

Processo nº:	TC-3066.989.20
Prefeitura Municipal:	Araçoiaba da Serra
Prefeito (a):	Dirlei Salas Ortega
População estimada:	34.776
Porte do Município¹:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 108.404.241,71
Exercício:	2020
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	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício	5,46%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	6,37%
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?	Prejudicado ³
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Prejudicado ⁴
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO – Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	50,36%
LRF – Atendido o artigo 42, da LRF?	Sim
LRF – Atendido o artigo 21, II, da LRF?	Sim
ENSINO – Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,66%
ENSINO – FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	69,97%
ENSINO – Recursos FUNDEB aplicados no exercício	95,85%
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%)	25,79%

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 50.11, fl. 01.

³ Evento 50.11, fl. 29: “O Município não conta com Regime Próprio de Previdência Social”.

⁴ Evento 50.11, fl. 29: “Inexistem parcelamentos de encargos previdenciários”.



Preliminarmente, ressalte-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de acompanhamento quadrimestral, com base no art. 1º, §1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 25.8 (1º Quadrimestre) e 41.6 (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 esse Tribunal.

No entender do *Parquet* de Contas, a Administração também deve promover a execução orçamentária para assegurar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, §10 da CF/1988), sob pena de despender recursos sem retorno qualitativo à população local. Nesse sentido, esse e. Tribunal de Contas assim consignou no Manual-IEG-M 2021 - Dados do exercício 2020⁵:

A atividade de fiscalização dos governos, na atualidade, exige dos órgãos de controle bem mais que a aferição da conformidade com as normas de execução orçamentária e de regularidade das despesas. O cidadão hoje reivindica — com legitimidade — o acesso a elementos de informação que lhe permitam avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade. É a participação democrática que decorre do exercício do voto e implica a prerrogativa de se exigir a correspondente prestação de contas.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo realiza, pelo 7º ano consecutivo, o processo de apuração dos indicadores finalísticos destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, instrumento que se dispõe a evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete especialidades:

No caso da Prefeitura de Araçoiaba da Serra, os resultados apurados na formulação do IEG-M/TCESP – Índice de Eficiência da Gestão Municipal evidenciam desacertos na gestão operacional que comprometem o gasto público ancorado em bases qualitativas, vez que não houve aderência da execução orçamentária ao planejamento setorial das políticas públicas, conforme aponta o Relatório SMART:

⁵ Manual-IEG-M 2021 - Dados do exercício 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2021>.



INDICADOR TEMÁTICO	2017	2018	2019	2020
IEG-M:	C+ ↓	C ↓	C ↓	C ↑
I-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↓	C ↑	C+ ↑
I-FISCAL:	B ↓	B ↓	B ↑	B ↓
I-EDUC:	B ↓	B	C ↓	C ↑
I-SAÚDE:	B ↑	C ↓	C ↓	C ↓
I-AMB:	B ↑	B	C ↓	C ↓
I-CIDADE:	B+ ↑	C ↓	C ↑	C ↓
I-GOV TI:	B ↑	B ↓	C ↓	C ↓

Observa-se que o Município manteve o baixo desempenho aferido nos anos anteriores (notas “C+” e “C”), denotando que a gestão qualitativa dos recursos públicos, novamente, ficou aquém dos padrões avaliados pelo TCE-SP. Tal circunstância se vê confirmada pelos resultados da dimensão do **Ensino** (i-Educ), porquanto a performance do Município estagnou-se no insatisfatório patamar “C” (baixo nível de adequação – última classificação possível no âmbito do IEG-M), demonstrando pouco comprometimento do Executivo com a garantia dos direitos sociais (art. 6º, art. 205, CF/1988).

Nesse contexto, o Relatório SMART do Município⁶ revela falhas que denotam a insuficiência do setor, dentre as quais merecem destaque:

- (i) Alguns estabelecimentos de creche não possuem sala de aleitamento materno ou local para acondicionamento de leite materno;
- (ii) Turmas com quantidade de alunos superior ao recomendado pelo Conselho Nacional de Educação;
- (iii) Ausência de entrega do kit escolar nos estabelecimentos de ensino;

⁶ Relatório SMART – p. 50/87.



- (iv) As metas projetadas para os estudantes dos Anos Iniciais⁷ e Anos Finais⁸ do Ensino Fundamental não foram alcançadas na última avaliação do IDEB; e
- (v) 17 estabelecimentos de ensino da rede pública municipal (correspondente a 77,27% do total) não possuíam AVCB vigente em 2020; e
- (vi) Necessidade de reparos em 81,82% das unidades de ensino.

Não é admissível que se alegue haver sido cumprido, de forma estritamente contábil-protocolar, o dever de aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (evento 58.16, fl. 18), se há desacertos que prejudicam o avanço sistêmico no padrão de qualidade do ensino e indicam insuficiente cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014, art. 2º, IV) (evento 92.25, fls. 17/18).

O descumprimento do planejamento educacional (lastreado no art. 214 da CF/1988) implica lesão ao dever de gasto mínimo material em manutenção e desenvolvimento do ensino. Eis a razão pela qual o controle externo deve rechaçar gestão que não assegure a cobertura do padrão mínimo de qualidade esperado, a pretexto de um formal cumprimento contábil do piso educacional. Nesse sentido, aliás, o entendimento consignado em “Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação – Uma Perspectiva Constitucional”⁹:

Particularmente no tocante à qualidade da educação, o que estamos a defender é que não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo se a ele corresponder regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho durante o período examinado. Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão de qualidade, é gastar mal (lesão aos princípios da finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do art. 208, §2º cominado com o art. 206, VII, ambos da CR/1988.

Tampouco podem ser ignoradas as falhas identificadas no eixo da **Saúde**, que contribuíram para a manutenção da nota do Município no insuficiente patamar “C” (baixo nível de adequação) (evento 50.11, fl. 02) pelo terceiro ano consecutivo¹⁰, denotando insucesso do Executivo em fortalecer o setor.

⁷ Meta do município IDEB 2019: 6,70; Resultado do município IDEB 2019: 6,50.

⁸ Meta do município IDEB 2019: 6,00; Resultado do município IDEB 2019: 5,20.

⁹ Élica Graziane Pinto. Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação - Uma Perspectiva Constitucional, Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 26/27. Disponível em: http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/EF_elida_g_pinto-financiamento_direitos_saude_educacao.pdf

¹⁰ Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>.



Nesse contexto, entre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do indicador, destacam-se¹¹:

- (i) Nenhum estabelecimento de saúde possuía AVCB vigente em 2020;
- (ii) Necessidade de reparos em algumas unidades de saúde;
- (iii) Ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários para os profissionais de saúde;
- (iv) Não houve atingimento da meta de cobertura de algumas vacinas; e
- (v) Falta de medicamento superior a um mês.

A avaliação meramente protocolar do cumprimento dos pisos constitucionais não garante o alcance qualitativo nas respectivas políticas públicas, evidenciando a baixa resolutividade da execução orçamentária em face dos destacados problemas que acometem a educação e a saúde.

Repisa-se que, ao longo de todo o mandato¹² do ex-Prefeito Dirlei Salas Ortega (2017-2020), o conceito geral atribuído ao Município de Araçoiaba da Serra permaneceu nos insuficientes patamares C e C+.

Nesse contexto, cabe salientar pronunciamento do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, na sessão da E. Primeira Câmara de 09/11/2021¹³, no sentido de que o Tribunal de Contas recomendará emissão de parecer prévio desfavorável aos demonstrativos dos municípios que apresentarem, durante todo o mandato do prefeito, avaliações muito baixas do Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Aliás, durante a apresentação dos resultados do IEG-M Ano-Base 2020, realizada em 29/11/2021¹⁴, o eminente Conselheiro Corregedor reafirmou referido posicionamento: *O TCESP vai incluir, a partir de agora, o IEG-M como critério determinante na emissão de parecer desfavorável às contas municipais. Os quesitos do indicador são um verdadeiro*

¹¹ Relatório SMART – p. 87/100.

¹² Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>

¹³ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tTzgZ7ruBcQ>

¹⁴ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-pela-primeira-vez-quase-metade-municipios-paulistas-recebe-pior-nota-ieg-m>



manual de boa gestão e de governança, que levam à garantia de eficiência e de efetividade maior das ações desenvolvidas pelos gestores municipais.

Dessa forma, os baixíssimos índices de avaliação no âmbito do IEG-M ao longo da gestão em comento é ocorrência que inquina as contas de 2020 da Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra.

Não bastasse isso, foram apontadas fragilidades na gestão da **Dívida Ativa** municipal, com queda de 10,46% nos valores recebidos, além de aumento de 20,24% nos valores inscritos não recebidos e de 13,37% no saldo final da Dívida Ativa (evento 50.11, fls. 16/17). Tal quadro denota insuficiência nos esforços arrecadatórios empregados pela Administração, em dissonância ao previsto no art. 11 da LRF, notadamente ao descumprir a exigência de efetiva cobrança de todos os tributos atribuídos ao ente estatal, incluídos aqueles que não foram pagos no tempo devido e, por isso, inscritos na rubrica.

Por fim, soma-se às irregularidades supracitadas a **inobservância ao disposto no inciso VII do §3º do art. 1º da EC nº 107/2020**, vez que os gastos com publicidade institucional liquidados até o dia 15 de agosto de 2020 superaram a média dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos exercícios (2017 a 2019) (evento 50.11, fl. 15).

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

1. **IEG-M** – resultados do IEG-M, durante toda a gestão, nos insuficientes patamares C e C+;
2. **Item B.1.11.2.2** – gastos liquidados com publicidade até 15 de agosto de 2020 superiores à média dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos exercícios financeiros (2017 a 2019);
3. **Item B.3.2** – baixo esforço arrecadatório dos valores inscritos na Dívida Ativa;
4. **Item C.2** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, conforme falhas arroladas no âmbito do IEG-M (i-Educ), que contribuíram para a permanência do índice setorial no insatisfatório patamar “C” (baixo nível de adequação); e
5. **Item D.2** – fragilidades na seara da Saúde Municipal e manutenção do indicador “i-Saúde” no insuficiente patamar “C” (baixo nível de adequação).

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

1. **Itens A.2, B.2, E.1, F.1, G.3 e H.1** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as



perspectivas Planejamento, Fiscal, Gestão Ambiental, Proteção à Cidade e Tecnologia da Informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;

2. **Item C.1** – implemente serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar, em atendimento ao disposto na Lei nº 13.935/2019; e
3. **Item H.3** – atenda integralmente às recomendações e Instruções exaradas pela Corte de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º¹⁵, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993¹⁶, sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹⁷, para fins de monitoramento.

É preciso, ademais, 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 709/1993¹⁸.

São Paulo, 8 de abril 2022.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas

/57

¹⁵ 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.

¹⁶ §3º. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

¹⁷ 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.

¹⁸ §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)

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

