

Processo nº:	TC-3234.989.20-0
Prefeitura Municipal:	Mogi Mirim
Prefeito (a):	Carlos Nelson Bueno
População estimada:	93.650
Porte do Município¹:	Médio
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 420.262.887,09
Exercício:	2020
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 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	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-2,14%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	9,11%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável ³
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?	Prejudicado
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	52,08%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 42, da LRF?	Sim
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, II, da LRF?	Sim
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	30,04%
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%)	31,24%

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

² Evento 69.67, fl. 02.

³ Situação desfavorável em razão do aumento da dívida de longo prazo, não tendo sido observadas irregularidades.



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 42.29 (1º Quadrimestre) e 56.26 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração 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 do Estado de São Paulo 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.

De início, cumpre destacar que a Administração deve pautar sua atuação pelo princípio da eficiência, debruçando-se sobre o caráter finalístico dos gastos públicos, notadamente, no que se refere à implementação efetiva dos direitos fundamentais e das políticas públicas que lhes amparam (art. 165, §10, da CF/1988), sob pena de despender recursos sem retorno qualitativo à população local.

E, no caso da Prefeitura de Mogi Mirim, os resultados apurados na formulação do IEG-M/TCESP – Índice de Eficiência da Gestão Municipal evidenciam **desacertos na gestão operacional** que comprometem o gasto público ancorado em bases qualitativas de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme evidenciado no quadro a seguir:

INDICADOR TEMÁTICO	2017	2018	2019	2020
IEG-M:	C+ ↓	B ↑	C+ ↓	C+ ↓
i-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↑	C ↓	C ↑
i-FISCAL:	B ↓	B ↑	B+ ↑	C+ ↓
i-EDUC:	C+ ↓	B+ ↑	B ↓	B ↓
i-SAÚDE:	B ↑	C+ ↓	B ↑	C ↓
i-AMB:	C+ ↓	B ↑	C ↓	C ↑
i-CIDADE:	B+ ↑	B+ ↓	C+ ↓	B ↑
i-GOV TI:	B+ ↑	B+ ↑	B+ ↑	C+ ↓



Observa-se que o Município apresentou, no exercício 2020, índices insuficientes (notas C ou C+) não só para o IEG-M como para a maioria dos indicadores temáticos, denotando que a gestão qualitativa dos recursos públicos ficou aquém das expectativas da população local.

Tal circunstância se vê confirmada pelo reiterado baixo desempenho atribuído ao **i-Planejamento**, indicador afeto à fixação e ao atingimento de programas e metas na Administração Pública, em todos os anos do quadriênio 2017-2020 (apenas notas C), sinalizando falhas que comprometem a eficiência na alocação das receitas disponíveis.

Entre as falhas que motivaram o baixo desempenho, apontadas no Relatório da Fiscalização (evento 69.67, fls. 05/07), destaca-se: *i*) ausência de levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento; *ii*) falta de estudo/análise para previsão de receitas, no mínimo, anualmente; *iii*) ausência de estudo para elaboração/definição dos programas, ações, metas e indicadores do PPA; *iv*) a menor parte dos indicadores é mensurável e está coerente com as metas físico-financeiras estabelecidas; *v*) ausência de estrutura administrativa voltada para o planejamento; e *vi*) não há relatórios mensais levados ao conhecimento do Prefeito sobre a execução orçamentária.

O cenário torna-se ainda mais grave ante os resultados no indicador **i-Saúde**, porquanto a performance do Município regrediu da nota B (efetiva) em 2019 para C (baixo nível de adequação), diante de irregularidades constatadas (evento 69.67, fls. 44/45), tais como: *i*) nenhum estabelecimento de saúde possuía Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária vigentes no exercício em exame; *ii*) existência de estabelecimentos de saúde sob gestão municipal necessitando de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados etc.); *iii*) registro de frequência de médicos e enfermeiros efetuado manualmente por meio de folha de ponto; *iv*) o Prontuário Eletrônico do Paciente foi implantado apenas para a menor parte dos procedimentos de saúde; e *v*) o Município não possui estabelecimentos de saúde da rede própria com mamógrafos.

Sob o **aspecto econômico-financeiro**, verificou-se o **excesso de alterações orçamentárias**, com abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em percentual equivalente a 16,14% do valor fixado para o exercício (evento 69.67, fls. 08/09).



Ainda que desconsideradas as alterações orçamentárias decorrentes do enfrentamento da pandemia de COVID-19, o percentual observado seria de 13,29%, patamar muito superior à inflação oficial registrada no período, que se limitou a 4,52% (IPCA-IBGE). Referido índice é o parâmetro utilizado por este Tribunal de Contas para limitar a reforma da LOA, em consonância com o que indicam os Comunicados SDG 29/2010⁴ e 32/2015⁵, conforme ampla jurisprudência.

Noutro norte, a Fiscalização constatou **divergências entre os dados informados pela Origem e os apurados pelo Sistema AUDESP** (evento 69.67, itens A.1.1, B.1.9, D.1.2.1 e G.2). Tais ocorrências prejudicam o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação de valores, pois possuem o condão de mascarar a real situação da Municipalidade, em nítida afronta às normas contábeis e à requerida governança estatal.

Sobre o tema, é posicionamento deste Tribunal que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave. Nesse diapasão, é o Comunicado SDG 34/2009, *in verbis*:

COMUNICADO SDG Nº 34/2009

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui **FALHA GRAVE** a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, **vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art.83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.**

As informações enviadas ao Sistema Audesp devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados.

Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e também na liquidação dos serviços executados.

⁴ COMUNICADO SDG 29/2010 - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

[...]

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011**, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

⁵ COMUNICADO SDG 32/2015 - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na 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. [...]



Por fim, a Fiscalização apontou que o **Controle Interno** produziu apenas parte dos relatórios periódicos previstos no exercício, não tendo sido constatada, inclusive, a elaboração do relatório referente ao 3º trimestre/fechamento do exercício em exame.

Além disso, conforme consignado pela Fiscalização, “considerando a amplitude das verificações a cargo de uma controladoria interna, ponderamos que os relatórios do setor poderiam ser bem mais abrangentes e aprofundados a fim de fazer cumprir as atribuições constitucionais e legais atinentes ao Sistema de Controle Interno” (evento 69.67, fls. 05).

Sobre o tema, em que pese a defesa tenha alegado que “a Controladoria Geral do Município tem reunido todos os esforços no sentido de ampliar e aprimorar os procedimentos com o objetivo de melhorar a qualidade dos trabalhos e dos respectivos relatórios” (evento 83.1, fls. 13), há de se destacar que uma efetiva atuação do Sistema de Controle Interno poderia ter evitado grande parte das falhas apontadas pela Fiscalização, uma vez que permite ações preventivas, de correção e de aperfeiçoamento da gestão, conforme leciona o Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais editado por esta Corte de Contas⁶.

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

1. **IEG-M** – deficiências na gestão qualitativa dos recursos públicos, evidenciadas pelos índices insuficientes (notas C ou C+) atribuídos não só ao IEG-M como para a maioria dos indicadores temáticos no exercício 2020;
2. **Item A.2** – baixo desempenho atribuído ao i-Planejamento em todos os anos do quadriênio 2017-2020 (apenas notas C);
3. **Item A.1.1** – ausência de efetividade da atuação do Sistema de Controle interno, com a elaboração de apenas parte dos relatórios periódicos previstos no exercício;
4. **Item B.1.1** – excesso de alterações orçamentárias, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015);
5. **Itens A.1.1, B.1.9, D.1.2.1 e G.2** – falta de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
6. **Item D.2** – performance do Município no i-Saúde regrediu da nota B (efetiva), em 2019, para C (baixo nível

⁶ Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>. Publicado em 2021.



de adequação), em 2020, diante das diversas irregularidades constatadas pela Fiscalização.

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** – promova concurso público para o preenchimento dos cargos de Auditor de Controle Interno;
2. **Itens B.2, C.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
3. **Item B.1.5.2** – regularize a situação do fundo de reserva de depósitos judiciais e extrajudiciais, bem como efetue o seu correto registro contábil;
4. **Item B.1.8.1** – contabilize corretamente as despesas com pessoal destinadas a consórcios públicos, atendendo as normas contábeis e fiscais incidentes;
5. **Itens B.1.9.1 e B.1.9.2** – 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 disciplinados pelo art. 37, V da Carta Magna;
6. **Item B.1.9.3** – restrinja o pagamento de horas extraordinárias a demandas excepcionais, atendendo ao limite permitido pela CLT;
7. **Item B.1.10** – exija a apresentação/atualização anual de declaração de bens pelos agentes públicos do Município, em atendimento ao art. 13 da Lei nº 8.429/92;
8. **Item B.1.11.2.2** – respeite as previsões da Lei Eleitoral quanto à publicidade institucional;
9. **Item C.1** – promova a correta contabilização das receitas e despesas com recursos do FUNDEB;
10. **Item G.1.1.2** – faça cumprir a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), corrigindo as falhas apontadas pela fiscalização quanto à transparência das informações;
11. **Item H.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
12. **Item H.3** – atenda à Lei Orgânica, Instruções e recomendações deste Tribunal de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3^{o7}, c/c art. 23, §4^o, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁸, sejam incluídas pela d.

⁷ 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.

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

⁸ 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.

§4^o. 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)



SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁹, para fins de monitoramento.

É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas vindouras, sujeitando o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁰.

No mais, tendo em vista a falta de AVCB em estabelecimentos de ensino e de saúde municipais (evento 69.67, fls. 37 e 44), em ofensa à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015¹¹ e ao Decreto Estadual nº 63.911/2018¹², pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

É o parecer.

São Paulo, 16 de setembro de 2022.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-47

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹² Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

