

Processo nº:	TC-004387.989.23-9
Prefeitura Municipal:	Américo Brasiliense
Prefeito (a):	Dirceu Brás Pano
População estimada¹:	33.019
Porte do Município²:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)³:	R\$ 152.876.375,83
Exercício:	2023
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 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	- 10,65%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Déficit orçamentário amparado em superávit financeiro anterior?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	7,52%
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
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Não se aplica
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim

¹ Evento 42.57, fl. 03

² Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

³ Evento 42.57, fl. 03.



LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	57,30%
LRF - Atendido o artigo 21, I, da LRF?	Sim
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, CF (mínimo 25%)	28,05%
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?	Não se aplica
ENSINO - Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70%)	82,12%
ENSINO - Fundeb: Complementação União VAAT Despesa Capital (mínimo 15%)	Não se aplica
ENSINO - Fundeb: Complementação União VAAT - Aplicado no mínimo o Indicador para Educação Infantil (IEI)?	Não se aplica
SAÚDE - Aplicação na Saúde (limite mínimo de 15%)	46,14%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Prefeitura Municipal foram objeto de Acompanhamento Semestral, com base nos subitens 1.3.2 e 4.5.2.2 da Ordem de Serviço SDG 01/2023⁴, cujas ocorrências apuradas pela Fiscalização foram anotadas no **evento 19.23**, 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 douta Assessoria Técnico-Jurídica (evento 97), opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, uma vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados.

⁴ 1.3.2. Acompanhamento Quadrimestral ou Semestral de Prefeituras Municipais – fiscalização quadrimestral ou semestral do exercício em curso, observando-se os modelos de relatórios pertinentes, abrangendo itens específicos predeterminados (obrigatórios) e outros eventualmente escolhidos pela Fiscalização (elegíveis), devendo-se seguir as orientações constantes do item 4.5 desta Ordem de Serviço.

4.5.2.1 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Crítico” serão fiscalizadas quadrimestralmente, sendo a fiscalização do 1º quadrimestre e a do fechamento do exercício realizadas de forma híbrida, e a do 2º quadrimestre, preferencialmente, de forma remota.

4.5.2.2 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Alto” serão fiscalizadas semestralmente, sendo a fiscalização do 1º semestre realizada, preferencialmente, de forma remota e a do fechamento do exercício realizada de forma híbrida.

4.5.2.3 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Moderado” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade ordinária e de forma híbrida.

4.5.2.4 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Baixo” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade ordinária e preferencialmente de forma remota.

4.5.2.5 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Muito Baixo” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade de validação e preferencialmente de forma remota.



De plano, constatou-se que a execução orçamentária do exercício 2023 produziu **déficit orçamentário de R\$ 17.070.356,67** (10,65% das receitas municipais), que não se encontrava totalmente amparado em superávit financeiro do exercício anterior, **acarretando um antes inexistente déficit financeiro**, não obstante a Prefeitura ter sido alertada tempestivamente, por seis vezes, por este Tribunal de Contas sobre os desajustes em sua execução orçamentária (evento 42.57, fls. 39/ 41).

Tratando-se de déficit orçamentário desprovido de suporte financeiro advindo do exercício anterior, acarretou, por consequência, a insuficiência de recursos disponíveis para o total pagamento das dívidas de curto prazo, o que fica demonstrado pelo baixo Índice de Liquidez Imediata de 0,79 (evento 42.57, fls. 41/42).

No que tange às despesas de pessoal, observou-se que os gastos laborais **ultrapassaram o limite previsto no art. 20, inc. III, alínea 'b', da LRF**, alcançando o percentual de **57,30%** no último quadrimestre de 2023, após a inclusão pela Fiscalização dos gastos com a contratação terceirizada de profissionais de saúde para a prestação de serviços médicos (evento 42.57, fls. 47/48).

Ainda que não houvesse tal inclusão, o percentual de despesas de pessoal seria de 54,55%, igualmente extrapolando o limite estabelecido na LRF.

Trata-se de falha reincidente, que foi motivo para emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas municipais de **2019** (TC-4713.989.19, trânsito em julgado em 11/03/2022) sendo também objeto de recomendação deste Tribunal de Contas naquela ocasião.

Não obstante, em que pese o entendimento externado pela douta Assessora Técnica de que assistiria razão à Prefeitura ao contestar o prazo considerado pela Fiscalização para a recondução dos gastos com pessoal, que, conforme previsão do art. 23 da LRF, é de dois quadrimestres (evento 97.1, fls. 03), no entendimento deste Ministério Público de Contas, o atendimento à regra de recondução aos limites de despesa com pessoal, no exercício seguinte, não tem força saneadora para fins de emissão do parecer prévio favorável referente ao exercício em que o teto fora ultrapassado.



Admitir a tese de que apenas a ausência de retorno ao patamar legal seria causa determinante da rejeição dos demonstrativos certamente enfraqueceria o propósito da LRF de garantir o equilíbrio nas contas públicas, permitindo, ainda, a transferência para a administração posterior da obrigatoriedade de reorganizar os gastos, e isentando de qualquer responsabilidade o gestor causador do descontrole.

Dito de outro modo, condicionar a reprovação de uma gestão à falta de medidas corretivas em exercício posterior violaria frontalmente o princípio da anualidade orçamentária (art. 165, III e §2º, c.c. art. 167, I, ambos da CF, e arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964), uma vez que o ato praticado num dado período seria apreciado à luz de medidas administrativas adotadas no ano subsequente.

Já sob a ótica do **IEG-M/TCESP – Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, apesar de ter sido objeto de advertência deste Tribunal de Contas por ocasião das contas municipais de **2019**, o desempenho de Américo Brasiliense 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 as duas piores classificações em seis de um total de sete áreas analisadas em 2023, permanecendo distante dos padrões referenciais de efetividade na gestão municipal monitorados pelo Tribunal de Contas paulista, em que pese o Prefeito Municipal, Sr. Dirceu Brás Pano, já se encontrar em seu sétimo ano de mandato.

EXERCÍCIOS	2020	2021	2022	2023
IEG-M	C+	C	C	C
i-Planejamento	C+	C	C	C
i-Fiscal	B	C+	B	C
i-Educ	B	B	B	B
i-Saúde	B	C	C	C
i-Amb	C	C	C	C
i-Cidade	C+	C	C	C
i-Gov-TI	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. O 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.



No mais, há de se destacar que a 1ª Edição do IEGM/TCESP foi lançada em outubro de 2014, contando com a participação dos 644 jurisdicionados municipais do Estado de São Paulo. Assim, este Ministério Público de Contas entende que o período de mais de oito anos, decorrido entre o início da avaliação e o exercício 2023, foi – ou deveria ter sido – suficiente para que os gestores se adequassem a essa ferramenta de medição da efetividade da gestão, o que possibilita que o controle externo adote efetivamente o IEG-M como fator balizador da aprovação das contas municipais, evoluindo da mera verificação da conformidade legal das contas públicas para uma avaliação dos resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

Sobre o tema, o posicionamento deste Parquet de Contas encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.17⁵:

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 ao **planejamento municipal**, o indicador i-Planejamento se manteve, a exemplo do IEG-M, no insatisfatório patamar “C” pelo terceiro ano consecutivo. Dentre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do índice em 2023 (evento 42.57, fls. 11/17) destacam-se:

- i) o Anexo de Metas Fiscais não integra a LDO, nos termos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ii) Não houve avaliação da implementação dos programas finalísticos em relação a seus indicadores, objetivos e metas;
- iii) a menor parte dos indicadores são mensuráveis e estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas; e
- iv) o PPA não incorporou nenhum plano setorial.

⁵ 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 site oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



Corroborar o cenário de graves deficiências no planejamento municipal a constatação de que o Município promoveu abertura de créditos adicionais e transferências, remanejamentos e/ou transposições **em percentual equivalente a 32,64% do valor fixado para o exercício** (evento 42.57, fls. 39/40), muito superior à inflação oficial registrada no período, que se limitou a 4,62%⁶, em redesenho desproporcionalmente alto que afronta os Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015, bem como desobedece a ampla jurisprudência deste Tribunal de Contas.

De igual forma, o **indicador i-Saúde** vem se mantendo na pior faixa de classificação possível desde 2021, diante de irregularidades apontadas pela Fiscalização (evento 42.57, fls. 20/23), tais como o fato de nenhum dos 22 estabelecimentos de saúde sob gestão municipal possuir Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente em 2023.

Contribuem ainda para o juízo desfavorável à aprovação das contas municipais a pluralidade de falhas reincidentes, as quais foram objeto de advertências no âmbito das contas municipais de **2019**:

- i) falta de fidedignidade dos dados prestados ao sistema AUDESP/IEG-M; e
- ii) existência de cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, em afronta ao art. 37, inc. V, da Constituição Federal; e
- iii) descumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à transparência das informações, diante de irregularidades como o descumprimento do prazo legal para publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e da falta de divulgação em tempo real de todas as receitas arrecadadas e despesas executadas, bem como de informações completas referentes ao pagamento de diárias/adiantamentos e passagens.

⁶ IPCA acumulado no ano de 2023, conforme dados do IBGE.



Frise-se ser entendimento consolidado nas Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas - OI MPC/SP nº 02.16⁷, que a constatação de reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção, concorre para a emissão de parecer desfavorável.

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 a manutenção do IEG-M no pior patamar possível (nota “C” – baixo nível de adequação) pelo terceiro ano consecutivo (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.1** – o indicador i-Planejamento se manteve, pelo terceiro ano consecutivo, no insatisfatório patamar “C”, diante de irregularidades constatadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA);
3. **Itens B.2, B.4, C.1.5.1, C.2.1 e E.2** – falta de fidedignidade dos dados prestados ao sistema AUDESP/IEG-M (REINCIDÊNCIA);
4. **Item B.4 e B.4.1** – o indicador i-Saúde vem se mantendo na pior faixa de classificação possível desde 2021, diante de falhas apontadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA);
5. **Item C.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias no transcorrer do exercício, correspondente a 32,64% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015) (REINCIDÊNCIA);
6. **Itens C.1.1, C.1.2 e C.1.3** – déficit orçamentário de 10,65% que não se encontrava totalmente amparado em superávit financeiro do exercício anterior, acarretando um antes inexistente déficit financeiro e a insuficiência de recursos disponíveis para o total pagamento das dívidas de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,79) (REINCIDÊNCIA);
7. **Item C.1.9.1** – extrapolação do limite de 54% da RCL com despesas de pessoal, previsto no art. 20, inc. III, alínea ‘b’, da LRF (REINCIDÊNCIA);
8. **Item C.1.10** – existência de cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, em afronta ao art. 37, inc. V, da Constituição Federal (REINCIDÊNCIA); e
9. **Item E.1** – descumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à transparência das informações, diante de irregularidades como o descumprimento do prazo legal para publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e da falta de divulgação em tempo real de todas as receitas arrecadadas e despesas executadas, bem como de

⁷ OI-MPC/SP nº 02.16: Concorre para emissão de parecer desfavorável a reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.
Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>



informações completas referentes ao pagamento de diárias/adiantamentos e passagens (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.4** – sane as irregularidades constatadas em Fiscalizações Ordenadas realizadas no exercício em exame;
2. **Item A.5** – adote providências no sentido de cumprir as recomendações feitas pelo controle interno;
3. **Itens B.2, B.3.1, B.3.2, B.5, B.5.1, B.5.2, B.6 e B.7** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
4. **Item C.1.4** – envide esforços no sentido da redução da dívida de longo prazo;
5. **Item C.1.5.1** – contabilize corretamente as dívidas de precatórios;
6. **Item C.1.5.2** – aprimore o controle dos requisitórios de baixa monta devidos pelo Município;
7. **Item C.2.2** – defina critérios objetivos para o contingenciamento de despesas, bem como publique as justificativas para descumprimentos da ordem cronológica de pagamentos;
8. **Item D.1.2** – adote medidas visando a habilitação do Município ao recebimento da complementação VAAR;
9. **Item F.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
10. **Item F.2** – atenda às Instruções e recomendações exaradas pela Corte de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º⁸, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁹, sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹⁰, para fins de **monitoramento**.

⁸ 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.

⁹ 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)

¹⁰ 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.



Vale 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 709/1993¹¹.

No mais, tendo em vista a **falta de AVCB** em unidades de **ensino** e de **saúde** municipais (evento 42.57, itens A.4 e B.4), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹² e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹³, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que forem cabíveis.

É o parecer.

São Paulo, 28 de março de 2025.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-47

¹¹ 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.

¹² Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹³ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

