



de ações concretas para a recuperação e higienização dos créditos inscritos em Dívida Ativa, verificando-se, ainda, falta de atualização de cadastro de transferência de titularidade dos bens imóveis, a fim de identificar corretamente o contribuinte do IPTU (evento 105.106, fls. 42/47). Ressalte-se que a falta da adoção de mecanismos de cobrança da dívida ativa contribuiu para a rejeição dos demonstrativos de 2019 da Prefeitura de Paulínia (TC-5006.989.19).

No tocante às irregularidades noticiadas acerca dos recursos humanos (evento 105.106, fls. 20/33), necessário informar que i) as gratificações “prêmio assiduidade” e “abono”, segundo declarado pela defesa (evento 136.1, fl. 26), restaram cessadas a partir de julho de 2021, devido a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2122085-22.2021.8.26.0000; ii) o art. 77, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal 65/2017 foi declarado inconstitucional (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2256828-37.2019.8.26.0000¹¹); iii) no que tange ao pagamento inconstitucional de complementação de aposentadorias e pensões a servidores submetidos ao RGPS, esta Procuradoria propôs ao Procurador-Geral de Justiça avaliação da pertinência do ajuizamento de ADI em face da Lei Complementar Municipal 18/2001 (Memorando interno da 6ª Procuradoria à Procuradoria-Geral de Contas, aos 27/10/2021). Assim, compete à fiscalização, na próxima inspeção, acompanhar o deslinde da matéria bem como verificar as medidas adotadas pela gestão.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, notadamente, pelos seguintes motivos:

1. **IEG-M** – deficiências na gestão qualitativa dos recursos públicos, evidenciadas pela persistência da nota do IEG-M (geral) entre as piores faixas instituídas pelo índice no decorrer do quadriênio 2017-2020;
2. **Item A.1.1** – deficiências na estrutura do controle interno, em desatendimento ao art. 31 da Constituição Federal;
3. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias correspondentes a 22% da despesa inicialmente fixada, denotando esvaziamento das leis orçamentárias como instrumento de planejamento governamental, e em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015);
4. **Item B.3.2** – ausência de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros nos imóveis ocupados pela Prefeitura Municipal, em contrariedade à Lei Complementar Estadual 1.257/2015 e Decreto Estadual 63.911/2018;

¹¹ Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “após a transformação a que se refere esta lei”, prevista no art. 5º e dos arts. 1º, 2º, 3º e 10, da Lei nº 3.168/2010 e art. 77, parágrafo único, da Lei Complementar nº 65, de 27 de dezembro de 2017, observando irrepetíveis eventuais valores recebidos pelos ocupantes dos cargos declarados inconstitucionais, diante de seu caráter alimentar e boa-fé.



5. **Item B.3.3** – ineficaz cobrança da dívida ativa;
6. **Item B.3.4** – pagamento intempestivo de encargos previdenciários, pelo 3º ano consecutivo, onerando indevidamente os cofres da Prefeitura devido ao pagamento de multas e juros, em ofensa aos princípios da economicidade e eficiência; (REINCIDÊNCIA)
7. **Item D.1.3** – demanda reprimida de cirurgias, exames e consultas (REINCIDÊNCIA)
8. **Itens D.1.4 e D.2** – deficiências na gestão qualitativa dos recursos públicos voltados a saúde, evidenciadas pela estagnação do i-Saúde entre os mais baixos patamares de avaliação no âmbito do IEG-M. (REINCIDÊNCIA)

Ademais, a Administração deve adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimorar a gestão nos seguintes pontos:

1. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.3 e H.1** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEG-M, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
2. **Itens B.1.1.2.2, B.1.1.2.4 e G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, observando o Comunicado SDG 34/2009;
3. **Item B.1.4** – atente para o expressivo crescimento da dívida de longo prazo, evitando que as obrigações do exercício sejam postergadas em prejuízo das gestões e mandatos seguintes;
4. **Item B.1.9.4** – assegure que os agentes públicos apresentem, anualmente, declaração de bens, nos termos do que dispõe a Lei 8.429/1992;
5. **Item B.1.9.5** – averigue a real necessidade de realização de elevado número de horas extras pelos servidores, evitando que esta excepcionalidade se torne rotineira;
6. **Item G.1.1** – observe as normas de transparência vigentes;
7. **Item H.3** – atenda integralmente às recomendações e Instruções exaradas pela Corte de Contas, e encaminhe tempestivamente os documentos ao Sistema AUDESP.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º¹², c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹³, sejam incluídas pela SDG

¹² LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

§3º. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

¹³ LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

§4º. O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações. (destaques do MPC)



no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹⁴, para fins de monitoramento.

É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993¹⁵.

Adicionalmente, tendo em vista a falta de AVCB em imóveis ocupados pela Prefeitura Municipal de Paulínia, em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹⁶ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁷, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências cabíveis.

São Paulo, 20 de julho de 2022.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/21

¹⁴ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹⁵ LCE 709/1993, artigo 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:
VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

¹⁶ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁷ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

