

Processos nº:	TC-18621.989.25-0 e TC-19033.989.25-2
Contratante:	Prefeitura Municipal de Santa Branca
Contratado(a):	Trust Music Produções Artísticas Ltda.
Objeto:	Contrato nº 30/2025 – Inexigibilidade de licitação
Em exame:	Contrato e Acompanhamento da Execução Contratual

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Tratam os autos do Contrato nº 30/2025, por Inexigibilidade de Licitação, entre a Prefeitura Municipal de Santa Branca e a empresa Trust Music Produções Artísticas Ltda., com objetivo de “apresentação da dupla sertaneja Rio Negro e Solimões na 39ª Expo FASBRA 2025 no dia 25 de maio de 2025”, pelo valor de R\$ 380.000,00 (TC-18621.989.25-0).

Em conjunto, analisa-se o acompanhamento da execução contratual (TC-19033.989.25-2).

A Fiscalização, a cargo da UR-07, elaborou relatório sobre a matéria sem apontamentos irregulares, no entanto, ressaltou a situação do alto vulto da contratação em cotejo com os índices insatisfatórios da Municipalidade no IEG-M em setores primordiais (eventos 21.2 e 70.1 do TC-18621.989.25-0). Com relação ao acompanhamento da execução, igualmente concluiu pela regularidade (evento 14.13 do TC-19033.989.25-2)

Notificadas as interessadas, a empresa contratada (evento 56 do TC-18621.989.25-0) e a Prefeitura contratante (evento 57 do TC-18621.989.25-0) apresentaram justificativas e documentos que entenderam pertinentes.

Eis o estágio de maturação processual em que vêm os autos ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o breve relato.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que, no processo destinado ao acompanhamento da execução contratual, o Ministério Público de Contas pugnou pelo prosseguimento do feito, considerando os elementos então submetidos à análise (evento 19.1 do TC-19033.989.25-2). No entanto, no exame do processo principal da contratação, a análise mais detida das circunstâncias que envolveram a celebração do ajuste revelou elementos relevantes acerca da legitimidade da despesa e de sua compatibilidade com as prioridades da Administração Municipal, os quais demandam esclarecimentos adicionais.

No mérito, o *Parquet* de Contas crê que o controle externo exercido por essa e. Corte de Contas não deve se restringir à aferição do cumprimento formal dos limites constitucionais e legais, alcançando igualmente a verificação da legitimidade, economicidade e razoabilidade das escolhas administrativas, notadamente quando envolvem despesas discricionárias que trazem consigo elevado custo de oportunidade na realidade socioeconômica em que se inserem.

No caso concreto, o contrato no valor de R\$ 380.000,00 destinou-se à contratação da dupla Rio Negro & Solimões para apresentação na 39ª Expo FASBRA – Feira Agro Artesanal de Santa Branca, realizada entre os dias 22 e 25 de maio de 2025. Todavia, a análise da legitimidade da despesa não pode ser realizada de forma isolada. O ajuste integra um conjunto de contratações promovidas para o mesmo evento festivo, no âmbito do qual foram celebrados outros contratos para apresentações artísticas, de modo que as despesas com shows totalizaram R\$ 1.140.000,00 (um milhão, cento e quarenta mil reais).

Trata-se, portanto, de uma destinação de recursos públicos relativamente expressiva, cuja legitimidade deve ser apreciada à luz da realidade administrativa do Município e das prioridades constitucionais que orientam a atuação da Administração Pública. Sob essa perspectiva, a situação da municipalidade revela-se preocupante.

Conforme demonstram os indicadores recentes do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), a Administração apresenta histórico persistente de desempenho insatisfatório justamente nas áreas que materializam direitos fundamentais da população:

EXERCÍCIO	2021	2022	2023	2024
IEG-M	C ↓	C ↑	C ↓	C ↑
Planejamento (i-Plan)	C ↓	C ↑	C ↓	C ↑
Gestão Fiscal (i-Fiscal)	B ↓	B ↓	B ↑	B+ ↑
Educação (i-Educ)	C ↓	C+ ↑	C+ ↑	C ↑
Saúde (i-Saúde)	C ↓	C ↑	C	C+ ↑
Meio Ambiente (i-Amb)	C	C	C ↑	C ↑
Proteção dos Cidadãos – Defesa Civil (i-Cidade)	C ↓	C ↑	C ↓	C ↑
Tecnologia (i-Gov TI)	C ↑	C ↓	C ↑	C ↑

Em outras palavras, ao longo de quatro exercícios consecutivos o Município permaneceu sem alcançar sequer o conceito "B" nas três áreas finalísticas diretamente relacionadas à prestação de serviços públicos essenciais (**educação, saúde e meio ambiente**), mantendo desempenho classificado entre os menores níveis de efetividade aferidos pelo TCE-SP.

Nesse contexto, a baixa efetividade retratada pelo IEG-M não constitui dado meramente abstrato. O relatório de fiscalização das contas de 2024 (TC-4057.989.24-6, última auditoria realizada pelo TCE-SP na Prefeitura de Santa Branca) identificou deficiências concretas na execução das políticas públicas municipais, algumas delas persistentes de exercícios anteriores, a revelar necessidades que reclamavam a atenção da Administração.

Na área da Educação, por exemplo, o Município permaneceu com conceito "C" no i-Educ e **não cumpriu o piso nacional do magistério**, cujo valor, em 2024, era de R\$ 4.580,57, enquanto o piso municipal correspondia a R\$ 3.832,00. A própria Controladoria Municipal identificou **40 ações judiciais relacionadas ao piso do magistério**, estimando que delas poderia resultar **passivo judicial da ordem de R\$**

3.020.991,58 (evento 18.55 do TC-4057.989.24).

Também foram constatadas **deficiências na infraestrutura das unidades escolares**, além de problemas relacionados à **merenda e ao transporte escolar** (evento 18.55 do TC-4057.989.24).

Não se trata, ademais, de situação inteiramente nova: recomendações expedidas nas contas de exercícios anteriores para correção de impropriedades nas escolas e creches permaneciam sem atendimento. No caso, resta evidente a existência de necessidades educacionais prementes e de obrigações cuja regularização poderiam aliviar as finanças futuras do Município.

Registre-se, por ser oportuno, que o Prefeito de Santa Branca, sr. Adriano Marchesani Levorin, atualmente no seu segundo mandato, chefia o Poder Executivo Municipal desde 2021.

Aprofundando os problemas enfrentados pela gestão municipal nos exercícios anteriores com relação à saúde, verifica-se que, em 2023, a Fiscalização já registrava que o Município apresentava conceito “C” no **i-Saúde**, em estagnação nos três últimos exercícios, e que o **gasto anual por habitante na área era quase 20% inferior à média dos 644 municípios paulistas**. Além disso, todas as unidades municipais necessitavam, em maior ou menor grau, de **manutenção predial**, mas não havia previsão na LOA para reforma, ampliação ou construção de unidade de saúde.

Mais grave, havia **desabastecimento superior a um mês de 35 dos 146 medicamentos** integrantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais, correspondentes a 24% dos itens. Também foram constatados problemas de infraestrutura e de controle de estoque no Pronto Atendimento Municipal (evento 23.60 do TC-4149.989.23-8, fls. 46/47).

Na seara ambiental, o relatório das Contas da Prefeitura de Santa Branca de 2023 evidenciou que **o tratamento de esgoto alcançava apenas 4,40% da população e**

apenas **50,38% dela era atendida com abastecimento de água** (evento 23.60 do TC-4149.989.23-8, fls. 59/60).

Dessa forma, ao nosso sentir, a discricionariedade administrativa não pode eliminar o dever de realizar escolhas coerentes com as necessidades concretamente diagnosticadas no território. A liberdade para definir a conveniência e oportunidade dos gastos encontra limite na própria finalidade pública, impondo-se ao gestor a observância de uma adequada **prioridade alocativa** dos recursos disponíveis.

Configura-se como irregular e abusiva a priorização de despesa discricionária em detrimento de despesas obrigatórias inadiáveis, a exemplo do piso remuneratório dos profissionais da educação, cujo descumprimento pelo Município de Santa Branca tem sido judicializado. O desembolso de recursos escassos com shows e festividades implica desfinanciamento de políticas públicas fiscalmente incompressíveis. Nesse contexto, merece reflexão a realização do gasto em cotejo com o conceito de **custo de oportunidade** inerente à aplicação dos recursos públicos.

Quanto maior o vulto de uma determinada despesa e mais prementes as mais diversas necessidades existentes no Município que com ela concorrem, maior é a relevância dessa escolha. Recursos empregados em atrações artísticas deixam, necessariamente, de estar disponíveis para o enfrentamento de demandas concretas da população, seja mediante a execução de políticas públicas ainda não implementadas, a realização de investimentos capazes de ampliar ou qualificar a prestação dos serviços, a geração de infraestrutura e oportunidades econômicas, seja, ainda, para a regularização de obrigações e redução de passivos que oneram as finanças municipais.

Nos termos do art. 70 da CF/1988, a análise da legitimidade do gasto, portanto, não pode se limitar à verificação de sua possibilidade formal, devendo considerar também aquilo que a Administração deixou de realizar ao eleger aquela despesa em detrimento de outras finalidades potencialmente mais relevantes e duradouras para a coletividade.

É precisamente nesse contexto que a opção do Município por destinar, no conjunto das contratações realizadas para a 39ª Expo FASBRA, R\$ 1.140.000,00 à contratação de atrações artísticas revela-se incompatível com os princípios da legitimidade, da moralidade administrativa, da eficiência e da razoabilidade.

A situação retratada nos autos guarda perfeita correspondência com a preocupação externada por esta Corte no Alerta emitido em 8/10/2022, aprovado por unanimidade do Tribunal Pleno, segundo o qual as despesas com shows artísticos poderão ser consideradas ilegítimas quando comprometerem a oferta de serviços públicos essenciais ou evidenciarem a priorização de gastos discricionários em detrimento de investimentos prioritários:

“8/10/2022 – SÃO PAULO – O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) emitiu alerta endereçado aos responsáveis por órgãos públicos estaduais e municipais, no qual afirma que as despesas com dinheiro em shows artísticos, caso comprometam os serviços essenciais, poderão ser consideradas ilegítimas.

De caráter preventivo, a recomendação prevê que as despesas com shows e contratações artísticas não podem ocorrer quando comprometem a oferta de serviços públicos essenciais (Educação, Saúde e Saneamento Básico), ou quando contribuem para o desequilíbrio fiscal das contas públicas.

O alerta se dá em função do aumento de casos de jurisdicionados que realizaram despesas discricionárias com festejos em detrimento de investimentos prioritários determinados pela Constituição e pelas leis. O TCE também considerará ilegítima as despesas na hipótese de o ente estar em situação de calamidade pública decretada.

A notificação emitida pela Corte, fruto de recomendação feita pelo Ministério Público de Contas junto ao TCESP, foi aprovada pela unanimidade do Colegiado.

O descumprimento das exigências poderá ensejar aplicação da multa prevista no inciso II do artigo 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, comunicação ao Ministério Público do Estado, sem prejuízo de outras providências que forem determinadas no exame das Contas Anuais.” (grifos acrescidos)

Da mesma forma, a contratação em apreço destoa do entendimento recente dos Tribunais Superiores. Convém trazer à baila, nesse aspecto, o paradigmático precedente

do Superior Tribunal de Justiça no caso da Festa da Banana em Teolândia-BA.

No caso mencionado, foi prevista a possibilidade do controle dos atos administrativos (mesmo os discricionários) quando a alocação de receitas do ente federativo se afastar dos princípios presentes no ordenamento jurídico, senão vejamos:

Importante esclarecer, inicialmente, que os atos administrativos submetem-se ao controle jurisdicional justificado, inclusive, pelo sistema de freios e contrapesos estabelecido na Constituição Federal, que viabiliza o controle das atividades de poder por cada um deles respectivamente, de forma a evitar abusos no exercício de qualquer esfera.

A atuação da Administração Pública, no que se refere à alocação de recursos para as diversas necessidades e demandas da população, conta, sim, com margem de discricionariedade, de forma a permitir que o gestor público, em contato direto com as circunstâncias experimentadas, possa identificar a conveniência e oportunidade dos gastos.

Contudo, é inegável que a sua atuação se submete às normas consagradas no ordenamento jurídico. Sendo assim, a doutrina administrativista mais moderna esclarece a subsunção dos atos administrativos à juridicidade, para inserir a atuação estatal ao Direito como um todo, abarcando não apenas as leis, como também princípios norteadores da administração pública e os direitos fundamentais dos municípios resguardados no texto constitucional.

Assim, tem-se que mesmo atos discricionários, como a alocação de receitas do ente federativo nas diversas necessidades experimentadas pela comunidade, demandam obediência a parâmetros mínimos a respaldar a sua vinculação aos princípios reinantes no ordenamento jurídico pátrio.” (Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3.123/BA (2022/0172196-7). Relator: Ministro Humberto Martins, Presidente. Decisão de 5 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/SiteAssets/documentos/noticias/SLS3123.pdf>. Acesso em: 1º set. 2026., grifos acrescentados)

Nessa toada, a Corte superior igualmente destacou os dados colhidos pela auditoria do Tribunal de Contas dos Municípios baianos como fontes relevantes para atestar que o Município de Teolândia passava por dificuldades nas áreas de saúde e educação, em contraste com o vulto dos valores contratados para shows de entretenimento.

Na decisão do STJ sobre a Festa da Banana na cidade de Teolândia-BA, há



também a menção a ações ajuizadas pelos professores municipais, em analogia muito sintomática com o caso da Prefeitura de Santa Branca-SP, ora em apreço, quanto ao descumprimento do piso nacional do magistério:

*Não se pode fechar os olhos para os **dados públicos estampados no site do Tribunal de Contas dos Municípios, informando que os investimentos em saúde e educação para todo o ano de 2021** girou em torno de cinco milhões de reais, constituindo o gasto pretendido para custear as apresentações artísticas da festa de que ora se cuida, em pouco menos de metade desses recursos de investimento essencial em um ano.*

Não se pode deixar de considerar que os repasses emergenciais para o Município lidar com os danos causados pela tragédia são superados pelos valores dispendidos em único evento festivo, a se realizar em uma cidade de cerca de 20 mil habitantes, que experimenta deficiências de várias ordens em diversos setores de necessidade primeira, principalmente relacionadas a saúde e educação.

*Obter dictum, salienta-se que esta magistrada se depara diariamente com a tramitação de **diversas ações em face do Município de Teolândia, notadamente ajuizadas por professores da municipalidade, que litigam para ter seus direitos** de progressão vertical na carreira garantidos por lei municipal, e obstaculizados em razão da alegada escassez orçamentária, fundamento principal das peças bloqueio nas ações desta natureza. (Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3.123/BA (2022/0172196-7). Relator: Ministro Humberto Martins, Presidente. Decisão de 5 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/SiteAssets/documentos/noticias/SLS3123.pdf>. Acesso em: 1º set. 2026., grifos acrescidos)*

Ao final, o STJ manteve a suspensão do evento – inicialmente deferida pela 1ª Instância e posteriormente afastada pelo TJBA – por força da constatação de que os recursos despendidos eram desproporcionais em face da capacidade financeira da administração municipal, que, naquela ocasião, havia recebido recursos federais para lidar com a situação de emergência causada por chuvas, *in verbis*:

Nesse equilíbrio entre os elementos fáticos trazidos, o dispêndio da quantia sinalizada com o evento, em município de aproximadamente vinte mil habitantes, em situação de emergência decretada, justifica a precaução cautelar da juíza de primeiro grau prolatora da decisão inicial que suspendeu a realização do festival.

Neste ponto, reside, no caso específico dos autos, a constatação de que há lesão à ordem pública e à econômica administrativas, a recomendar a concessão da suspensão pretendida. Cuida-se de gasto deveras alto para

um município pequeno, com baixa receita, no qual, como apontado pelo ministério público da Bahia, o valor despendido com a organização do evento chega a equivaler a meses de serviços públicos essenciais.

[...] Não há, de fato, proporcionalidade entre a condição financeira do município, suas prioridades em termos de serviços públicos e o gasto despendido com o evento, ainda que se considere muito relevante a realização de eventos culturais pelo País. Essa, inclusive, foi a mesma razão que levou esta presidência a decidir de maneira idêntica na SLS 3.099. Pontue-se, em conclusão, que eventuais gastos já adiantados pelo município não constituem fonte de argumento suficiente para autorizar o dispêndio total do evento, porquanto eles podem ser recuperados diante da não realização do show e, evidentemente, nenhuma multa contratual prevalece perante o interesse público maior." (Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3.123/BA (2022/0172196-7). Relator: Ministro Humberto Martins, Presidente. Decisão de 5 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/SLS3123.pdf>. Acesso em: 1º set. 2026., grifos acrescentados)

A *ratio decidendi*, portanto, foi que a discricionariedade administrativa encontra limite na proporcionalidade entre os meios empregados e as finalidades públicas a serem alcançadas, sobretudo quando a Administração, diante de necessidades concretas e relevantes, opta por direcionar parcela expressiva de seus recursos para despesas de caráter recreativo – o que se relaciona diretamente com o contrato ora analisado pelo TCESP.

De igual modo, destaca-se jurisprudência local do TCE-SP, no voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Sidney Beraldo nas contas de 2023 da Prefeitura Municipal de Irapuã, tendo culminado em parecer desfavorável ao município que contratou festividades em meio a dificuldades financeiras e má atuação em áreas essenciais:

Apesar de inserida no âmbito do poder discricionário do Executivo, a realização de gastos com eventos comemorativos em importância muito superior às despesas com investimentos, as quais impactam diretamente na melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, não se mostra consentânea com o princípio constitucional da eficiência.

Ressalto, inclusive, que formulou o Ministério Público de Contas representação tendo, precisamente por objeto, a apuração de possíveis irregularidades cometidas pela Prefeitura Municipal de Irapuã na realização de despesas na contratação de eventos e shows artísticos

também no exercício de 2024 (TC-000544.989.25), a indicar a persistência de gastos em festividades, não obstante a situação financeira igualmente desfavorável apurada naquele exercício (contas de 2024 – TC-3909.989.24-4).

Importante frisar que esta E. Corte de Contas já assinalou aos responsáveis pelos órgãos públicos que tais despesas poderão ser consideradas ilegítimas se comprometerem os serviços públicos essenciais (educação, saúde e saneamento básico) ou se contribuirão para o desequilíbrio fiscal das contas públicas, nos termos do Comunicado da Presidência – Alerta, publicado no DOE de 18-10-22.

Ainda que isoladamente considerados até pudessem ser relevados, como pleiteou a Municipalidade em sustentação oral, no caso, os resultados orçamentários e financeiros deficitários, agravados pela realização de despesas com shows e festividades, em valor superior ao dos investimentos que exigiam os problemas estruturais e administrativos na execução das políticas públicas detectados pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M, não merecem a complacência desta Corte.

*2.8 Diante do exposto, voto pela emissão **de parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Irapuã, relativas ao exercício de 2023. (grifos acrescidos) (trecho do voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Sidney Beraldo acolhido pela Segunda Câmara e, sessão de 23/09/2025 nos autos do TC-00004230.989.23 - Contas de 2023 da Prefeitura Municipal de Irapuã)*

Em síntese, a despesa em exame configura hipótese de uma irregular inversão de prioridades. Em vez de concentrar esforços e recursos na melhoria da efetividade das políticas públicas essenciais, a Administração optou por integrar um conjunto milionário de contratações para a realização de apresentações artísticas em evento festivo. Tal escolha parece evidenciar descompasso entre as prioridades da gestão e as necessidades da população, comprometendo a legitimidade da despesa perante o controle externo.

No caso da Prefeitura de Santa Branca, a conjugação de descumprimento do piso do magistério, baixo nível de tratamento de água e esgoto e desabastecimento de medicamentos essenciais contrasta irremediavelmente com a alegação evasiva da defesa de que a onerosa realização de festividade – com a contratação de shows acima da capacidade financeira local – seria uma estrita opção discricionária do gestor.

Não há discricionariedade para negar resolução para as fragilidades verificadas na educação, saúde e meio ambiente, porque piso remuneratório, dispensação de

medicamentos essenciais e tratamento de água e esgoto não podem ser preteridos e postergados indefinidamente. A legislação fiscal brasileira considera tais obrigações estatais, direta ou indiretamente, como conteúdo necessário de programas de duração continuada do PPA, assim como elas se configuram como despesas não suscetíveis de contingenciamento no âmbito do anexo próprio da LDO. Aludido anexo arrola todas as despesas que correspondem normativamente a obrigações estatais e, como tal, não podem ser fiscalmente reduzidas ou limitadas, independentemente do comportamento da arrecadação estatal, o que implica, no limite, que seu financiamento deve ser assegurado até mesmo mediante dívida pública.

As despesas não contingenciáveis são prioritárias, porque devem ser executadas, ainda que haja frustração de receita, mesmo quando se verifique risco de descumprimento da meta de resultado primário e ainda que o PIB seja negativo em determinado exercício financeiro. No pior dos cenários, elas devem ser financiadas mediante dívida pública, daí porque é possível correlacioná-las com a noção de “mínimo existencial” no âmbito do Direito Financeiro. Por outro lado, o fato de que as despesas obrigatórias devem ser financiadas, se necessário, mediante endividamento não autoriza, de modo algum, o manejo abusivo da gestão da receita tributária, visando à sua redução indiscriminada e potencialmente danosa ao erário.

Tendo isso claro em mente, cabe impugnar a hipótese de que seja “furada a fila” de prioridades normativas durante a execução orçamentária, como se sucede com a realização de dispendiosos shows, enquanto o Município de Santa Branca não paga, como deve, o piso do magistério, tampouco abastece as unidades de saúde com medicamentos essenciais e ainda mantém baixos níveis de tratamento de água e esgoto.

É irregular priorizar despesas discricionárias, passando-as à frente de tais despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento ou dos programas de duração continuada do PPA. Trata-se, portanto, de uma opção fiscalmente ilegítima a escolha por postergar gastos prioritários, porque se verifica nos presentes autos que houve alocação desproporcionalmente alta de recursos públicos nos shows da 39ª Expo

FASBRA 2025. Não se pode ignorar o elevado custo de oportunidade dos dispêndios realizados com tal festividade, sobretudo em face da reduzida capacidade econômico-financeira do Município, bem como em face do inadimplemento das suas obrigações constitucionais e legais nas áreas finalísticas da educação, saúde e meio ambiente.

Despesas nucleares dos programas de duração continuada e/ou despesas insuscetíveis de contingenciamento são as prioridades indiscutivelmente eleitas no bojo das leis do ciclo orçamentário, a exemplo do piso nacional do magistério, da dispensação de medicamentos essenciais e do tratamento de água e esgoto. Vale reiterar que a tais falhas se somam as inconsistências na infraestrutura de instalações prediais de saúde e educação, na merenda e no transporte escolar. Ora, não cabe frustrar a primazia alocativa que ampara tais ações governamentais essenciais, por meio de descumprimentos, desabastecimentos, desassistências e passivos judicializados, entre outras estratégias de inversão de prioridades ao longo da execução do orçamento, para custear shows e festividades onerosos e meramente voluptuários.

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas pugna pela **IRREGULARIDADE** da matéria em apreço, com fulcro no princípio da legitimidade inscrito no *caput* do art. 70 da CF/1988, no alerta emitido por esta Corte de Contas em 08/10/2022 e no precedente do Superior Tribunal de Justiça prolatado nos autos da Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3.123/BA.

São Paulo, 3 de setembro de 2026.

Élida Graziane Pinto
Procuradora do Ministério Público de Contas

/58