

Processo nº: TC-6919.989.20-2**Prefeitura Municipal:** Pedra Bela**Prefeito (a):** Álvaro Jesiel de Lima (01/01/2021 a 31/12/2021)**População estimada (01/09/2022):** 6.127 habitantes**Porte do Município¹:** Pequeno**Receita Corrente Líquida (RCL)²:** R\$ 27.100.820,87**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
HOUVE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021?	Sim
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	5,97%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA-Percentual de investimentos em relação à RCL	9,17%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
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?	Prejudicado
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	44,67%
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%)	25,51%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	94,72%
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%)	70,22%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	29,25%

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.² Evento 91.61, fl. 01.

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 37.1 (1º Quadrimestre) e 67.13 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

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

Sob a ótica do **IEG-M/TCESP – Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, 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.

Pedra Bela apresentou precário desempenho no aludido Índice no triênio 2019/2021, e regrediu ainda mais no exercício sob exame, alcançando a menor faixa existente, a qual é designada como “baixo nível de adequação”.

O quadro abaixo reproduzido, mostra, ainda, que em 2021 a Administração obteve insuficiente desempenho em seis, das sete dimensões analisadas, diagnóstico que atesta o distanciamento entre as políticas públicas municipais e os padrões referenciais observados pela Corte Paulista de Contas como sinalizadores de uma boa gestão.

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



Mais do que aferir a formal aplicação de recursos, a investigação sobre a efetividade das políticas públicas necessariamente passa pelo controle da qualidade dos serviços prestados à população. Desse modo, o IEG-M não se presta ao mero diagnóstico das deficiências, mas deve trazer consequências, refutar e responsabilizar situações de persistente e recalcitrante inefetividade verificadas em administrações municipais que deixarem de corrigir retrocessos e estagnações em cada qual das suas dimensões. Nesse sentido, aliás, manifestou-se a e. Corte, ao avaliar os demonstrativos da Prefeitura Municipal de Bertioiga, referente ao exercício 2020:

Entretanto, a par dos indicadores financeiro-econômicos já arrolados, 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 no âmbito desta Corte de Contas é feito por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M.

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

Ao contrário, Bertioiga obteve, no exercício, o conceito geral C, a menor faixa de desempenho instituída pelo índice e que designa gestões com “baixo nível de adequação”, decaindo um patamar em relação ao exercício anterior (C+), a demonstrar o 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 insuficiente empenho da Administração, a limitada eficácia das providências adotadas até o momento para superar deficiências já identificadas em exercícios anteriores e o surgimento de novos obstáculos à consecução dos resultados almejados pelas ações e programas de governo. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2751.989.20-3, contas de 2020 da Prefeitura de Bertioiga, Rel. Sidney Estanislau Beraldo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 20/09/2022)

Analisando as dimensões que constituem o IEG-M, merece destaque o baixo desempenho Municipal no âmbito do **i-Planejamento**, que de forma reiterada vem sendo 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, a instrução sinalizou a existência de falhas que comprometem a eficiência desse setor (evento 91.61, fls. 34/39), dentre as quais destacam-se a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente no ano de 2021 em parte dos estabelecimentos de ensino da rede pública



municipal, a alta rotatividade de professores, os problemas estruturais das unidades de ensino, além das graves falhas de segurança relacionadas ao transporte escolar. Todo esse cenário contribuiu para a regressão do índice **i-Educ** ao insatisfatório patamar "C", sendo este mais um aspecto a ensejar o juízo de irregularidade das contas.

Igualmente preocupante a situação dos serviços de saúde prestados pelo Município. Aqui a instrução sinalizou, dentre outras questões, a ausência de AVCB e de alvará de funcionamento expedido pela Vigilância Sanitária nas unidades de atendimento, além de expressiva demanda reprimida para atendimento por especialista e para a realização de exames. Não por acaso, o Município mantém-se há dois anos enquadrado na faixa "C+" no âmbito do **i-Saúde**, sinalizando a clara necessidade de aprimoramento das políticas públicas afetas ao setor.

Reforça-se que a concretização do direito social à saúde não se restringe ao cumprimento da regra constitucional referente ao gasto mínimo. É preciso garantir que tal gasto esteja acompanhado de qualidade efetiva, para que se dê pleno atendimento ao previsto no art. 196 da Constituição Federal: *"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"*.

Melhor situação não se observa nas 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 triênio 2019/2021, 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 a manutenção de cargos comissionados no quadro da Prefeitura que não possuem as necessárias características de direção chefia e assessoramento, e que sequer exigem o nível superior de ensino para a sua ocupação (evento 91.61, fls. 13/19).

Como bem se sabe, por exigência constitucional (art. 37, inc. V), os cargos de livre provimento e exoneração devem ser reservados às funções de direção, chefia, ou assessoramento, as quais, por sua complexidade, devem ser ocupadas por servidores que



tenham nível superior de ensino. De modo diverso, todavia, no quadro de pessoal da Prefeitura Pedra Bela há cargos comissionados que não se adequam a tais exigências.

A situação vai de encontro ao entendimento deste e. Tribunal³, que converge com aquele adotado pelo egrégio Tribunal de Justiça⁴, no sentido de que a falta de exigência de conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior afasta a excepcionalidade dos cargos de livre provimento e exoneração:

“Não há como se furtar da exigência e comprovação das competências intelectivas daquele que presta assessoramento ou direção, invariavelmente, no mesmo grau de complexidade dos serviços executados, porquanto se trata de serviço técnico especializado. No caso, atribuições de cargos de livre provimento são incompatíveis com o grau de escolaridade ensino médio, portanto, tais cargos deverão sempre ser preenchidos, forçosamente, por pessoal detentor de nível de ensino superior.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-3861.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Corumbataí, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 25.04.2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 15.06.2018 – g.n.)

Há que se ressaltar que, como bem sinalizado pela equipe de inspeção, já na análise dos demonstrativos referentes ao exercício 2017⁵ o Município fora alertado a respeito da necessidade de promover uma revisão em seu quadro de pessoal, sobretudo com relação aos cargos em comissão, a fim de regularizá-los. Todavia, três anos após o trânsito em julgado da referida decisão, as falhas referentes à matéria ainda remanescem.

Há que se chamar atenção, ademais, para o **pagamento regular de trabalho extraordinário**, com servidores recebendo, em todos os meses do exercício, valores idênticos a este título, o que pode indicar o uso do instituto como artifício para complementação salarial (evento 91.61, fls. 19/21).

Nada obstante o alegado pela interessada (evento 130.1, fls. 16/18), a instrução demonstrou que servidores ocupantes de diferentes cargos, e não apenas motoristas, receberam pagamentos continuados de horas extras em 2021 (evento 91.61, fls. 20/21 e evento 91.27), situação

³ TCs: 2414/026/15; 0408/026/13; e 2316/026/10.

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município que Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u., g.n.)

⁵ TC-6490.989.16-7, decisão transitada em julgado em 06/06/2019.



que põe em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST⁶.

Por fim, repisa-se a irregularidade verificada no pagamento de honorários, com necessidade de sua integração à folha de pagamento dos procuradores municipais, e observância obrigatória do teto constitucional, nos termos definidos pelo STF (ADI 6159, entre outras) e por esta Corte no TC-4362/989/16, citado pela Fiscalização.

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. **Itens B.1.11.1.1 e B.1.11.1.2** – existência de cargos comissionados no quadro da Prefeitura que não exigem nível superior de escolaridade para a ocupação, o que descaracteriza a complexidade das funções de direção, chefia ou assessoramento;
3. **Item B.1.11.3** – pagamento habitual e expressivo de horas extras, descaracterizando a eventualidade e podendo configurar complementação salarial;
4. **Itens D.2 e D.3** – ineficiente gestão da rede municipal de saúde, com destaque para o baixo desempenho no âmbito do i-saúde, e para a existência de demanda reprimida para exames e consultas especializadas.

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

1. **Item A.1.1** – 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.1.5** – efetue corretamente seus registros contábeis, atendendo aos princípios da transparência e da evidência contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964) e observando o Comunicado SDG 34/2009;
3. **Item B.1.11.5** – faça constar em folha de pagamento os valores recebidos pelos procuradores municipais a título de honorários advocatícios;
4. **Item B.3.1** – promova as adequações necessárias para que todos os prédios ocupados pela Prefeitura Municipal estejam aptos a receber o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

⁶ 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.”



5. **Item B.3.3.3** – aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
6. **Item B.3.5** – regularize a situação dos imóveis municipais que não possuem escritura pública e registro no cartório de imóveis;
7. **Item C.1.4** – sane as impropriedades estruturais observadas em visita *in loco* às unidades de ensino;
8. **Item D.4** – disponibilize na internet as escalas dos profissionais da saúde;
9. **Itens E.1.1 e E.1.2** – sane os apontamentos referentes ao plano municipal de saneamento básico e à gestão dos resíduos sólidos;
10. **Item G.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;
11. **Item H.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;
12. **Item H.3** – 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, §3º⁷, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993⁸, sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁹, 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 709/1993¹⁰.

⁷ 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.

⁸ 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)

⁹ 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.

¹⁰ 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. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.



Ainda, considerando-se que os cargos de Professor I e II admitem a formação de nível médio para a sua ocupação (evento 37.15, fl. 07), bem como diante da notícia da elaboração de novo plano de cargos e salários dos profissionais da educação (evento 130.1, fls. 12/16), o Ministério Público de Contas entende relevante que o apontamento do item B.1.11.2 seja objeto de nova análise quando da próxima inspeção *in loco*, sem prejuízo de reforçar, tal como já dito acima, que reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas.

Por fim, tendo em vista a falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nos estabelecimentos de saúde e ensino, em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹¹ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹², pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

São Paulo, 04 de julho de 2023.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/24

¹¹ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹² Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

