



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC – 4886.989.19-3

Fl. 1

Processo nº:	TC-4886.989.19-3
Prefeitura Municipal:	Mogi Mirim
Prefeito (a):	Carlos Nelson Bueno
População estimada:	93.189
Porte do Município¹:	Médio
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 412.663.259,00
Exercício:	2019
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, II, da Lei Complementar Estadual 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	1,34%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável³
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?	Prejudicado ⁴
ESTÁ CUMPRINDO PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,25% ⁵
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	29,14%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	100%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	27,23%

¹ Conforme critérios de uso interno do TCE-SP.

² Evento 67.63, fl. 01.

³ Relatório da Fiscalização, Item B.1.4. A trajetória desfavorável da dívida de longo prazo foi obtida após o desconto dos valores depositados junto ao TJSP. Como tais valores representam apenas um ajuste efetuado em 2019, devem ser desconsiderados para que se compare corretamente com os valores apurados em 2018.

⁴ Evento 67.63, fl. 14: Não há Regime Próprio de Previdência no Município.

⁵ Evento 67.63, fl. 53: Percentual alcançado após a inclusão das despesas de pessoal repassadas a Consórcios Públicos. Sem o ajuste o percentual era de 47,58%.



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



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, §1º, da Resolução TCE-SP 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 36.36 (1º Quadrimestre) e 53.40 (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 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 102), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

No entender deste *Parquet* de Contas, as contas municipais vão além de quesitos de avaliação pontuais, a despeito de sua relevância, abrangendo aspectos globais que revelam a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública.

E, no particular, os desacertos observados no eixo do planejamento, do ensino e do meio ambiente, na consideração deste órgão ministerial, comprometem o gasto público ancorado em bases qualitativas de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse horizonte, já de início, inquinam os demonstrativos em comento as falhas apontadas no eixo do **planejamento**, as quais comprometem a eficiência desse setor, contribuindo para a permanência do índice setorial no insatisfatório patamar “C” (baixo nível de adequação – pior classificação possível no âmbito do IEGM) pelo terceiro ano consecutivo⁶ (evento 67.63, fls. 05/07).

No caso, a diligente Fiscalização apontou que: a Prefeitura realizou movimentação orçamentária entre categorias de programação diferentes, ou de um órgão para outro, por

⁶ Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>





decreto, desatendendo ao disposto no art. 167, VI, da Constituição Federal⁷; há servidores na equipe de planejamento sem qualificação técnica; e há Unidades Orçamentárias da Prefeitura Municipal sem conhecimento prévio da receita anual prevista para execução de suas atividades⁸ (evento 67.63, fls. 06).

Salienta-se que ação estatal planejada, atenta aos preceitos constitucionais, restringe a discricionariedade dos gestores e atores que formulam e executam as peças orçamentárias, para que sejam alcançados direitos sociais básicos sem os quais não é possível a fruição dos demais. Destaca-se, ainda, disposição expressa em Manual editado pela Corte de Contas Bandeirante⁹ acerca da essencialidade do adequado planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

Por outro lado, 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 235 crianças de 0 a 3 anos à espera de atendimento (o que corresponde a 10,53% do total da procura) (evento 67.63, fls. 26), cenário que demonstra que não houve evolução em relação ao exercício anterior, quando o percentual de infantes não atendidos era de 10,7%¹⁰.

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:

⁷ Embora a Prefeitura alegue que “as movimentações não são irregulares, pois possuem prévia autorização legislativa junto à Lei Orçamentária Anual, conforme disposto no artigo 5º (DOC. 02)” (evento 87.1, fl. 06), analisando a LOA (evento 87.3), é possível verificar que não há essa autorização para transferência de recursos orçamentários entre categorias de programação diferentes.

⁸ Embora a Prefeitura discorde dos apontamentos (evento 87.1, fls. 06/07), há que se ponderar que as falhas estão lastreadas nas respostas dadas pela própria Prefeitura ao TCE (evento 67.8).

⁹ Manual: Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. Edição 2019. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-municipais-com-regras-ultimo-ano-mandato-e>.

¹⁰ Evento 94.67, fl. 24, do TC 4545.989.18 – Contas de 2018 da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim.





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.

Soma-se, ainda, ao preocupante quadro encontrado na seara educacional, a retração observada no índice “i-Educ”, que recuou de “B+” (muito efetivo) em 2018, para “B” (efetivo), em 2019 (evento 67.63, fls. 02).

Além do inescusável déficit de vagas, o indicador temático refletiu a ocorrência de desacertos qualitativos, tais como: *i)* as metas do Plano Municipal de Educação não foram atingidas dentro do prazo, contrariando o art. 3º do Plano Nacional de Educação; *ii)* as metas relacionadas à melhoria dos resultados nos projetos de recuperação ou reforço escolar não foram atingidas, em desconformidade com o art. 12, V, e art. 13, IV, ambos da Lei 9.394/1996; e *iii)* baixo percentual de estabelecimentos com turmas em tempo integral (menos de 50%) (evento 67.63, fls. 27/29).

Além disso, é inadmissível a falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em estabelecimentos da rede pública de ensino (em contrariedade à Lei Complementar Estadual 1.257/2015, ao Decreto Estadual 63.911/2018 e à meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU)





(evento 67.63, fls. 28), falha grave que vem sendo rechaçada de forma reiterada pelo Poder Judiciário¹¹.

Todas as deficiências até aqui mencionadas, sobretudo quando vistas de forma conjunta e sistemática, contribuíram para o **insuficiente desempenho do alunado municipal no Ideb**, uma vez que as metas projetadas para os estudantes da 4ª série/5º ano não foram alcançadas em 2019 (evento 67.63, fls. 31/32):

DESCRIÇÃO	FONTE/DATA	IDEB OBSERVADO	META PROJETADA
IDEB-anos iniciais	INEP/2017	6.6	6.6
IDEB-anos iniciais	INEP/2019	6.6	6.8
IDEB-anos finais	INEP/2017	5.4	4.9
IDEB-anos finais	INEP/2019	5.8	5.1

Nota: Dados do Ideb disponíveis em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Data do acesso: 09/10/2020.

Por fim, contribui para a reprovação das contas a desídia da Municipalidade em sanar as irregularidades apontadas na **gestão ambiental**, as quais contribuíram para a retração na nota do “i-Amb”, que passou de “B” (efetiva), em 2018, para “C” (baixo nível de adequação – pior classificação possível no âmbito do IEG-M), em 2019, sinalizando a ineficiência das políticas públicas voltadas a essa seara (evento 67.63, fls. 2).

No caso, a Prefeitura: não elaborou o Plano Municipal de Saneamento Básico; não possui um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Municipais; não possui Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil; e não possui a licença de operação da CETESB para o funcionamento da Área de Transbordo e Triagem (evento 67.63, fls. 40/41).

Oportuno destacar que as graves deficiências nos setores de planejamento, educação e meio ambiente já haviam sido observadas na análise de contas pretéritas:

Significa dizer que o exame das contas não se presta tão somente à aferição da realização de índices legais e constitucionais – limitados ao seu aspecto formal, mas também, pelo alcance material ou substantivo de resultados ao desenvolvimento da qualidade de vida da comunidade – fins para os quais aqueles foram criados.

No caso concreto, a avaliação das informações apresentadas pela Origem resultou na obtenção do índice “C+”, ou seja, indicando que a Municipalidade encontra-se classificada na categoria “em fase de adequação”.

¹¹ Ações civis públicas nos 0005655-45.2015.8.26.0157, 1014631-07.2018.8.26.0161 e 1014095-93.2018.8.26.0161.





Embora possa ser considerado dentro da média de sua Região Administrativa (Campinas – “C+”), verifica-se que houve declínio em relação aos índices obtidos em 2015 e 2016 (“B”). Destarte, ficou demonstrada a dificuldade que a Origem vem enfrentando em adaptar-se à avaliação de desempenho criada pelo TCE/SP, sobretudo no tocante ao i-Educ (C+), i-Planej (C) e i-Amb (C+).

O reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, medição de setores imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

As críticas lançadas no laudo de fiscalização – bastante detalhadas – são fruto do confronto físico e cotejo local com as informações prestadas pelo Órgão, ligadas à falta de pleno atendimento aos itens destacados pelo IEGM.

Desse modo, tal conjunto revela aspectos negativos, fragilizando controles e expondo a atividade estatal ao risco e/ou à mitigação do princípio da eficiência, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento e execução de ações administrativas e fiscais até então desenvolvidas.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-6788.989.16, contas de 2017 da Prefeitura de Mogi Mirim, Rel. Conselheira Dra. Cristiana de Castro Moraes. Trânsito em Julgado em 25.10.2019. g.n.).

Diante desse indesejado panorama, o *Parquet* de Contas não vislumbra a 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 revisão das respectivas políticas públicas.

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

1. **Item A.2** – falhas persistentes no Planejamento municipal, que mantiveram o indicador setorial no ineficiente patamar “C” (baixo nível de adequação), pior classificação possível no âmbito do IEGM/TCE/SP;
2. **Itens C.1, C.2 e C.5** – insuficiência de vagas na Rede Pública Municipal, em inobservância ao disposto na Constituição Federal, em seu art. 208 (**REINCIDÊNCIA**), aliada à retração do índice setorial e ao insatisfatório desempenho no Ideb; e
3. **Item E.1** – fragilidades na gestão Ambiental, que provocaram a retração do indicador setorial para o ineficiente patamar “C” (baixo nível de adequação), pior classificação possível no âmbito do IEGM/TCE/SP.

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.1.1** – realize o concurso público para preencher as vagas de Auditor de Controle Interno e observe os alertas e recomendações emitidos pela Controladoria Geral do Município;
2. **Item B.1.4** – atente-se à evolução das suas obrigações de longo prazo, observando o princípio da responsabilidade fiscal;
3. **Item B.1.8.1** – contabilize corretamente as despesas com pessoal destinadas a consórcios públicos, atendendo





as normas contábeis e fiscais incidentes;

4. **Item B.1.9** – revise seu quadro de pessoal, adequando as atribuições do cargo de “Assessor Setorial”, as quais devem possuir natureza de direção, chefia e assessoramento, bem como exija formação compatível com as atribuições desempenhadas por seus cargos comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, V da Carta Magna;
5. **Itens B.2, D.2, F.1, G.3** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
6. **Itens B.3.1, B.3.2, C.4 e F.2** – quanto aos procedimentos licitatórios e aos contratos firmados, observe com rigor o disposto na Lei de Licitações e nos demais normativos incidentes, bem como atente-se às orientações desta Corte de Contas;
7. **Item C.1** – aplique o saldo pendente do FUNDEB de 2014 (R\$ 5.395,72), conforme determinação do Exmo. Conselheiro-Substituto Márcio Martins de Camargo nas contas de 2014 (TC 475/026/14);
8. **Itens C.3 e D.5** – corrija as irregularidades constatadas nas Fiscalizações Ordenadas 08/2019 (Merenda Escolar) e 06/2019 (Almoxarifado da Saúde);
9. **Item D.3** – corrija as irregularidades registradas na visita à UPA Zona Leste;
10. **Item D.4** – atenda às recomendações exaradas no julgamento do Convênio nº 02/2019 e Termo Aditivo, objeto do TC 19645.989.19;
11. **Item E.2** – fiscalize corretamente o cumprimento dos contratos firmados;
12. **Item G.1.1** – adeque o sítio eletrônico da Prefeitura, em consonância com os princípios e dispositivos da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência, observando o disposto nos Comunicados SDG 16/2018 e 09/2019, bem como nos Decretos Estaduais 58.052/2012 e 61.175/2015;
13. **Item G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009;
14. **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
15. **Item H.3** – cumpra integralmente as recomendações exaradas pela Corte de Contas, bem como forneça os documentos e as informações tempestivamente ao Sistema AudeSP.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar 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 Lei Complementar Estadual 709/1993.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC – 4886.989.19-3

Fl. 8

Por fim, quanto ao item **B.3.3**¹², o MPC compartilha do entendimento da Fiscalização e sugere que a matéria seja acompanhada nas próximas inspeções.

É o parecer.

São Paulo, 02 de junho de 2021.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA

Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC63/S

¹² A Fiscalização registrou que a Prefeitura tem um gasto mensal com aluguel de imóveis de R\$ 114.227,99 e que tais contratações foram realizadas por dispensa de licitação. Contudo, parte desses aluguéis são destinados a serviços que não se coadunam com as finalidades precípua da administração, de forma que não poderiam ter sido contratados com base no art. 24, X, da Lei 8.666/1993. Conforme noticiado no Relatório da Fiscalização, o Município informou que pretende alocar o paço municipal em um imóvel de 25.000 m² cuja posse foi recentemente obtida (evento 67.63, fls. 24).

Em suas justificativas, a Prefeitura noticiou que obteve a posse precária do imóvel e aguarda resolução definitiva da Ação de Reintegração de Posse que tramita sob o nº 1002607-83.2019.8.26.0363 na Comarca de Mogi Mirim para adotar uma solução definitiva (evento 87.1, fl. 17).



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq