

Processo nº:	TC-4237.989.22-3
Prefeitura Municipal:	Cerquillo
Prefeito (a):	José Roberto Pilon
População estimada¹:	44.695
Porte do Município²:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)³:	R\$ 221.061.797,94
Exercício:	2022
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
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	4,33%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	7,09%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/dépósito 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	40,57%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Atendido o artigo 21, I e III, da LRF?	Sim

¹ Conforme censo realizado pelo IBGE em 2022 (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/cerquillo/panorama>).

² Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

³ Evento 13.30, fl. 02.

ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	28,40%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	94,79%
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%)	88,44%
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicada em despesas de capital no percentual mínimo de 15%?	Não se aplica
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicado em educação infantil conforme Indicador para Educação Infantil (IEI)?	Não se aplica
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	28,85%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade não foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral ou Semestral ao longo do exercício, seguindo o determinado nos subitens 1.3.2 e 4.5.2.1 da Ordem de Serviço SDG 01/2022⁴.

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 48), opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, uma vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados.

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

⁴ 1.3.2. Acompanhamento Quadrimestral ou Semestral de Prefeituras Municipais – fiscalização quadrimestral ou semestral do exercício em curso, observando-se os modelos de relatórios pertinentes, abrangendo itens específicos predeterminados (obrigatórios) e outros eventualmente escolhidos pela Fiscalização (elegíveis), devendo-se seguir as orientações constantes do item 4.5 desta Ordem de Serviço.

4.5.2.1 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Crítico” serão fiscalizadas quadrimestralmente, sendo a fiscalização do 1º quadrimestre e a do fechamento do exercício realizadas de forma híbrida, e a do 2º quadrimestre, preferencialmente, de forma remota.

4.5.2.2 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Alto” serão fiscalizadas semestralmente, sendo a fiscalização do 1º semestre realizada, preferencialmente, de forma remota e a do fechamento do exercício realizada de forma híbrida.

4.5.2.3 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Moderado” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade ordinária e de forma híbrida.

4.5.2.4 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Baixo” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade ordinária e de forma remota.

4.5.2.5 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Muito Baixo” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade de validação e de forma remota.

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.

Apesar de ter sido objeto de recomendações deste Tribunal de Contas por ocasião das contas municipais de **2018** (TC-4518.989.18-1, trânsito em julgado em 20/07/2020) e **2019** (TC-4859.989.19-6, trânsito em julgado em 16/04/2021), o desempenho de Cerquillo se manteve, pele segundo ano consecutivo, no insuficiente patamar “C+” (nota “C+” – em fase de adequação).

Aliás, como se vê pelo quadro reproduzido abaixo, a Administração obteve as duas piores classificações (notas “C” – baixo nível de adequação e “C+”) em quatro de um total de sete áreas analisadas, afastando-se dos padrões ideais de uma boa gestão.

INDICADOR TEMÁTICO	2019	2020	2021	2022
IEG-M:	B ↓	B ↓	C+ ↓	C+ ↓
i-PLANEJAMENTO:	B+ ↑	B ↓	C ↓	C ↓
i-FISCAL:	B+	B ↓	B ↓	B ↓
i-EDUC:	C+ ↓	C+ ↑	C+ ↑	C ↓
i-SAÚDE:	B+ ↑	C+ ↓	C+ ↑	B ↑
i-AMB:	B ↓	C ↓	C+ ↑	C ↓
i-CIDADE:	C+ ↓	C ↓	C ↓	C ↑
i-GOV TI:	A ↑	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.

No mais, há de se destacar que a 1ª Edição do IEGM/TCESP foi lançada em outubro de 2014, contando com a participação dos 644 jurisdicionados municipais do Estado de São Paulo. Assim, este Ministério Público de Contas entende que o período de mais de sete anos, decorrido entre o início da avaliação e o exercício 2022, foi – ou deveria ter sido – suficiente para que os gestores se adequassem à essa ferramenta de medição da efetividade da gestão, o que possibilita que o controle externo adote efetivamente o IEG-M como fator balizador da aprovação das contas municipais, evoluindo da mera verificação da conformidade legal das contas públicas para uma avaliação dos resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

Sobre o tema, o posicionamento deste Ministério Público de Contas encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.17⁵:

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).

Em especial, no tocante à **gestão do ensino municipal**, o indicador i-Educ regrediu da já insuficiente nota “C+”, obtida em 2021, para a pior classificação possível em 2022, diante de falhas constatadas pela Fiscalização (evento 13.30, fls. 10/14), tais como

- i) a Prefeitura Municipal informou que havia alunos de creche e dos anos finais do Ensino Fundamental que possuíam deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, mas não houve Atendimento Pedagógico Especializado (APE) na Rede Municipal de Ensino;
- ii) nem todos os estabelecimentos que oferecem creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental estavam adaptados para receber crianças com deficiência;
- iii) nem todos os professores de pré-escola e dos anos iniciais do Ensino Fundamental possuíam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;

⁵ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores, estão disponíveis no sítio oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>

- iv) a Prefeitura Municipal possui mais de 10% do quadro de professores de creche, pré-escola e anos iniciais e finais do Ensino Fundamental como temporários (23,49% do quadro de professores de creche, 71,62% dos professores de pré-escola, 42,21% dos professores dos anos iniciais e 39,68% dos professores dos anos finais do ensino fundamental);
- v) menos de 50% dos estabelecimentos de pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental possuem turmas em tempo integral;
- vi) menos de 25% dos alunos de pré-escola e anos iniciais e finais do Ensino Fundamental concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2022; e
- vii) nem todos os estabelecimentos que oferecem os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental possuem laboratório de informática.

Ademais, a Fiscalização constatou a **existência de déficit de vagas no Ensino Infantil**, com 281 crianças na fila de espera por creches no exercício 2022 (evento 13.30, fls. 11), o que representa 15,96% da demanda total por vagas.

Tal irregularidade não se coaduna com a intenção constitucional de manutenção e desenvolvimento da educação, nem com o posicionamento do egrégio Supremo Tribunal Federal (STF). Em síntese, a jurisprudência do STF⁶ fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição Federal. Nessa esteira, destaca-se que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de ensino caracteriza omissão administrativa que desafia direito social garantido pela Constituição Federal (art. 6º, 205 e 208, IV, e §§1º e 2º), bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, inc. I, da Lei 9.394/1996).

Sob a dimensão do **planejamento**, o indicador setorial, após alcançar a nota “B” (efetiva) em 2020, regrediu para o insatisfatório patamar “C” nos dois exercícios seguintes. Dentre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do índice em 2022 (evento 13.30, fls. 07/09) destacam-se:

⁶ 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.

- i) nem todos os programas do PPA tiveram um estudo para elaboração/definição das ações, metas e indicadores das peças de planejamento do Município;
- ii) nem todos os programas finalísticos do Plano Plurianual articularam um conjunto de ações que concorressem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou necessidade da sociedade;
- iii) a Municipalidade não possuía estrutura administrativa voltada ao planejamento; e
- iv) O Plano Diretor do Município estava desatualizado.

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).

Contribuem ainda para o juízo desfavorável à aprovação das contas municipais as seguintes falhas reincidentes na gestão de **recursos humanos**:

- i) ausência de previsão em lei das atribuições dos cargos em comissão, bem como de requisitos mínimos de escolaridade para o seu preenchimento, o que denota que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, em afronta ao art. 37, inc. V, da CF (objeto de recomendação nas contas municipais de **2018**); e
- ii) contratação reiterada de profissionais autônomos para a prestação de serviços em diversas secretarias municipais, em detrimento da sua admissão por meio da realização de concursos públicos, em flagrante ofensa ao art. 37, inc. II, da CF (objeto de recomendação nas contas municipais de **2019**).

Frise-se ser entendimento consolidado nas Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas - OI MPC/SP nº 02.16⁷, que a

⁷ OI-MPC/SP nº 02.16: Concorre para emissão de parecer desfavorável a reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.

constatação de reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção, concorre para a emissão de parecer desfavorável.

Por fim, é preciso lembrar que as falhas anteriormente citadas poderiam ter sido evitadas caso a Prefeitura Municipal de Cerquillo tivesse um Sistema de Controle Interno eficaz e atuante. Todavia, conforme apontado pela Fiscalização, “*os relatórios apresentados são meramente informativos, posto que gerados pelo sistema contábil da Municipalidade, não contendo apontamentos advindos de um efetivo acompanhamento das políticas públicas implantadas*” (item 13.30, fls. 06).

Ademais, as atividades do setor não são desempenhadas de forma exclusiva, posto que exercidas pelo Secretário Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente (agente político), o que vai de encontro ao princípio da segregação de funções.

Assim, as irregularidades constatadas no setor de Controle Interno afrontam os art. 30, 31 e 74 da Constituição Federal, tendo sido objeto de recomendação no âmbito das contas municipais de 2018

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da ordem jurídica, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **IEG-M** – desempenho insatisfatório da gestão das políticas públicas municipais, com a manutenção do IEG-M, pelo segundo ano consecutivo, no insuficiente patamar “C+” (em fase de adequação) (**REINCIDÊNCIA**);
2. **Item A.5** – falta de efetividade do Sistema de Controle Interno, em dissonância com os art. 30, 31 e 74 da Constituição Federal, bem como exercício das atividades do setor pelo Secretário Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente (agente político), contrariando o princípio da segregação de funções (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Item B.1** – o indicador i-Planejamento, após alcançar a nota “B” (efetiva) em 2020, regrediu para o insatisfatório patamar “C” (baixo nível de adequação) nos dois exercícios seguintes, diante de falhas constatadas pela Fiscalização (**REINCIDÊNCIA**);
4. **Item B.3** – o indicador i-Educ regrediu da já insuficiente nota “C+”, obtida em 2021, para a pior classificação possível em 2022, diante de falhas constatadas pela Fiscalização, dentre as quais se destaca o déficit de vagas no Ensino Infantil municipal (**REINCIDÊNCIA**);

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

5. **Item C.1.10** – ausência de previsão em lei das atribuições dos cargos em comissão, bem como de requisitos mínimos de escolaridade para o seu preenchimento, o que denota que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, em afronta ao art. 37, V, da CF/88 (REINCIDÊNCIA); e
6. **Item C.1.10.2** – contratação reiterada de profissionais autônomos para a prestação de serviços em diversas secretarias municipais, em detrimento da sua admissão por meio da realização de concursos públicos, em flagrante ofensa ao art. 37, II, da Constituição Federal (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.4** – sane as irregularidades apontadas em Fiscalizações Ordenadas realizadas no exercício em exame;
2. **Itens B.5 e B.6** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
3. **Item C.1.7.3** – adote medidas visando o equacionamento do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;
4. **Item C.1.10.1** – restrinja as contratações por tempo determinado às situações temporárias de excepcional interesse público, conforme previsão do art. 37, IX, da CF/88;
5. **Item C.1.10.3** – reveja a necessidade de contratação de elevado número de horas extras, evitando que esta excepcionalidade se torne rotineira e caracterize complemento salarial dos servidores;
6. **Item C.1.11** – promova a restituição aos cofres públicos dos valores recebidos a maior por agentes políticos do Município;
7. **Item D.1.3** – implemente os serviços social e de psicologia educacional na rede pública escolar, nos termos da Lei 13.935/2019;
8. **Item D.1.4** – envide esforços no sentido da expansão do ensino em tempo integral, em atendimento ao Plano Nacional de Educação (PNE);
9. **Item D.1.5** – adote providências visando a garantir que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS exerça todas as suas atribuições legais;
10. **Item F.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
11. **Item F.2** – atenda à Lei Orgânica, Instruções e recomendações deste Tribunal de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º⁸, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁹, sejam incluídas pela SDG no

⁸ 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.

⁹ §3º. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

⁹ 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.

⁹ §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)

cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹⁰, 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 709/1993¹¹.

Relevante, ademais, diante das justificativas apresentadas para o déficit de vagas em creches (evento 13.30, fls. 11), com a alegada inauguração da EMEII Profª Clélia Maria Antunes Gaiotto (evento 32.2, fls. 01), que a matéria seja objeto de nova verificação quando da próxima inspeção, sob pena de comunicação ao Ministério Público da Comarca local, ante a necessidade da responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal¹².

Por fim, tendo em vista a falta de AVCB em unidade de ensino municipal (evento 13.30, itens A.4 e B.3), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹³ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁴, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento para as providências que forem cabíveis.

É o parecer.

São Paulo, 16 de abril de 2024.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-47

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

¹³ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁴ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.