



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 28/11/2023 – ITEM 71

TC-007297.989.20-4

Prefeitura Municipal: Guarujá.

Exercício: 2021.

Prefeito: Válter Suman.

Advogados: Marcelo Tadeu do Nascimento (OAB/SP nº 170.758), Rodrigo Flório Lui (OAB/SP nº 364.824), Gustavo Lopes Gonsales (OAB/SP nº 370.557), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e Paulo Roberto Athiê Piccelli (OAB/SP nº 345.307).

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-20.

Fiscalização atual: UR-20.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. ENCARGOS SOCIAIS. INADIMPLÊNCIA DOS ACORDOS DE PARCELAMENTO. HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE. IEGM. RESULTADOS INSATISFATÓRIOS. SAÚDE. CONTRATOS DE GESTÃO. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS CORRETIVAS. PARECER DESFAVORÁVEL.

1. A inadimplência de acordos de parcelamento de encargos previdenciários resulta adiamento de despesa devida no exercício, elevando os níveis de endividamento e contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. O pagamento de horas extras de modo habitual e sem justificativas fere os Princípios da Eficiência e da Economicidade, bem como caracteriza complemento salarial, oferecendo risco de judicialização futura.
3. Na situação dos autos, considerando se tratar do segundo mandato do Prefeito, bem como as vultosas receitas auferidas pela Municipalidade, o baixo desempenho no IEGM contribui para emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das Contas.

RELATÓRIO

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

A Unidade Regional de Santos (UR-20), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante do evento 87.129 apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – composição integral do Setor por cargos e funções de confiança nomeados pelo Chefe do Executivo Municipal, em prejuízo à autonomia e independência do Sistema de Controle Interno.

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – previsão na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos adicionais suplementares acima do quanto recomendado por esta E. Corte de Contas.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA NA OUVIDORIA – composição integral do Setor por servidores admitidos para cargos e funções de confiança pelo Chefe do Executivo Municipal, em prejuízo à autonomia e independência do Setor; indisponibilidade das principais reclamações, falhas e sugestões de melhoria, bem como das correspondentes providências adotadas, no Relatório Anual do Exercício de 2021; e falta de regulamentação da “Carta de Serviços ao Usuários” e do “Conselho de Usuários”, conforme previsto no artigo 7º, § 5º e 18 a 21 da Lei Federal nº 13.460/17.

IEGM – risco de descumprimento das Metas da “Agenda 2.030” dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecida pela ONU; e necessidade de correção das falhas¹ verificadas nos questionários setoriais, com destaque para: a baixa qualidade das peças de planejamento; a inadequação do tamanho das salas de aula à quantidade de alunos; a elevada quantidade de professores temporários; os problemas de infraestrutura e manutenção, bem como a ausência de AVCB nas Unidades de Ensino e Saúde; o descumprimento das metas previstas no Plano de Saúde e no SISPACTO; a ausência de Plano de Carreiras, Cargos e Salários para profissionais da Saúde; o longo tempo de espera para realização de consultas e exames; o desabastecimento de medicamentos; e a indisponibilidade de serviço de telemedicina, bem como de agendamento de forma não presencial.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – valor dos duodécimos devolvidos no exercício registrado somente em 26/01/21 (R\$ 1.469.462,93); empenhamento de despesas efetuadas em 2020 no montante de R\$ 2.969.462,93 no Exercício

¹ Fls. 10/11, 55/58, 108/127 e 136/139 do Relatório de Fiscalização.

de 2021; e abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor de R\$ 405.867.210,30, correspondendo a 21,31% da despesa inicialmente fixada.

ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA – indisponibilidade no Portal Eletrônico das informações relativas: à fundamentação legal das despesas; e aos instrumentos contratuais, em desatendimento ao disposto no Comunicado SDG nº 18/20; e divergência nos valores relativos às contratações por meio de dispensa de licitação com fulcro na Lei Federal nº 13.979/20, bem como indicação irregular do referido diploma legal para contratação de pessoal temporário.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – ressalvas quanto aos resultados apresentados, tendo em vista os ajustes efetuados e as divergências verificadas nos valores relativos: aos duodécimos; à dívida de precatórios; aos depósitos judiciais e extrajudiciais utilizados com base na Lei Federal nº 151/15; à dívida ativa; e às conciliações bancárias.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – aumento de 22,31% da dívida em relação ao exercício anterior.

PRECATÓRIOS – falta de comprovação da suficiência dos depósitos efetuados ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios junto ao E. TJSP; divergências entre o saldo de Precatórios registrado: no Balanço Patrimonial (R\$ 653.142.583,94); no Sistema Audesp (R\$ 605.028.395,24); e aquele verificado *in loco* (R\$ 634.782.794,95); divergências no registro do saldo financeiro junto ao E. TJ-SP; e total de depósitos da ordem de 10,95% do saldo de precatórios, inferior aos 11,11% estabelecidos pelo E. TJ-SP.

PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS – inadimplência dos Acordos de Parcelamento Previdenciário nº 700/21 e 701/21, firmados junto ao Regime Próprio de Previdência Social.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – falta de implementação das medidas indicadas na Avaliação Atuarial para equacionamento do déficit.

UTILIZAÇÃO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS² – registros contábeis do montante recebido no período (R\$ 1.743.809,81) em desacordo com as orientações previstas na Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 15 da Secretaria do Tesouro Nacional; falta de constituição de provisão no Passivo de Longo Prazo, referente à possibilidade de devolução dos recursos levantados em montante superior ao suportado pelo Fundo de Reserva, em desacordo com a IPC-15 da STN e o art. 13 da Portaria nº 9.598/18 do E. TJSP; divergência entre o valor do saldo registrado no Fundo de Reserva e aquele constante do Passivo Circulante; e indisponibilidade do registro do valor do saldo do Fundo de Reserva como disponibilidade no Ativo Circulante.

RECURSOS HUMANOS – divergências no quantitativo de cargos informado ao Sistema Audesp; manutenção da exigência de nível médio para preenchimento do cargo em comissão de Assessor de Políticas Públicas, bem como de exigência de nível superior de escolaridade ou experiência de 1 ano em Gestão Pública para ocupação do cargo em comissão de Superintendente de Assuntos Governamentais; falta de apresentação da Declaração de Bens por parte dos servidores, em desacordo com o art. 13, § 2º, da Lei Federal nº 8.429/92; diversos desacertos nos processos de contratação de pessoal por tempo determinado, referentes à falta de publicidade e competitividade; e sucessivas contratações temporárias de professores, descaracterizando a excepcionalidade necessária para admissões dessa natureza.

SERVIDORES INDEVIDAMENTE VINCULADOS AO RPPS – existência de 51 servidores públicos que não prestaram concurso e não possuem estabilidade, bem como de 321 estáveis abrangidos pelo art. 19 do ADCT, indevidamente vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

HORAS EXTRAS – pagamento de horas extras de forma habitual, configurando aumento artificial de salários, totalizando dispêndios de R\$ 26.002.689,87 no período; e entendimento pela procedência da denúncia contida no Expediente TC-015818.989.22-0, tratando de supostas

² Lei Federal nº 151/15 e Emendas Constitucionais nº 94/16 E nº 99/17.

irregularidades no pagamento de horas extras em favor de Guardas Civis Municipais.

TETO CONSTITUCIONAL – percepção de remuneração superior ao teto constitucional (subsídio mensal do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³) a partir de novembro de 2021 pelos Procuradores Municipais, em afronta ao art. 37, XI, da Constituição Federal.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – majoração do Auxílio-Alimentação⁴ e das Assistências Médica-Ambulatorial, Hospitalar e Odontológica⁵ dos servidores do Poder Executivo Municipal, violando a vedação constante do art. 8º, VI, da Lei Complementar Federal nº 173/20.

EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS – existência de saldo decorrente de exercícios anteriores na conta bancária utilizada para o recebimento dos recursos oriundos das emendas, contrariando recomendação do Ministério da Economia no sentido da abertura de conta bancária por emenda do exercício.

DÍVIDA ATIVA – divergências entre os dados constantes do Sistema Audep e aqueles registrados na Secretaria de Finanças; e elevado valor de cancelamentos (R\$ 35.354.418,13), demandando providências de gestão administrativa e maior dinâmica de ações em relação ao contencioso judicial.

TESOURARIA – falhas relativas ao processo de conciliação bancária, contendo pendências desde o Exercício de 2004.

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – indícios de possível direcionamento na contratação de serviços de higienização externa e interna dos próprios da Saúde⁶, tendo em vista: a realização de todo trâmite de contratação em um dia; a solicitação do serviço pela ocupante do cargo em comissão de Assessor de Saúde, e não pela Secretaria de Saúde, como usualmente ocorre; e a incompatibilidade do ramo e do porte da empresa com o objeto contratado.

³ 90,25% do subsídio dos Ministros do E. Supremo Tribunal Federal.

⁴ De R\$ 710,00 para R\$ 742,00.

⁵ De R\$ 130,00 para R\$ 141,00.

⁶ Contrato nº 140/20 firmado por meio de dispensa de licitação com a empresa A. M. da Silva Serviços Administrativos Ltda.

ENSINO – aplicação de 24,42% da receita resultante de impostos no Ensino após glosas da Fiscalização, descumprindo o art. 212 da Constituição Federal; e glosas dos valores relativos: a Restos a Pagar cancelados do Fundeb 30% (R\$ 15.927,22); e à Restos a Pagar não pagos até 31/01/22 dos recursos próprios (R\$ 3.973.072,62).

FUNDEB – conta corrente vinculada ao Fundeb de titularidade diversa do Órgão responsável pela Educação, em descumprimento ao exigido pelo art. 69, § 5º, da Lei Federal nº 9.394/94 c/c art. 21, § 7º, da Lei Federal nº 14.113/20; e ajustes de despesas efetuadas, transferindo o total de R\$ 11.547.854,91 do FUNDEB 70% para o FUNDEB 30%, por se tratar de gastos com pessoal em desvio de função.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA NAS UNIDADES ESCOLARES – constatação de desconformidades e falta de manutenção nas paredes, piso, banheiros, pátios, salas de aula, quadras esportivas e local de preparação da merenda; ausência de AVCB válido na unidade visitada; divergências entre as refeições oferecidas e aquelas constantes dos cardápios; desacertos no armazenamento dos alimentos; produtos com prazos de validade vencidos; e computadores danificados e/ou não operacionais.

CONTRATOS DE GESTÃO FIRMADOS COM A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PRÓ-VIDA – intervenção na modalidade Requisição Administrativa em relação aos Contratos de Gestão nº 27/18, nº 67/19, nº 68/20 e nº 153/20, em decorrência de recomendação do D. Ministério Público Estadual exarada com base em falhas nas respectivas prestações de contas e na constatação de irregularidades na prestação de serviços à população (atrasos nos pagamentos de funcionários, prestadores de serviços e fornecedores; falta de pessoal para atendimento médico; e ausência de insumos e medicamentos); e deflagração da operação Nácar pela Polícia Federal em 15/09/21, apurando esquema de desvio de dinheiro público na rede pública de Saúde de Guarujá, envolvendo justamente os contratos firmados com a Organização Social Pró-Vida.

OBRAS PARALISADAS – falta de atualização do Painel de Obras Paralisadas e/ou Atrasadas deste E. Tribunal; e realização de dispêndios da ordem de R\$ 36.974.967,51 para implantação de infraestrutura e urbanização no Projeto Enseada PAC 2 – Cantagalo, encerrado quase 5 anos após o que foi inicialmente acordado, bem como não realizado em sua totalidade (execução física e financeira de 88,87%), devido a problemas de realocação de parte da população residente.

DÉFICIT HABITACIONAL – projeção de déficit de 19.493 unidades habitacionais no Exercício de 2024, sendo 9.557 relativas à realocação de assentamentos e 9.936 referentes a regularizações fundiárias, correspondendo a aproximadamente 78.000 pessoas (24% da população do Município), demandando esforços de curto prazo para regularização das habitações irregulares e precárias de milhares de pessoas.

TRANSPARÊNCIA FISCAL – divergências entre os valores constantes do Portal da Transparência e aqueles enviados ao Sistema Audesp, relativos aos repasses efetuados ao Terceiro Setor; exigência de cadastro e senha para acesso a editais de licitação no Portal da Transparência; e indisponibilidade dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF), a partir do Exercício de 2017.

LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES – desatendimento às Instruções, ante a remessa extemporânea de documentos ao Sistema Audesp e o cadastro incompleto das informações referentes à Fase IV; e descumprimento às recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas.

Após regular notificação, a Prefeitura Municipal de Guarujá e o Prefeito Válter Suman apresentaram suas justificativas nos eventos 125 e 127.

ATJ – Setor de Cálculos acolheu as justificativas defensórias no sentido de que os Restos a Pagar de períodos anteriores podem ser computados na apuração dos investimentos educacionais do exercício, citando entendimento sedimentado no Manual “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais – 2021” deste E. Tribunal:



“Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte. Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal. De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento.”

Consignou que, considerando os Restos a Pagar do Exercício de 2020 no valor de R\$ 8.484.049,32 pagos entre os dias 01/02/21 e 31/12/21, a aplicação no Ensino correspondeu a 25,11% da receita resultante de impostos, em atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal.

A Assessoria Econômica entendeu que a decisão do Exmo. Desembargador Coordenador da DEPRE do E. TJ/SP apresentada pela Defesa atestou a suficiência dos depósitos realizados para o Regime Especial de Pagamento de Precatórios no Exercício de 2021 (arquivo 125.9), propondo emissão de recomendação para correção das inconsistências verificadas na contabilização das dívidas judiciais.

Não obstante, a despeito dos resultados contábeis, financeiros, econômicos e patrimoniais equilibrados, manifestou-se pela emissão de Parecer Desfavorável à Aprovação das Contas, em virtude da inadimplência dos Acordos de Parcelamento dos Encargos Sociais, posicionamento endossado pela Assessoria Jurídica e Chefia de ATJ.

No mesmo sentido opinou o D. Ministério Público de Contas, tendo em vista as impropriedades relativas: à baixa efetividade dos gastos públicos, evidenciada pelo precário desempenho (nota “C”) na avaliação global do IEGM e em seis dos sete indicadores que compõem o índice, situação imputável à atual gestão, eleita em 2016 e reeleita em 2020; às inconsistências contábeis e ausência de fidedignidade nos dados informados ao Sistema Audep, relativos: aos duodécimos; aos precatórios; ao fundo de reserva dos depósitos judiciais utilizados; à dívida ativa; e às conciliações bancárias; ao cumprimento parcial dos Acordos de Parcelamentos Previdenciários, onerando os cofres públicos com pagamento de multas e juros; ao elevado e habitual pagamento de horas extras, cujo montante totalizou R\$ 26.002.689,87 no

exercício, em ofensa aos Princípios da Eficiência, da Economicidade e da Razoabilidade; à inobservância do teto constitucional na remuneração dos Procuradores Municipais; à majoração de auxílios a servidores públicos durante o período de vedação imposto pela Lei Complementar Federal nº 173/20; e à fragilidade operacional das políticas públicas de Educação e Saúde, evidenciada pelas diversas falhas apuradas nos indicadores setoriais do IEGM, comprometendo a dimensão qualitativa dos investimentos constitucionais.

Pugnou pelo envio de Ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, tendo em vista a falta de AVCB para as Unidades de Ensino e Saúde, em ofensa à Lei Complementar Estadual nº 1.257/15 e ao Decreto Estadual nº 63.911/18.

Os demonstrativos de exercícios anteriores ⁷ apresentam o seguinte retrospecto:

- 2020 – TC-003314.989.20 – Parecer Desfavorável⁸ (DOE de 16/12/22). TC-006353.989.23 e TC-6358.989.23 – Pedidos de Reexame pendentes de apreciação;
- 2019 – TC-004966.989.19 – Parecer Desfavorável⁹ (DOE de 11/12/21). TC-013022.989.22 – Pedido de Reexame provido¹⁰ (DOE de 21/10/22);
- 2018 – TC-004625.989.18 – Parecer Favorável (DOE de 24/07/20). Não houve recurso da decisão de Primeira Instância; e,
- 2017 – TC-006868.989.16 – Parecer Favorável (DOE de 10/01/20). Não houve recurso da decisão de Primeira Instância.

É o relatório.

GRM

⁷ Mandato de 2017/2020 também de responsabilidade do Prefeito Válter Suman.

⁸ Insuficiente liquidação de precatórios; e baixa resolutividade de agendamento de consultas e exames.

⁹ Insuficiente liquidação de precatórios; déficit de vagas em creches; repasse insuficiente da receita arrecadada com multas de trânsito ao FUNSET; e cancelamento de 19% do estoque da dívida ativa.

¹⁰ Comprovação da quitação dos precatórios pendentes.



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA

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



VOTO

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

| <i>ITENS</i> | <i>RESULTADOS</i> |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Ensino | 25,11% ¹¹ |
| FUNDEB | 100,00% |
| Magistério | 80,99% |
| Pessoal | 23,72% |
| Saúde | 39,36% |
| Transferências ao Legislativo | Regular |
| Execução Orçamentária | Superávit 0,93% = R\$ 16.559.524,58 |
| Resultado Financeiro | Superávit = R\$ 26.265.128,39 |
| Remuneração dos Agentes Políticos | Regular |
| Precatórios | Regular |
| Encargos Sociais | Irregular |

Dentre os principais aspectos avaliados por esta E. Corte, destaco: o cumprimento dos mínimos constitucionais e legais do Ensino e da Saúde; a observância aos limites de transferências ao Legislativo e das despesas com pessoal; o pagamento das dívidas judiciais; e o recolhimento dos encargos sociais devidos no exercício.

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

Quanto aos demais aspectos econômicos, a dívida de longo prazo registrou acréscimo de 22,31%, passando de R\$ 772.387.214,59 para R\$ 944.696.256,43, ocasionado pelo recebimento de recursos de financiamentos firmados com a Caixa Econômica Federal no âmbito do FINISA¹², enquanto foram realizados investimentos da ordem de 8,01% da Receita Corrente Líquida.

As alterações orçamentárias equivalentes a 21,31% da despesa inicialmente fixada não culminaram em desequilíbrio fiscal, cabendo, contudo, advertência à Origem para que estabeleça limite para abertura de créditos

¹¹ Considerando o parecer da ATJ – Setor de Cálculos.

¹² Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento.



adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices inflacionários, consoante o disposto no Comunicado SDG nº 29/10.

A questão da exigência de escolaridade mínima para preenchimento dos cargos em comissão pode ser afastada, ante a recente alteração no entendimento desta E. Corte de Contas sobre a matéria, a exemplo do quanto decidido no TC-006440.989.20-0.

IMPROPRIEDADES QUE OBSTAM A APROVAÇÃO DAS CONTAS

Em que pesem os aspectos positivos ou releváveis, as presentes Contas encontram-se prejudicadas em razão das falhas relativas: ao tratamento dado aos encargos previdenciários; ao pagamento excessivo de horas extraordinárias; aos resultados insatisfatórios obtidos no IEGM; e as irregularidades nos serviços de Saúde prestados por Organização Social.

Em relação aos **parcelamentos de débitos previdenciários**, a Municipalidade descumpriu os Acordos firmados junto ao INSS, conforme demonstra a tabela abaixo:

| Nº do acordo | Vlr Total Parcelado | Qtde parcelas | Parcelas devidas no exercício | Parcelas pagas no exercício |
|-----------------------|---------------------|---------------|-------------------------------|-----------------------------|
| MP nº 778/2017 (PGFN) | R\$ 31.111.990,33 | 200 | 12 (43ª a 54ª parcelas) * | 12 (41ª a 52ª parcelas) |
| MP nº 778/2017 (RFB) | R\$ 106.784.479,24 | 200 | 12 (43ª a 54ª parcelas) ** | 10 *** (35ª a 44ª parcelas) |

* Em 2020 pagas 10 parcelas (devidas: 31 a 42; pagas: 31 a 40);

** Em 2020 pagas 04 parcelas (devidas: 31 a 42; pagas: 31 a 34);

***Pagamento das parcelas de janeiro e fevereiro/2021 suspenso em virtude da pandemia (Arquivo 37).

A Defesa se limitou a informar que as parcelas de novembro e dezembro de 2020 foram diluídas a partir de janeiro de 2022, bem como que aguarda orientação da Receita Federal em relação às pendências referentes ao Exercício de 2021.

Tal impropriedade, por si só, tem o condão de macular os demonstrativos em sua totalidade, por postergar a obrigação devida no exercício, aumentando o endividamento e contrariando o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



Evidencia, também, a desídia do Gestor na gestão dos encargos previdenciários, pois foi constatada a quitação de 10 das 12 parcelas relativas a Acordos de Parcelamento firmados junto ao RPPS somente no Exercício de 2022, ensejando pagamento de juros e multas, havendo, mais, a não implementação das medidas recomendadas no Parecer Atuarial elaborado em março de 2021, destacando-se que o déficit atuarial do Município de Guarujá já alcança aproximadamente R\$ 156.149.152,61.

Foram constatados, também, **elevados gastos com horas extras**, os quais totalizaram R\$ 26.002.689,87 no período (3,95% da despesa com pessoal), montante 19,77% superior àquele verificado no exercício anterior.

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

Conforme se depreende da tabela a seguir, não restou demonstrada qualquer melhoria no quesito durante sua gestão:

| Exercício | Processo | Montante gasto | Varição (exercício anterior) |
|-----------|--------------------|-------------------|------------------------------|
| 2017 | TC-006868.989.16-1 | R\$ 12.691.127,28 | - |
| 2018 | TC-004625.989.18-1 | R\$ 13.315.856,79 | 4,91% |
| 2019 | TC-004966.989.19-6 | R\$ 17.338.694,16 | 30,21% |
| 2020 | TC-003314.989.20-3 | R\$ 21.710.396,22 | 25,21% |
| 2021 | TC-007297.989.20-4 | R\$ 26.002.689,87 | 19,77% |

A d. Fiscalização pontuou que, das 19.868 horas extraordinárias trabalhadas, 4.983 se referiram aos ocupantes de cargos de Guarda Municipal, citando como exemplo o caso servidor Fábio Alcântara de Souza, o qual recebeu R\$ 12.682,82 por 394 horas extras trabalhadas em janeiro de 2021, as quais, somadas às 180 horas de carga horária ordinária mensal¹³, correspondeu a média de 18 horas diárias no mês, superando em demasia o limite imposto no art. 59 da Consolidação das Leis do Trabalho.

¹³ Guarda Municipal – 12 x 36 = 180 horas.

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

Contribuem, ainda, para emissão de Parecer Desfavorável os **desacertos apurados nos índices setoriais do IEGM**, o qual obteve média geral “C”¹⁴, gestão considerada em “baixo nível de adequação”, com destaque para as falhas de maior gravidade relativas: à baixa qualidade das peças de planejamento; à inadequação do tamanho das salas de aula à quantidade de alunos; à elevada quantidade de professores temporários; aos problemas de infraestrutura e manutenção, bem como à ausência de AVCB nas Unidades de Ensino e Saúde; ao descumprimento das metas previstas no Plano de Saúde e no SISPACTO; à ausência de Plano de Carreiras, Cargos e Salários para profissionais da Saúde; ao longo tempo de espera para realização de consultas e exames; ao desabastecimento de medicamentos; e à indisponibilidade de serviço de telemedicina, bem como de agendamento de forma não presencial.

Por fim, a ausência de acompanhamento e de providências tempestivas em relação aos **serviços de saúde prestados pela Organização Social Pró-Vida**, as quais corroboraram a reprovação das Contas de 2020 da Prefeitura de Guarujá, também ensejam a reprovação dos presentes demonstrativos.

Após abertura do Inquérito Civil nº 14.278.0001.470/2018-7 para apuração das falhas relativas: aos atrasos no pagamento de salário dos funcionários; à falta de destinação de materiais e insumos aos Hospitais e Unidades de Saúde; e à inadequada prestação de contas dos recursos despendido, o D. Ministério Público Estadual expediu recomendação para que a Prefeitura promovesse intervenção nos Contratos nº 27/18¹⁵, nº 67/19¹⁶, nº

¹⁴ A: Altamente efetiva; B+: Muito efetiva; B: Efetiva; C+: Em fase de adequação; e C: Baixo nível de adequação.

¹⁵ Contrato de Gestão nº 27/18: Operacionalização da gestão e a execução de ações e serviços de saúde a serem prestados pela Contratada na Unidade de Pronto-Socorro Professor Doutor Matheus Santamaria.

68/20¹⁷ e nº 153/20¹⁸, providência adotada por meio do Decreto Municipal nº 14.189, de 10 de março de 2021.

A despeito do encerramento dos Contratos nº 68/20 e nº 153/20 em 01/09/21, e mesmo durante o período sob gestão do Conselho Interventor de março a agosto de 2021, a Fiscalização constatou inconsistências em 27,20% das despesas, referentes: à falta de justificativa sobre divergência de plantões; aos valores pagos em duplicidade; e às transferências entre contas sem justificativas aceitáveis.

Referida intervenção foi prorrogada por 180 dias em 30/08/21 por meio do Decreto nº 14.493/21, em relação aos Contratos de Gestão nº 27/18 e nº 67/19; não obstante, remanesceram também diversos desacertos na prestação de contas, notadamente quanto: à falta de apresentação de notas fiscais, de lista de profissionais e de contratos firmados com fornecedores; à apresentação de notas fiscais de outro contrato; à realização de despesas sem cotação, bem como de gastos não constantes do plano de trabalho; e à ausência de orçamento; entre outros.

Assim, patente a falta de providências de parte da Administração em tema tão sensível à comunidade local.

OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM CORREÇÃO IMEDIATA

Foi constatada a extrapolação do teto remuneratório, porquanto os 22 Procuradores Municipais, mesmo após aplicação do “abate-teto”, perceberam nos meses de novembro e dezembro remunerações equivalentes a 100% do subsídio dos Ministros do E. STF, extrapolando, portanto, o valor do subsídio pago aos Desembargadores do E-TJSP (90,25% subsídio dos Ministros do E. STF), totalizando gastos a maior de R\$ 168.388,40.

¹⁶ Contrato de Gestão nº 67/19: Operacionalização e execução das ações de saúde nos equipamentos destinados à Estratégia de Saúde da Família, incluindo os núcleos de Apoio à Saúde da Família.

¹⁷ Contrato de Gestão nº 68/20: Implantação de central de triagem para atendimento dedicado ao Covid-19 e instalação de ala médica com 14 leitos para atendimento de urgência/emergência e isolamento;

¹⁸ Contrato de Gestão nº 153/20: Gestão, operacionalização e execução de 30 (trinta) novos leitos ampliados na Unidade de Pronto Atendimento Profº Dr. Matheus Santamaria.



A despeito dos argumentos apresentados no sentido da defesa do valor do subsídio dos Ministros do E. STF como teto de remuneração aplicável aos Procuradores, o entendimento sedimentado nesta E. Corte de Contas se coaduna com a Decisão do E. Supremo Tribunal Federal proferida quando do julgamento do RE nº 663.696¹⁹, ocasião que foi fixada tese acerca do Tema nº 510 de Repercussão Geral, estabelecendo como teto remuneratório dos Procuradores Municipais o subsídio dos Desembargadores do E. Tribunal de Justiça Estaduais:

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema decidendum*, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. **Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.**”
[g.n.]

Em relação a composição do Setor de Controle Interno por servidores no exercício de cargos de confiança, é de se formular severa advertência para que a Prefeitura delegue a responsabilidade pelo Setor de Controle Interno a ocupante de cargo efetivo de Controlador Interno criado especificamente para tal finalidade, em linha com a decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, transitada em julgado em 17/09/20, quando da análise do Recurso Extraordinário nº 1.264.676, sob Relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes acerca do tema:

¹⁹ Publicado no DJE em 04/08/21 e com Trânsito em Julgado em 20/08/21.



“Da interpretação da norma constitucional, **está claro que tanto os cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas.** Pressupõem, ainda, uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

(...)

Ora, da leitura acima, **verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança,** eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

(...)

Desse modo, ainda que o Acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta E. Corte no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, **considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República,** segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

(...)

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do E. Supremo Tribunal Federal, **DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.** [g.n]

Imprescindível, também, que sejam imediatamente corrigidas as impropriedades relativas: à situação dos servidores vinculados irregularmente ao RPPS; às pendências nas conciliações bancárias; à ineficiente gestão da dívida ativa; aos achados da Fiscalização Ordenada nas Unidades Escolares; e aos desacertos verificados nos procedimentos licitatórios e nos processos de contratação por tempo determinado.

Quanto à estimativa de déficit habitacional de 19.493²⁰ unidades até o mês de dezembro de 2024, é de se formular severa advertência para que

²⁰ Sendo 9.557 de realocação de assentamentos e 9.936 de regularizações fundiárias.



a Prefeitura envide esforços destinados ao equacionamento da questão, efetuado as necessárias obras de urbanização, bem como de construção de conjuntos habitacionais em áreas adequadas.

Por fim, constatou-se a majoração dos valores relativos ao Auxílio-Saúde e à Assistência Médica-Ambulatorial por meio da Lei Municipal nº 4.900, de 26 de maio de 2021, em desatendimento à vedação imposta pelo art. 8º, VI, da Lei Complementar Federal nº 173/20.

Em suas razões, a Municipalidade alegou que efetuou tão somente a reposição inflacionária acumulada do IPCA de 2020 (4,52%), não gerando aumento real, arrazoando que a mera recomposição inflacionária não foi vedada pela Lei Complementar Federal nº 173/20.

Em que pesem tais arguições, em linha com o posicionamento adotado por esta E. Câmara nos autos do TC-7026.989.20-2²¹, tratando de situação assemelhada, há de se determinar o envio de cópia dos apontamentos à respectiva Câmara Municipal para adoção das providências cabíveis, nos termos da Resolução nº 08/20²².

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

FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RECOMENDAÇÃO

Os demais desacertos ²³ podem ser levados ao campo das recomendações diante das justificativas trazidas, cumprindo à Fiscalização verificar se foram definitivamente sanados quando da próxima inspeção *in loco*.

²¹ Contas do Exercício de 2021 da Prefeitura de Turiúba.

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

²³ Qualidade das peças de planejamento; Fiscalização Ordenada da Ouvidoria; registro extemporâneo dos repasses ao Legislativo; contabilização das dívidas judiciais; depósitos judiciais e extrajudiciais utilizados com base na Lei Federal nº 151/15; Declaração de Bens dos servidores; excesso de contratação de professores temporários; utilização de conta bancária por exercício da Emenda Parlamentar; titularidade da conta bancária vinculada para movimentação dos recursos do FUNDEB; atualização do Pannel de Obras Paralisadas ou Atrasadas, bem como adoção de providências para resolução dos casos verificados; Transparência; e envio de dados ao Sistema Audesp.

Em face de todo o exposto e acolhendo os posicionamentos das Unidades de Economia, Jurídica, Chefia da ATJ e D. Ministério Público de Contas, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável à Aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de Guarujá relativas ao Exercício de 2021**, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.

Recomende-se à Prefeitura Municipal que: delegue a responsabilidade pelo Setor Controle Interno à ocupante de cargo efetivo criado para tal finalidade²⁴, nos termos da Decisão proferida pelo E. STF quando da análise do RE nº 1.264.676; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal, considerando, para tanto, os questionários setoriais, as Metas previstas no Plano Nacional da Educação e as Metas da “Agenda 2030” dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecida pela ONU; corrija os apontamentos remanescentes das Fiscalizações Ordenadas da “Ouvidoria” e das “Unidades Escolares”; defina limite para a abertura de créditos suplementares em linha com os índices inflacionários, conforme o disposto no Comunicado SDG nº 29/10; corrija as inconsistências contábeis verificadas nos valores relativos: aos duodécimos; à dívida de precatórios; aos depósitos judiciais e extrajudiciais utilizados com base na Lei Federal nº 151/15; à dívida ativa; e às conciliações bancárias; dê cumprimento aos Acordos de Parcelamento Previdenciários; implemente as medidas indicadas na Avaliação Atuarial para equacionamento do déficit do RPPS; regularize os desacertos verificados na contabilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais utilizados com fulcro na Lei Federal nº 151/15; exija a Declaração de Bens de todos os servidores; proceda à realização de concurso público para a área da Educação, reduzindo o excesso de professores temporários; cumpra fielmente a legislação pertinente às contratações por tempo determinado; limite a realização de horas extras a situações atípicas, devidamente justificadas, atendendo ao disposto no art. 59 da CLT; adéque a remuneração dos Procuradores Municipais ao teto equivalente ao subsídio dos Desembargadores; aprimore a recuperação da dívida ativa, instituindo

²⁴ Conforme orientação contida no Manual de Controle Interno desta E. Corte de Contas publicado no Exercício de 2022.

procedimentos de cobrança extrajudicial; saneie as pendências verificadas nas conciliações bancárias; observe atentamente os preceitos da Lei Federal nº 8.666/93; regularize a titularidade da conta bancária específica para movimentação dos recursos do FUNDEB; proceda à apuração de condutas internas em relação à gestão do Contrato com a Organização Social Pró-vida, adotando providências no sentido da estruturação de setores responsáveis pela elaboração e acompanhamento dos ajustes com o Terceiro Setor; mantenha atualizado o Painel de Obras Paralisadas e/ou Atrasadas, adotando as medidas cabíveis para os casos verificados; envide esforços para o equacionamento do expressivo déficit habitacional; providencie a correção das falhas remanescentes relativas à Transparência; informe com fidedignidade e tempestivamente os dados encaminhados ao Sistema Audesp; e, por fim, atenda às Instruções e recomendações deste E. Tribunal.

Determino a expedição de Ofícios: ao Comando do Corpo de Bombeiros, informando-lhe acerca da inexistência de AVCB nos prédios públicos, inclusive nos que atendem à Saúde e ao Ensino; à Câmara Municipal de Guarujá, tendo em conta a majoração de benefícios em período vedado pela Lei Federal nº 173/20; e ao d. Ministério Público Estadual, noticiando sobre os pagamentos dos honorários sucumbenciais aos Procuradores Municipais, em dissonância com o estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, bem como sobre previsão na Lei Complementar Municipal nº 135/12 para vinculação de servidores, incluindo não estáveis, ao Regime Próprio de Previdência Social, para as providências eventualmente cabíveis.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro