

Processo nº:	TC-7190.989.20-2
Prefeitura Municipal:	Cerquillo
Prefeito (a):	Aldomir José Sanson – 01/01/2021 a 29/08/2021 José Roberto Pilon – 30/08/2021 a 31/12/2021
População estimada:	50.631
Porte do Município¹:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 179.502.877,29
Exercício:	2021
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 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 ADESAO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 178/2021?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	7,64%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	8,03%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
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?	Sim
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	40,52%
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%)	24,15% ³

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

² Evento 48.31, fl. 02.

³ Percentual obtido após acréscimo ao valor de aplicação final na Educação Básica apontado pela Fiscalização da quantia de R\$ 690.275,32, que havia sido descontada por corresponder à diferença entre o valor desembolsado pela Prefeitura na compra



ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	90,25%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Sim
ENSINO – Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	86,81%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	29,89%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios dos eventos 19.9 (1º Quadrimestre) e 35.11 (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, a despeito das conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 77), opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma 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.

Os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem, sobretudo quando contrastados com os postulados constitucionais de legitimidade e economicidade. A ação governamental sob exame frustrou o dever de busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais, tampouco resguardou operacional e qualitativamente a “efetiva entrega de bens e serviços à população” (art. 165, §10, da CF).

Sob a ótica do IEG-M/TCESP – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o que se verifica é que os favoráveis indicadores financeiros obtidos pelo Município não repercutiram no aumento da qualidade das políticas públicas municipais. Ao contrário.

Apesar de ter sido objeto de determinação desta Corte por ocasião das contas municipais de 2018 (TC-4518.989.18-1, trânsito em julgado em 20/07/2020), o desempenho de Cerquilha regrediu da nota “B” (efetiva) em 2020 para a insuficiente nota “C+” (em fase de adequação) em 2021.

de lousas escolares (R\$ 803.999,82) e o apurado pela Fiscalização para materiais similares (R\$ 113.724,50), de mesma eficiência e usualmente utilizados pelas demais Municipalidades. Tal acréscimo se faz necessário porquanto esta Corte de Contas julgou regular o processo licitatório efetuado para a aquisição das referidas lousas escolares, no âmbito do TC-13634.989.22-2 (trânsito em julgado em 20/09/2022).



Aliás, como se vê pelo quadro reproduzido abaixo, a Administração obteve em cinco de um total de sete áreas analisadas as duas piores classificações, afastando-se ainda mais dos padrões ideais de uma boa gestão.

INDICADOR TEMÁTICO	2018	2019	2020	2021
IEG-M:	B ↑	B ↓	B ↓	C+ ↓
i-PLANEJAMENTO:	B ↓	B+ ↑	B ↓	C ↓
i-FISCAL:	B+ ↑	B+	B ↓	B ↓
i-EDUC:	B+ ↑	C+ ↓	C+ ↑	C+ ↑
i-SAÚDE:	B ↓	B+ ↑	C+ ↓	C+ ↑
i-AMB:	A ↑	B ↓	C ↓	C+ ↑
i-CIDADE:	B+ ↑	C+ ↓	C ↓	C ↓
i-GOVTI:	C+ ↓	A ↑	A ↑	A ↓

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. Um índice da envergadura do 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.

Nesse sentido, aliás, manifestou-se este Tribunal de Contas, ao emitir parecer desfavorável às contas municipais do Município de Arapeí em 2020 (TC-3069.989.20-0, Relator Exmo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo):

[...] Não é mais admissível chancelar, mediante a emissão de parecer favorável, gestões que, apesar de observarem as balizas fundamentais que orientam a destinação e o registro das movimentações financeiras da Administração, descumram reiterada e sistematicamente da satisfação de requisitos intimamente associados ao alcance de padrões superiores de desempenho operacional, que proporcionam eficiência, eficácia e efetividade à aplicação dos recursos públicos.

Em especial, no tocante ao **planejamento municipal**, o indicador i-Planejamento regrediu do patamar “B” em 2020 para a pior nota possível (nota “C” - baixo nível de adequação) em 2021, cenário que denota insucesso da Prefeitura em aprimorar o setor (evento 48.31, fls. 04/05).



Dentre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do índice, destacam-se: *i)* a Municipalidade não possuía estrutura voltada ao planejamento; *ii)* não houve a realização de avaliação quanto a implementação dos programas finalísticos em relação a seus indicadores, objetivos e metas; e *iii)* nem todos os programas do PPA tiveram um estudo para elaboração/definição das ações, metas e indicadores, o que dificulta o atendimento do artigo 1º da LRF.

Saliente-se que o índice municipal de planejamento é responsável por medir a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, ou seja, o cuidado tomado pelo Executivo municipal nas fases do planejamento e execução dos gastos à luz dos princípios caros à condução das finanças públicas (responsabilidade, transparência, planejamento e equilíbrio).

Destaca-se, ainda, disposição expressa em Manual editado por este Tribunal de Contas⁴ acerca da essencialidade do adequado planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

Já sob o viés da **gestão do ensino municipal**, verificou-se que o indicador i-Educ, responsável por aferir as políticas públicas no setor, vem obtendo, desde o exercício 2019, a insuficiente nota “C+”, diante de falhas apontadas pela fiscalização, tais como: *i)* a Prefeitura Municipal possuía mais de 10% do quadro de professores de Pré-Escola, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental como temporários; *ii)* nenhum estabelecimento do Ensino Fundamental possuía laboratório de informática; *iii)* apesar de haver alunos de Creche com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, nem todas as escolas estavam adaptadas para receber crianças com deficiência; *iv)* nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente no ano de 2021; *v)* a Prefeitura possuía veículos da frota escolar com mais de 10 anos de fabricação; e *vi)* havia unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2021 e nem todas as Escolas da Rede Municipal possuíam biblioteca ou sala de leitura (evento 48.31, fls. 23/24).

⁴ Manual: Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais. Edição 2021. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>.



Por fim, contribui ainda para o juízo desfavorável à aprovação das contas municipais a **falta de efetividade do Sistema de Controle Interno**, com a elaboração de relatórios meramente informativos, sem o efetivo acompanhamento das políticas públicas implantadas (evento 48.31, fls. 04). Trata-se de falha reincidente, objeto de determinação no âmbito das contas municipais de 2018.

A Fiscalização constatou ainda a **inobservância do princípio da segregação de funções no Setor de Controle Interno**, na medida que o responsável exerce cumulativamente o cargo comissionado de Secretário Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, sendo responsável, portanto, por atividades que devem ser objeto de fiscalização pelo Controle Interno municipal.

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

1. **IEG-M** – desempenho insatisfatório da gestão das políticas públicas municipais, regredindo da nota “B” (efetiva) em 2020 para o insuficiente patamar “C+” (em fase de adequação) em 2021;
2. **Item A.1.1** – falta de efetividade do sistema de controle interno, com a elaboração de relatórios meramente informativos, sem o efetivo acompanhamento das políticas públicas implantadas (REINCIDÊNCIA), agravada pela inobservância do princípio da segregação de funções quanto ao responsável pelo setor que exerce cumulativamente cargo político em área que deve ser objeto de fiscalização pelo Controle Interno municipal;
3. **Item A.2** – queda do desempenho do Município no indicador i-Planejamento, regredindo do patamar “B” em 2020 para a pior nota possível (nota “C” - baixo nível de adequação) em 2021; e
4. **Item C.2** – manutenção, desde 2019, da insuficiente nota “C+” para o indicador i-Educ, diante das falhas apontadas pela Fiscalização na gestão do ensino municipal (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.2.1** – promova a implantação efetiva de Ouvidoria Pública no âmbito do Poder Executivo Municipal;
2. **Item B.1.4** – promova registro contábil fidedigno e tempestivo das dívidas com precatórios judiciais;
3. **Item B.1.9.1** – promova a correta contabilização das despesas de pessoal, em especial no que tange aos gastos com a contratação de profissionais autônomos da área da Saúde;
4. **Item B.1.10** – restrinja os cargos em comissão às funções de direção, chefia e assessoramento, exigindo nível de escolaridade compatível com o exercício dessas atribuições, as quais devem ser legalmente previstas;
5. **Item B.1.10.1** – promova o preenchimento de cargos vagos por meio da realização de concursos públicos, em detrimento de contratações por tempo determinado, que devem se limitar às situações temporárias de



- excepcional interesse público, conforme previsão do art. 37, IX, da CF/88;
6. **Item B.1.12** – envide esforços, em conjunto com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cerquillo, para concluir processos de desapropriação de áreas, de forma a permitir a realização de obras pendentes por aquela autarquia municipal;
 7. **Item C.1.3** – implemente os serviços social e de psicologia educacional na rede pública escolar, nos termos da Lei nº 13.935/2019;
 8. **Itens C.2.1 e C.2.2** – sane as irregularidades apontadas em estabelecimentos de ensino municipais;
 9. **Itens D.2, E.1 e F.1** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
 10. **Item H.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
 11. **Item H.3** – atenda à Lei Orgânica, Instruções, determinações e recomendações exaradas pela Corte de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º⁵, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁶, sejam incluídas pela d. SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁷, para fins de monitoramento.

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 709/1993⁸.

Tendo em vista a falta de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em unidades de ensino municipais (evento 48.31, fls. 24/25), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015⁹ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁰, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao

⁵ 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.

⁶ 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)

⁷ 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.

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. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

⁹ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁰ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.



Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

Noutro norte, diante da alegação da defesa de que o pagamento de quinquênios, sextas partes, abonos e adicionais a servidores ocupantes de cargo de Secretário Municipal e Assessor Jurídico (equiparado a Secretário), em desatendimento ao art. 39, §4º, da Constituição Federal, baseou-se no art. 3º, §§ 1º e 2º da Lei Municipal 3.369/2020 (evento 57.1, fls. 06), o Ministério Público de Contas pugna pela pronta remessa de cópias ao Ministério Público Estadual dos elementos probatórios relacionados ao item B.1.11 (SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS), para conhecimento e tomada de providências que eventualmente entender cabíveis a fim de buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

Ante a patente inconstitucionalidade da norma que estaria embasando os pagamentos, este membro do Ministério Público de Contas representou ao Procurador-Geral de Justiça para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (doc. anexo).

Ademais, diante da aplicação da receita resultante de impostos no ensino municipal em patamar abaixo do mínimo constitucional (item C.1) e da publicação da Emenda Constitucional 119/2022, que estipulou a obrigatoriedade de o Município “*complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021*”, sugere-se que a matéria seja objeto de acompanhamento da Fiscalização nas próximas inspeções.

Por fim, deixa-se de pugnar recomendações à Municipalidade quanto aos apontamentos do item C.2.2.1 (AQUISIÇÃO DE LOUSAS ESCOLARES), diante da decisão deste Tribunal de Contas no âmbito do TC-13634.989.22-2 (trânsito em julgado em 20/09/2022), que julgou regulares o Pregão Eletrônico 66/2021 e o decorrente Contrato 149/2021.

É o parecer.

São Paulo, 08 de março de 2023.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-47



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