



Processo nº:	TC-6394.989.16
Prefeitura Municipal:	Ilhabela
Prefeito (a):	Marcio Batista Tenório
População estimada (01/07/2017):	33.354
Exercício:	2017
Matéria:	Contas anuais

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

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	32,08%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	9,95%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Prejudicado ¹
ESTÁ CUMPRINDO PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS?	Prejudicado ²
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Prejudicado ³
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Prejudicado ⁴
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
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	Prejudicado⁵
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	29,12% ⁶
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	80,46%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados até o primeiro trimestre de 2018	98,72%
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%)	19,01%

¹ Não havia dívidas registradas no Passivo Permanente da Prefeitura (evento 85.56, fl. 13).

² O Executivo não possuía parcelamentos ou reparcelamentos de débitos previdenciários junto ao INSS e ao RPPS (evento 85.56, fl. 13).

³ Não havia dívidas judiciais (evento 85.56, fl. 13).

⁴ Idem.

⁵ Conforme concluiu a Fiscalização, foi “prejudicado o cálculo do percentual de despesa de pessoal”, em virtude do patente desrespeito à imposição contida no art. 18, §1º, da LRF (evento 85.56, fl. 131).

⁶ Tal como apurado pelo setor de cálculos da digna ATJ (evento 133.1, fl. 06).



Ressalta-se que essas contas foram objeto de acompanhamento quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012 do E. TCE/SP, tendo sido as ocorrências de fiscalização anotadas nos relatórios dos eventos 51.1 (1º quadrimestre) e 68.1 (2º quadrimestre), para dar oportunidade à Administração de prevenir e corrigir, dentro do próprio período, as ações com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos em lei.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, acompanhando as conclusões da digna Chefia da Assessoria Técnica (evento 133.3), opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

A **análise das contas municipais não se limita a quesitos de avaliação pontuais**, abrangendo, sim, aspectos que revelem a observância e o respeito a todos os valores e princípios que regem a Administração Pública.

E, no particular, o detalhado trabalho produzido pela Fiscalização expôs uma série de ilicitudes e irregularidades que, justamente porque devem ser valoradas em seu conjunto, afastam, por completo, o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

De plano, há de ser pontuado que **Ilhabela tem se beneficiado de valores expressivos e crescentes de arrecadação de royalties**. O ente, sozinho, responde por 42,7% de todas as receitas a esse título destinadas aos municípios de São Paulo. Entre 2012 e 2017, por exemplo, os *royalties* percebidos pelo Município passaram de R\$ 141 milhões para R\$ 608 milhões, ou seja, mais que quadruplicaram (evento 85.56, fls. 04/05).

Os reflexos do aumento dessas receitas, que em 2017 foram positivamente impactadas pelo início das explorações dos poços de petróleo descobertos no campo de Sapinhoá, foram sentidos no resultado orçamentário de R\$ 192.758.415,78 (correspondente a 32,08% da arrecadação), no superávit financeiro de R\$ 264.482.937,45 (311,97% superior ao de 2016), na liquidez imediata de 5,02, na inexistência de dívida de longo prazo e no saldo patrimonial de R\$ 1,246 bilhão (positivamente impactado pelo resultado econômico de R\$ 285 milhões) (evento 85.56, fls. 12/13).

Esse conjunto de resultados econômico-financeiros favoráveis, todavia, não veio acompanhado pela solução das deficiências enfrentadas sob os vários eixos de atuação da Administração Municipal, como ensino, saúde, saneamento básico e gestão dos recursos humanos, apenas para citar alguns exemplos.



Pelo contrário. Para que se possa dimensionar, de uma forma ampla, a ausência de efetividade das ações empreendidas pela Prefeitura, é importante notar que, em 2017, o **Município obteve o pior conceito global possível no âmbito do IEGM** (“C”: baixo nível de adequação), o que representa sensível piora em relação aos resultados globais que vinham sendo alcançados desde 2014 (“B”: efetivo)⁷:

Categoria	2014	2015	2016	2017
IEGM	B	B	B	C
i-Educ	B+	B+	B+	C
i-Saúde	A	A	A	C+
i-Planej	C	C	C	C
i-Fiscal	B	B	B	C+
i-Amb	B+	B	B+	B
i-Cidade	B+	A	B+	B+
i-Gov-TI	B	B	B	B

Como se extrai do quadro acima, todos os sete eixos analisados retraíram ou estagnaram qualitativamente no comparativo com o ano anterior, sendo que quatro deles registraram conceitos “C” ou “C+”, os piores possíveis no âmbito do IEGM.

Os graves apontamentos constantes do detalhado Relatório elaborado pela Fiscalização da UR-07, inclusive, chegaram a ser mencionados na Ação Civil Pública de Responsabilidade Civil por Ato de Improbidade Administrativa nº 1001079-08.2018.8.26.0247, no qual restou pontuado a pouca higidez e transparência na gestão dos recursos públicos, assim como o não funcionamento a contento dos serviços prestados pela Prefeitura:

1. Trata-se de ação civil pública de responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de Márcio Batista Tenório, Vinícius da Silva Julião e Município de Ithabela. Segundo a petição inicial, **em razão dos critérios legais de divisão dos royalties recebidos da exploração de petróleo (camada pré-sal) o orçamento deste Município experimentou um crescimento exponencial, havendo um salto de R\$ 79.138.670,00 (em 2009) para R\$ 636.459.000,00 em 2017, o que, inclusive, foi destacado no relatório de investigação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo do último trimestre.** Nesse sentido, de acordo com o relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em razão do recebimento de valores de royalties a renda per capita neste Município é de R\$19.154,37, enquanto que a média do Estado de São Paulo é R\$2.459,87. O Ministério Público, ainda, ressalta que, em razão da elevação extraordinária do orçamento municipal, tem ocorrido um crescimento, também, exponencial da população de 1,4% em 2016 de acordo com IBGE, quase o dobro da média do Brasil (0,77%). De acordo com a inicial, **a despeito do acréscimo da arrecadação "os**

7

Dados obtidos em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/indexRegiao.html#S%C3%A3o%20Jos%C3%A9%20dos%20Campos#>. Acesso aos 11/10/2019.



serviços públicos não funcionam a contento, o crescimento urbano está absolutamente descontrolado e há pouca higidez e transparência na gestão dos recursos públicos".

(TJ/SP, Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1001079-08.2018.8.26.0247, Juíz: Vitor Hugo Aquino de Oliveira, Data da Publicação da Decisão: 08/08/2019)

A **gestão dos recursos humanos** ilustra bem o descontrole na administração dos recursos municipais. O quadro de pessoal (efetivos e em comissão), ao final do exercício, contava com nada menos que 2.059 cargos ocupados (evento 85.56, fl. 15). Levando-se em conta que a população, nesse exercício, era estimada em 33.354 habitantes, havia um servidor para cada 16 habitantes. A despeito desse considerável quadro de pessoal, o **Município não possuía em seus quadros o cargo de fiscal de tributos municipais e contava com apenas 2 médicos efetivos e uma única e sobrecarregada nutricionista que atendia, sozinha, 38 escolas e 9 creches municipais!** (evento 85.56, fls. 29, 50 e 134).

E mais: dos 2.059 cargos ocupados, 401 eram em comissão, ou seja, **cerca de 20% do quadro de pessoal ocupado se referia a posições de livre provimento e exoneração** (evento 85.56, fl. 15), contrariando frontalmente a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no tema 1.010 de repercussão geral:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
 - b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
 - c) **o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;** e
 - d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.
- (STF, Pleno, *leading case* RE 1.041.210, j. 28.09.2018, g.n.).

Corroborando essa tese, colacionamos excertos de julgados do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do E. Supremo Tribunal Federal, demonstrando que a jurisprudência já se posicionou no sentido de não admitir quadro de pessoal dissonante do princípio da proporcionalidade:

2.2.1 O número de cargos em comissão ocupados da edibilidade é elevado e desproporcional ao total de cargos ocupados, fato que já foi objeto de apontamento no relatório das contas dos seis exercícios anteriores a 2015 – o que demonstra ter havido tempo hábil, portanto, para que o Responsável adotasse medidas corretivas para a regularização. Nesse ínterim, é oportuno registrar a evolução da composição do quadro de pessoal, conforme levantamento feito pela Fiscalização à fl. 35:



A despeito de a Defesa enfatizar a redução da proporção dos cargos em comissão ocupados, de 64,33% (não 67,51% como alegado) em 2014 para 56,68% em 2015, é possível constatar que, em números absolutos, houve o aumento de 14 cargos em comissão ocupados (de 92 para 106) – interrompendo, assim, a tendência de readequação do quadro iniciada em 2014, e que fundamentou a aprovação das contas daquele exercício.

Dessa maneira, enxergo situação análoga à observada na apreciação das contas de 2013: uma redução proporcional meramente formal, desta feita, decorrente do aumento do denominador (o número total de cargos ocupados, que foi de 143 para 187), em lugar de uma redução do numerador (o número de cargos ocupados em comissão). Não deixo de notar, ainda, que parte significativa dos cargos em comissão existentes esvaziados em 2014 foi repovoada no exercício de 2015, em flagrante distorção na forma de admissão de pessoal e afronta aos princípios norteadores da Administração Pública.

Considero, portanto, irregular o quadro de pessoal da edilidade e, diante da reincidência de impropriedade sistematicamente detectada por esta E. Corte de Contas, entendo que o caso enseja aplicação de multa ao Responsável, nos termos do artigo 104, VI, da Lei Complementar estadual nº 709/93. Advirto o atual gestor para que prossiga com a devida adequação do quadro de pessoal, com a redução do número de cargos existentes em comissão, de forma a atender a regra delineada no artigo 37, II, da Constituição Federal, admitindo-se, por exceção, a nomeação em comissão nas hipóteses do inciso V do mesmo preceito.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-1106/026/15, contas de 2015 da Câmara Municipal de São Caetano do Sul, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, Acórdão Publicado no Diário Oficial em 26/04/2019, v.u., g.n.)

No entanto, a falta de proporcionalidade entre os cargos, bem como a existência de diversos postos de livre provimento cujas atribuições não são compatíveis com os requisitos constitucionais, compromete os presentes demonstrativos.

Com efeito, no exercício houve diminuição de um posto em comissão ocupado (total de 17), ao passo que a quantidade de cargos efetivos providos (12) manteve-se a mesma, de sorte que os comissionados representaram 58,62% do total de vagas preenchidas.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002686/026/14, contas de 2014 da Câmara Municipal de Lençóis Paulista, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, Acórdão Publicado no Diário Oficial em 27/07/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 16/05/2019, v.u., g.n.).

Restou incontroverso que a Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste possui 64 (sessenta e quatro) cargos efetivos. Assim, o número de cargos em comissão é equivalente a 47% do total de cargos da edilidade. Portanto, de fato, a relação entre cargos comissionados e efetivos é de quase 1:1 e não atende ao princípio da razoabilidade previsto no artigo 111, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual "a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência". [...] Portanto, **o fato de haver, na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, número de cargos comissionados quase igual ao número de cargos efetivos demonstra a não observância, pela edilidade, do disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e no artigo 111, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo, normas hierarquicamente superiores e que devem ser observadas pelo ente**



municipal. Tal desproporção foi constatada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que a apontou em dois relatórios, sendo o primeiro de outubro de 2013. [...] Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO e determino que a ré, por intermédio de sua Mesa, exonere, em definitivo, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de 19 (dezenove) assessores parlamentares, sendo 01 (um) por vereador. [...] (TJ/SP, Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533, Juiz: Eliete de Fátima Guarnieri, Data da Publicação da Decisão: 02/03/2018).

AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. **II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.** III - Agravo improvido.

(STF, 1ª Turma, RE 365.368/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 29/06/07).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO 'CARGOS EM COMISSÃO' CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES 'ATRIBUIÇÕES', 'DENOMINAÇÕES' E 'ESPECIFICAÇÕES' DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] **3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.** 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. **6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República.** [...] 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões 'atribuições', 'denominações' e 'especificações' de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que



o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocaninense n. 1.950. (STF, Pleno, ADI 4127, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJE 15/02/2011).

A bem da verdade, **sequer há justificativas plausíveis para a existência de diversos desses cargos em comissão**, como é o caso dos cargos de “diretor de departamento”, “gestor de divisão”, “coordenador” e “supervisor”, que não se referem a atividades de chefia, direção e assessoramento, violando a regra insculpida no art. 37, V, da CF/1988 (evento 85.56, fls. 20/25).

Tais cargos, além de terem atribuições conflitantes, **sequer possuíam requisitos mínimos de escolaridade** (evento 85.56, fl. 25), falha essa que, além de contrariar o já mencionado entendimento do STF no RE 1.041.210, vai de encontro às diretrizes traçadas pelo E. TCE/SP no Comunicado SDG nº 32/2015:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

[...]

8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

(Comunicado SDG nº 32/2015, g.n.)

Para que se compreenda com maior clareza a gravidade das falhas apontadas no quadro de pessoal da Prefeitura de Ilhabela, pertinente tecer algumas considerações sobre como a questão vem sendo enfrentada desde o exercício 2012, tanto pelo E. TCE/SP quanto pelos demais Órgãos de Controle.

Naquele exercício (2012), o então Prefeito Municipal e o Secretário de Assuntos Jurídicos já haviam assinado **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Estadual no âmbito do Inquérito Civil nº MP 14.0286.48/2010**, no qual restou assumido o compromisso de correção das inúmeras impropriedades existentes nos cargos em comissão da Prefeitura (evento 85.56, fl. 15).

Por ocasião da análise das contas de 2012 do Executivo de Ilhabela, a Fiscalização constatou uma série de falhas no quadro de pessoal, que indicavam possível descumprimento do Termo celebrado com o *Parquet* Estadual. Em virtude disso e de irregularidades na realização de despesas com publicidade, as contas mereceram a valoração desfavorável da C. Primeira Câmara do E. TCE/SP. Referida Decisão, contudo, foi revertida em sede de Reexame, oportunidade na qual restou pontuado que a homologação do TAC só foi publicada



em 22/11/2012 e que, por conta disso, o seu eventual descumprimento deveria ser objeto de avaliação nas contas seguintes (evento 85.56, fls. 15/18).

Conforme levantamento realizado pelo Ministério Público de Contas⁸, referido TAC, de fato, não foi cumprido, motivo pelo qual, em 2014, o *Parquet* Estadual ajuizou a Ação de Execução de Título Extrajudicial nº 0000953-14.2014.8.26.0247. Além disso, foi ajuizada ação direta de inconstitucionalidade em face de leis municipais que criaram cargos de livre provimento em desacordo com as diretrizes constitucionais (ADI nº 2132542-60.2014.8.26.0000).

Entretanto, antes do julgamento da referida ADI, foi aprovada e sancionada a Lei nº 1.051/2014, acarretando a extinção sem resolução de mérito da referida ADIN. Ocorre que referida Lei, na prática, apenas reproduzia os termos da legislação impugnada, motivo pelo qual foi ajuizada nova ADI (2007966-58.2015.8.26.0000). Persistente, a municipalidade, mais uma vez, editou legislação inconstitucional, *in casu*, a Lei nº 1.092, de 06 de julho de 2015, conseguindo, com isso, a extinção da referida Ação sem resolução de mérito.

Em virtude disso, a Procuradoria Geral de Justiça ajuizou as ADIs nº 2144070-23.2016.8.26.0000 e nº 2189970-29.2016.8.26.0000, ambas julgadas procedentes pelo Órgão Especial do E. TJ/SP aos 22/02/2017, conforme ementas a seguir transcritas:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação ao Anexo II, “a”, da Lei nº 1.092, de 06 de julho de 2015 e, por arrastamento, da Lei nº 1.051, de 01 de setembro de 2014. Criação de cargos de provimento em comissão que não retratam atribuições de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem preenchidas por servidores investidos em cargos de provimento eletivo. Alegada violação de dispositivos da Constituição Estadual (arts. 111, 115, I, II e V, e art. 144). Violação caracterizada. Funções que não justificam a necessidade de vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor, a ensejar regime extraordinário de livre nomeação e exoneração. Vagas a serem preenchidas por servidores investidos em cargos de provimento eletivo. Ação que se julga procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, com relação aos cargos especificamente indicados, bem como, por arrastamento, das mesmas expressões constantes na redação original da Lei nº 1.051, de 01 de setembro de 2014. Modulação de efeitos pelo prazo de 120 dias. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2144070-23.2016.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. 22.02.2017, trânsito em julgado em 31/03/2017).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação aos incisos V, VII, X, XVII e XVIII do artigo 250 da Lei Complementar nº 1.092 de 06 de Julho de 2015 do Município de Ithabela. Criação de funções a serem

⁸ Informações obtidas em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=6V0001H5J0000&processo.foro=247&processo.numero=1001079-08.2018.8.26.0247&uuidCaptcha=sajcaptcha_c6618e39360c4d8a9dd1b25410b84ed5. Acesso aos 11/10/2019.



desempenhadas pelo Secretário de Assuntos Jurídicos, cargo de provimento em comissão. Alegada afronta aos dispositivos da Constituição Estadual (artigos 98 a 100). Violação caracterizada. Atividades de advocacia pública (inclusive assessoria, consultoria e as suas respectivas chefias) são reservadas aos profissionais recrutados pelo sistema de mérito. Ação que se julga procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade dos incisos V, VII, X, XVII e XVIII do artigo 250 da Lei Complementar nº 1.092 de 06 de Julho de 2015 do Município de Ilhabela. Modulação de efeitos pelo prazo de 120 dias.

(TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2189970-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. 03/04/2017).

Como é possível observar, **ambas as decisões transitaram em julgado no exercício em análise, com modulação de efeitos pelo prazo de 120 dias.**

Sob o pretexto de realizar reforma administrativa do quadro de pessoal, alinhando-se ao teor do que fora decidido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2144070-23.2016.8.26.0000 e nº 2189970-29.2016.8.26.0000 assim como ao TAC firmado com o Ministério Público Estadual, a municipalidade, no exercício 2017, editou a Lei Complementar nº 1.205/2017.

Tal Lei, em verdade, foi editada, mais uma vez, com o evidente intuito de descumprir as sobreditas decisões judiciais, criando 218 cargos em comissão e 217 funções de confiança em patente inobservância ao art. 37, incisos I, II e V e 132 da CF/1988, assim como aos artigos 115, incisos I, II e V e 98 da Constituição Estadual.

Nesse horizonte, cumpre informar que o E. TJ/SP concedeu tutelar ao Ministério Público Estadual, no âmbito da Ação Civil Pública c/c Ação de Improbidade Administrativa nº 1000224-29.2018.8.26.0247, confirmando que, de fato, a Lei nº 1.205/2017 recriou, novamente, cargos declarados inconstitucionais pela egrégia Corte de Justiça Bandeirante:

Sem prejuízo, observo que a petição inicial foi instruída com documento suficiente (fls. 42/2.010) a indicar a existência de atos de improbidade, nos termos do art. 17, §6º, da Lei nº 8.429/1992.3. Trata-se de ação civil pública c/c ação de improbidade administrativa com pedido de tutela de diversas naturezas.

[...]

No caso, **a vasta prova documental carregada aos autos (fls. 42/2.010), notadamente o parecer apresentado pela Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilhabela (fls. 1.464/1.500), aponta para a ocorrência do ilícito perpetrado pelos réus, consubstanciado na irregular criação de cargos comissionados por meio da Lei Complementar nº 1.205/2017, norma que reitera as regras das Leis Municipais nº 1.051/2014 e 1.092/2015 declaradas inconstitucionais pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade processada sob o nº 2144070-23.2016.8.26.0000 (fls. 1.316/1.327).** Como bem pontuado pelos doutos Procuradores Jurídicos da Câmara Municipal de Ilhabela, que, ressalte-se, bem desempenharam a



respectiva atividade jurídica e pública, atuando com independência e autonomia, o Projeto de Lei 065/2017 que deu ensejo à Lei Complementar Municipal nº 1.205/2017, padece de inconstitucionalidades materiais haja vista a violação aos arts. 37, incisos I, II e V e 132 da Constituição Federal, aos arts. 115, incisos I, II, e V e 98 da Constituição Estadual, aos arestos proferidos pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo (ADINS nº 2144070-23.2016.8.26.0000 e 2189970-29.23016.8.26.0000) e ao TAC outrora firmado com o Ministério Público. [...] **Portanto, subsistindo elementos a evidenciar a violação ao direito perpetrado pelos réus, consubstanciada na irregular criação de diversos cargos em comissão e funções comissionadas, cabível o deferimento do pedido de tutela inibitória para determinar que os réus se abstenham de nomear qualquer outro funcionário para os cargos relacionados na inicial sem prévia aprovação em concurso público.** [...] **Ante o exposto, defiro em parte os pedidos de tutela provisória para determinar: a) que os réus se abstenham de nomear qualquer outro funcionário para os cargos relacionados na inicial sem prévia aprovação em concurso público, sob pena de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada ato de descumprimento, limitado ao valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais);b) que os réus apresentem lista atualizada, no prazo 60 (sessenta) dias, contado da data da intimação da presente decisão, da relação de cargos em comissão e das funções de confiança stricto sensu existentes nos quadros do Município, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), limitada a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).** 4. Notifiquem-se os requeridos para que, querendo, apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestação por escrito, a qual poderá ser instruída com documentos e justificações (art. 17, §7º, da Lei nº 8.429/1992).5. Intime-se o Município nos termos do art. 17, §3º, da Lei nº 8.429/1992 c.c. art. 6º, §3º, da Lei nº 4.717/65. Intimem-se e cientifique-se o Ministério Público. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2189970-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. 03/04/2017)

As graves falhas na Gestão de Pessoal do Executivo de Ilhabela, por si sós, já se revelariam suficientes para a rejeição destas contas em sua integralidade, seja pelo descumprimento do termo de ajustamento de conduta celebrado com o Ministério Público Estadual, seja pelo inaceitável desrespeito de decisão transitada em julgado no exercício em apreço, consubstanciado, no caso concreto, tanto pelo envio da proposta, quanto pela sanção da Lei Municipal nº 1.205/2017.

De qualquer modo, há inúmeros outros apontamentos no relatório de evento 85.56 que reforçam o entendimento de que, em 2017, a Prefeitura promoveu uma acintosa gestão dos recursos públicos municipais.

Tais impropriedades merecem, igualmente, a crítica por parte do Sistema de Controle Externo, na medida em que **violam de forma exorbitante os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência insculpidos no art. 37, caput, da Carta Magna.**



A esse respeito, salta aos olhos a evolução de gastos com alugueis de tendas, shows, contratações de artistas e carnaval, conforme levantamento realizado pela Inspeção da UR-07 (evento 85.56, fl. 30):

2012	2013	2014	2015	2016	2017
R\$ 2.640.948	R\$ 5.218.064	R\$ 6.973.480	R\$ 17.770.001	R\$ 22.602.866	R\$ 27.610.436

Como é possível notar, tais despesas mais que decuplicaram em um período de apenas seis anos!

Com a escusa de incentivar o “Turismo” e a economia local, a Gestão promoveu uma verdadeira festa, custeada com recursos públicos, durante todo o exercício 2017.

O mais exemplificativo desses casos foi o patrocínio conferido ao evento Miss Brasil 2017, ocorrido em agosto de 2017 no Município de Ilhabela.

Argumentando, dentre outros aspectos, que o evento iria “[...] oferecer entretenimento e uma experiência multicultural aos turistas, veranistas e moradores”⁹, a Prefeitura destinou R\$ 1.600.000,00 com o patrocínio do evento, além de custear serviços de coquetel para recepção no Gabinete do Prefeito; contratação de chef para apresentação gastronômica e buffet gourmet com as candidatas; shows das cantoras Marian de la Riva e Miranda Guedes para apresentação no evento; serviço de carregadores, brigadistas, controles de acesso e locações de veículos; contratação de lona de alta performance, som e iluminação. locação de espaços para meeting point e receptivo; e hospedagem do Prefeito em São Paulo para assinar o contrato. Ao todo, tais despesas custaram R\$ 2.387.253,93 aos cofres públicos (evento 85.56, fls. 87/88).

O deleite proporcionado aos participantes do evento Miss Brasil 2017, todavia, contrasta com o extremo descaso em relação aos menores em situação de vulnerabilidade social que recorriam ao Abrigo “Casa Lar Feliz”.

Por ocasião da visita ao local, a Fiscalização identificou um quadro alarmante. Apesar de abrigar três bebês de 1 ano de idade, a casa contava com apenas um berço. Chama a atenção, sobretudo, a existência de infiltrações e mofos por toda a instalação, ainda mais quando considerado que um dos bebês que frequentava o abrigo sofria de paralisia cerebral e

⁹ Declaração do Secretário de Assuntos Jurídicos à fl. 87 do Relatório de evento 85.56.



baixa imunidade, tendo sido socorrido por diversas vezes ao hospital com problemas respiratórios, possivelmente agravados pelas condições do local (evento 85.56, fls. 94/101).

Em suas justificativas, a Defesa anuncia que “de janeiro de 2018, até a presente data, a Secretaria de Desenvolvimento Social tem se empenhado na mudança para outro imóvel para atender as determinações do Ministério de Desenvolvimento Social e do Ministério Público” (evento 114.1, fl. 122).

Como bem se vê, o Prefeito, que viajou pessoalmente a São Paulo para assinar contrato milionário de patrocínio ao evento Miss Brasil não conseguiu, com a mesma celeridade, providenciar um abrigo com as mínimas condições de infraestrutura para acolhimento da população em situação de vulnerabilidade.

A Prefeitura que gastou mais de R\$ 100 milhões com desapropriações nos últimos anos (muitas delas sem planejamento, com valores expressivamente superiores aos valores venais e, até mesmo, com favorecimento de particulares com débitos em IPTU) (evento 85.56, fl. 133) foi a mesma que desprezou as condições daqueles que recorreram ao seu abrigo e viram o art. 6º da Constituição Federal virar, literalmente, letra morta:

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

A desídia na gestão dos recursos municipais é confirmada pela série de gastos com eventos de questionável interesse público, tal como listado no tópico H.3 do Relatório da Fiscalização.

Um deles, embora tenha sido 75% custeado pela Prefeitura (R\$ 750.000,00), cobrava ingressos dos interessados (evento 85.56, fls. 94/101). Outro, que gerou despesas de R\$ 1.438.874,26 ao erário, chegou a ter parecer contrário do próprio Advogado Geral do Município, que alertou para o fato de a proposta não atender ao interesse público, embora, no mesmo dia, tenha elaborado outra manifestação opinando pela regularidade do patrocínio (evento 85.56, fls. 105/107).

A título de comparação, apenas com esses dois eventos, a Prefeitura gastou cerca de dez vezes todo o valor aplicado no saneamento básico de Ilhabela em 2017. Conforme se extrai dos autos, houve apenas um empenho nessa função durante todo o ano, no valor módico de R\$ 214.540,41 (o que representa apenas 0,85% do planejado no orçamento), não obstante a



alarmante necessidade de investimentos no setor, que contava com o pior indicador de saneamento básico do litoral paulista (evento 85.56, fls. 75/77 e fl. 81)

A realização de gastos crescentes e desarrazoados com eventos de interesse público restrito, enquanto não adequadamente assegurados os direitos sociais insculpidos no art. 6º da Magna Carta configura patente violação ao princípio da razoabilidade, assim como aos constitucionais princípios da moralidade e da eficiência (art. 37, *caput*).

E nem se alegue que agiu o Administrador no âmbito de seu poder discricionário, uma vez que tal prerrogativa não pode servir de pretexto para desobrigá-lo de assegurar um núcleo mínimo de direitos, sobretudo quando presentes as condições financeiras para tanto.

Nesse sentido foi o entendimento do E TJ/GO, que, ao apreciar o AI 60578-44.2016, ratificou que o poder discricionário da Administração não serve para desobrigá-lo do cumprimento de seu múnus público, mormente quando relativo a direito fundamental dos cidadãos.

Na mesma linha, o Ministro Celso de Mello, ao relatar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 MC/DF, destacou que não é absoluta a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo, quando exercidas de modo irrazoável ou com a clara intenção de neutralizar a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna:

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos.

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento



governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. (STF, ADPF 45 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Decisão publicada no DJU de 4/05/2004, g.n.)

Feitas essas considerações, oportuno mencionar que, por intermédio do TC-20062.989.19, a Câmara Municipal de Ilhabela oficiou ao E. TCE/SP que, aos 16/05/2019, o **Gestor em epígrafe, Sr. Márcio Batista Tenório, teve seu mandato cassado em virtude da infração administrativa descrita no art. 4º, VII, do Decreto Lei nº 201/1967¹⁰.**

Chama a atenção que a cassação tenha ocorrido após a Câmara Municipal acolher Denúncia realizada por cidadão de Ilhabela¹¹, na qual constava que a **Prefeitura efetuou pagamentos para a realização de evento festivo denominado “O Paço do Samba” nos dias 26 e 27 de janeiro de 2019.** Ocorre que referido evento nunca ocorreu e, mesmo assim, o pagamento foi realizado.

É dizer, a realização de pagamento com evento festivo, antes da devida liquidação da despesa, foi suficiente para a cassação do Prefeito.

Imperioso observar que **desde o exercício 2017 a Administração, além de esbanjar dinheiro público com a realização de festas e eventos suntuosos, já vinha desrespeitando o regular processo de execução das despesas públicas** (empenho/liquidação/pagamento – arts. 58 a 63 da Lei nº 4.320/1964).

Com efeito, a instrução revela que “sob o argumento de evitar-se, por parte da administração, o locupletamento ilícito, o departamento jurídico de Ilhabela, na maior parte das vezes em pareceres emitidos pelo próprio Advogado Geral do Município, vem tornando corriqueira a prática de **pagamentos sem coberturas contratuais**, e muitos deles **sem prévios empenhos**” (evento 85.56, fl. 109).

Para que se possa mensurar como a prática encontrava-se disseminada na Prefeitura de Ilhabela, em 2017 o total de empenhos com histórico de “pagamentos por indenização” ou “sem cobertura contratual” atingiu relevantes R\$ 10.727.213,64, ao passo

¹⁰ Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...] VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

¹¹ Denúncia disponível em: <https://www.camarailhabela.sp.gov.br/docs/CP-PESP.pdf>.



que os empenhos com históricos de “despesas por indenização” corresponderam a R\$ 1.173.939,09 (evento 85.56, fls. 109/110).

A realização de despesas sem prévio empenho, afronta ao art. 60, *caput*, da Lei nº 4.320/1964¹², denotando falha grave por parte do Administrador, na medida em que desvirtua o regular processo de execução da despesa pública, além de ensejar o descontrole sobre os gastos realizados.

Procedendo de tal maneira, o gestor abre margem para a assunção de compromissos que apenas posteriormente serão contabilizados, configurando verdadeira ocultação de passivo e afronta ao Princípio Contábil da Oportunidade.

A lacuna pode ensejar, inclusive, a responsabilização penal do gestor, nos termos do art. 359-D do Código Penal¹³. Esse, em seu *caput*, descreve a prática de ordenar despesa não autorizada em lei como crime contra as finanças públicas, fixando a pena de reclusão de um a dois anos para o sujeito ativo.

A corroborar a gravidade da conduta no âmbito das contas de governo, este E. Tribunal de Contas, por diversas vezes, rejeitou demonstrativos em que constatada realização de despesas sem prévio empenho:

Em minuciosa análise, detectou-se a **existência de despesas ocorridas em 2013, mas sem a emissão de prévio empenho, ao arrepio do dispositivo contido no caput do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.**

O levantamento efetuado demonstrou que a Prefeitura deixou de empenhar no exercício de 2013 a cifra de R\$ 60.969.625,78.

Esse procedimento, que configura ocultação de despesa, foi evidenciado pela fiscalização em diversos ajustes, tal como na prestação de serviços da empresa Construtora Mello de Azevedo S/A, referente à implantação de infraestrutura urbana de interesse social, envolvendo complexo de unidades residenciais.

[...]

Certamente o procedimento de ocultar despesas viola os princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ensejando consequências em outras esferas que fogem à competência desta Corte, motivo pelo qual será comunicado ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para as providências que considerar cabíveis.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002021/026/13, contas de 2013 da Prefeitura de Paulínia, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer

¹² Lei nº 4.320/1964, art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

¹³ Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940

DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

[...]

Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



Republicado no Diário Oficial em 15/09/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/05/2017, v.u., g.n.)

A contabilidade deve permitir que se identifique corretamente as operações financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais da Administração, evitando conclusões duvidosas.

Os demonstrativos agora examinados não servem a essa finalidade, que é a razão de ser da própria contabilidade. **Ao não contabilizar, não empenhar as despesas pagas, feriu o disposto no artigo 60 da Lei federal nº 4.320/64 (despesa sem prévio empenho).** Ao apresentar múltiplas inconsistências na sua escrituração, o Executivo contrariou os princípios da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF), da evidenciação contábil (artigos 83, 85, 87, 89 e 98 todos da Lei federal nº. 4.320/64), de competência e de caixa (artigo 35, inciso I e II da Lei federal nº 4.320/64 c.c o artigo 50, II da LRF), bem como os artigos 92, 98, 102, 103, 104 e 105 da Lei federal nº 4.320/64 e 10 e 30, § 7º, da LRF.

Nesse contexto, não há como aprovar as contas.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-001713/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Ibiúna, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/08/2014, v.u., g.n.)

Associa-se a esses fatos a realização de despesas sem prévio empenho.

Sobre isso a auditoria constatou, e a defesa não contestou que a administração emitiu notas de empenhos no valor total de R\$ 52.402,48, posteriores à emissão das notas fiscais a favor da Sociedade Beneficente e Hospitalar Santa Casa de Misericórdia de Serrana, em cuja documentação não há qualquer informação a respeito das atividades realizadas, **em infringência, portanto, ao princípio da transparência, como também ao contido no artigo 60 da Lei Federal 4.320/64.**

Posto isso, e por não haver motivos para dissentir do posicionamento dos órgãos técnicos da Casa, **voto pela emissão de parecer desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Serrana, relativas ao exercício de 2007, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-002555/026/07, contas de 2007 da Prefeitura de Serrana, Rel. Cons. Robson Marinho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/05/2009, Decisão com Trânsito em Julgado em 23/06/2009, v.u., g.n.)

Para que se possa compreender a relevância do apontamento feito pela inspeção, é importante citar o caso das despesas realizadas junto à empresa “Peralta Ambiental Importação e Exportação”.

Além de ter vencido o certame licitatório que deu origem ao contrato nº 101/2015 (para a operação do Centro de Processamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Ilhabela, com reprocessamento de Resíduos do Atual Aterro), a empresa também celebrou o contrato emergencial nº 198/2016 para a varrição e capinagem do Município (evento 85.56, fls. 77/79).

Ocorre que a contratação emergencial expirou em 18 de abril de 2017 e, mesmo assim, a Prefeitura continuou a fazer pagamentos por indenização de maio a novembro de 2017, sem qualquer respaldo contratual, no total de R\$ 4.450.759,73 (evento 85.56, fl. 78).



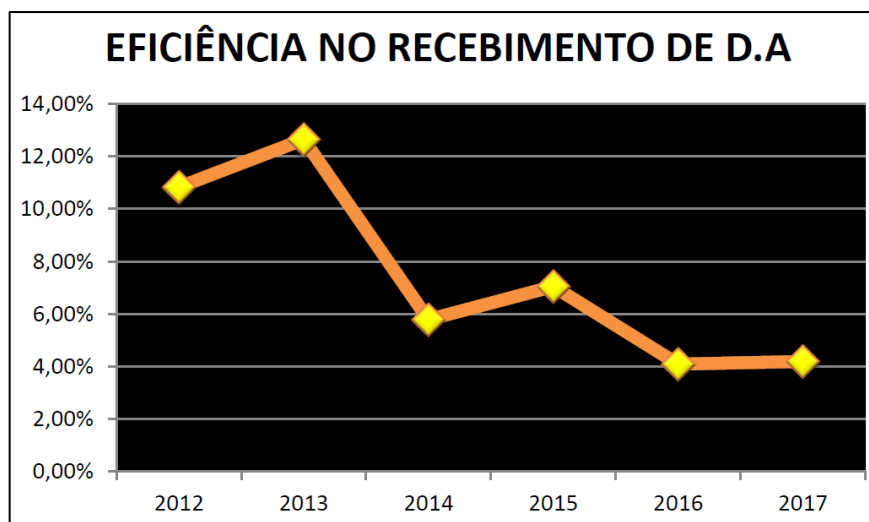
Nessa toada, informa o Ministério Público de Contas que, aos 14/05/2019, a contratação da referida empresa foi alvo da segunda fase da Operação Prelúdio, deflagrada pela Polícia Federal. Por intermédio da referida operação, foram investigados crimes de fraude à licitação, superfaturamentos, corrupção ativa e passiva, lavagem e dinheiro e associação criminosa.

Segundo estimativas da Polícia Federal, divulgadas amplamente pela mídia eletrônica¹⁴, os serviços contratados pela Prefeitura de Ilhabela com a Peralta Ambiental Importação e Exportação foram superfaturados em, pelo menos, nove milhões de reais, com o objetivo de saldar o financiamento clandestino da candidatura do Gestor em epígrafe.

É importante observar que, a despeito de a operação ter sido deflagrada em 2019, as irregularidades remontam ao exercício 2017, período no qual foram realizados indevidos pagamentos de R\$ 4 milhões por indenização a empresa que sequer possuía contrato com a Prefeitura.

O descaso com a administração dos recursos públicos da Prefeitura de Ilhabela é confirmado pela **ineficiente gestão da dívida ativa municipal**.

Nesse horizonte, é notável que a eficiência no recebimento da dívida ativa vem caindo ano após ano, alcançando o percentual de apenas 4,20% em 2017 (evento 85.56, fls. 31/32):



¹⁴ Portais de notícias consultados: https://www.ovale.com.br/conteudo/nossa_regiao/2019/05/78446-cerca-de-r-9-milhoes-foram-desviados-da-prefeitura-de-ilhabela--aponta-policia-federal.html; <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2019/05/17/tj-nega-recurso-de-prefeito-cassado-de-ilhabela-para-suspender-impeachment.ghtml>; <https://tribunadopovo.net/index.php/policia/760-policia-federal-cumpre-mandado-na-secretaria-de-meio-ambiente-de-ilhabela-o-alvo-da-diligencia-e-um-contrato-firmado-entre-a-prefeitura-e-a-peralta-ambiental-no-ano-de-2015>. Acesso aos 11/10/2019.



A despeito dessa situação, verifica-se que o Município ainda não havia estabelecido critérios para a inscrição de débitos em dívida ativa, conforme prevê a Lei nº 6.830/1980 (evento 85.56, fl. 27).

A Municipalidade, aliás, sequer contava em seus quadros com o cargo de Fiscal de Tributos Municipais, o que chama a atenção, dado que possuía nada menos que um servidor para cada 16 munícipes (evento 85.56, fl. 29).

A agravar a situação, nota-se que a Administração agraciou cidadão inscrito na dívida ativa do Município com transferência de R\$ 6,5 milhões decorrente de desapropriação de imóvel. Da mesma forma, ignorando o disposto no art. 27, IV, da Lei nº 8.666/1993¹⁵, celebrou contrato com pessoa física igualmente inscrita na dívida ativa, para a prestação de serviços estimados em R\$ 119.200,00 (evento 85.56, fls. 31/32).

Importante pontuar que a Prefeitura de Ilhabela já vinha sendo alertada há anos por este E. Tribunal sobre a necessidade de aprimorar o controle da dívida ativa:

À margem do parecer, determino ainda que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

[...]

-reduza o inadimplemento da dívida ativa;

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-0445/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Ilhabela, Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 14/12/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 06/03/2017, v.u., g.n.)

A Origem deverá ter especial atenção na tesouraria e dívida ativa, quanto à identificação dos registros e conciliações com os saldos efetivamente existentes, **lembrando que esses setores são daqueles que, pela experiência comum, apresentam maior propensão à perda ou desvios.**

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-1315/026/11, contas de 2011 da Prefeitura de Ilhabela, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 27/09/2013, Decisão com Trânsito em Julgado em 10/11/2014, v.u.)

Tal quadro denota insuficiência nos esforços arrecadatários empregados pela Administração, em afronta ao art. 11 da LRF, que exige 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 tributo pode configurar o ato de improbidade previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992.

¹⁵ Lei nº 8.666/1993, art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: [...] IV – regularidade fiscal e trabalhista; [...]



Aliás, considerando a importância da matéria, e o fato de que Estado e Municípios paulistas sob jurisdição desta Corte de Contas, somados, contabilizavam em 31/12/2012 dívida ativa de aproximadamente R\$ 257 bilhões, foi expedido o Comunicado SDG nº 23/2013, que expressamente se reportou à necessidade de se concentrarem esforços para melhorar a arrecadação da dívida ativa, um meio de reforçar a saúde das finanças públicas:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

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. (Comunicado SDG nº 23, de 05 de junho de 2013, g.n.)

Ante essas considerações, merece censura a postura da Administração que não gere adequadamente sua dívida ativa, permitindo elevadas perdas de receitas sem demonstrar as ações intentadas para a recuperação de tais créditos. Nesse sentido, o entendimento proferido no TC-0617/026/14:

Comprometem ainda as contas as elevadas perdas da receita decorrentes da prescrição da dívida. Nesta matéria, como bem observado pela Secretaria Diretoria Geral, os argumentos despendidos pelo Responsável não justificam o **elevado montante de cancelamentos da dívida ativa** (R\$ 37.824.247,08), equivalente a 24,10% da receita arrecadada no exercício e destes, 95,88% por prescrição diante da falta de ajuizamento das ações de execução fiscal.

Segundo o Ministério Público de Contas, tal situação configura ato de improbidade administrativa, conforme previsão do artigo 10, inciso X, da Lei Federal nº 8.429/92.

Assim, embora à primeira vista a falha na gestão da dívida ativa pudesse ser mitigada à vista da melhora dos resultados fiscais, acompanho a SDG no sentido de que tal fato não desobriga o Prefeito de arrecadar os tributos de sua competência, nos termos do que dispõe o artigo 30, inciso III, da Constituição Federal, cujo mandamento foi reforçado pelo artigo 11 “caput”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, a pretensão de debitar as dificuldades no sistema de arrecadação do Município e à gestão da dívida ativa às leis de preservação ambiental não merecem prosperar, uma vez que os diplomas legais citados (Decreto nº 30.817/89, Lei Estadual nº 9146/95 e Lei Federal nº 9985/00) são antigos e de efeitos conhecidos, cabendo observar que o Responsável é mandatário municipal desde o exercício de 2009.

Há destacar que a má gestão da arrecadação do Executivo Municipal vem sendo apontada pela inspeção a cargo da Unidade Regional de Registro em exercícios anteriores e objeto de recomendações para adoção de medidas necessárias à recuperação de seus créditos, a exemplo das decisões proferidas nas contas relativas aos exercícios de 2006 (TC-3486/026/06) e 2009 (TC-617/026/09), havendo, assim, tempo suficiente ao equacionamento da matéria mediante ações administrativas ou judiciais.



Por outro lado, os efeitos da prescrição sobre a dívida ativa ensejou a emissão do parecer desfavorável, dentre outras falhas, das contas de 2010 (TC-3015/026/10) e 2013 (TC2144/026/13), de forma conjugada, a reincidente abertura de créditos suplementares, tal como registrado no exercício em exame.

Nestas circunstâncias, acompanho as manifestações do Ministério Público e SDG, consoante disposição do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, e voto pela emissão de Parecer desfavorável às contas do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA atinentes ao exercício de 2014.

Por fim, nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas determino a remessa de cópia do relatório da inspeção e decisão ao Ministério Público do Estado para as providências que entender necessárias quanto aos cancelamentos de valores inscritos na dívida ativa por falta de ajuizamento da execução fiscal.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-0617/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Ilha Comprida, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 13/04/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 11/05/2017, v.u., g.n.)

A **gestão do ensino** é igualmente digna de críticas.

Nesse diapasão, verifica-se que a nota do órgão jurisdicionado no i-Educ 2017 foi “C” (baixo nível de adequação), a pior da série histórica iniciada em 2014:

Exercício	2014	2015	2016	2017
i-Educ ¹⁶	“B+”: muito efetiva	“B+”: muito efetiva	“B+”: muito efetiva	“C”: baixo nível de adequação

Também é notório o fraco desempenho da Rede Municipal de Ensino na avaliação do Ideb, revelando ineficácia das políticas públicas voltadas ao setor¹⁷:

IDEB - Resultados e Metas															
Parâmetros da Pesquisa															
Resultado:	Município				UF:	SP									
Município:	ILHABELA				Rede de ensino:	Municipal									
Série / Ano:	Todas														
4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM															
		Ideb Observado						Metas Projetadas							
Município ↕	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Ilhabela				4.7	4.6	4.9	5.1				4.9	5.1	5.4	5.6	5.9

É possível ter uma noção mais acurada dos elementos que contribuíram para esses resultados operacionais insatisfatórios a partir das irregularidades apontadas pela instrução.

¹⁶ Consulta realizada em: <https://iegm.tce.sp.gov.br>. Acesso aos 11/10/2019.

¹⁷ Consulta realizada em: <http://ideb.inep.gov.br>. Acesso aos 11/10/2019.



Inicialmente, **salta aos olhos que 41,81% dos professores fossem temporários**, não tendo a Fiscalização vislumbrado qualquer ação da Prefeitura para a contratação de profissionais efetivos (evento 85.56, fl. 52).

Longe de desconhecer a necessidade de pessoal para atender a demandas excepcionais, o fato é que existem patamares em que a contratação temporária pode ser aceitável, não sendo razoável que exceda o limite de 10%, à luz do Parecer CNE/CEB nº 09/2009:

Obviamente, o CNE tem o cuidado de compreender que os sistemas de ensino necessitam manter certo contingente de professores temporários, para suprir a ausência de outros professores em razão de doenças ou aposentadorias que vão ocorrendo ao longo do ano, mas numa proporção que não comprometa a qualidade do ensino e a valorização de seus profissionais. Como podemos assegurar a continuidade do projeto político-pedagógico da escola com a mudança constante de professores ano após ano, se aos temporários não há garantia de que continuarão nas mesmas escolas no próximo ano letivo? Assim, é importante que os sistemas discutam um dispositivo que garanta a realização de concurso sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10% em cada grupo de cargos ou quando professores temporários estejam ocupando estes cargos por dois anos consecutivos.

Cabe aos entes federados assegurar a vinculação do professor à escola e a forma de fazê-lo é o concurso público vinculado à instituição de mecanismos que assegurem a possibilidade de opção do professor ao regime de dedicação exclusiva, conforme prevê o inciso VII do artigo 4º do Projeto de Resolução anexo.

(Brasil. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 09/2009. Brasília: Ministério da Educação, Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 29/5/2009, Seção 1, Pág. 41)

A ausência de recursos pedagógicos também é digna de nota. **O Município inteiro contava com apenas 40 computadores para todos os alunos do 1º ao 5º ano, o que resultava na média de um computador para cada 60,2 estudantes e de 1,05 computador por escola** (evento 85.56, fls. 50/51).

Há que se criticar, igualmente, a **superlotação em salas** dos anos iniciais do ensino fundamental, o que não se amolda às orientações traçadas pelo Conselho Nacional de Educação por intermédio do Parecer CNE/CEB nº 08/2010, uma vez que dificulta a participação dos alunos no processo ativo de aprendizagem, bem como o pleno trabalho do corpo docente. Nesse horizonte, foi constatado que, das 102 turmas nesse segmento de ensino, 54 tinham de 24 a 30 alunos. Da mesma forma, 39 turmas contavam com menos de 1,875 m² por aluno (evento 85.56, fl. 50).

Aliás, a despeito de contar com mais de dois mil cargos ocupados, muitos deles referentes a servidores em comissão que sequer atendiam às exigências constitucionais, a



Prefeitura dispunha, reforça-se, de apenas uma nutricionista para todas as 38 escolas e 9 creches municipais, sendo que a própria Secretaria de Educação reconheceu que o controle das condições da cozinha, higienização e acondicionamento dos produtos utilizados na elaboração da merenda era esporádico porque a profissional estava sobrecarregada (evento 85.56, fl. 51).

Em relação à infraestrutura das escolas, **alarmante que 34 das 37 unidades de ensino necessitassem de reparos** (como conserto rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, de janelas e substituição de azulejos danificados) **ainda mais se considerado que se trata do Município que gastou a cifra de R\$ 2 milhões com patrocínio do concurso Miss Brasil em 2017** (incluindo gastos com chefs de cozinha renomados), **R\$ 986 mil com decoração natalina e R\$ 1,4 milhão com o evento “Ilhabela Boutique Boat Show” voltado para o público de classe média alta!** (evento 85.56, fl. 51 e fls. 104/107)

Temerário, ademais, que nenhuma das unidades de ensino contasse com Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), pondo em risco a integridade física de alunos e servidores, na contramão do que então dispunha o Decreto Estadual nº 56.819/2011¹⁸ (evento 85.56, fl. 51).

Tampouco pode passar despercebida a ineficiente atuação do Conselho de alimentação escolar (que não cumpriu as atribuições de sua alçada, conforme apontado no relatório alusivo ao segundo quadrimestre), assim como do Conselho Municipal de Educação (que sequer informou os motivos para a não aprovação das contas de 2016 da Secretaria de Educação) (evento 85.56, fl. 50/52).

A par dessas falhas, é importante considerar que, em 2017, o gasto anual médio por aluno de Ilhabela (R\$ 13.686,38) representou 148,20% da média dos referidos gastos dos 644 municípios jurisdicionados ao TCE/SP (R\$ 9.234,70) (evento 85.56, fl. 49).

Como resta evidente, grande parte dos achados de auditoria sob o eixo do ensino são decorrentes de ineficiência, omissão e descaso na gestão dos recursos públicos direcionados ao setor, e não da falta de haveres financeiros.

A corroborar o quanto afirmado, o Ministério Público de Contas realizou análise das despesas custeadas com *royalties* na subfunção de governo “EDUCAÇÃO INFANTIL”¹⁹, tendo identificado **gastos de R\$ 74.557,60 em realização de evento de stand up com o**

¹⁸ Registre-se que a matéria é atualmente regulada pela Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e pelo Decreto Estadual nº 63.911/2018.

¹⁹ Dados obtidos em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/sites/default/files/csv/despesas-ilhabela-2017.zip>. Acesso aos 11/10/2019.



humorista “Serginho Malandro”, em evento comemorativo do dia dos professores, no Esporte Clube Ihabela, no dia 11/10/2017.

Apenas com a empresa “MAE JOANA FILMES E PRODUÇÕES LTDA ME”, a Prefeitura desembolsou, por inexigibilidade, a soma de R\$ 16.000,00, conforme a lista de empenhos liquidados seguinte:

Empenho	Descrição	Data de emissão da despesa	Valor liquidado	Histórico da despesa
10519	ALUG TENDAS COMERCIO, LOCACAO E SERVICOS PARA EVENTOS LTDA ME	19/10/2017	R\$ 45.950,00	REFERENTE A LOCACAO DE ESTRUTURAS PARA APRESENTACAO DO STAND UP DO ARTISTA RENOMADO SERGINHO MALANDRO E SHOW DA BANDA LOCAL NA FESTA DE COMEMORACAO DO DIA DOS PROFESSORES SME, NO DIA 11/10/2017, CONFORME RP N 85/2016, PROCESSO N 16810 8/2016, PREGAO N 138/2016 NE 5719 0/2017
10520	CLAUDIO PAES DE BARROS 15027157835	19/10/2017	R\$ 1.312,50	REFERENTE A CONTRATACAO DE SERVICIO DE CONTROLADOR DE ACESSO PARA APOIO NA APRESENTACAO DO STAND UP DO ARTISTA RENOMADO SERGINHO MALANDRO E SHOW DA BANDA LOCAL NA FESTA DE COMEMORACAO DO DIA DOS PROFESSORES SME, NO DIA 11/10/2017, CONFORME RP N 16/2017, PROCESSO N 497 0/2017, PREGAO N 11/2017 NE 5720 0/2017
10521	CLAUDIO PAES DE BARROS 15027157835	19/10/2017	R\$ 1.335,00	REFERENTE A CONTRATACAO DE SERVICIO DE BRIGADISTA PARA APOIO NA APRESENTACAO DO STAND UP DO ARTISTA RENOMADO SERGINHO MALANDRO E SHOW DA BANDA LOCAL NA FESTA DE COMEMORACAO DO DIA DOS PROFESSORES SME, NO DIA 11/10/2017, CONFORME RP N 15/2017, PROCESSO N 1340 1/2017, PREGAO N 12/2017 NE 5721 0/2017
10725	MAE JOANA FILMES E PRODUCOES LTDA ME	10/10/2017	R\$ 16.000,00	REFERENTE A CONTRATACAO DE SERVICOS ARTISTICOS DO HUMORISTA SERGINHO MALANDRO PARA APRESENTACAO DE SHOW DE STAND UP NO EVENTO COMEMORATIVO AO DIA DOS PROFESSORES, NO ESPORTE



				CLUBE ILHABELA, NO DIA 11/10/2017, CONFORME CONTRATO N 167/2017, PROCESSO N 15343 9/2017
10985	ALUG TENDAS COMERCIO, LOCACAO E SERVICOS PARA EVENTOS LTDA ME	23/10/2017	R\$ 9.960,00	REFERENTE A LOCACAO DE ESTRUTURAS (TENDA) PARA APRESENTACAO DO STAND UP DO ARTISTA SERGINHO MALANDRO E SHOW DA BANDA LOCAL NA FESTA DE COMEMORACAO DO DIA DOS PROFESSORES, NO DIA 11/10/2017, CONFORME RP N 85/2016, PROCESSO N 16810/2016 NE 5963 0/2017

Sobreleva destacar que todas essas despesas foram custeadas com os recursos alocados no programa “DE OLHO NO FUTURO”, cujo objetivo, de acordo com o PPA 2014/2017, era “cumprir com as responsabilidades da educação, utilizando todos os mecanismos e recursos visando o aprimoramento educacional”²⁰.

Não bastasse isso, a Prefeitura realizou despesas de R\$ 1.765.900,05 em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional, ou seja, em áreas que não são de sua atuação prioritária, enquanto havia crianças de 0 a 3 anos fora da creche, em nítida ofensa ao disposto no art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996²¹, bem como à diretriz elementar prevista na CF/1988 (art. 211, §2º) (evento 85.56, fl. 50).

Acerca do assunto, cumpre anotar que em nenhum momento a defesa afirma inexistir demanda nesse segmento de ensino. Limita-se a informar que, com base em estimativas do site TCE-Educa, a situação encontrava-se regularizada desde 2015 (evento 114.1, fl. 85).

Com efeito, mesmo que se utilizassem as estimativas do referido site para averiguar a situação da demanda por vagas na Rede Municipal de Ensino (ante a inexistência de levantamento atualizado sobre o assunto em Ilhabela), ainda assim restaria configurada a falha, tendo

²⁰ PPA 2014/2017 disponível em: https://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/arquivos/2018/03/DEM.-PPA-POR-PROGRAMAS-ATUALIZADO-3.QUADRIMESTRE_2017-EM-17_01_2018.pdf. Acesso aos 11/10/2019.

²¹ 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.



em vista que o site TCE-Educa confirma que apenas 60,58% das crianças tiveram acesso às creches em 2017²².

Sobre o tema, cumpre asseverar que é deveras forte e consolidada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a educação de 0 a 17 anos é direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição de 1988:

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 juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (STF, ARE 639337 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, Julgado em 23/08/2011, DJe-177, DIVULG 14-09-2011, PUBLIC 15-09-2011, EMENT VOL-02587-01, PP-00125)

Em igual sentido, destaca-se o entendimento do E. TJ/SP ao analisar o Agravo Regimental 0008221-58.2014.8.26.0526:

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

²² Dado obtido em: <https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/uf-municipio>. Acesso aos 11/10/2019.



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, Agravo Regimental 0008221-58.2014.8.26.0526, Relator Evaristo dos Santos, Câmara Especial, Foro de Salto - 2ª Vara, Julgamento em 23/10/2017, Data de Registro: 30/10/2017)

E mais: a persistente ausência de levantamento de demanda por vagas na Rede Municipal de Ensino de Ilhabela caracteriza, ao menos, negligência do gestor público na efetivação dos direitos fundamentais assegurados às crianças, falha igualmente punível nos termos do art. 5º, da Lei nº 8.069/1990, *in verbis*:

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (g.n.).

Reforça-se que a necessidade de garantir o acesso de vagas em creches já vinha sendo objeto de recomendações por parte desta E. Corte de Contas à Prefeitura de Ilhabela, ao menos, desde o exercício 2015, quando restou verificada carência de 23 vagas em unidades escolares. Na ocasião, a Prefeitura já havia assumido o compromisso de inaugurar novas unidades de ensino para ampliar a oferta de vagas:

- Verificado déficit de 23 vagas na rede educacional de Ilhabela. **Defesa** – A Prefeitura de Ilhabela intensificou as providências para equacionar o déficit de vagas nas unidades escolares, por meio da modificação da estrutura física nas escolas já existentes, bem como da inauguração de novas unidades nos bairros mais críticos. Nesse sentido, **encontram-se em fase final de construção duas escolas, “além disso, ocorrerá ampliação de vagas nas creches em virtude da construção de novo prédio no lado sul da ilha (EM Dercy de Andrade)”**.

[...]

Recomendações serão transmitidas pela Unidade Regional de São José dos Campos– UR-7 para que a Administração Municipal **promova melhorias no ensino com vistas ao atingimento das metas do IDEB; [...]; promova melhorias nas áreas de ensino [...]**

Aconselhável à Fiscalização verificar, na próxima inspeção, se as medidas noticiadas pela Origem corrigiram os desacertos detectados nos itens Ensino (**déficit de vagas na rede municipal de ensino**) [...]

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2537/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Ilhabela, Rel. Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, Parecer Publicado no Diário Oficial em 12/07/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 23/08/2017, v.u., g.n.)



Por expressa determinação constitucional (art. 208, § 2º, da CF²³), a omissão reclama responsabilização, daí porque não pode ser simplesmente relevada, configurando mais um aspecto a denotar que a Gestão não comporta aprovação.

Tampouco surtiram efeitos as recomendações realizadas nas apreciações das contas de 2014 e de 2011 da Prefeitura de Ilhabela, ante o insatisfatório desempenho obtido na avaliação do Ideb de 2017:

Não obstante, a despeito do nível de gasto no setor não comprometer as contas, observo que há uma longa estagnação da qualidade do ensino ofertado, sendo inclusive a presente nota no IDEB inferior àquela registrada em 2013.

[...]

Evidentemente, tal trajetória de estagnação não está associada a um dispêndio em um determinado ano, mas se relaciona com a própria forma de gestão no setor.

Deve, por conseguinte, a Autoridade Responsável adotar medidas na gestão da rede de ensino público municipal, visando aumentar a eficiência, eficácia e economicidade do uso dos recursos, interrompendo assim a estagnação da educação municipal que já dura uma década.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-0445/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Ilhabela, Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 14/12/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 06/03/2017, v.u., g.n.)

No que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco no setor do ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, observa-se que **foi atingida a meta estabelecida para o alunado na última série do ensino fundamental (8ª Série), mas não no final do primeiro ciclo (4ª Série).**

[...]

Desse modo, considerando que o IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio), com informações sobre rendimento escolar (aprovação), **a origem deverá reavaliar seus esforços para que os recursos empregados obtenham a esperada efetividade.**

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-1315/026/11, contas de 2011 da Prefeitura de Ilhabela, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 27/09/2013, Decisão com Trânsito em Julgado em 10/11/2014, v.u., g.n.)

Vale frisar que situação muito semelhante à tratada nestes autos foi objeto de censura deste E. Tribunal por ocasião da apreciação das contas de 2013 da Prefeitura de Paulínia, oportunidade na qual o E. Relator Dimas Eduardo Ramalho, com muita propriedade, pontuou o contraste entre a crescente e volumosa arrecadação da municipalidade com a

²³ CF/1988, art. 208, § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.



precariedade da estrutura física das escolas e o insatisfatório desempenho na avaliação do Ideb:

Outro ponto de alta relevância no contexto das contas se refere à da precariedade da estrutura física das escolas visitadas pela fiscalização durante as análises concomitantes.

Evidentemente que um ensino público de qualidade depende diretamente do bom funcionamento de toda máquina estatal, o que inclui segurança, saúde, cultura e lazer, entre outros itens que podem ser citados da ampla miríade de funções desempenhadas pelo Poder Público.

E nesse contexto, **embora o Município de Paulínia desfrute de um alto volume de receitas em relação à maioria dos Municípios brasileiros, apresentando até 2011 o 5º maior PIB per capita do Estado de São Paulo, sendo o 27º maior do Brasil, as condições constatadas no setor educacional não mostram uma realidade animadora.**

Os registros no laudo de fiscalização revelam **precariedade da estrutura física de várias escolas municipais, que não oferecem condições adequadas de aprendizagem aos alunos da rede municipal.**

Numa amostra de 8 (oito) visitas realizadas pela equipe de fiscalização em escolas municipais, detectou-se uma série de precariedades não só na infraestrutura, mas, também, de pessoal.

[...]

Demais disso, outro ponto relevante no contexto da qualidade do ensino diz respeito à **carência de políticas do Município que acompanhem a exigência mínima do IDEB.**

Ao contrário da crescente e volumosa arrecadação, surpreendentemente a Municipalidade vem regredindo nas notas obtidas por esses alunos.

Consultando as notas do IDEB, por intermédio da internet no Portal Ideb, verifica-se que no exercício de 2009, a nota alcançada foi de 4,8. Em 2011 a nota abaixou para 4,4 e em 2013, a nota obtida foi de 4,1, não atingindo, desta feita, meta estabelecida pelo IDEB:

[...]

A realização de despesa com a mera finalidade de atingir a aplicação mínima de 25% no ensino, sem se preocupar com a qualidade das políticas públicas voltadas à qualidade da educação traz grande prejuízo à população local.

Um município com o porte e a receita de Paulínia, com uma aplicação de 27% nesse setor, valor superior a R\$267 milhões, deveria apresentar uma educação de excelência para uma população de cerca de 100.000 habitantes.

Todas essas ocorrências dão conta que as políticas públicas e os dispêndios voltados à educação, uma das áreas de maior importância, foram ineficientes.

Ante o exposto, a situação não merece receber o beneplácito deste Tribunal, sem prejuízo de que seja dada ciência ao Ministério Público Estadual, para providências que entender cabíveis, dada a possível violação ao artigo 206, I, IV, V e VII, da Constituição Federal.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002021/026/13, contas de 2013 da Prefeitura de Paulínia, Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Republicado no Diário Oficial em 15/09/2016, Decisão confirmada em sede de Reexame e com Trânsito em Julgado em 08/05/2017, v.u., g.n.).

Tampouco podem ser ignoradas pelo E. TCE/SP as omissões da Administração em desfavor da **Saúde**.



Nesse horizonte, destaca-se a trajetória do i-Saúde, que, em 2017, atingiu o insatisfatório conceito “C+” (em fase de adequação), o que contrasta sobremaneira com os índices que vinham sendo alcançados desde 2014:

Exercício	2014	2015	2016	2017
i-Saúde ²⁴	“A”: altamente efetiva	“A”: altamente efetiva	“A”: altamente efetiva	“C+”: em fase de adequação

Dentre os aspectos que contribuíram para esse resultado operacional decadente, cite-se a ausência de Plano de Cargos e Salários para os profissionais da saúde, falha que afronta o art. 4º, VI, da Lei nº 8.142/90²⁵ e impede o Município de administrar os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde²⁶, além de desestimular a atração e retenção de profissionais que atuam no setor (evento 85.56, fl. 59).

No tocante à infraestrutura, chama a atenção que quatro unidades necessitassem de reparos, sendo que apenas uma contava com Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (evento 85.56, fls. 58/59).

A quantidade irrisória de apenas dois médicos efetivos em exercício também é digna de nota, especialmente ante o fato de que, ao final do exercício em comento, havia onze cargos de médicos vagos (evento 85.56, fl. 59).

Na prática, era a Santa Casa de Misericórdia quem contratava tais profissionais para atuar tanto no Hospital Mario Covas quanto nas Unidades Básicas de Saúde, sendo que inexistiam controles eletrônicos ou biométricos de frequência. Além disso, a Instituição adotava de forma massiva a prática de plantão a distância, inclusive para o setor de ortopedia (evento 85.56, fl. 60).

Convém salientar que **a Santa Casa, beneficiária de crescentes repasses por parte da Prefeitura de Ilhabela, teve sua intervenção decretada a partir de 22/06/2017**, motivo pelo qual a análise da sua situação passou a ser realizada no âmbito das contas municipais (evento 85.56, fl. 61/62).

Desde logo, deve-se pontuar que **a intervenção realizada, longe de alcançar os objetivos inicialmente delineados, apenas manteve ou agravou as falhas já existentes.**

²⁴ Dados obtidos em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso aos 11/10/2019.

²⁵ Lei nº 8.142/90, art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com: [...] VI - Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.

²⁶ Lei nº 8.142/90, art. 4º, Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.



As **incorreções começaram desde a nomeação do interventor, o então Secretário de Saúde, que, surpreendentemente, exercia de forma concomitante as funções de gestor e de fiscalizador da intervenção** (evento 85.56, fl. 62).

Não havia qualquer levantamento da real necessidade dos cerca de 700 funcionários beneficiários da folha de pagamento (evento 85.56, fls. 63/64).

Em relação à Transparência, o Portal eletrônico continuava a não disponibilizar documentos, como relatório de atividades, remuneração de servidores, contratos vigentes, gastos com contas de consumo e informações sobre repasses e outras receitas. Por sinal, houve até piora sob esse aspecto, uma vez que, após a intervenção, não foram mais inseridas estatísticas sobre os atendimentos (evento 85.56, fl. 64/65).

As demonstrações contábeis do exercício simplesmente não foram apresentadas, em evidente afronta aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidência contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/1964) (evento 85.56, fl. 65).

Ademais, inexistia controle dos bens móveis e imóveis e persistiam pendências de entrega de declarações de encargos fiscais e trabalhistas referentes a janeiro de 2014 (evento 85.56, fl. 66).

Em relação aos médicos que prestavam serviços ao Município por intermédio da Santa Casa, é notório que 28 tivessem vínculos via CLT, o que evidencia a prática de “quarteirização” de atividade-fim da Prefeitura e indisfarçado desvirtuamento da imposição contida no art. 37, II, da CF/1988 (evento 85.56, fl. 59).

E mais: havia **sete médicos vinculados à entidade que também eram sócios de empresas contratadas pela Santa Casa**. Tendo em vista que todos haviam ingressado recentemente na instituição, depreende-se que, na prática, abriram empresas para atuar tanto como médicos celetistas, quanto como prestadores de serviços médicos (evento 85.56, fls. 66/67).

Vale salientar que irregularidades na gestão da Santa Casa de Misericórdia de Ithabela foram objeto do Inquérito Civil nº 14.0286.0000630/2017 e do correlato expediente TC-19758/989/17 protocolado pelo Ministério Público Estadual junto a esta E. Corte de Contas (evento 85.56, fls. 67/75).

A partir dos apontamentos realizados pelo MPE, a Fiscalização concluiu pela procedência dos seguintes apontamentos: (i) indevido acúmulo das funções de secretário municipal de saúde e de interventor na Santa Casa, sinalizando conflito entre as funções de gestor e fiscalizador; (ii) gastos em dobro por tomografias de urgência; (iii) pagamentos de



forma indiscriminada de valor fixo de R\$ 2.000,00 a médicos que tivessem prestado serviços no mês, sob a justificativa de “disponibilidade em finais de semana e feriados”; e (iv) **despesas com realização de laudos e procedimentos cujas quantidades se revelavam incompatíveis com a população do Município, sinalizando possível pagamento por serviços que, na prática, não foram prestados** (evento 85.56, fls. 64/75).

Cumpra observar que, assim como no caso da educação, o **gasto médio anual com saúde, por habitante de Ilhabela, atingiu a expressiva cifra de R\$ 2.816,68, que supera o triplo da média gasta pelos 644 municípios jurisdicionados** ao TCE/SP (R\$ 844,76) (evento 85.56, fl. 58).

Todavia, a despeito do retorno esperado de investimentos tão expressivos, o que se verifica é uma **Rede de Saúde totalmente desestruturada** (evento 85.56, fl. 58) e **graves falhas de gestão** que não podem contar com a chancela deste E. Tribunal, uma vez que desafiam as diretrizes constitucionais quanto à garantia do direito social à saúde (art. 6º, da CF/1988²⁷), além de irem de encontro ao disposto no art. 196, da CF/1988²⁸.

Nesse horizonte, sem prejuízo da abertura dos autos específicos que se revelem necessários para imposição de multas e determinação de devolução ao erário, entende-se pertinente a aplicação do entendimento que prevaleceu no âmbito do TC-2021/026/13, que tratou das contas de 2013 da Prefeitura de Paulínia, no qual, com muita propriedade, este E. Tribunal repudiou a ineficiência das políticas públicas voltadas à Saúde:

Na saúde, a situação registrada não é muito diferente à da Educação.

[...]

Muito **embora o Município tenha investido quase 17% nas ações de saúde, ou R\$166 milhões, a situação retratada no setor indica que as políticas adotadas não foram eficazes.**

Frise-se que os defeitos encontrados numa amostra realizada em 04 (quatro) Unidades de Saúde visitadas e 01 (um) Hospital Municipal, entre a data da fiscalização concomitante e a da inspeção ordinária, nada se alteraram, demonstrando **desídia da Administração.**

[...]

Nas Unidades Básicas de Saúde Cooperlotes, Parque da Represa e Jardim Planalto verificou-se **precariedade de conservação e manutenção dos próprios municipais, especialmente quanto às condições físico-estruturais, dos mobiliários, equipamentos e nível de informatização.**

²⁷ CF/1988, art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

²⁸ CF/1988, art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



Mereceu especial destaque a situação da UBS Jardim Planalto, cuja recepção apresenta infiltrações e buracos no telhado, causando, em dias de chuva, transtornos e riscos à circulação de pessoas.

Objetivando verificar a avaliação dos serviços de saúde pela população local, a equipe de fiscalização submeteu um questionário de 12 (doze) questões a 100 (cem) usuários do sistema público municipal de saúde.

Essa pesquisa revelou um descontentamento geral dos usuários com os serviços e ações de saúde de Paulínia, demonstrando **incompatibilidade com a receita arrecadada e o alto investimento no setor**.

Enfim, os defeitos verificados evidenciam **que a gestão da Saúde no Município não atendeu ao princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior, a despeito de ter realizado gastos acima do mínimo obrigatório, o que influi negativamente no juízo das contas**.

Da mesma maneira, os apontamentos deverão ser levadas ao conhecimento do Ministério Público Estadual, para providências que entender cabíveis.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2021/026/13, contas de 2013 da Prefeitura de Paulínia, Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Republicado no Diário Oficial em 15/09/2016, Decisão confirmada em sede de Reexame, Trânsito em Julgado em 08/05/2017, v.u., g.n.).

A valoração desfavorável destas contas é reforçada pela **não inclusão, no cômputo das despesas com pessoal, dos gastos com terceirização** referentes à substituição de servidores e empregados públicos (evento 85.56, fls. 14/15).

A falha, além de prejudicar o conhecimento dos efetivos dispêndios com pessoal da municipalidade, vai de encontro ao disposto no art. 18, §1º, da LRF e aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64).

A Administração tampouco enviou à Audesp as informações sobre servidores em cargos de livre provimento no 3º quadrimestre (evento 85.56, fl. 83).

A par de violar o dever insculpido no art. 70, parágrafo único, da CF/1988²⁹, a irregularidade afronta o art. 25, §1º, da Lei Orgânica do TCE/SP (LOTCE/SP), segundo o qual “nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído das inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade”.

A gravidade dessa conduta é reforçada pelo art. 104 da LOTCE/SP, que, em seu inciso V, prevê a possibilidade de aplicação de multa equivalente a até 2.000 UFESP's em caso de “sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas”.

²⁹ CF/1988, art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.



No mais, devem ser objeto de censura as **divergências verificadas na classificação de modalidades licitatórias**, conforme apontado no relatório de acompanhamento do segundo quadrimestre (evento 68.1, fls. 31/34).

A impropriedade denota ausência de fidedignidade dos dados informados pelo ente, além de comprometer o pleno exercício de controle dos recursos públicos, nos termos do Comunicado SDG nº 34/2009:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que **constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas** em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), **ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.**

As informações enviadas ao Sistema Audesp devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

Anote-se, ainda, que **a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados.**

Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e também na liquidação dos serviços executados.

(TCE/SP, Comunicado SDG nº 34/2009, g.n.)

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

1. **Item B.1.8.1** – desrespeito ao disposto no art. 18, §1º, da LRF, prejudicando a aferição das efetivas despesas com pessoal;
2. **Item B.1.9** – edição da Lei Complementar nº 1.205/2017, que criou, novamente, cargos em comissão em desacordo com o art. 37, V, da CF/1988, em patente desrespeito às Decisões proferidas pelo E. TJ/SP nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2144070-23.2016.8.26.0000 e nº 2189970-29.2016.8.26.0000, assim como ao TAC firmado com o Ministério Público Estadual;
3. **Item B.1.9** – desproporcionalidade entre o número de cargos efetivos e em comissão (20% do quadro de pessoal de comissionados), muitos dos quais com atribuições conflitantes ou sem características de chefia, direção e assessoramento, contrariando frontalmente a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no tema 1.010 de repercussão geral;
4. **Itens B.3 e H.3** – gastos crescentes e desarrazoados com festividades, enquanto não assegurados os direitos sociais previstos no art. 6º da CF/1988, violando-se os princípios da razoabilidade, assim como da moralidade e da eficiência (art. 37, *caput*) (reincidência);
5. **Item B.3.2** – descontrole na gestão da dívida ativa, com destaque para a redução na eficiência dos recebimentos e para o inaceitável direcionamento de recursos, através de licitações e desapropriações, a municípios inscritos na lista de devedores (reincidência);



6. **Item C.2** – ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para o indicador setorial obtido no âmbito do IEGM (“C”: baixo nível de adequação), para os insatisfatórios desempenhos na avaliação do Ideb e para a não comprovação de atendimento da demanda existente por vagas em creches (art. 208, IV, da CF/1988), a despeito de Ilhabela ter aplicado, por aluno, 148,20% da média dos gastos dos 644 municípios jurisdicionados (reincidência);
7. **Item D.2** – graves irregularidades na gestão da Saúde Municipal, com destaque para a ineficiente intervenção da Santa Casa de Misericórdia (conduzindo até mesmo à instauração de Inquérito Civil), irrisório quadro de apenas 2 médicos efetivos em exercício e insatisfatório desempenho no âmbito do IEGM (“C+”: em fase de adequação), embora os gastos com saúde por habitante tenham superado o triplo da média estadual (reincidência);
8. **Itens E.1.2 e E.1.5** – precária gestão do saneamento básico do Município, que teve empenhadas apenas 0,85% das despesas inicialmente planejadas, não obstante a alarmante necessidade de investimentos no setor, que contava com o pior indicador de saneamento básico do litoral paulista;
9. **Itens E.1.3 e H.3.11** – indevidas despesas por indenização (sem qualquer respaldo contratual) ou sem prévio empenho, em afronta ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964 e ao regular processo de execução das despesas públicas, cabendo aqui destacar que, dentre as empresas indevidamente beneficiadas, encontra-se a “Peralta Ambiental Importação e Exportação” (favorecida com R\$ 4,5 milhões da Prefeitura de Ilhabela em 2017 apenas a título de indenização), investigada na Operação Prelúdio, deflagrada pela Polícia Federal;
10. **Item G.2** – ausência de envio à Audep das informações sobre servidores em cargos de livre provimento no 3º quadrimestre, em desrespeito ao art. 25, §1º, da Lei Orgânica do TCE/SP (reincidência); e
11. **Item G.2** – divergências na classificação das modalidades licitatórias, denotado ausência de fidedignidade dos dados informados pelo ente e afronta aos termos do Comunicado SDG nº 34/2009 (reincidência).

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

1. **Item A.1.1** – observe a necessidade de o Controle Interno estar diretamente vinculado ao Gabinete do Prefeito, conforme orienta o Manual Básico do Controle Interno do TCE/SP;
2. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Ensino, Saúde, Meio Ambiente, Gestão da Proteção à Cidade e Governança de Tecnologia da Informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
3. **Item C.3** – elimine os problemas de infiltração, pinturas e rachaduras identificados na EM Altamira Colucci;
4. **Item C.4** – estabeleça controle de estoque dos produtos utilizados na elaboração da merenda escolar e adequa a quantidade de merendeiras e nutricionistas à demanda efetivamente existente;
5. **Item E.1.4** – aperfeiçoe o sistema de coleta seletiva, providenciando condições laborativas e administrativas adequadas para o centro de triagem;
6. **Item E.1.5** – aprimore os investimentos em saneamento, tendo em vista que o Município possui o pior indicador de saneamento básico do litoral paulista e péssimo nível de atendimento de esgoto;
7. **Item H.3.3** – adote providências urgentes para eliminar, por completo, as numerosas e graves falhas na infraestrutura do Abrigo “Casa Lar Feliz”;



8. **Item H.3.5** – observe a necessidade de moderação na realização de gastos com decoração natalina;
9. **Item H.3.10** – reavalie a necessidade de manter o Navio Prof. Wladimir Bernard à custa da Prefeitura, tendo em vista os expressivos gastos com sua manutenção; e
10. **Item H.3.13** – proceda com maior rigor na elaboração dos editais de licitação, tendo em vista o elevado número de impropriedades identificadas a esse respeito no âmbito dos exames prévios de edital realizados pelo E. TCE/SP.

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 ao seguinte item:

1. **Item B.3.3** – relevantes indícios de sobrepreço e de indevido favorecimento de particulares em desapropriações de imóveis;
2. **Item D.3.7** – indícios de que médicos contratados pela Santa Casa sob regime celetista estavam atuando, também, por intermédio de empresas das quais eram sócios, como prestadores de serviços. Na prática, diversos desses profissionais, que desempenhavam funções inerentes a servidores efetivos, perceberam remuneração acima do teto municipal em virtude da manobra criada pela municipalidade;
3. **Item D.3.8** – sobrepreços na contratação de serviços médicos de tomografia junto à empresa “Garcia & Marques Serviços Médicos Ltda” e indícios de que referidos serviços não foram efetivamente prestados, tendo em vista a impressionante média mensal de um exame para cada 33 habitantes da ilha;
4. **Item H.3.2** – ausência de interesse público, não comprovação de contrapartidas de entidades privadas e presença de informações apócrifas na celebração do Contrato nº 78/2017, para patrocínio do evento Miss Brasil 2017 (despesas decorrentes do contrato: R\$ 2.387.253,93);
5. **Item H.3.4** – concentração de 85% da dotação destinada para o turismo a apenas 18 pessoas jurídicas, indicando possível beneficiamento de particulares;
6. **Itens H.3.4, H.3.6, H.3.7 e H.3.8** – ausência de interesse público e de justificativas para a realização de expressivos gastos com contratação de humoristas (no valor de R\$ 168.000,00) e com os eventos “Vermelhos 2017 – Música e Artes Cênicas” (no valor de R\$ 750.000,00) “Folk Blues” (no valor de R\$ 837.186,50) e “Ilhabela Boutique Boat Show” (no valor de R\$ 1.438.874,26);
7. **Item H.3.12** – falhas na execução do contrato nº 192/2017 (no valor de R\$ 146.317,83) para a construção de faixas elevadas para pedestres, com destaque para os indícios de conluio entre os participantes, insuficiente especificação das obras contratadas (violando-se o art. 55, I, da Lei nº 8666/1993) e execução em tempo incompatível com a complexidade do objeto contratual (única medição realizada 7 dias após assinatura do contrato, embora a Prefeitura alegue que houve “falha” de digitação);
8. **Item H.3.13** – graves irregularidades na realização de despesas com obras em Praça de Itaquanduba, tendo em vista que a Fiscalização apurou, *in loco*, que os objetos contratuais não foram entregues conforme memorial descritivo (contratação oriunda da Tomada de Preços nº 004/2017, no valor de R\$ 560.906,70); e
9. **Item H.1** – indevida inabilitação da empresa “PHB Júnior Refrigeração EIRELI” no Pregão Presencial nº



101/2017, maculando o processo licitatório e a contratação dele oriunda.

Pugna-se, ainda, pela **aplicação de multa ao gestor, com respaldo no art. 104, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993³⁰**, em virtude da **inescusável sonegação de documentos e informações**, bem como da **reincidência sistemática** no descumprimento às recomendações exaradas pelo Controle Externo, atitudes que têm sido devidamente repudiadas por esta E. Corte, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-000799/013/15³¹ e TC-4050.989.16³².

Adicionalmente, entende-se pertinente a **remessa de cópia da íntegra do Relatório de evento 85.56 ao Ministério Público Estadual**, para que o titular da ação penal pública possa formar sua *opinio delicti* a respeito das condutas enquadráveis como crime e/ou improbidade administrativa, esferas de responsabilidade estas que independem do julgamento proferido nas contas.

Reportando-se ao teor da manifestação desta Procuradoria no TC-2537/026/15³³ (fls. 112/129), reforça-se a **necessidade de inclusão de tópico específico sobre a aplicação das receitas oriundas de royalties no Relatório de Acompanhamento Anual das contas do Executivo de Ilhabela**, sobretudo em virtude de se tratar de ente que responde sozinho por 42,7% dos recursos arrecadados a esse título por todos os municípios paulistas.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisso incluída a manifestação de quaisquer órgãos técnicos desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 1.110/2010, a fim de que o MPC, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 14 de outubro de 2019.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/019

³⁰ LCE nº 709/1993, artigo 104 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

[...]

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

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

³¹ Processo de Controle de Prazos das Resoluções e Instruções, ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Araraquara, RESPONSÁVEL: Sr. Marcelo Fortes Barbieri, Decisão com Trânsito em Julgado em 20/11/2015.

³² Contas Anuais de 2016 da Prefeitura de Ribeirão Grande, Decisão da Primeira Câmara em 22/05/2018.

³³ TC-2537/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Ilhabela, Parecer Publicado no Diário Oficial em 12/07/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 23/08/2017.