



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 28/05/2019 – ITEM 27

TC-006850.989.16-1

Prefeitura Municipal: Ubatuba.

Exercício: 2017.

Prefeito: Délcio José Sato.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-I.

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL – OBSERVÂNCIA DOS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS MAIS RELEVANTES – EXTENSO ROL DE FALHAS APONTADAS PELA FISCALIZAÇÃO. IRREGULARIDADES QUE NÃO POSSUEM FORÇA PARA COMPROMETER A MATÉRIA. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS EM EXAME.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Ubatuba**, relativas ao **exercício de 2017**.

A Unidade Regional de Guaratinguetá – UR-14, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante do evento 69.122, destacando os seguintes apontamentos:

CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – não foi elaborado o Plano Diretor, contrariando a Lei nº 10.257/01; inobservância da legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidades vigentes, conforme Lei Federal nº 13.146/15; instituição da Política Municipal de Mobilidade Urbana e do Sistema de Mobilidade Urbana da Estância Balneária de Ubatuba através do Decreto Municipal nº 6.513/2016, em detrimento de lei municipal, não submetendo o assunto à participação popular e à Câmara Municipal.

CONTROLADORIA – ausência de regulamentação; não foram editados instrução ou ato normativo versando sobre os procedimentos a serem observados pela Administração.

CORREGEDORIA – ausência de punições no exercício fiscalizado; os processos finalizados são apenas relacionados ao arquivamento; estoque de



211 processos abertos de modo autônomo e mais 47 oriundos de apontamentos deste Tribunal; inexistência de Comissão Processante Permanente; existência de apenas um servidor no setor; inadequada subordinação à Secretária de Negócios Jurídicos.

OUVIDORIA – registro de demanda efetuado através de livro; informações não classificadas; o setor funciona como intermediador de solicitação de serviços, demonstrando o desvirtuamento da função principal; as demandas não são inseridas no sistema de protocolamento da Origem destinado ao acompanhamento dos processos administrativos; ausência de ações visando ao aperfeiçoamento na prestação dos serviços; decisão judicial considerou inconstitucionais os cargos providos em comissão de Ouvidor Geral, Corregedor Geral e Ouvidor da Saúde.

IEG-M – I-PLANEJAMENTO – as leis orçamentárias não contemplam órgãos da Administração Indireta (Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia Municipal de Turismo), comprometendo o resultado da execução orçamentária do município; existência de ação judicial resultando em sequestro de valores, evidenciando fragilidades no planejamento e execução das despesas.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – falha na conta utilizada para o registro do débito decorrente do parcelamento das contribuições sociais.

DESPESA DE PESSOAL – os gastos ultrapassaram o limite prudencial previsto no artigo 22, parágrafo único, da LRF, nos 2 últimos quadrimestres; diversas irregularidades no Demonstrativo da Despesa com Pessoal (reincidência); inclusão de dispêndios não computados pela Prefeitura.

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – nomeação de servidores para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento; portaria de nomeação com efeito retroativo de 45 dias; emissão de Acórdão pelo E. Tribunal de Justiça do Estado declarando a inconstitucionalidade de diversos cargos em comissão e determinando a ocupação dos cargos de Ouvidor Geral, Corregedor Geral e Ouvidor da Saúde apenas por servidores de carreira;



existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a qual contesta tanto o mérito quanto a retribuição dos cargos em confiança, com gratificação cujo valor é determinado pelo Chefe do Poder Executivo.

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS – falta de espaço para armazenamento dos papéis; copa improvisada entre os arquivos; quadro de eletricidade entre os papéis; fiação exposta; armazenamento inadequado; mescla entre documentação estática e dinâmica; aglutinação de diferentes assuntos em um mesmo processo (gratificação, licença, insalubridade etc); laudos tramitando juntamente com o processo do servidor; o sistema da folha de pagamento não emite relatório geral anual.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – tratamento diferenciado entre Prefeito e Vice-Prefeito e demais agentes políticos; a Lei Municipal nº 3.969/2017, que reajustou o subsídio dos Secretário e demais agentes políticos, não trouxe valores nem período a que se refere o índice aplicado, sendo este superior à inflação dos últimos 12 meses.

GRATIFICAÇÕES – a gratificação de aniversário não atende ao interesse público, violando os artigos 111, 128 e 144 da Constituição Estadual e contrariando jurisprudência do E. TJSP.

CONVERSÃO DE FÉRIAS EM PECÚNIA – o ato é realizado em dissonância com o artigo 143 da CLT, que permite o pagamento de apenas 1/3 das férias, bem como com o Estatuto do Servidor Público.

HORA-EXTRA – o pagamento é baseado em demonstrativo emitido pelos Diretores e/ou responsáveis, em detrimento aos registros de frequência, sendo que há sistema de ponto através de biometria para alguns setores; horas extras pagas de modo rotineiro para alguns servidores, descaracterizando a sua excepcionalidade.

SERVIDORES COM CARGA HORÁRIA REDUZIDA – servidores homens acima de 60 anos e servidoras mulheres ao completarem 55 anos têm a carga horária reduzida em 25%, incluindo os vinculados ao Regime Geral de Previdência e CLT.

EXAME DA DOCUMENTAÇÃO FUNCIONAL – o registro de frequência apresenta anotações manuais, rasuras, horários inverossímeis, pagamento de



horas extras em desacordo com a legislação; dificuldades na inicialização, condução, controle dos prazos e encerramento dos trabalhos de Processos Administrativos Disciplinares; registro de frequência agrupado sem as informações necessárias para exame do documento.

PROCURADORIA – existência de 03 (três) funções de confiança para 05 (cinco) Procuradores Municipais; os pareceres jurídicos referentes à dispensa de licitação são emitidos pelo Secretário Municipal de Negócios Jurídicos (agente político), em detrimento da atuação dos procuradores municipais.

COBRANÇA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – honorários advocatícios incidindo sobre débitos ajuizados na proporção de 10%, caracterizando recebimento antecipado dos créditos advocatícios, sem levar em conta a efetiva arrecadação.

FORMALIZAÇÃO DA DESPESA – anulação de empenhos de modo sequencial; os empenhos emitidos no 1º dia útil do exercício têm histórico de complementação da despesa; o histórico do empenhamento não informa o número do contrato, impedindo circularização de registro; nos processos de licitação, não são agregados todos os documentos ao processo original, onde os empenhos, ordens de serviços, notas de despesas, notas fiscais, recibos, relatórios, medições, pareceres e demais documentos se encontravam arquivados em local distinto do processo original; liquidação errônea da despesa resultante em condenação em processo judicial.

EMDURB – o cronograma das obras gerenciadas pela empresa não tem sido observado, apresentando excessivos atrasos, prejudicando setores sensíveis, como saúde e educação; aporte de R\$ 500.000,00 no exercício, evidenciando que o relacionamento com a empresa resulta em prejuízo para a Administração; a empresa desistiu de realizar 04 (quatro) obras contratadas com a Prefeitura Municipal, sob alegação de estar a planilha defasada e não foi punida pela Administração.

COMTUR – a exploração do estacionamento nas vias públicas no município de Ubatuba foi transferida para a COMTUR; a atividade de exploração do estacionamento nas vias públicas é efetuada em prejuízo da atividade de turismo, objetivo para qual a empresa foi criada.



PROFESSORES E MERENDEIRAS – admissões por tempo determinado em detrimento da realização de concurso público para provimento de cargos efetivos.

ARRECADAÇÃO DE ITBI – ausência de convênio com o Cartório de Imóveis; não foi mensurada a renúncia permanente de receita decorrente da dispensa de ITBI; o Código Tributário Municipal e a Lei Municipal nº 3.289/2009 contemplam fator de redução da base de cálculo do ITBI, caracterizando percentual variado, considerado inconstitucional pelo E. STF; o Código Tributário Municipal vincula indevidamente a base de cálculo do IPTU e ITBI, em detrimento do valor da venda (transmissão do bem) implicando renúncia de receita em caráter permanente.

DÍVIDA ATIVA – cadastros irregulares e incompletos não permitindo sua cobrança, evidenciando que os registros da Dívida Ativa não são fidedignos; divergências de valores no confronto com o Balanço Patrimonial da Prefeitura, quanto aos débitos não tributários; os códigos de cancelamento da dívida ativa não obedecem aos Códigos Tributários Nacional e Municipal e legislação complementar; o estoque da dívida ativa contempla valores expressivos referentes à taxa de bombeiro, considerada inconstitucional pelo E. STF.

DESPESAS COM ADIANTAMENTOS – não há formalização adequada dos processos (sequência lógica e cronológica, numeração e observância aos ditames legais); adiantamentos considerados irregulares pela Administração, sem devolução dos valores; os processos não contemplam documentação referente a pedido, deferimento, empenhamento e pagamento do adiantamento, prejudicando a análise pela Fiscalização; a Prefeitura optou pelo ressarcimento de despesa efetuada, em detrimento do pagamento de diárias aos servidores.

DESPESAS COM INDENIZAÇÃO – pagamento decorrente de sentença judicial quanto à execução contratual irregular (Santa Casa), no valor de R\$ 3.311.343,39; indenização administrativa paga à Associação dos Estudantes Universitários de Ubatuba no valor de R\$ 50.000,00.

BENS PATRIMONIAIS – sistema auxiliar de controle não possui nenhum bem imóvel cadastrado; bens móveis não localizados correspondem a 14,96% do



valor total dos bens; a contabilidade registra menos da metade do valor dos bens constantes no demonstrativo auxiliar; rol de sindicâncias revela ocorrências com desaparecimento dos bens públicos; não há depreciação dos valores dos bens.

FROTA MUNICIPAL – apenas parte dos veículos conta com dispositivos de segurança visando minimizar/dificultar furtos; poucos apresentam identificação visual; veículos sucateados e cerca de 10 veículos parados, aguardando manutenção; idade média elevada da frota; documentação vencida; não há controle do abastecimento.

MERCADO DE PEIXE – estrutura física inadequada, com problemas com abastecimento de água, esgoto e limpeza; ausência de câmara fria, fundamental para a conservação do pescado; não foi demonstrada a realização de licitação para permissão de uso do local, sendo que o espaço é utilizado por 07 (sete) comerciantes (pessoa jurídica); a gestão do local não observa às exigências de saúde pública, de saneamento urbano, de resíduos sólidos, de contabilidade de custos e de gestão de patrimônio público, bem como não prestigia a pesca, em especial o pequeno pescador, conforme exigência de Decreto Municipal que trata da matéria.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – verificação de várias falhas na contratação da EMDURB para manutenção e jardinagem nas escolas municipais, dentre elas: pareceres jurídicos foram assinados pelo Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos (agente político), em detrimento da atuação dos procuradores municipais; os serviços contratados não se coadunam com os objetivos para os quais a empresa foi legalmente criada; adicional de insalubridade em seu percentual mais elevado para todos os funcionários, alargando a base de cálculo (custo); empreitada por preço global em detrimento de empreitada por preço unitário, não permitindo segurança acerca do serviço realizado; falhas na contratação de serviços de limpeza no Mercado Municipal de Peixe; não houve adoção de livro de contratos e aditivos, contrariando determinação contida no artigo 60 da Lei de Licitações e Contratos.



ESTRUTURA E INFRAESTRUTURA DA REDE ESCOLAR – turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com “metragem por aluno” menor que o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação; nem todas as escolas possuem biblioteca, sala de leitura, laboratório ou sala de informática com computadores para os alunos; diversos problemas na infraestrutura da rede escolar (falta de acessibilidade, necessidade de reparos nas unidades, ausência de AVCB, etc).

VÍNCULO, FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS PROFESSORES – o município possui mais de 10% do quadro de professores de creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental como temporários, contrariando o Parecer CNE nº 09/2009; existência de professores temporários desde 2002, regidos pela CLT em detrimento do Estatuto; nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica em nível superior.

IEG-M – I-SAÚDE – Índice C+ - Unidades de Saúde necessitavam de reparos (rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, etc) e nem todas possuem sala de vacinação com funcionamento em 05 (cinco) dias da semana; existência de UBS sem Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde (CNES) ou utilizando o cadastro de outra unidade, o que resulta em informações errôneas acerca dos atendimentos.

TERCEIRIZAÇÃO DA SAÚDE – histórico de diversas ocorrências envolvendo a terceirização da saúde: repasses ao terceiro setor considerados irregulares, notificações do Ministério Público Estadual e Ação Civil Publica; despesa com serviços de terceiros equivale a 58,90% dos gastos na saúde; frágil fiscalização dos recursos repassados; decretação de estado de emergência e calamidade na saúde pública de Ubatuba, com intervenção na Santa Casa de Misericórdia da Irmandade Senhor dos Passos.

DESPESA COM DIÁRIAS – diárias pagas apenas aos motoristas da área da Saúde, sendo que os demais servidores são ressarcidos de suas despesas; pagamento de diárias em quantidade de dias superior ao existente no ano, denotando falta de veracidade nos demonstrativos apresentados.



PAGAMENTO DE HORA-EXTRA – o pagamento não é efetuado com base no registro de presença do servidor, mas com base em demonstrativos dos diretores e/ou responsáveis; a amostra verificada evidencia média de pagamento entre 5 a 10 horas extras diárias; não foi efetivada a contratação de motoristas.

CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA PARA O PRONTO ATENDIMENTO – diversas irregularidades verificadas na contratação da empresa “Serviços Diagnósticos REM S/S Ltda EPP” e da Organização Social João Marchesi.

OBRAS CANCELADAS – em visita efetuada às unidades de saúde que tiveram obras canceladas foram constatadas precárias condições das estruturas existentes.

CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA EM SAÚDE – o objeto contratado é vago e genérico, afrontando o artigo 40, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93; execução de atividade rotineira típica desenvolvida por servidores, evidenciando fragilidade do Quadro de Pessoal.

GESTÃO AMBIENTAL – o município não possui Plano Municipal de Saneamento Básico; nem toda a população é abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada; inexistência de Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil; ausência de controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana.

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – a Lei de Acesso à Informação não foi regulamentada; o site da Prefeitura disponibiliza dados de forma não estruturada e não contem informações gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente; ausência de informação oficial acerca das audiências públicas; a publicação da remuneração não é nominal; divergências entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP; os demonstrativos da Prefeitura não contemplaram órgãos da Administração Direta (EMDURB E COMTUR); índice C+ no I-GOV TI; os dados da Dívida Ativa são armazenados de forma eletrônica em banco de dados administrado



por empresas terceirizadas; não há uso da tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas); divulgação parcial dos tributos arrecadados; não foi editada legislação municipal dispondo sobre o acesso à informação.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – descumprimento das recomendações exaradas por este Tribunal.

Houve regular notificação dos interessados, sendo que o prazo concedido transcorreu *in albis*.

As Assessorias Técnicas (Econômico-Financeira e Jurídica) a Chefia de ATJ e o D. MPC manifestaram-se pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas em apreço, sem prejuízo de emissão de recomendações.

É o relatório.

ATT



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Ubatuba**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	25,99%
FUNDEB	100%
Magistério	79,23%
Pessoal	51,46%
Saúde	29,22%
Execução Orçamentária	Superávit 0,07%
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular
Transferências ao Legislativo	Regular

Consoante consta do Relatório Prisma 2017, o Município alcançou média geral de resultado “C+”, considerado, portanto, “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

O Poder Executivo Municipal observou aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Ensino, Saúde, Precatórios e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e à valorização do magistério foram igualmente cumpridas.

A execução orçamentária do exercício de 2017 afigurou-se superavitária na ordem de 0,07% (R\$ 183.175,88). O resultado financeiro apresentou significativa melhora em relação ao ano anterior, bem como o município possuía ao final do exercício disponibilidade financeira para cobertura da dívida de curto prazo.

Em face dos apontamentos da Fiscalização, chama a atenção o fato da Prefeitura não ter apresentado qualquer defesa.

Em que pesem, entretanto, as várias falhas apontadas no extenso Relatório de Fiscalização (evento 69.122 – 136 folhas), assim como



entenderam as Assessorias Técnicas (Econômico-Financeira e Jurídica), Chefia de ATJ e o D. *Parquet* de Contas, considero que não possuem gravidade suficiente para macular as contas em apreço; contudo, demandam recomendações ao Chefe do Poder Executivo para adoção de medidas corretivas de modo a evitar a reincidência, em especial aquelas relativas: à concessão de gratificação de aniversário; aos pagamentos de horas-extras e de diárias; à contratação de assessoria na área da Saúde; e ao cumprimento das normas relativas aos procedimentos licitatórios, dispensa/inexigibilidade e execução contratual.

Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e do D. MPC, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Ubatuba, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Determino a expedição de ofício à Prefeitura Municipal, recomendando que: corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob os aspectos: Planejamento, Ensino, Saúde, Meio Ambiente e Governança de Tecnologia da Informação; adote medidas para sanear as impropriedades verificadas na Controladoria, Ouvidoria e Corregedoria; observe, com rigor, às regras de ingresso na Administração Pública definidas na Constituição Federal; institua efetivo controle de frequência dos funcionários, de forma a justificar e comprovar as horas extraordinárias efetuadas; promova as admissões para os cargos efetivos de professores e merendeiras; estabeleça revisão geral anual das remunerações, com aplicação de índice referente à inflação dos últimos doze meses; corrija as irregularidades apontadas quanto ao pagamento de adicional de insalubridade, diárias, horas-extras, gratificação de aniversário e conversão de férias em pecúnia; institua lei regulamentando os honorários advocatícios dos Procuradores Municipais; regularize as falhas de contabilidade apontadas pela Fiscalização; cumpra as normas de acessibilidade; atualize as bases de cálculos do IPTU e do ITBI e observe às normas relativas à renúncia de receitas; elimine as impropriedades verificadas



nas Fiscalizações Ordenadas (Obras Públicas e Programa Saúde da Família); dê fiel cumprimento às normas relativas aos procedimentos licitatórios, dispensa/inexigibilidade e execução contratual; envie dados fidedignos ao Sistema AUDESP; e atenda às recomendações emitidas por esta Corte de Contas.

Em uma próxima oportunidade, concito o Senhor Prefeito a apresentar formalmente suas explicações, já que a falta dos mesmos poderá acarretar-lhe consequências danosas.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro