

Processo nº:	TC-7201.989.20-9
Prefeitura Municipal:	Ibiúna
Prefeito (a):	Paulo Kenji Sasaki
População estimada:	80.062
Porte do Município¹:	Médio
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 254.811.633,73
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	Parcialmente Regular
HOUVE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 178/2021?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	3,69%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	7,46%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
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 ³
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Parcialmente
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Parcialmente
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	47,35% ⁴

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

² Evento 55.45, fl. 01.

³ Apesar de atraso no recolhimento de parte dos requisitórios (evento 55.45, fl. 22).

⁴ Após ajustes efetuados pela Fiscalização (evento 55.45, fl. 26).



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%)	27,46%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	100%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Prejudicado
ENSINO – Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	71,36%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	33,65%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, §1º, da Resolução 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos eventos 24.11 (1º Quadrimestre) e 41.13 (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, acompanhando as conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 102), opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

De plano, a diligente Fiscalização constatou que **o superávit orçamentário do exercício em exame não foi suficiente para reverter o déficit financeiro proveniente do exercício anterior** (evento 55.45, fls. 16/17).

Ademais, observou-se que, apesar de os dados informados pela Prefeitura ao Sistema AUDESP tenham indicado que houve a diminuição do déficit financeiro de R\$ 26.474.704,28 para R\$ 10.343.770,32, houve registros contábeis indevidos de valores no ativo da Prefeitura, os quais, ao serem excluídos do balanço patrimonial, fazem com o déficit financeiro em 31/12/2021 tenha sido, na realidade, de **R\$ 37.762.870,78**.

Em consequência do resultado financeiro negativo, houve a insuficiência de recursos disponíveis para o total pagamento das dívidas de curto prazo, o que fica demonstrado pelo baixíssimo Índice de Liquidez Imediata de 0,47 (evento 55.45, fls. 18).



Agravam ainda o cenário negativo das contas públicas municipais as diversas **irregularidades constatadas quanto ao controle e recolhimento de encargos sociais** (evento 55.45, fls. 22/24), a saber:

- i) ausência de recolhimento integral dos encargos previdenciários relativos ao mês de fevereiro/2021, com diferença de R\$ 64.579,43 a menor;
- ii) pagamento em atraso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) das competências de janeiro e fevereiro de 2021, gerando despesas de mora no valor de R\$ 50.335,88;
- iii) os valores referentes aos recolhimentos do FGTS devidos e não pagos em 2020 continuaram sem quitação em 2021 e sequer foram objeto de acordo para parcelamento, totalizando o montante de R\$ 6.190.466,99;
- iv) ausência de pagamento de parcelas vencidas em janeiro e fevereiro do exercício 2021 de parcelamento realizado perante o INSS, as quais somente foram quitadas em 08/02/2022; e
- v) controle precário dos acordos de parcelamentos de débitos do FGTS, impossibilitando a aferição da regularidade do pagamento das parcelas de cada um deles.

Em sua defesa, a Municipalidade, em síntese, aponta medidas saneadoras adotadas, em sua maioria, no exercício 2022.

Entretanto, embora necessário para a correção do quadro de inadimplência, os recolhimentos em exercícios posteriores não afastam as impropriedades verificadas, em razão do princípio da anualidade a que se sujeitam as contas públicas.

Já sob a ótica do **IEG-M/TCESP – Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, apesar de ter sido objeto de recomendação deste Tribunal de Contas por ocasião das contas municipais de **2016** (TC-4294.989.16-5, trânsito em julgado em 08/04/2020), o desempenho de Ibiúna se manteve, pelo terceiro ano consecutivo, no pior patamar possível (nota “C” – baixo nível de adequação).

Aliás, como se vê pelo quadro reproduzido abaixo, a Administração obteve a pior classificação em seis de um total de sete áreas analisadas, afastando-se dos padrões ideais de uma boa gestão.



INDICADOR TEMÁTICO	2018	2019	2020	2021
IEG-M:	C+ ↑	C ↓	C ↓	C ↑
i-PLANEJAMENTO:	C+ ↓	B ↑	B ↓	C ↓
i-FISCAL:	C ↓	C+ ↑	C ↓	C ↑
i-EDUC:	B ↑	C ↓	C ↓	C ↑
i-SAÚDE:	B ↑	C ↓	C ↓	C ↑
i-AMB:	B ↑	C ↓	C ↓	C ↓
i-CIDADE:	B+ ↑	C ↓	C ↑	C+ ↑
i-GOVTI:	C ↑	C ↓	C ↑	C

Reforça-se que, 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. Um índice da envergadura do IEG-M não se presta ao mero diagnóstico das deficiências, de modo que 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.

Sobre o tema, o posicionamento deste Parquet de Contas encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.17:

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).

Em especial, no tocante à **gestão do ensino municipal**, o indicador i-Educ, a exemplo do IEG-M, se manteve, pelo terceiro ano consecutivo, no insatisfatório patamar “C”, diante de falhas apontadas pela Fiscalização (evento 55.45, fls. 35/36), tais como: *i*) a Prefeitura Municipal informou que há alunos de creche que possuem deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, mas não houve Atendimento Pedagógico Especializado (APE) na Rede Municipal de Ensino; *ii*) nenhum estabelecimento do Ensino Fundamental possuía laboratório de informática; *iii*) nem todas as escolas estavam adaptadas para receber crianças com deficiência; *iv*) nenhum estabelecimento de ensino da rede pública



municipal possuía Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente no ano de 2021; e v) havia unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2021.

Ademais, a Fiscalização apontou **déficit de vagas no Ensino Infantil municipal**, com 196 crianças na fila de espera por creches no exercício 2021, o que representa 14,95% da demanda por vagas (evento 55.45, fls. 34/35). Trata-se de falha reincidente, que foi objeto de recomendação desta Corte no âmbito da prestação de contas de 2016.

A oferta irregular de ensino configura crime de responsabilidade, na forma do art. 208, §2º da Constituição. Vale lembrar que é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁵ que fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como 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 Federal. Nessa esteira, destaca-se que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de ensino caracteriza omissão administrativa que desafia direito social garantido pela CF (art. 6º, 205 e 208, IV, e §§1º e 2º), bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, I, da Lei nº 9.394/1996).

O reiterado baixo desempenho foi observado também em relação ao **indicador i-Saúde**, com a manutenção da pior nota possível desde 2019, em razão de irregularidades consignadas no Relatório da Fiscalização (evento 55.45, fls. 45/46), dentre as quais se destacam: *i)* nenhuma unidade de saúde do município possuía AVCB vigente em 2021; *ii)* nem todas as unidades de saúde possuíam alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária; *iii)* todas as unidades de saúde necessitavam de reparos em dezembro de 2021; e *iv)* o Município não possuía Plano de Carreira, Cargos e Salários específico elaborado e implantado para seus profissionais de saúde.

Já sob a dimensão do **planejamento**, o índice setorial regrediu da nota “B” (efetiva), obtida em 2020, para o patamar “C” em 2021, cenário que denota a involução da Prefeitura no setor.

⁵ 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.



Dentre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do índice (evento 55.45, fls. 04/05), destacam-se: *i)* não houve estudo para elaboração/definição dos programas, ações, metas e indicadores do PPA, o que dificulta o atendimento do artigo 1º da LRF; *ii)* nem todos os indicadores do PPA eram mensuráveis e estavam coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas; *iii)* não havia estrutura administrativa voltada para o planejamento em 2021; e *iv)* a Prefeitura não elaborou o Plano Diretor Municipal.

Saliente-se que o índice municipal de planejamento é responsável por medir a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, ou seja, o cuidado tomado pelo Executivo municipal nas fases do planejamento e execução dos gastos à luz dos princípios caros à condução das finanças públicas (responsabilidade, transparência, planejamento e equilíbrio).

Destaca-se, ainda, disposição expressa em Manual editado por este Tribunal de Contas⁶ acerca da essencialidade do adequado planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da ordem jurídica, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **IEG-M** – desempenho insatisfatório da gestão das políticas públicas municipais, com o IEG se mantendo, pelo terceiro ano consecutivo, no pior patamar possível (nota “C” – baixo nível de adequação) em 2021 (REINCIDÊNCIA);
2. **Item A.2** – queda de desempenho do indicador i-Planejamento, que regrediu da nota “B” (efetiva), obtida em 2020, para o patamar “C” em 2021, diante de falhas constatadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA);
3. **Itens B.1.2 e B.1.3** – o superávit orçamentário do exercício em exame não foi suficiente para reverter o déficit financeiro proveniente do exercício anterior (que, após ajustes efetuados pela Fiscalização em razão de registros contábeis indevidos, aumentou para R\$ 37.762.870,78);
4. **Item B.1.6** – ausência de recolhimento integral dos encargos previdenciários relativos ao mês de fevereiro/2021, com diferença de R\$ 64.579,43 a menor;
5. **Item B.1.6** – pagamento em atraso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) das competências de janeiro e fevereiro de 2021, gerando despesas de mora no valor de R\$ 50.335,88;
6. **Item B.1.6** – os valores referentes ao recolhimento do FGTS devidos e não pagos em 2020 continuaram sem

⁶ Manual: Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais. Edição 2021. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>.



ser quitados em 2021 e sequer foram objeto de acordo para parcelamento, totalizando um valor devido de R\$ 6.190.466,99;

7. **Item B.1.6.1** – ausência de pagamento de parcelas vencidas em janeiro e fevereiro do exercício 2021 de parcelamento realizado perante o INSS, as quais somente foram quitadas em 08/02/2022;
8. **Item B.1.6.2** – controle precário dos acordos de parcelamentos de débitos do FGTS, impossibilitando a aferição da regularidade do pagamento das parcelas de cada um deles;
9. **Item C.1.3** – demanda por vagas em creches não atendida (REINCIDÊNCIA);
10. **Item C.2** – o indicador i-Educ se manteve, pelo terceiro ano consecutivo, no insatisfatório patamar “C”, diante de falhas apontadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA); e
11. **Item D.2** – falhas na gestão da saúde municipal, ensejando a manutenção do indicador i-Saúde na pior nota possível desde 2019 (REINCIDÊNCIA).

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** – aprimore o Sistema de Controle Interno, de forma a atender plenamente aos art. 31 e 74, da Constituição Federal;
2. **Item A.2.1** – corrija as irregularidades apontadas em Fiscalização Ordenada quanto ao serviço de Ouvidoria;
3. **Itens A.2.2 e A.2.3** – dê andamento às obras paralisadas no Município, assegurando-se da qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas para a sua realização;
4. **Itens B.1.4, B.1.5.1 e B.1.5.2** – aperfeiçoe o controle e contabilização da dívida de longo prazo, em especial, das dívidas judiciais;
5. **Item B.1.5.2** – cumpra o prazo para o pagamento de requisitórios de baixa monta, previsto no art. 535, §3º, inciso II, do Código de Processo Civil;
6. **Item B.1.9.1** – contabilize corretamente as despesas de pessoal;
7. **Item B.1.10** – adote providências no sentido de assegurar que os cargos em comissão se restrinjam às atribuições de direção, chefia ou assessoramento e sejam preenchidos por servidores com nível de escolaridade compatível com o desempenho dessas funções;
8. **Itens B.1.10 e G.2** – preste tempestivamente informações ao Sistema AUDESP;
9. **Itens B.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
10. **Item B.3.2** – estabeleça em lei critérios objetivos para concessão de benefícios fiscais;
11. **Item B.3.3** – observe a ordem cronológica de pagamentos;
12. **Item C.1.3** – cumpra o piso nacional mínimo do magistério público da educação básica e implemente os serviços social e de psicologia educacional na rede pública escolar, nos termos da Lei 13.935/2019;
13. **Item C.2.1** – sane as irregularidades constatadas em Fiscalização Operacional realizada em unidades de ensino municipais;
14. **Item D.1.1.5** – cumpra rigorosamente as normas vigentes sobre licitações e contratos;



15. **Itens D.2.1.1 e D.2.1.2** – sane as irregularidades constatadas em Fiscalizações Remotas realizadas no Hospital Municipal, na Unidade de Vigilância Epidemiológica e em Ponto de Vacinação;
16. **Item G.1.1** – cumpra rigorosamente a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), corrigindo as falhas apontadas pela Fiscalização;
17. **Item H.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
18. **Item H.3** – atenda à Lei Orgânica, Instruções e recomendações deste Tribunal de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º⁷, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 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 709/1993¹⁰.

Tendo em vista a **falta de AVCB** em estabelecimentos de ensino e de saúde municipais (evento 55.45, fls. 36 e 45), 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.

É o parecer.

São Paulo, 06 de setembro de 2023.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-47

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.

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.

