



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
7ª Procuradoria de Contas

TC-6896.989.16
Fl. 1

Processo nº:	TC-6896.989.16
Prefeitura Municipal:	Valinhos
Prefeito (a):	Orestes Previtalo Junior
População estimada (01.07.2017):	124.024
Exercício:	2017
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	2,31%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	3,13%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
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)?	Não
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Não
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,71%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,69%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	83,45%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
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%)	26,68%

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, 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 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 234), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Esse juízo se dá, inicialmente, em virtude das irregularidades constatadas no recolhimento dos **encargos sociais**, uma vez que os repasses previdenciários (INSS e RPPS) não foram efetuados em sua integralidade no exercício (evento 142.1, fls. 09/10).

No tocante à previdência local, a Prefeitura realizou dois acordos de parcelamento referentes às contribuições não repassadas de março/2017 (CADPREV Nº1452/2017) e de abril a outubro/2017 (CADPREV Nº1926/2017).

Ressalta-se que nem todos os parcelamentos se submeteram às regras da Lei nº 13.485/2017, dado que o art. 1º do referido diploma normativo só permite o parcelamento de obrigações vencidas até 30 de abril de 2017.

Conforme aponta o relatório das contas da Previdência Social dos Servidores Municipais de Valinhos – VALIPREV, o valor do débito consolidado da municipalidade, ao final do exercício, era de R\$ 75.520.295,68 (TC-2267.989.17-6, evento 13.1).

Acerca da matéria, mesmo diante da notícia de parcelamento dos valores devidos, o *Parquet* de Contas entende que a irregularidade permanece inalterada.

Deve-se ponderar que o Poder Executivo prejudica o equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto de Previdência (art. 201, CF/1988) ao não recolher tempestivamente os encargos devidos, pondo em risco o pagamento dos benefícios sociais garantidos aos segurados.

Quanto ao posterior parcelamento, ainda que indispensável para eliminar a obrigação pendente e reorganizar as finanças, revela-se danoso à esfera pública, uma vez que onera indevidamente o erário pela incidência de juros e multas, bem como interfere nas próximas gestões, em face da sobrecarga financeira.

A inadimplência, aliás, distorce os resultados contábeis e enfraquece a transparência pública, prejudicando o controle social dos gastos governamentais.

No presente caso, a Fiscalização apurou o irregular cancelamento de empenhos destinados ao pagamento das contribuições previdenciárias devidas ao VALIPREV, na monta de R\$ 12.893.821,60, o que teria desfigurado a real execução orçamentária (evento 142.1, fls. 06/07).



Nessa linha de ideias, reforça-se que o Chefe do Executivo não está autorizado, ainda que na sua esfera discricionária, a suprimir despesas de natureza legal e tributária. Ao proceder dessa maneira, revela descaso com o processo de planejamento e execução orçamentária, furtando-se de promover o rigoroso acompanhamento bimestral do fluxo de caixa, bem como de realizar os necessários contingenciamentos das despesas não obrigatórias e adiáveis a fim de quitar aquelas que não podem ser preteridas.

O expediente, ademais, vai de encontro aos princípios administrativos da anualidade (art. 165, III e §2º c.c. art. 167, I, ambos da CF/1988 e arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/1964), da competência (art. 35, II, da Lei nº 4.320/1964) e da gestão fiscal responsável (§1º, art. 1º, da LRF).

Há, nesse sentido, precedentes desta Casa opinando pela rejeição de demonstrativos de Prefeituras que não recolhem adequadamente os encargos sociais, ainda que efetuem posterior parcelamento¹, conforme posicionamento que restou acolhido, dentre outros, nos TCs 4091.989.16, 4029.989.16, 3905.989.16 e 4049.989.16.

Impede ressaltar que a prática é reincidente, tendo em vista que desde 2014 (TCs- 186/026/14, 2278/026/15 e 4418.989.16) a Prefeitura de Valinhos não honra seus compromissos junto ao VALIPREV.

Reforça o juízo desfavorável dos demonstrativos a promoção de **excessivas alterações orçamentárias**, que atingiram 34,96% da despesa inicialmente fixada, percentual bastante superior à inflação oficial registrada no período (de 2,95%)², bem como a abertura de créditos adicionais lastreados em insuficiente excesso de arrecadação, desatendendo o art. 43, da Lei nº 4.320/1964 (evento 142.1, fl. 06).

O expediente desatende às diretrizes do comunicado SDG n.º 32/2015, o qual estipula “aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na

¹ Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos” (disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf - fl. 30):

“Falta de repasse previdenciário

Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social - INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita. (Lei nº. 9.983, de 2000). Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo de caráter previdenciário.

Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário.

Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.” (g.n.)

² Conforme dados obtidos no portal eletrônico do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>).



proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte”, bem como do comunicado SDG n.º 29/2010, que, por sua vez, limita o redesenho orçamentário a percentual compatível com a inflação esperada para o exercício em questão.

Deve-se observar que além de descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo, o insuficiente planejamento orçamentário acarreta graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona a cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”³:

O insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais não atinge o Município a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte.

O conjunto de ideias aqui exposto vem sendo reiteradamente acolhido pela Casa, consoante crítica elaborada pela eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, em sessão aos 07.11.2017, por ocasião da apreciação das contas da Prefeitura Municipal de Macaúbal:

Ainda foi relatado que o plano orçamentário sofreu forte alteração, na medida em que foram realizados créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições que atingiram R\$ 4.725.737,56, ou seja, alterando em 22,69% o programa inicial.

Realço, em especial, que a mudança do programa orçamentário tende a ser prejudicial às políticas públicas de custeio e investimento, na medida em que os resultados delas esperados, em regra, dependem de perpetuação e aprimoramento, que não se esgotam, necessariamente, durante um único exercício.

De plano há revelação de que a Origem deve proceder com maior rigor na formulação do orçamento, dentro da sua realidade e necessidades de aplicação, de tal sorte agindo com maior moderação nos ajustes, a fim de não provocar sua descaracterização e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.

Bem por isso não há como olvidar que a aprovação do orçamento é processo legislativo complexo, na medida em que devem ser sopesadas as necessidades cotidianas, somadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas tendentes a atacar ou amenizar particularidades enfrentadas, onde a aprovação pelo Legislativo é cercada pela assistência popular – beneficiária última da aplicação dos recursos públicos.

Já se disse que a lei orçamentária é “**a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição**” (conforme Ministro Carlos Ayres Britto - STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p.

³ Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf.



92), exatamente porque é o instrumento que direciona a vontade popular de emprego dos recursos públicos às prioridades elegidas. Sendo assim, a elaboração de peça divorciada da realidade, somada a sua alteração substancial, tem forte caráter de frustração às expectativas da comunidade.

[...]

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002194/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Macaúbal, Rel. Conselheira Dra. Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 19/01/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/02/2019, v.u., g.n.)

Corroborando, ainda, o desinteresse municipal em aperfeiçoar a área de **planejamento**, a manutenção do indicador setorial na pior classificação possível no âmbito do IEGM/TCESP (“C” - baixo nível de adequação), bem como ausência de equipe estruturada e de dedicação exclusiva dos servidores do setor (evento 142.1, fls. 02/03).

Passando-se à análise da **gestão do Ensino**, não obstante a aplicação quantitativa tenha sido regular (nos termos do art. 212 da CF/1988 e do art. 21, caput, da Lei nº 11.494/2007), a avaliação qualitativa dos serviços prestados suscita ressalvas.

Nessa senda, por meio da apuração realizada no âmbito do IEGM/TCESP é possível verificar nítido retrocesso qualitativo na rede municipal de ensino do Município de Valinhos, tendo em vista que a nota do i-Educ-IEGM⁴, passou de “B+”, muito efetiva, em 2015 e 2016, para “C”, baixo nível adequação, em 2017, denotando que as ações da gestão pública nesse plano estão sendo negligenciadas.

Os desacertos listados no processo de validação do indicador ocorreram em todos os eixos: alunos; conselhos, estabelecimentos de ensino, professores e serviços (evento 142.1, fls. 26/31).

O gasto na área da educação é indubitavelmente um tema sensível na análise das contas dos executivos municipais, uma vez que os recursos a ela direcionados detêm a importante função de garantir propósitos de relevo, tais como o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/1988).

Nesse contexto, extrai-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no art. 212, da CF/1988, quanto no art. 21 da Lei nº 11.494/2007 (Legislação que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

⁴ Conforme Relatório Smart UR-3 Valinhos Validação.



Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Ao gestor é imposto, do mesmo modo, o dever de garantir padrão de qualidade do serviço público de educação (art. 206, VII⁵ e art. 211, §1^{o6}). No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação reforça a garantia do padrão de qualidade como dever do Estado (artigos 3º, IX e 4º, IX⁷).

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

1. **Item A.2** – deficiências no eixo do Planejamento municipal: índice “C” (baixo nível de adequação) do i-Planejamento, no âmbito do IEGM/TCESP;
2. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias equivalentes a 34,96% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
3. **Item B.1.1** – abertura de créditos adicionais indicando como fonte de recurso insuficiente excesso de arrecadação, em inobservância do art. 43, da Lei nº 4.320/1964;
4. **Item B.1.1** – cancelamento irregular de empenhos destinados ao pagamento das contribuições previdenciárias devidas ao VALIPREV, desfigurando os resultados da execução orçamentária;
5. **Item B.1.6** – reiterado recolhimento parcial dos encargos previdenciários (INSS e RPPS); ausência de certificado de regularidade previdenciária;
6. **Item C.2** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, em ofensa às diretrizes traçadas pela Constituição Federal e às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

Ademais, impende que a Administração adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Itens B.2, E.1, F.1 e G.3** – avalie e desenvolva medidas para corrigir as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;

⁵ CF, art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VII - garantia de padrão de qualidade.

⁶ CF, art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (**NR**) [redação dada pela Emenda Constitucional 14/1996]

⁷ Lei 9.394/1996, art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
IX - garantia de padrão de qualidade;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.



2. **Item B.1.9.1** — encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções nº 02/2016;
3. **Item B.1.10** — adote providências para que os subsídios dos agentes políticos sejam instituídos por meio de lei específica, em cumprimento ao estabelecido no art. 29, V da Constituição Federal;
4. **Item B.2** — aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos art. 13 e 58 da LRF e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/2013, devendo considerar a adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial, como protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa, inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito, adoção de parcelamento incentivado de créditos, entre outros procedimentos recomendados pelo Tribunal de Justiça Paulista em sua “Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais”, sob o risco de, assim não procedendo, configurar negligência na arrecadação de tributos, sujeitando o Gestor Municipal ao disposto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992;
5. **Item D.2** — corrija as falhas observadas no tocante à saúde, notadamente quanto à falta de auto de vistoria do Corpo de Bombeiros e necessidade de reparos nas unidades de atendimento;
6. **Item G.2** — alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidência contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE nº 709/93.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 29 de outubro de 2019.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

/21