



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
6ª Procuradoria de Contas

TC - 4703.989.19

Fl. 1

Processo nº:	TC-4703.989.19
Prefeitura Municipal:	Vargem Grande do Sul
Prefeito (a):	Amarildo Duzi Moraes
População estimada:	42.845
Porte do Município <sup>1</sup> :	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL) <sup>2</sup> :	R\$ 111.027.385,06
Exercício:	2019
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	-0,74%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	6,91%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/dépósito de precatórios judiciais?	Não <sup>3</sup>
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	49,09%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	27,53%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	86,87%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	98,98%
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%)	31,11%

<sup>1</sup> Conforme critérios de uso interno definidos pelo ICESP.

<sup>2</sup> Evento 16.34, fl. 01.

<sup>3</sup> Embora o quadro resumo apresentado à fl. 46 do Relatório da Fiscalização afirme a suficiência dos depósitos, ao analisar o Item B.1.5 (Precatórios), nota-se que houve parcelamento de parte das obrigações devidas em 2019, contrariando o princípio da anualidade (evento 16.34, fls. 10/11).



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/20QcACq



Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

A despeito das conclusões externadas pela Assessoria Técnica (evento 73), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Inicialmente, sob o viés das **finanças públicas**, nota-se evidente transgressão ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal previsto na LRF (art. 1º, §1º), eis que o **déficit orçamentário** apurado, de R\$ 786.883,02 (correspondente a 0,74% da arrecadação), não veio acompanhado do necessário suporte financeiro advindo do exercício anterior (evento 16.34, fls. 06/08).

Constatou-se, ainda, incremento do passivo de curto prazo (34,58%), com destaque para a expansão de 364,26% dos restos a pagar processados, não processados em liquidação e não processados a pagar (evento 16.34, fl. 09).

A situação se agrava ante o fato de que, conforme consulta realizada aos relatórios pretéritos do Executivo local, a Prefeitura vem apurando sucessivos déficits orçamentários (com exceção de 2017), dado hábil a revelar que o desacerto não é conjuntural, mas crônico:

Exercício	Resultado Orçamentário
2014 (TC-0568/026/14)	-11,31%
2015 (TC-2660/026/15)	-4,19%
2016 (TC-4127.989.16)	-2,35%
2017 (TC-6605.989.16)	2,97%
2018 (TC-4362.989.18)	-6,37%
2019 (evento 65.54, fl.07)	-0,74%

Alertada oito vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), nem assim a gestão promoveu a contenção do gasto não obrigatório e adiável (evento 16.34, fl. 06).

Ao contrário. Mesmo ciente da situação crítica, o Município realizou **significativas alterações orçamentárias**, no montante de R\$ 26.249.959,99, o que corresponde a 20,66% da





despesa inicialmente fixada (evento 16.34, fl. 07), em um período no qual a inflação oficial se limitou a 4,31%<sup>4</sup>.

Nesse contexto, embora o art. 165, §8º, da Constituição Federal e o art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964 não imponham expressamente limites percentuais às modificações, o Tribunal de Contas vem recomendando reiteradamente que o redesenho da peça de planejamento não extrapole o índice inflacionário esperado para o exercício (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015), orientação ignorada pela Administração.

Ademais, o desapego à gestão fiscal responsável confirma-se ante o **parcelamento de obrigação judicial** (evento 16.34, fls. 10/11), na medida em que o Precatório DEPRE nº 0087445-21.2017.8.26.0500 foi dividido em 5 parcelas anuais, em desrespeito ao princípio da anualidade (art. 165, III e §2º c/c art. 167, I, ambos da CF/1988 e artigos 2º e 34 da Lei nº 4.320/1964), comprometendo, assim, a futura agenda de programas governamentais.

Noutro norte, no que diz respeito à **gestão do Ensino**, a despeito do atendimento formal ao que determinam os artigos 212 da Constituição Federal e 21, *caput*, da Lei nº 11.494/2007, merece destaque o déficit de vagas existente na Rede Pública Municipal, com 200 crianças de 0 a 3 anos à espera de atendimento (o que corresponde a 21,05% do total da procura) (evento 16.34, fl. 25).

Em suas justificativas, a defesa alega, em resumo, que vem empreendendo esforços para a conclusão das duas unidades de ensino (evento 62.1, fls. 41/42).

O alegado, contudo, não merece prosperar.

Cabe destacar que as unidades de ensino às quais a Prefeitura se refere, aparentemente, são as mesmas constantes do item B.3.3 do relatório da Fiscalização, cujas obras estão paralisadas (evento 16.34, fls. 20/21).

Quanto à matéria, vale relembrar trecho do Relatório da Fiscalização referente ao exercício 2015, que trata, justamente, das obras ora analisadas:

Como se não bastasse, ainda com relação a insuficiência de vagas nas creches municipais, verificamos que no exercício de 2014 a **Prefeitura firmou 02 (dois) convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, para**

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>





construção de 02 (duas) novas unidades, uma no Jardim Ferri, Convênio nº 0422/2014/PAEM, e outra no Jardim Paraíso II, Convênio nº 0544/2014/PAEM. Embora firmado em 2014, as licitações referentes aos citados convênios foram realizadas apenas no exercício 2015, sendo que os decorrentes contratos foram assinados em agosto e setembro do mesmo ano, ambos tendo como contratada a empresa C.F.J. Engenharia e Construções EIRELI.

Nesse contexto, durante a fiscalização in loco das contas de 2015, **decidimos por verificar o andamento dessas obras e descobrimos que as mesmas ainda não haviam sido iniciadas e, nem mesmo, as Ordens de Serviço haviam sido emitidas.**

[...]

Analisando a cronologia dos fatos, **podemos constatar certa morosidade, por parte dos setores envolvidos, em realizar os procedimentos de sua competência,** como, por exemplo, a demora na solicitação e, principalmente, na execução da terraplanagem necessária a implantação das creches<sup>5</sup>, finalizada quase 01 (um) ano após a assinatura dos contratos, além de outros aspectos formais como a solicitação da emissão da ART do responsável, apenas em 25/04/2016, emissão de alvará, somente em 30/06/2016, entre outros.

Para agravar a situação, em 18/08/2016, o Departamento de Licitações e Compras informou, através do Memorando Interno nº 255/16, que **a empresa contratada havia protocolado o pedido de rescisão amigável do contrato, sendo que o Departamento de Obras manifestou-se favorável.** Consequentemente, **mais de 02 anos após a assinatura dos convênios, a Prefeitura não iniciou, e nem tem previsão de iniciar, a construção dessas 02 novas creches que poderia sanear o problema da insuficiência de vagas no Município.**

Por todo o exposto, a nosso ver, mais uma vez os **cidadãos Vargem-Grandenses foram prejudicados pela morosidade da atual Administração em implementar as políticas públicas de sua competência, mesmo havendo recursos para tal finalidade, como nos dois casos citados acima.** (TC 2660/026/15. Fls. 12/13 do Relatório da Fiscalização) (Destques do MPC).

Na ocasião, o entendimento da Fiscalização foi acatado pelo Exmo. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, que assim se manifestou quando da apreciação daqueles demonstrativos:

No entanto, de acordo com o reportado, a creche que está construída não está operando por não existir um sistema de esgotamento sanitário. **E com relação ao convênio, assinado em 2014, a empresa contratada em 2015 pediu rescisão amigável, antes mesmo da emissão da Ordem de Início dos serviços, mesmo o recurso estando disponível por meio do convênio.**

**Esses fatos indicam ineficiência nos procedimentos licitatórios da Prefeitura,** indicando possíveis falhas de projeto básico das obras. Recomendo à Origem que aprimore os seus procedimentos nessa área, tornando-os mais céleres e precisos, evitando que a população fique sem serviços públicos essenciais. (TCESP. TC 2660/026/15. Decisão do Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho. Trânsito em Julgado em 27.07.2017) (Destques do MPC).

<sup>5</sup> - Serviço de responsabilidade da Prefeitura segundo conveniado com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE (espécie de contrapartida).





A partir dos trechos supracitados, conclui-se que a matéria se arrasta desde 2015, e, à luz do quanto constatado no tocante ao exercício em exame, é possível notar que não houve qualquer avanço, já que as obras estão paralisadas, denotando, portanto, morosidade da Administração.

A desídia da Prefeitura resta evidenciada, inclusive, no certame referente à construção de creche no Jardim Paraíso II (Concorrência Pública nº 003/2017), vez que uma das irregularidades apontadas pela Fiscalização naqueles autos foi que os preços unitários apresentados no orçamento estimativo se encontravam defasados no momento da publicação do edital. Isso porque o orçamento fundamentou-se em valores de outubro de 2016, ao passo que a publicação do instrumento convocatório ocorreu em setembro de 2017 (evento 25.8, fl. 06 do TC 22999.989.20), ou seja, o edital foi publicado quase 1 ano depois de realizada a pesquisa de preços.

Não bastasse isso, agrava a situação a constatação de que houve, em outubro de 2020, nova rescisão amigável do contrato firmado, dessa vez com a Ecovale Construções Eirelli – EPP (evento 14.14, fl. 02 do TC 23201.989.20), de forma que já se passaram vários anos desde a assinatura do Convênio com a FDE sem que a Municipalidade conseguisse construir referidas creches (a creche no Jardim Ferri também não está concluída, conforme se depreende do item B.3.3).

A situação, evidentemente, não encontra amparo constitucional, tendo em vista a atenção diferenciada que a Carta Magna conferiu à Educação, reconhecendo-a, em seus artigos 6º e 205, como um 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.

Oportuno mencionar que a Suprema Corte já se posicionou nos seguintes termos a respeito do tema:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, **o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV)**. - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), **o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder**





**Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.** - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (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. Destaques deste MPC).

Cabe reiterar que, à luz do art. 208, §2º, da CF/1988, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público constitui, inclusive, falha que importa a responsabilização da autoridade competente.

Somam-se, ainda, ao preocupante quadro encontrado na seara educacional, as sucessivas quedas de desempenho observadas no índice “i-Educ”, que recuou de “B+” (muito efetivo) em 2016, para “B” (efetivo), em 2017, e, por fim, para “C+” (em fase de adequação), em 2018, mantendo-se nesse insatisfatório patamar desde então (evento 16.34, fl. 02), cenário que denota pouca efetividade da Prefeitura no tocante ao fortalecimento do setor.

Além do inescusável déficit de vagas, o indicador temático refletiu a ocorrência de diversos desacertos qualitativos, tais como: *i)* turmas de creche com mais de 13 alunos, o que prejudica a qualidade da aprendizagem; *ii)* baixo percentual de estabelecimentos da Pré-Escola e dos Anos Iniciais possui turmas em tempo integral; *iii)* alta quantidade de ausências, por faltas, de professores nas Creches e na Pré-Escola; *iv)* nenhum estabelecimento de ensino da rede pública municipal possui AVCB; *v)* nem todas as metas Plano Municipal de Educação estão sendo atingidas dentro do prazo; e *vi)* não observância do piso salarial mínimo do magistério público da educação básica (evento 16.34, fls. 27/30).

Todas as deficiências até aqui mencionadas, sobretudo quando vistas de forma conjunta e sistemática, contribuíram para o retrocesso do desempenho dos estudantes da 4ª série/5º ano no Ideb, vez que, embora a meta projetada tenha sido atingida, a nota observada em 2019 foi inferior à obtida em 2017 (evento 16.34, fls. 30/31):





DESCRIÇÃO	FONTE/DATA	IDEB OBSERVADO	META PROJETADA
IDEB-anos iniciais	INEP/2017	7.1	6.6
IDEB-anos iniciais	INEP/2019	6.8	6.8
IDEB-anos finais	INEP/2017	Não possui	Não possui
IDEB-anos finais	INEP/2019	Não possui	Não possui

Nota: Dados do Ideb disponíveis em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Data do acesso: 30/10/2020.

Sobreditos resultados sinalizam ausência de evolução no ensino a cargo da Prefeitura, confirmando que, ano após ano, os discentes locais lidam com a mesma qualidade precária da estrutura educacional ofertada pelo Governo, perpetuando, assim, uma situação que em nada contribui para o alcance dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da CF/1988).

Por fim, tampouco podem ser ignoradas as falhas identificadas no eixo da gestão **Ambiental**. A falta de treinamento específico dos servidores responsáveis pelo setor, a ausência de regulamentação quanto à proibição de queimada urbana, a ausência de metas no Plano Municipal de Saneamento Básico, a não elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e a falta de periodicidade na coleta seletiva realizada no Município são fatores que contribuíram para o acentuado retrocesso do índice temático “i-Amb”, que passou da melhor classificação, “A” (altamente efetivo), em 2018, para a pior classificação possível no âmbito do IEG-M, “C” (baixo nível de adequação), no exercício sob análise (evento 16.34, fls. 02 e 33/35).

De igual modo, quando observadas as notas da Municipalidade no Programa Município Verde Azul do Estado de São Paulo, é possível perceber que, além das sobreditas falhas, houve involução em 2019 no que diz respeito ao esgoto tratado e à gestão das águas (evento 16.34, fl. 35):

Esgoto Tratado	Nota	Ranking	Involução/Evolução	Quant./ %
2018	4,3	164	Involução	<b>-118 posições</b>
2019	1,85	282		71,95%

Gestão das Águas	Nota	Ranking	Involução/Evolução	Quant./ %
2018	2,25	228	Involução	<b>-36 posições</b>
2019	1,38	267		15,79%

Assim, o *Parquet* de Contas não vislumbra possibilidade de referendar como boa a gestão sob análise, uma vez que as irregularidades identificadas denotam precários esforços no sentido de entregar à sociedade um serviço de qualidade, situação que exige imediata e profunda revisão das respectivas políticas públicas.





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

1. **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 0,74%, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância aos princípios do equilíbrio e da gestão fiscal responsável (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 20,66% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
3. **Itens B.1.2 e B.1.3** – déficit financeiro apurado no valor de R\$ 1.547.071,27 e consequente ausência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo registradas no Passivo Financeiro;
4. **Itens B.3.3, C.1 e C.2** – carência de vagas em creches municipais e morosidade na construção das creches (REINCIDÊNCIA), bem como desacertos estruturais relevantes identificados no âmbito do “i-Educ”;
5. **Item B.1.5** – parcelamento de precatório da competência de 2019, em afronta ao princípio da anualidade; e
6. **Itens E.1 e E.2** – fragilidades na seara do Meio Ambiente, acentuada retração do indicador i-Amb ao insuficiente patamar “C” (baixo nível de adequação) e involução no ranking do Programa Município Verde Azul do Estado de São Paulo.

Ademais, a Administração 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** – aprimore o setor de controle interno de modo a cumprir efetivamente as funções impostas pelo art. 74 da Constituição Federal;
2. **Item A.1.2** – aperfeiçoe o planejamento, atentando-se à definição das metas, as quais devem contar com unidades de medidas claras e objetivas, de modo a favorecer a transparência na execução de suas ações e na aplicação dos recursos públicos;
3. **Itens A.2, B.2, D.2, F.1 e G.3** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
4. **Item B.1.8.1.1** – inclua as despesas destinadas ao pagamento de pessoal repassadas ao consórcio Conderg no cômputo das despesas de pessoal, conforme determina o art. 11, I, da Portaria STN 274, de 13 de maio de 2016;
5. **Item B.3.1** – observe com rigor as Instruções desta Corte de Contas no que diz respeito a licitações, contratos e execução contratual, sobretudo o contido nos Comunicados SDG 16/2017 e 40/2018;
6. **Item B.3.2** – observe com rigor o disposto na Lei de Licitações e as instruções desta Corte de Contas;
7. **Item B.3.3** – adote as medidas de sua competência para garantir a retomada e finalização das obras paralisadas e atualize as informações junto a este Tribunal;
8. **Item B.3.4** – informe corretamente ao sistema Audesp as informações relacionadas à Dívida Ativa;
9. **Item C.1.1** – corrija as impropriedades apuradas em inspeções ordenadas sobre a gestão da merenda escolar;
10. **Item G.1.1** – promova as adequações necessárias no sítio eletrônico da Prefeitura e no Portal da Transparência;





11. **Item H.1** – promova as melhorias e correções necessárias a fim de atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU; e
12. **Item H.3** – cumpra integralmente as recomendações exaradas pela Corte de Contas Bandeirante, bem como encaminhe tempestivamente os dados ao Audep.

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 709/1993.

Tendo em vista a falta de AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em 100% dos estabelecimentos de ensino e de saúde (evento 16.34, fls. 29 e 32), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015<sup>6</sup> e ao Decreto Estadual 63.911/2018<sup>7</sup>, 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.

Por fim, sugere-se, adicionalmente, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público da Comarca a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao déficit de 200 vagas em creches (evento 16.34, fls. 25), ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal<sup>8</sup>.

São Paulo, 30 de junho de 2021.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES  
Procurador do Ministério Público de Contas

/63/S

<sup>6</sup> Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

<sup>7</sup> Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

<sup>8</sup> CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

