

Processo nº:	TC-3966.989.22-0
Prefeitura Municipal:	Pedra Bela
Prefeito (a):	Álvaro Jesiel de Lima (01/01/2022 a 31/12/2022)
População estimada¹:	6.558 habitantes
Porte do Município²:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)³:	R\$ 32.833.265,35
Exercício:	2021
Matéria:	Contas anuais

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

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	1,17%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA-Percentual de investimentos em relação à RCL	10,32%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Sim
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	47,90%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, I e III, da LRF?	Sim
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	28,38%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	96,42%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30.04 do exercício subsequente?	Sim
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 70%)	93,61%
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicada em despesas de capital no percentual	Não se aplica

¹ Fonte: IBGE, Censo 2022.

² Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

³ Evento 25.101, fl. 02.



mínimo de 15%?	
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicado em educação infantil conforme Indicador para Educação Infantil (IEI)?	Não se aplica
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	28,38%

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

Os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem, sobretudo, quando contrastados com os postulados constitucionais de legitimidade e economicidade. A ação governamental sob exame frustrou o dever de busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais, tampouco resguardou operacional e qualitativamente a “efetiva entrega de bens e serviços à população” (art. 165, §10 da CF).

Isso porque, mais uma vez, sob a ótica do **IEG-M/TCESP – Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, verifica-se que a despeito dos favoráveis indicadores financeiros, o Município não foi capaz de garantir o aumento da qualidade das políticas públicas municipais.

Conforme demonstra o quadro abaixo reproduzido, o Município de Pedra Bela vem apresentando precário desempenho no aludido Índice há, pelo menos, quatro exercícios. Em 2022, obteve a segunda pior classificação possível, a qual é designada como “em fase de adequação”. Resultado que advém do baixo aproveitamento, sobretudo, em áreas como planejamento, educação, meio ambiente, infraestrutura e tecnologia da informação.

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021	2022
IEG-M	C+	C+	C	C+
i-Planejamento	C	C	C	C
i-Fiscal	B+	B+	B+	B+
i-Educ	B	C+	C	C+
i-Saúde	B	C+	C+	B
i-Amb	C	C	C	C
i-Cidade	C	C	C+	C+
i-Gov-TI	C	C+	C+	C



É evidente, portanto, o distanciamento entre as políticas públicas municipais e os padrões referenciais observados pela Corte Paulista de Contas como sinalizadores de uma boa gestão.

Sobre o tema, o posicionamento deste Ministério Público de Contas encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.17⁴:

OI-MPC/SP nº 02.17: É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

Na mesma linha, esse Tribunal de Contas tem decidido que a avaliação da gestão municipal não pode prescindir da análise de aspectos de natureza operacional, de modo que a baixa efetividade das políticas públicas não permite uma avaliação positiva dos demonstrativos. É, por sinal, paradigmático o excerto abaixo transcrito da decisão proferida pelo Exmo. Conselheiro Sidney Beraldo, acerca dos demonstrativos da Prefeitura Municipal de Nova Canaã Paulista, referentes ao exercício 2020:

*Entretanto, a par desses indicadores financeiro-econômicos, a avaliação da gestão municipal não pode prescindir da análise de aspectos de natureza operacional, vale dizer, da apuração tanto dos resultados efetivos alcançados pelas políticas públicas, quanto da disponibilidade dos insumos indispensáveis à qualificação da atividade administrativa – exame que é feito, no âmbito desta Corte de Contas, por meio do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM**.*

E sob essa ótica, o que se verifica é que os favoráveis indicadores financeiros obtidos pelo Município não repercutiram no aumento da qualidade das políticas públicas municipais. Ao contrário.

*Nova Canaã Paulista obteve, no exercício, o **conceito geral C**, a menor faixa de desempenho instituída pelo índice e que designa gestões como “baixo nível de adequação”, apresentando uma trajetória descendente desde 2017 (2017: B; 2018: B; 2019: C+, 2020: C), a demonstrar o progressivo afastamento do município em relação aos padrões que qualificam grande parte dos aspectos abordados pelo instrumento.*

Destarte, a oscilação negativa observada no período em exame testemunha, além do ainda insuficiente empenho da Administração ou, ao menos, a limitada eficácia das providências adotadas até o momento para superar deficiências já identificadas em exercícios anteriores, o surgimento de novos obstáculos à consecução dos resultados almejados pelas ações e programas de governo. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2908.989.20-5, contas de 2020 da Prefeitura de Nova Canaã Paulista, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/05/2022, decisão com trânsito em julgado em 12/07/2022) (destaques conforme o original)

⁴ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado de 12.04.2023, estão disponíveis no sítio oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



Na análise referente ao exercício anterior, aliás, esta e. Corte já havia chamado atenção para o baixo desempenho qualitativo da gestão, reforçando a necessidade da adoção de medidas corretivas visando o aprimoramento:

No que se refere à qualidade desses gastos, com base no IEGM, a Prefeitura obteve a classificação “C – baixo nível de adequação”, o que também ocorreu nos indicadores I-Plan; I-Educ e I-Amb. Houve manutenção dos indicadores I-Fiscal; I-Saúde e I-Gov TI, sendo que o único indicador em que houve evolução foi o I-Cidade. Entretanto, mesmo que os parâmetros de efetividade estejam em grau abaixo do desejável e aponte para hipotética inércia do Executivo face ao aprimoramento de suas intervenções, há de se levar em consideração o fato de que em 2021 persistia o período pandêmico. Diante disso, cabe ao caso apenas advertir o gestor para que adote medidas de correção das ocorrências mencionadas na instrução, com vistas a avançar na qualidade de sua gestão e dos serviços prestados à população, de modo a aprimorar todos os indicadores. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-6919.989.20-2, contas de 2021 da Prefeitura de Pedra Bela, Rel. Conselheiro Robson Marinho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 21/08/2023, decisão com Trânsito em Julgado em 04/10/2023)

Analisando as dimensões que constituem o IEG-M, convém destacar o baixo desempenho Municipal no âmbito do **i-Planejamento**, que em todo o quadriênio 2019/2022 se manteve enquadrado na faixa C, indicando baixo nível de adequação. Tal indicador é afeto à fixação e ao atingimento de programas e metas na Administração Pública, cabendo pontuar que a falta de planejamento instala ciclo vicioso de incorreções e falhas potencialmente danosas ao erário e aos direitos fundamentais, na medida em que impõe, direta ou indiretamente, baixo nível de efetividade às políticas públicas.

No tocante às **políticas públicas de educação**, a despeito do atendimento formal ao que determinam o art. 212, da Constituição Federal e o art. 25 da Lei 14.113/2020, bem como do aumento de 33,98% do gasto anual por aluno no exercício sob exame, a instrução sinalizou a existência de falhas que comprometem a eficiência desse setor (evento 25.101, fls. 09/20).

Dentre os apontamentos, destacam-se a ausência de atendimento pedagógico especializado para alunos com necessidades diferenciadas, ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em parte dos estabelecimentos municipais de ensino, além de falhas estruturais observadas nas escolas e, também, com relação aos veículos que compõem a frota do transporte escolar, falhas que certamente contribuíram para o baixo desempenho verificado no âmbito do i-Educ.

Some-se a isso o não atingimento da meta do IDEB para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, bem como o precário desempenho dos alunos da rede pública de ensino na avaliação do SARESP. Conforme sinalizou a instrução, 52,2% dos estudantes de



Língua Portuguesa, 63,1% de Matemática e 42,1% de Ciências da Natureza matriculados no 5º ano, e 71,8% dos estudantes de Língua Portuguesa e Matemática e 81,5% de Ciências da Natureza matriculados no 9º ano, demonstraram domínio insuficiente do conteúdo, das competências e das habilidades desejáveis para o ano/série em que se encontram.

Todo esse cenário demonstra que a gestão em exame não vem sendo capaz de garantir o padrão de qualidade do serviço público de educação, conforme o disposto nos artigos 206, inciso VII, e 211, § 1º, da Carta Magna, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), o que certamente é grave o bastante para macular os demonstrativos sob exame.

No que se refere aos **serviços de saúde prestados pelo Município**, a instrução sinalizou, dentre outras questões, a ausência de AVCB ou de alvará de funcionamento expedido pela Vigilância Sanitária em parte das unidades de atendimento. Além disso, nem todos os profissionais do setor fazem o registro de frequência por meio de ponto eletrônico, e há a necessidade de correção de problemas estruturais em uma das unidades de atendimento. Desse modo, nada obstante a melhora na classificação obtida no âmbito do i-Saúde, o Município deve seguir adotando medidas que visem corrigir as falhas remanescentes e aprimorar os serviços prestados à população.

É preocupante, além disso, o resultado das análises referentes às políticas de meio ambiente (**i-Amb**), infraestrutura (**i-Cidade**) e tecnologia da informação (**i-Gov-TI**), áreas em que o Município também vem apresentando classificações insatisfatórias ao longo de todo o quadriênio 2019/2022, reforçando o entendimento de que o alcance de bons indicadores financeiros da Prefeitura de Pedra Bela não refletiu em melhora na entrega de resultados qualitativos que atestem a consistência operacional das políticas públicas municipais.

De outro norte, na seara dos **recursos humanos**, reprova-se que a Prefeitura siga mantendo, em seu quadro de pessoal, cargos comissionados que não possuem as necessárias características de direção, chefia e assessoramento, bem como servidores ocupando tais posições sem a escolaridade mínima exigida pela legislação local (evento 25.101, fls. 38/42).

Ainda no tema, as justificativas apresentadas, em que pesem informem a pretensão de alterações, não afastam a irregularidade constatada quanto ao pagamento de gratificação de nível superior para servidores cujos cargos já apresentam tal exigência para



seu provimento, em desacordo com a jurisprudência da Corte, oportunamente transcrita pela Fiscalização à fl. 43 do ev. 25.101.

Manteve-se, também, o **pagamento regular de trabalho extraordinário**, com servidores recebendo a este título, em todos os meses do exercício, valores idênticos, o que pode indicar o uso do instituto como artifício para complementação salarial (evento 25.101, fls. 43/46 e evento 25.99).

Necessário lembrar que o trabalho em sobrejornada deve ocorrer de forma eventual, em situações excepcionais. Se sua realização destoar dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tal excesso há de sinalizar falha de planejamento e inepta distribuição de tarefas. Além disso, a contratação sistemática de jornada suplementar é prejudicial ao interesse público, pois combina remuneração maior pela hora trabalhada com qualidade inferior do serviço prestado.

Deve-se lembrar, ademais, que a situação põe em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST⁵.

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

1. **IEG-M** – a maior parte dos indicadores setoriais se encontram nos mais baixos patamares do marcador (C e C+), sinalizando baixa efetividade as políticas públicas locais;
2. **Item C.1.10.5** – pagamento habitual e expressivo de horas extras, descaracterizando a eventualidade e podendo configurar complementação salarial;
3. **Itens A.4, B.3, B.3.1.1, B.3.1.2, B.3.1.6, B.3.1.7, D.1.4 e D.1.5** – ineficiente gestão da rede municipal de ensino, com destaque para o baixo desempenho do Município no âmbito do i-Educ, além do precário aproveitamento dos alunos da rede pública na avaliação do SARESP.

⁵ Súmula nº 291 do TST: HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE. SUPRESSÃO. INDENIZAÇÃO. (nova redação em decorrência do julgamento do processo TST-IUJERR 10700-45.2007.5.22.0101) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 - “A supressão total ou parcial, pelo empregador, de serviço suplementar prestado com habitualidade, durante pelo menos 1 (um) ano, assegura ao empregado o direito à indenização correspondente ao valor de 1 (um) mês das horas suprimidas, total ou parcialmente, para cada ano ou fração igual ou superior a seis meses de prestação de serviço acima da jornada normal. O cálculo observará a média das horas suplementares nos últimos 12 (doze) meses anteriores à mudança, multiplicada pelo valor da hora extra do dia da supressão.”



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

1. **Item A.5** – adote medidas necessárias ao efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;
2. **Item B.4.1.1** – desenvolva estratégias que visem aumentar a cobertura vacinal da população;
3. **Itens B.4.1.2, C.2.2 e D.1.6** – corrija todas as pendências apuradas, devendo: providenciar a expedição de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e Licença da Vigilância Sanitária para todas as unidades de saúde e demais prédios municipais que possuam tal pendência; implementar o ponto eletrônico como forma de controle de frequência dos profissionais da saúde; e realizar todas as manutenções necessárias nas unidades de atendimento;
4. **Item B.5.1** – desenvolva plano de ação para que se garanta o fornecimento de água em caso de escassez ou em período de estiagem;
5. **Item B.6.1** – corrija as deficiências relacionadas à gestão municipal de proteção e defesa civil;
6. **Itens C.1.10.2, C.1.10.3 e C.1.10.4** – destine os cargos em comissão exclusivamente para as atribuições de chefia, direção e assessoramento (art. 37, V, da CF/88) e exija de seus ocupantes escolaridade compatível com as atribuições desempenhadas (Comunicado SDG nº 32/2015); abstenha-se de atribuir gratificação de nível superior para cargos cujo ingresso já tenha tal formação como requisito;
7. **Itens C.2.3.1, C.2.3.2 e C.2.3.3** – aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal; atualize o cadastro dos bens imóveis e promova a higienização da dívida ativa referente aos exercícios 2021 e 2022;
8. **Item C.2.6** – efetue o regular levantamento dos bens móveis e imóveis, a fim de cumprir o art. 96 da Lei 4.320/1964, registrando adequadamente os valores apurados;
9. **Item E.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009;
10. **Item F.1** – planeje adequadamente suas políticas públicas, visando o melhor atendimento à população e o atingimento das metas propostas pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU;
11. **Item F.2** – disponibilize de forma tempestiva à esta e. Corte, toda a documentação necessária ao adequado exercício do controle externo.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º⁶, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993⁷, sejam incluídas pela

⁶ LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

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



SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁸, para fins de monitoramento.

É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993⁹.

São Paulo, 16 de fevereiro de 2024.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/24

⁷ LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

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

⁸ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

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

⁹ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

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

§1º. Ficarão sujeitos à multa prevista neste artigo aqueles que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

