



Processo nº:	TC-4607.989.18
Prefeitura Municipal:	Ubatuba
Prefeito (a):	Délcio José Sato
População estimada:	89.747
Exercício:	2018
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.

Retornam os autos ao MPC após cumprimento de diligência proposta em manifestação ministerial pretérita, datada de 17.01.2020 (evento 109.1).

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	-1,49% ¹
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,68%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável²
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
ESTÁ CUMPRINDO PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim ³
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
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRP - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,59%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	27,06%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	79,37%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	97,87%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Sim
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	34,02%

¹ Déficit orçamentário de R\$4.445.415,62 (1,49%) totalmente amparado por superávit financeiro proveniente de exercício anterior (evento 48.82, fl. 14).

² Esta Procuradoria entende que se tem um panorama desfavorável à dívida de curto prazo em razão da redução da capacidade de pagamento do Município, conjuntamente analisada com o déficit orçamentário apurado, e ante um incremento relevante dos restos a pagar processados.

³ Conforme se extrai do evento 121.3.



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 11.35 (1º Quadrimestre) e 26.24 (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 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 104), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Inicialmente, verifica-se que a ausência de adequada estrutura administrativa e de diagnóstico da situação municipal contribuem para a manutenção, desde 2014⁴, do **índice i-Planejamento** no insatisfatório patamar “C”, constituindo aspecto a ensejar o juízo de irregularidade das contas (evento 48.82, fls. 05/07).

Salienta-se que ação estatal planejada, atenta aos preceitos constitucionais, restringe a discricionariedade dos gestores e atores que formulam e executam as peças orçamentárias, para que sejam alcançados direitos sociais básicos sem os quais não é possível a fruição dos demais. Destaca-se, ainda, disposição expressa em Manual⁵ editado pela Corte de Contas Bandeirante acerca da essencialidade do adequado planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

Ademais, as impropriedades apontadas ganham maior reprovabilidade ante o **déficit orçamentário** apurado que, apesar de amparado por superávit financeiro de exercício

⁴ Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>

⁵ Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.25 e ss. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuaisbasicos>



pretérito (evento 48.82, fls. 14/15), denota atuação do gestor em dissonância com o que preleciona o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com impacto relevante no resultado financeiro (-41,72%) e econômico (-103,98%) do Município.

A despeito de apresentar índice de liquidez maior que 1, infere-se da tabela abaixo⁶ o **incremento da dívida de curto prazo** com impacto à gestão em comento, quando analisada conjuntamente ao déficit orçamentário apurado, e expressivo aumento do saldo de **restos a pagar processados** em relação ao exercício anterior (98,76%), além de uma elevação de 12,73% nos restos a pagar não processados⁷:

6.2 - RESTOS A PAGAR

Restos a Pagar	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte	AH %
		Inscrição	Baixa		
Processados	R\$ 8.627.171,92	R\$ 16.824.561,71	R\$ 8.304.752,36	R\$ 17.146.981,27	98,76%
(+) Inclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00		
(-) Exclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00		

Processados Ajustados	R\$ 8.627.171,92	R\$ 16.824.561,71	R\$ 8.304.752,36	R\$ 17.146.981,27	98,76%
Não Processados	R\$ 8.852.301,62	R\$ 9.884.579,20	R\$ 8.757.348,73	R\$ 9.979.532,09	12,73%
(+) Inclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00		
(-) Exclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00		
Não Processados Ajustados	R\$ 8.852.301,62	R\$ 9.884.579,20	R\$ 8.757.348,73	R\$ 9.979.532,09	12,73%
Total	R\$ 17.479.473,54	R\$ 26.709.140,91	R\$ 17.062.101,09	R\$ 27.126.513,36	55,19%
Total Ajustado	R\$ 17.479.473,54	R\$ 26.709.140,91	R\$ 17.062.101,09	R\$ 27.126.513,36	55,19%

Pela análise efetuada com base nos dados encaminhados pela origem, verificamos que houve um aumento de 55,19% no montante dos Restos a pagar em relação ao exercício anterior.

Destaca-se que o aumento da dívida flutuante e o déficit orçamentário figuram, em Manual⁸ do Tribunal de Contas, como fatores determinantes para emissão de parecer desfavorável à conta dos Prefeitos.

Mas não só. Notam-se **desacertos na gestão da dívida ativa** que, de certa maneira, agravam a situação fiscal da Municipalidade. É possível extrair da tabela constante no Relatório da Fiscalização (evento 48.82, fls. 39/40) alarmante cenário quanto à efetividade de

⁶ Relatório de Análises Anuais Eletrônicas, fl. 09.

⁷ Relatório de Análises Anuais Eletrônicas, fls. 12/13.

⁸ Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.25. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuaisbasicos>
“Eis os principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito:
[...]Déficit orçamentário e aumento da dívida flutuante;”.



recebimento dos haveres públicos. Constata-se queda de inscrições (90,30%) e elevação dos valores não recebidos (90,10%) frente a um aumento representativo nos cancelamentos efetuados pelo gestor (2.319,15%).

Ademais, conforme dispõe a diligente Fiscalização (evento 48.82, fl. 38), “*foram constatadas ocorrências no que diz respeito à ineficiência do controle e cobranças da Dívida Ativa, acarretando baixo índice de recuperação destes créditos, fatores que podem ter sido consequência da estrutura responsável pelo setor*”, sobretudo, porque, dos 20 cargos efetivos de Fiscal de Tributos, há apenas 13 providos (65%).

Tal quadro é reincidente (evento 48.82, fl. 40) e denota reiterada insuficiência nos esforços arrecadatórios empregados pela Administração, em afronta ao art. 11 da LRF, ao descumprir a exigência de efetiva arrecadação de todos os tributos atribuídos ao ente estatal, incluídos aqueles que não foram pagos no tempo devido e, por isso, inscritos em dívida ativa.

E não se deve olvidar que a negligência na arrecadação de tributos pode configurar o ato de improbidade previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992⁹.

Aliás, considerando a importância da matéria, foi expedido o Comunicado SDG nº 23/2013, que expressamente se reportou à necessidade de concentração de esforços para melhorar a arrecadação da dívida ativa, um meio de reforçar a saúde das finanças públicas:

Reitera-se, diante disso, **a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial**, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, **seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial**, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Ante essas considerações, merece censura a Administração que não gere adequadamente sua dívida ativa, permitindo elevadas perdas de receitas sem demonstrar as ações intentadas para a recuperação de créditos desta natureza.

Agrava a situação Municipal os apontamentos relativos à **paralisação de obras sem demonstração de fundados motivos** para tal (evento 48.82, fls. 07/11).

⁹ Lei 8.429/1992, art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;



Em sede de justificativas (evento 95.18, fl.03), a Origem não se mostrou capaz de evidenciar razões que justificariam o desacerto em apreço, bem como não juntou documentos probantes suficientes a demonstrar a adoção de medidas eficazes ao saneamento da falha.

Possível depreender que o gestor não fez um gerenciamento adequado dos contratos de obras e serviços de engenharia firmados, de tal modo que a inexecução ou execução parcial de suas obrigações vem causando relevante prejuízo ao erário municipal como, por exemplo, a imposição de multa pelo TCU (evento 48.82, fl. 10). Não se deve ignorar, ainda, o reflexo à sociedade, pois recursos públicos vêm sendo despendidos sem a reversão de qualquer benefício aos munícipes.

O apontamento, que pode ser caracterizado como ato de gestão antieconômica, reveste-se de gravidade suficiente para emissão de parecer desfavorável frente à subsunção da situação acima explanada ao que preleciona o art. 33, III, “c”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sendo cabível, inclusive, imposição de multa ao gestor com fulcro no art. 36 do mesmo normativo¹⁰.

Noutro norte, são graves as falhas aduzidas na seara da **gestão de recursos humanos** (evento 48.82, fls. 19/38).

A respeito da **contratação reiterada de horas extras** (evento 48.82, fls. 21/22), as justificativas elencadas pela Origem não ilidem a mácula apontada (evento 95.1, fls. 08/09 e evento 95.26). Do ponto de vista da gestão responsável, o Executivo deveria ter ponderado o valor mais elevado do horário extraordinário em relação à hora regular, bem como o fato de que a contratação excessiva de horas extras descaracteriza a sua excepcionalidade.

Infere-se do desacerto em apreço a inadequada gestão dos recursos humanos disponíveis à Prefeitura de Ubatuba, já que tal instituto vem sendo utilizado como solução recorrente para suprir a demanda por agentes públicos. Para tanto, caberia ao interessado promover concurso público a fim de prover os cargos vagos, conforme preleciona o art. 37, II, da Constituição Federal, ou readequar o quadro de pessoal à demanda do serviço.

¹⁰ LCE 709/1993, art. 33 - As contas serão julgadas:

III irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

c) dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

Artigo 36 - Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa. Parágrafo único - Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas no artigo 33, inciso III e alíneas, o Tribunal de Contas aplicará ao responsável a multa prevista no artigo 104 desta lei.



Estranha-se que o Município argumente carência de pessoal como fato ensejador da contratação de horas extrajornada em demasia, mas, ao mesmo tempo, conceda **redução de jornada aos servidores que atingem determinada idade** (evento 48.82, fls. 26/27).

Ainda que a Prefeitura alegue que tal procedimento esteja amparado em legislação local¹¹ sem que haja qualquer manifestação acerca de sua inconstitucionalidade (evento 95.1, fl. 10 e 95.2, fl. 01), repisa-se o aduzido pela diligente Fiscalização quanto ao não atendimento ao interesse público (evento 48.82, fl. 27).

A mencionada norma local, ao prever que os servidores que atinjam determinada idade terão reduzida sua jornada de trabalho, claramente ofende os princípios do interesse público e da eficiência.

Primeiro, pois a redução da carga de trabalho sem equivalente redução de remuneração não atende ao interesse público (eis que não traz nenhum benefício à prestação do serviço público), mas apenas ao interesse privado de tais servidores (que terão um aumento indireto em sua remuneração).

Segundo, com a redução da carga horária de tais servidores mais antigos, será afetada a eficiência da Administração, dado que ficará desprovida de servidores com maior experiência no desempenho de suas atribuições.

Das duas uma: ou esta redução de 25% na carga horária prejudicará a entrega de serviços públicos à população, ou acarretará uma demanda pela contratação de mais servidores. Neste último caso, a Administração precisará efetuar novas contratações para suprir a demanda de mão-de-obra para a adequada prestação dos serviços públicos, novamente malferindo o princípio da eficiência.

De qualquer modo, a referida redução da carga horária ocasiona prejuízo ao erário, eis que a Administração passa a despender mais pela hora trabalhada do servidor¹².

Quanto a tal matéria, esta Procuradoria de Contas, na data de hoje, comunicou o fato ao Ministério Público do Estado, a fim de que seja proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade (memorando em anexo).

¹¹ Art. 68 do Estatuto dos Servidores Públicos local (Lei 2.995/2007 do Município de Ubatuba), disponível no evento 48.53.

¹² Num exemplo simples: se antes o servidor recebia R\$4.000,00/mês por 40 horas semanais, a Administração dispndia R\$25,00/hora de trabalho deste servidor (considerando 160 horas de trabalho por mês). Com a redução da jornada, o servidor trabalhará 120 horas por mês; conseqüentemente, os mesmos R\$4.000,00 significarão que a Administração passará a pagar R\$33,33/hora de trabalho.



Reforça o juízo negativo sobre as contas de gestão de 2018 o descumprimento ao estatuto da Guarda Municipal pela **cessão de Guardas Municipais e permanência de gratificação**, a despeito de não mais executarem tarefas que ensejam sua percepção (evento 48.82, fls. 22/23).

Sobre o assunto, as alegações ofertadas pela Origem não encontram guarida nos dispositivos citados¹³ pela diligente Fiscalização e não afastam a mácula ora em comento.

No que tange aos **cargos comissionados sem qualificação adequada** (evento 48.82, fls. 23/26) e **em dissonância com o que preleciona o art. 37, V, da Constituição Federal** (atribuições de chefia, direção e assessoramento – evento 48.82, fls. 19/20), bem como **contratação de professores por tempo indeterminado** (evento 48.82, fls. 36/37) e **desacertos na Procuradoria Municipal** (evento 48.82, fls. 27/28), diante das justificativas aduzidas pela Origem, recomenda-se que a adoção das medidas noticiadas (eventos 95.1, fls. 07/10 e 95.2, fls. 01/07) seja verificada em próxima inspeção *in loco*.

A respeito da **concessão de abono salarial**, em que pese a diligente Fiscalização contestar o escalonamento de valores, esta Procuradoria questiona o próprio fundamento material para sua percepção.

O benefício, embora instituído e com valores legalmente fixados (Lei Municipal nº 2.315/2003 e Lei Municipal nº 4.056/2018), desatende aos princípios da finalidade e do interesse público.

Segundo ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho¹⁴, abonos são vantagens pecuniárias de natureza remuneratória decorrentes de uma situação fática previamente estabelecida em norma jurídica pertinente. Assim, toda vantagem dessa natureza reclama a consumação de certo fato que proporcionará direito a sua percepção. No caso em tela, a legislação que “embasa” a percepção do abono carece de pressupostos certos e específicos que permitiriam seu recebimento e, portanto, autoriza parcela de acréscimo ao vencimento do servidor sem a devida contrapartida.

¹³ Art. 111 - O valor da gratificação da que trate o artigo anterior tem seu piso fixado em 40% (quarenta por cento) calculados sobre o padrão base da vencimentos do cargo ou função ocupado.

§3º. Perderá o direito ao percentual do Regime Especial de Trabalho da Guarda Civil Municipal de Ubatuba {R.E.T.G.M.U). o Guarda Civil Municipal que for **readaptado ou remanejado de função** para outro setor da Prefeitura Municipal, a pedido ou não, **ou não estiver exercendo a função efetiva operacional** de Guarda Civil Municipal, fardado e devidamente aparelhado, observado o art. 390 desta Lei.

Art. 390 - A **remoção, remanejamento ou readaptação a pedido ou não, para outro setor da Prefeitura Municipal, não se aplicam aos Guardas Cívicos Municipais** em razão do disposto no artigo anterior.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.



Ainda, importa na rejeição das contas em apreço a **insuficiente oferta de vagas no ensino infantil (creche) e os inúmeros apontamentos na seara educacional.**

Conforme demonstrou a Fiscalização, verificou-se **déficit de 524 vagas** (16,99% da demanda) na Rede Municipal de Ensino para alunos de 0 a 3 anos (evento 48.82, fl. 56) e, mesmo ciente da necessidade de ampliação da estrutura física de creches, houve destinação de recursos públicos para o Ensino Médio e Profissional, ou seja, em áreas não prioritárias, em nítida ofensa ao disposto no art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996¹⁵ e diretriz elementar prevista no art. 211, §2º, da Constituição Federal¹⁶ (evento 48.82, fl. 67).

Cumpra mencionar que o acesso à educação é direito público subjetivo (art. 208, §1º, CF) e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, devendo ser responsabilizada a autoridade competente em caso do não oferecimento (art. 208, §2º, CF).

A respeito do tema, a Suprema Corte já se posicionou pela interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição de 1988, nos seguintes termos:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, **o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV)**. - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), **o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal**. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em

¹⁵ Lei nº 9.394/1996, art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...] V - **oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas**, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a **atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades** de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁶ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.



juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.”

(STF, 2ª Turma, ARE 639337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.2011)

Em igual sentido, destaca-se o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça bandeirante:

AGRAVO INTERNO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO À CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM PERÍODO INTEGRAL. **O atendimento, em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade é dever do poder público**, nos termos das normas inscritas no inciso IV do art. 208 da Constituição Federal e nos arts. 53, inciso V, e 54, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Por outro lado, muito embora advenha do art. 211 do vigente Código Político que a organização dos sistemas de ensino deva implementar-se em regime de colaboração dos entes políticos, pesa sobre os Municípios, prioritariamente, a atribuição quanto ao ensino fundamental e à educação infantil, esta última em ordem a abranger o fornecimento de creche e pré-escola, inclusive. Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público que não obsta o direito da criança à imediata matrícula na creche. Não provimento do agravo interno.

(TJ/SP, Câmara Especial, Agravo Regimental 0008221-58.2014.8.26.0526, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 23.10.2017).

E não é só isso.

São de extrema gravidade as **inadequações sanitárias, principalmente ligadas à rede de esgoto, nas creches existentes**. Ocorrências de valetas de esgoto ao lado de estabelecimento de ensino (evento 48.82, fl. 57), problemas nas fossas (evento 48.82, fls. 60 e 65 e evento 48.44, fls. 36) e casos de impetigo (feridas no corpo) nas crianças (evento 48.82, fls. 65/66 e evento 48.44, fls. 38/48), demandam adoção de medidas efetivas e urgentes por parte da administração municipal.

Ainda que o interessado alegue correção dos desacertos (eventos 95.85, fls. 02 e 04), em exercício seguinte (2019), por observância ao princípio da anualidade, as anunciadas ações corretivas só serão objeto de análise nas fiscalizações futuras, não repercutindo, portanto, nos presentes demonstrativos.

O gasto na área da educação é indubitavelmente um tema sensível na análise das contas dos Executivos municipais, eis que os recursos a ela direcionados detêm a importante função de garantir propósitos de relevo, tais como o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, da CF).

Nesse contexto, extrai-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no art. 212 da Constituição Federal, quanto no art. 21 da Lei nº 11.494/2007, cabendo-lhe, também, conferir **padrão de qualidade** ao serviço público de educação (art. 206,



VII e art. 211, §1º); no mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação reforça tal garantia como dever do Estado (arts. 3º, IX e 4º, IX).

Por sua raiz constitucional, bem como pelas implicações nocivas no desenvolvimento nacional, é incontestável que o gasto e a gestão operacional (aspectos quantitativos e qualitativos) nesta área assumem papel de relevo na análise das contas dos Executivos municipais.

Aliás, a **falta de AVCB** também é falha grave e conduta que vem sendo rechaçada de forma reiterada pelo Poder judiciário. Salta aos olhos a inexistência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em todas as unidades educacionais.

Como bem assinalado pela douta Promotoria de Justiça de São Bernardo do Campo, a falta deste documento gera presunção de riscos de danos à vida e à saúde dos alunos, professores e funcionários, sendo que o AVCB é item obrigatório para qualquer edificação aberta ao público, e pode ensejar sanções pecuniárias, penais, civis, e administrativas ao Administrador, conforme decidido nos autos da Ação Civil Pública nº 0008223-45.2013.8.26.0564, impetrada por aquele *Parquet*, em face da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, que foi julgada procedente, nos seguintes termos:

Do exposto e por tudo mais que dos autos constam julgo PROCEDENTE a ação e, em consequência, **CONDENO a Fazenda do Estado de São Paulo a providenciar os Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros de todas as escolas de sua rede de educação desta Comarca**, excluídas as excepcionadas no pedido, nos exatos moldes do Decreto Estadual n. 58.819, ou de decreto posterior que o modifique, substitua ou revogue, no prazo de um ano, contado da publicação desta sentença. **Para a hipótese de descumprimento desta sentença, além das sanções penais, civis e administrativas cabíveis, comino a multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por unidade escolar**, considerando a relevância da questão aqui tratada, que se reverterá ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do art. 214 do ECA.

As impropriedades anotadas nos **índices temáticos Saúde, Educação e Ambiental** (evento 48.82, fls. 82/83, 70/74 e 83/86) apresentam-se consonantes com os dados informados pela Fundação SEADE acerca do Município de Ubatuba (evento 48.82, fls. 11/13), que apresentou médias inferiores e, por isso, incompatíveis às do Estado e Região.

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

1. **Item A.2** – precário planejamento, com impacto no índice temático do IEG-M, eis que se encontra no mais baixo nível de adequação desde 2014;



2. **Item A.2.1** – paralisação injustificada de obras, com conseqüente imposição de multa, o que denota ato de gestão antieconômico, com sérios prejuízos ao erário e à oferta de serviços à comunidade local;
3. **Itens B.1.1, B.1.2 e B.1.3** – déficit orçamentário, apesar de amparado em superávit financeiro de exercício anterior, acompanhado de incremento da dívida de curto prazo, com elevação substancial de restos a pagar processados, em nítida afronta ao que preleciona o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
4. **Itens B.1.11 e B.1.12** – pagamento recorrente de horas extrajornada, cessão de Guardas Municipais e percepção de adicional, a despeito de previsão normativa em contrário;
5. **Item B.3.1** – inadequada gestão da dívida ativa municipal com vultoso percentual de cancelamento (2.319,15%) e queda nas inscrições (90,30%), em evidente mau funcionamento do setor com prejuízo aos cofres municipais;
6. **Item C.2** – carência de 524 vagas no Ensino Infantil (creche), em desrespeito ao art. 208 da Constituição Federal;
7. **Item C.2** - descaso da gestão com a saúde do alunado frente às condições sanitárias impróprias dos estabelecimentos de ensino.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.1.1** – regulamente o Sistema de Controle Interno a fim de dar cumprimento às obrigações constitucionais (arts. 31, 70 e 74) e legais (art. 54, parágrafo único, e art. 59, ambos da LRF);
2. **Item A.1.2** – adéque o funcionamento da Corregedoria Municipal com vistas à maior efetividade do setor no atendimento das demandas sociais;
3. **Itens B.2, F.1 e G.3** – desenvolva medidas para corrigir as impropriedades apontadas pelo IEGM, garantindo assim maior efetividade dos serviços prestados pela Administração;
4. **Itens B.1.9, B.1.13, B.1.15 e B.1.18** – sane os desacertos aduzidos na seara dos recursos humanos;
5. **Itens B.3.3.2 e B.3.3.4** – regularize o funcionamento e adéque a gestão de Almoxarifado e Frota;
6. **Item B.3.3.5** – efetue o regular levantamento dos bens móveis e imóveis, a fim de cumprir o art. 96 da Lei nº 4.320/1964, registrando adequadamente os valores apurados;
7. **Item B.3.4** – observe rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos devendo, no caso de haver relevantes razões de interesse público a ensejar a quebra, publicar previamente as justificativas da autoridade competente, nos termos do art. 5º da Lei de Licitações;
8. **Item D.2** – envide esforços na solução dos problemas identificados na área da saúde, buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora do setor a cargo da Prefeitura;
9. **Item E.1** – providencie com urgência a oferta de água tratada e saneamento básico à população municipal;
10. **Item G.1.1** – cumpra a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência Fiscal, com foco na divulgação de diárias e passagens concedidas, além da remuneração dos agentes públicos municipais de forma nominal;
11. **Item H.2** – cumpra integralmente as recomendações exaradas pela Corte de Contas Bandeirante.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a



exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE nº 709/1993.

No que toca aos apontamentos da Fiscalização referentes às decisões do administrador na qualidade de gestor, opina-se pela sua instrução na forma 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:

1. **Item B.1.15.1** – honorários advocatícios destinados aos Procuradores do Município não são somados às respectivas remunerações para efeito de cálculo do teto constitucional e de recolhimento de imposto de renda retido na fonte, com percepção a maior de R\$44.890,59.

Sugere-se, adicionalmente, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público da Comarca a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao **déficit de vagas no ensino**, ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal¹⁷.

É o parecer.

São Paulo, 17 de fevereiro de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/49/S

¹⁷ CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.