

| | |
|--|---------------------------|
| Processo nº: | TC-7325.989.20 |
| Prefeitura Municipal: | Valinhos |
| Prefeito (a): | Lucimara Godoy Vilas Boas |
| População estimada: | 133.169 |
| Porte do Município¹: | Grande |
| Receita Corrente Líquida (RCL)²: | R\$ 705.972.578,31 |
| Exercício: | 2021 |
| 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 | Parcialmente Regular |
| HOUVE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 178/2021? | Não |
| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício | 14,75% |
| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos | 1,74% |
| 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? | Sim |
| ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos? | Sim |
| TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO – Os repasses atenderam ao limite constitucional? | Sim |
| LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame | 35,31% |
| 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%) | 24,48% |
| 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 |

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 71.67, fl. 01.



| | |
|---|--------|
| ENSINO – Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%) | 86,43% |
| SAÚDE – Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%) | 23,54% |

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 29.26 (1º Quadrimestre) e 45.34 (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.

A despeito das conclusões da Assessoria Técnica (evento 128), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

De início, tal juízo é reforçado, ao lado de outras irregularidades, em virtude da **baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**, em consonância com as Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas - OI-MPC/SP nº 02.17³.

O controle externo, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, deve fiscalizar o aspecto operacional da gestão pública para que seja garantida, na forma do art. 165, §10, da CF, “*a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*”, sem que haja qualquer prejuízo para a aferição dos parâmetros patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros.

Nos presentes autos, houve o diagnóstico de que o Município de Valinhos permaneceu em patamar insuficiente, desta vez com **nota geral “C+”**, a penúltima faixa de desempenho instituída pelo IEG-M.

³ 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).

Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>



Além desse resultado global inepto, destacam-se o insuficiente resultado em cinco das sete dimensões abrangidas pelo índice, fato que merece ser contrastado com a condição superavitária da Prefeitura, já que havia margem para alocação adequada de recursos na melhoria dos serviços prestados à população local.

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

Especialmente em relação à **gestão do ensino municipal**, merece destaque o desempenho insuficiente do i-Educ, que declinou ao patamar “C” (baixo nível de adequação), denotando precária efetividade no que concerne ao necessário fortalecimento do setor e tende a configurar afronta ao dever de garantir padrão mínimo de qualidade, a que se refere o art. 206, inc. VII, da Constituição Federal.

Entre as ocorrências apuradas no bojo do sobredito índice, destacam-se a existência de mais de 10% de professores temporários no quadro da Prefeitura; bem como as diversas inadequações estruturais verificadas nas unidades de ensino, algumas sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB vigente e necessitando de reparos (evento 71.67, fls. 42/69).

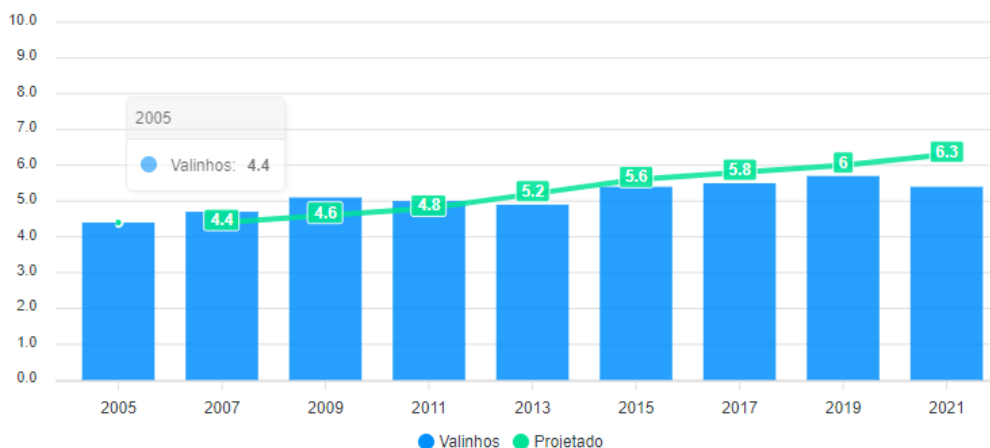
Outro parâmetro que retrata a situação da educação pública consiste nos indicadores que medem o desempenho do corpo discente, tal como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Nesse contexto, consigna-se que, na avaliação de 2021, não fora atingida a meta municipal projetada para o IDEB concernente ao Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais e Anos Finais⁴. Aliás, nos anos finais, o Município apresenta resultado historicamente insuficiente do indicador, conforme dados divulgados no portal do QEduc⁵:

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados> Acesso aos 28/08/2023.

⁵ Disponível em <https://gedu.org.br>. Acesso aos 28/08/2023.



Evolução do IDEB



É igualmente grave o **déficit de 18,94% vagas no ensino infantil - creche** (evento 71.67, fl. 32), sobretudo por ser ocorrência reincidente, tendo sido objeto de determinações, recomendações e advertências na apreciação das contas dos exercícios **2016** (TC-4418.989.16), **2018** (TC-4653.989.18), **2019** (TC-4994.989.19) e **2020** (TC-3342.989.20).

A situação, evidentemente, não encontra amparo constitucional, tendo em vista a atenção diferenciada que a Constituição Federal conferiu à educação, reconhecendo-a, em seus artigos 6º e 205, como direito social, em sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa enumerados no art. 3º, o que exige da Administração Pública atuação mais efetiva para torná-lo real. Ademais, o egrégio Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral⁶ acerca do assunto:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Conquanto a defesa informe que tem buscado aumentar a oferta de vagas (evento 106.1, fls. 55/57), a suposta adoção de medidas e sua eficácia será verificada nas próximas inspeções, não alterando o cenário constatado em 2021, sobretudo por se tratar de matéria reincidente.

⁶ STF, Recurso Extraordinário (RE) 1008166, Tema 548 da repercussão geral. Rel. Min. LUIZ FUX, Plenário, 22.09.2022.



Tampouco podem ser ignoradas as falhas identificadas na **dimensão da saúde municipal (i-Saúde)**, pois, mesmo diante da demanda premente da sociedade no enfrentamento à pandemia da Covid-19, o indicador setorial declinou à faixa que designa gestões caracterizadas “baixo nível de adequação”, o que denota descomprometimento do Executivo para com a garantia de efetividade e qualidade da gestão sanitária.

Nesse contexto, entre as fragilidades que motivaram o baixo desempenho, sobressaem a ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários específico elaborado para os profissionais do setor e a falta de diversos medicamentos de uso contínuo (evento 71.67, fl. 76).

Já na seara dos **recursos humanos**, verificou-se o **excessivo e contumaz pagamento de horas extraordinárias** a servidores que, em 2021, corresponderam a R\$ 9.030.030,24, significando 3,62% da despesa com pessoal (R\$ 249.293.080,78) (evento 58.34, fls. 28/29).

Tais pagamentos contrariam os princípios da eficiência, economicidade e moralidade, além de poderem gerar ônus desnecessário ao erário. Nesse sentido, aliás, manifestou-se este Tribunal de Contas, ao avaliar os demonstrativos da Prefeitura Municipal de Campos Novos Paulista, referente ao exercício 2017 (TC-6322.989.16-1):

Corroborar o juízo negativo sobre as contas, o elevado pagamento de horas extraordinárias a servidores durante o exercício (R\$ 370.496,58), haja vista sua evidente natureza contínua e habitual, em desacordo com o princípio da razoabilidade. Ademais, tal montante representou 3,74% da Despesa com Pessoal, em desacordo com o equilíbrio fiscal pretendido, especialmente porque tais despesas contribuíram para a superação do limite prudencial no último quadrimestre do presente exercício.

Por fim, é inadmissível a **ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros** vigente no exercício 2021 em 46 imóveis ocupados pela Prefeitura Municipal, inclusive unidades de ensino e saúde (em contrariedade à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015, ao Decreto Estadual nº 63.911/2018 e à meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU) (evento 71.67, fls. 26/27).

A mácula não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que se submete a população local, falha grave e que vem sendo rechaçada de forma reiterada pelo Poder Judiciário⁷.

⁷ Ações civis públicas nºs 0005655-45.2015.8.26.0157, 1014631-07.2018.8.26.0161 e 1014095-93.2018.8.26.0161.



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

1. **IEG-M** – baixa efetividade da gestão municipal, evidenciada pela nota do IEG-M (geral) e da maioria dos indicadores temáticos (específicos) em índices baixíssimos;
2. **Item B.1.11.1** – pagamento habitual e excessivo de hora extras (R\$ 9.030.030,24);
3. **Item B.3.1** – ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em diversos imóveis ocupados pela Prefeitura, inclusive em unidades de ensino e de saúde, em violação à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e ao Decreto Estadual nº 63.911/2018;
4. **Item C.1.3** – demanda reprimida na educação infantil (creche), em desacordo com regramento constitucional afeto à matéria (art. 6º, art. 205, art. 208, IV) (REINCIDÊNCIA);
5. **Item C.2** – desatendimento ao padrão mínimo de qualidade da política pública educacional (art. 206, inc. VII, da Constituição Federal); i-Educ “C”, “baixo nível de adequação”; e
6. **Itens D.2 e D.4** – ineficiente gestão da saúde municipal, com destaque para o precário desempenho do Município no IEG-M/i-Saúde (nota C).

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. **Item A.1.1** – promova a instituição de carreira específica de controlador interno;
2. **Itens A.2, B.2, E.1, F.1 e H.1** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEG-M, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
3. **Item B.1.1** – envide esforços no intuito de elevar o percentual de investimentos;
4. **Item B.1.7.1** – reveja os termos dos acordos de parcelamento previdenciário, adequando as amortizações a fim de superar a correção monetária e reduzir paulatinamente o saldo final;
5. **Item B.1.11.2** – adote providências no intuito de aumentar a quantidade de nutricionista por aluno atuante na Prefeitura, adequando o quadro ao que dispõe o art. 10º da Resolução nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionais;
6. **Item B.3.2** – assegure que os servidores públicos apresentem, anualmente, declaração de bens, nos termos do que dispõe a Lei nº 8.429/1992;
7. **Item B.3.3.1** – aprimore a gestão e a arrecadação da dívida ativa, em cumprimento ao art. 11 da LRF;
8. **Item C.1.3** – implemente os serviços social e de psicologia na rede pública escolar, nos termos da Lei nº 13.935/2019;
9. **Item C.3** – sane as falhas apontadas no âmbito da Fiscalização Ordenada – Unidades Escolares – Retorno Presencial;
10. **Item D.3** – promova a higienização das informações acerca da demanda reprimida de especialidades médicas, no intuito de manter informações atualizadas e fidedignas;



11. **Item D.5** – assegure a disponibilização das escalas de plantões e consultas dos profissionais da saúde em sítios eletrônicos (internet), em observância ao art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal e ao art. 8º, *caput*, da Lei 12.527/2017;
12. **Item E.1.2** – adote as medidas necessárias ao cumprimento das metas de curto prazo definidas no Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos;
13. **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; e
14. **Item H.3** – cumpra integralmente as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas.

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 709/1993⁸.

No tocante à **complementação de aposentadoria desprovida de fonte de custeio** (item B.1.7.3), a defesa esclareceu que o pagamento foi mantido diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, que deu provimento ao recurso extraordinário interposto pela Prefeitura na ADI nº 21333155-46.2015.8.26.0000 (evento 106.1, fls. 20/22, e evento 107.1, fls. 10/11), afastando, dessa forma, o apontamento.

A respeito aplicação da educação de 24,48%, em descumprimento ao art. 212 da Constituição Federal, nada obstante ao afastamento da responsabilização dos gestores municipais, deve ser complementada a aplicação do ensino, até 2023, com a diferença a menor apurada entre o mínimo devido e o valor aplicado, em conformidade ao parágrafo único do art. 119 do ADCT.

De mais a mais, sugere-se o encaminhamento de ofício ao d. *Parquet* Estadual noticiando as irregularidades verificadas na Educação quanto ao déficit de vagas no ensino infantil (evento 71.67, fl. 32), ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal⁹.

⁸ 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. Ficarão sujeitos à multa prevista neste artigo aqueles que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

⁹ CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.



Por fim, entende-se pertinente o envio de ofício ao **Ministério Público do Estado de São Paulo** noticiando a questão abordada pela Fiscalização no item C.1.4 (evento 71.67, fls. 33/42) para ciência e apuração de eventual sobrepreço na compra de kits de livros infantis para crianças da Educação Infantil e da Educação Fundamental em valor superior ao constante em lojas de varejo e em oposição aos princípios licitatórios.

São Paulo, 10 de outubro de 2023.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/57

