

06-08-19

SEB

61 TC-006877.989.16-0

Prefeitura Municipal: Mogi das Cruzes.

Exercício: 2017.

Prefeito: Marcus Vinicius de Almeida e Melo.

Advogados: Fábio Mutsuaki Nakano (OAB/SP nº 181.100), Luciano Lima Ferreira (OAB/SP nº 278.031), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Camila Aparecida de Pádua Dias (OAB/SP nº 331.745), Eduardo Dias de Vasconcelos (OAB/SP nº 357.955), Maylise Rodrigues Santos (OAB/SP nº 380.089), Fabio José de Almeida de Araújo (OAB/SP nº 398.760), Fábio Albergaria Modinger (OAB/SP nº 401.221), Andressa Almeida Gorge (OAB/SP nº 407.818) e Dalciani Felizardo (OAB/SP nº 299.287).

Procurador de Contas: Renata Constante Cestari.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO PARCIALMENTE AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR E RESULTADO FINANCEIRO POSITIVO. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF. art. 212	25,32%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	75,68%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, 'b'	39,51%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	21,59%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	4,63%	5%
Execução Orçamentária – (R\$ 18.550.466,75), parcialmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior.	1,64% - Déficit	
Resultado Financeiro – R\$ 1.274.453,44	Superávit	
Precatórios	Regular	
Subsídios dos Agentes Políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, FGTS, RPPS e PASEP)	Regular	
Percentual de investimentos	9,37%	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: -

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES**, exercício de **2017**.

1.2 O município de Mogi das Cruzes recebeu fiscalização concomitante, nos termos dispostos no TC-A-023486/026/10, Ordem de Serviço nº 01/2012 e § 1º do artigo 1º da Resolução nº 01/2012.

A análise relativa ao 1º e 2º quadrimestres consta dos eventos 51 e 81 respectivamente, tendo sido apontadas falhas nos seguintes itens: **A.1.** Resultado da Execução Orçamentária; **A.3.** Ensino; **B.5.1.** Planejamento das Políticas Públicas; **B.5.2.** Controle Interno; **B.5.3.** Renúncia de Receitas; **B.5.3.1.** Transferências Constitucionais; **B.5.3.2.** Dívida Ativa; **B.5.4.2.** Tesouraria; **B.5.4.3.** Bens Patrimoniais; **B.5.5.** Subsídios dos Agentes Políticos; **B.5.6.** Despesas Elegíveis para Análise; **B.5.6.1.** Gratificação Especial – Policiais Civis; **B.5.6.2.** Serviços Técnicos Especializados de Auxiliar de Necropsia e de Médico Legista; **B.5.7.** Despesas Não Computadas como Despesa de Pessoal / Despesas Incorretamente Classificadas como Despesas Correntes; **C.** Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Os interessados foram devidamente notificados (eventos 65.1 e 94.1) acerca dos respectivos relatórios de acompanhamento realizados, disponíveis no processo eletrônico para ciência e providências cabíveis, visando à regularização das falhas apontadas.

1.3 O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José dos Campos – UR.7 (evento 112.1) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. Controle Interno

- o Responsável pelo Controle Interno é servidor municipal efetivo, nomeado pelo Prefeito na função gratificada, com mandato de um ano, situação que não estabelece condição plena de autonomia, isenção e imparcialidade inerentes ao cargo.

A.2. IEGM – i-Planejamento

- não existe equipe estruturada nem estrutura administrativa para realizar o planejamento municipal;
- a LDO não estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas;
- a LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- a LDO não prescreve critérios para repasse a entidades do terceiro setor;
- remanejamento, transposição e transferências sem autorização legislativa específica.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- déficit da Execução Orçamentária de 1,64%.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

- não apresentação das Notas Explicativas as Demonstrações Contábeis.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo

- dívida suspensa não contabilizada, porém certa e mensurável, em desatendimento à NBC-T-SP 03.

B.1.8. Análise dos Limites e Condições da LRF

- divergência entre os dados apresentados pela Origem e os extraídos do Sistema AUDESP.

B.1.8.1. Despesas de Pessoal

- valores pagos a título de gratificações a diversas categorias a serviço da municipalidade, em contrariedade ao que dispõe o artigo 18 da LRF, não apurados como despesa de pessoal.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

- adoção inconstitucional de regime jurídico misto para os servidores municipais, gerando diferenças de direitos e deveres assim como salariais.

B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos

- aplicação de Revisão Geral Anual (RGA) dos Agentes Políticos no primeiro ano do novo mandato e da fixação dos valores do subsídio. Identificado e cessado o pagamento a maior recebido durante 4 meses, mas não foi realizada a devolução.

B.3.1. Dívida Ativa

- aumento dos cancelamentos por erros identificáveis, causando retrabalho;

- não contabilização da estimativa de perda de Dívida Ativa (provisão para perdas de dívida ativa), ocasionando afronta aos princípios contábeis da Oportunidade e Prudência;

- aumento de 260% nas inscrições da Dívida Ativa, o que pode demonstrar uma fragilidade do setor quando da cobrança durante o exercício do tributo.

B.3.2. Almojarifado e Bens Patrimoniais

- não realizado inventário anual de bens móveis e imóveis;

- divergência entre os dados apresentados pelo setor de patrimônio e os verificados no Balanço Patrimonial da entidade.

C.2. IEGM – i-Educ

- não apresentada manifestação sobre os itens apontados na Fiscalização Ordenada IX – Transporte Escolar.

D.2. IEGM – i-Saúde

- não apresentada manifestação sobre os itens apontados na Fiscalização Ordenada VI – Obras Públicas – UPA 24h.

E.1. IEGM – i-Amb

- o município não possui Plano de Gestão de Construção Civil.

F.1. IEGM – i-Cidade

- previsão orçamentária inexpressiva para as demandas da assistência ao portador de deficiência.

G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e A Lei da Transparência Fiscal

- apesar de ter sido criado sistema de informação ao cidadão, não existe legislação municipal que trate do acesso à informação;

- peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os programas e metas de ações governamentais, tampouco são disponibilizados seus indicadores previstos versus realizados;

- ausência de divulgação dos repasses ou transferências financeiras a entidades da sociedade civil decorrentes de parcerias, convênios, contratos de gestão, auxílios, subvenções ou contribuições;

- informações acerca das licitações são possíveis de se obter somente daquelas em andamento, ou seja, as encerradas não estão disponíveis para consulta;

- informações sobre as obras públicas estão desatualizadas.

G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- desatendimento às recomendações deste E. Tribunal.

1.4 Subsidiou as contas o seguinte expediente:

• TC-008566.989.17 – Instituto Labor & Vita protocolou, perante este Tribunal, representação contra o Pregão nº 005/17, que trata de

contratação de empresa para prestação de serviço junto às atividades complementares/oficinas esportivas das escolas integrantes do programa escola de tempo integral, instituída pelo Decreto nº 9.325/2009 no município analisado.

O reclamante afirma que a vencedora do certame, JR Multiservice Ltda.-ME, não comprovou sua qualificação econômico-financeira, conforme previsto no Edital.

A Fiscalização concluiu pela improcedência da representação, pois a empresa vencedora da licitação era enquadrada como microempresa até o final de 2016 e, dessa forma, toda a contabilidade do exercício social anterior ao certame cumpria o previsto na Lei nº 123/2006. Já em relação ao índice de endividamento apresentado de 0,507, a Contabilidade da Prefeitura considerou somente dois dígitos, desprezando os demais e sem nenhum tipo de arredondamento.

Expediente arquivado.

1.5 Regularmente notificado (evento 118.1), o Prefeito do Município de Mogi das Cruzes apresentou justificativas (evento 149.1), esclarecendo, em síntese, o seguinte:

A.1.1. Controle Interno

A estrutura da Controladoria Municipal foi criada por meio de lei municipal (Lei nº 7.105/2015), e, da mesma forma, o cargo de Controlador Geral do Município. Ademais, o Controlador Geral sempre será servidor público concursado, formado em umas das áreas de atuação da Controladoria, nos termos do artigo 4º da Lei municipal nº 7.105/2015.

A.2. IEGM – i-Planejamento

As peças de planejamento foram elaboradas de maneira adequada, possuindo mecanismos eficazes de acompanhamento de sua execução, fato, aliás, que permitiu, em 2017, o equilíbrio das peças contábeis. Não houve omissão do Poder Executivo em face do anotado pela auditoria, isto

é, todos os programas e ações governamentais propostos na Legislação Orçamentária foram criteriosamente projetados para o exercício de 2017.

No Plano Plurianual executado no período de 2014/2017, procurou a Administração melhorar as adequações nas consignações das metas, tendo utilizado, por exemplo, unidades, nº de atendimentos, famílias, alunos, em diversos Programas e Ações, ocorre, porém, que essas adequações ainda não atingiram todos os Programas.

Todavia, para o PPA do quadriênio 2018/2021, e conseqüentemente para a LDO de 2018, seguindo as recomendações desse E. Tribunal de Contas e procedendo às adequações necessárias para todos os Programas, foram estabelecidas composições de metas em números possíveis de serem mensurados e avaliados a fim de permitir tomadas de decisões mais precisas.

Ademais, os créditos suplementares abertos no exercício de 2017 não serviram para viabilizar novos rumos da administração, mas apenas para retificar erros, omissões e esquecimentos no momento da elaboração do orçamento anual. Tais aberturas de créditos não acarretaram mudanças de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento.

Cada alteração foi amparada em uma das quatro fontes de financiamento: i) o superávit financeiro do ano anterior; ii) o excesso de arrecadação; iii) operações de crédito; e iv) cancelamento, total ou parcial, de outra dotação, conforme disposto no artigo 43 da Lei nº 4.320/64.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

O déficit orçamentário em questão não decorreu de despesas exorbitantes, mas da frustração de 76,5% das receitas de capital que haviam sido estimadas, oriundas de transferências financeiras do Governo Federal, notadamente Operações de Créditos e Transferências de Capital.

Ademais, o resultado orçamentário deficitário representa muito menos de um mês de arrecadação da Receita Corrente Líquida, podendo, portanto, ser facilmente reconduzido.

B.1.8. Análise dos Limites e Condições da LRF

Despesas Totais com Pessoal

Foi repassado pela Origem, inadvertidamente, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal com diferença no mês de novembro/2017 no valor de R\$ 24.789.856,78 (evento 149, anexo 5). Havia essa diferença quando da emissão de respectivo demonstrativo, a qual foi devidamente corrigida pela empresa fornecedora do sistema de contabilidade.

Na linha “Indenização por Demissão” o Demonstrativo da Despesa com Pessoal foi gerado considerando o elemento de despesa 3.1.90.94 com todos os subelementos, quando deveria ser considerado apenas o subelemento 15, conforme documentação AUDESP (evento 149, anexo 5).

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

Não obstante o disposto no artigo 17 da Lei Orgânica do Município, o qual foi aplicado durante o período em que se permitiu a duplicidade de regime, é certo que atualmente o Município de Mogi das Cruzes adota o regime estatutário como regime único de contratação de seus servidores públicos.

Com o advento da Emenda Constitucional 19/98, que alterou o artigo 39, *caput*, da Constituição, foi suprimida a menção a “regime único”, desde então surgiu o entendimento de que a lei poderia, se lhe parecesse bem, adotar o regime para as mais diversas atividades da Administração direta, autárquica e fundacional. Instalada então a possibilidade de duplicidade de regimes.

Por ocasião do julgamento da medida cautelar na ADI 2.135-DF, o Ministro Gilmar Mendes colocou Questão de Ordem – que resultou acolhida pelo STF - para explicitar, na parte dispositiva da decisão, a repercussão de efeitos *ex nunc* da decisão, a operar doravante, sem implicar na revogação ou

anulação da legislação anteriormente editada com fundamento na EC nº 19/98, a qual continuaria válida e produzindo efeitos, de modo a preservar a eventual dualidade de regimes jurídicos existentes nos entes da Federação e respeito à segurança e estabilidade das situações jurídicas constituídas na sua égide.

Resulta disso que a norma do artigo 17, *caput*, e § 4º, da Lei Orgânica do Município de Mogi das Cruzes, por ter sido editada pelo legislador municipal reformador no ano de 2002, mediante a Emenda nº 02/2002, segue constitucionalmente válida e, portanto, apta a produzir os seus efeitos normativos no âmbito local.

Foi, ainda, editada a Lei Complementar nº 82, de 07-01-11, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Mogi das Cruzes, inviabilizando definitivamente a contratação de celetistas pela Administração Pública.

Ademais, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem considerado inconstitucional a transmutação de regime de empregados admitidos sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho para o estatutário, por violação aos princípios da impessoalidade, isonomia e acessibilidade por concurso público.¹

Portanto, os achados da Fiscalização devem ser afastados, por não constituírem inconstitucionalidades ou ilegalidades.

B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos

¹ ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - Art. 218, da Lei Complementar nº 01, de 28-11-1997, do Município de Tambaú, que 'institui no âmbito municipal o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Tambaú'. Transposição de cargos - Transmutação de regime de servidores admitidos sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho, para o estatutário - Impossibilidade - Necessidade de concurso público - Contrariedade aos arts. 111, 115, II e V, e 144, da CE/89 - Súmula Vinculante nº 43. Transformação das funções de confiança exercidas por pessoas não integrantes de tabela permanente, em cargos em comissão, enquanto não for implantado o plano de cargos Inadmissibilidade - O art. 115, II, da CE/89 não garante estabilidade à pessoa nomeada para cargos em comissão, que têm como principal característica a precariedade e a transitoriedade - Por impor limite à possibilidade de dispensa, que pode ser imotivada, seguindo critérios de conveniência e oportunidade do administrador, a submissão de servidores contratados para o exercício de funções comissionadas aos ditames da C.L.T. é incompatível com o regramento constitucional. Procedente o incidente de inconstitucionalidade do art. 218 e, por arrastamento, do inciso I do §1º do art. 1º, ambos da Lei Complementar nº 01, de 28-11-1997, do Município de Tambaú.

Em decisão colegiada, as leis municipais questionadas (Leis nº 7.150/2016 e nº 7.268/2017) foram declaradas inconstitucionais e, por consequência, a decisão liminar que suspendeu a eficácia dos preceitos impugnados foi mantida (fls. 726/736 dos autos do processo nº 2137220-16.2017.8.26.0000).

Todavia, a eficácia da mencionada decisão judicial é restrita à data do deferimento liminar do pedido (ocorrido em 25 de julho de 2017).

É de se observar, portanto, que o marco inicial de eficácia da referida decisão judicial consiste no deferimento do pedido liminar, ou seja, a partir de 25 de julho de 2017 (efeito *ex nunc*).

Com fundamento no artigo 27 da Lei federal nº 9.868/1999, aplicado naquele caso por força do artigo 229 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Órgão Especial da Corte Bandeirante restringiu os efeitos da decisão que pronunciou a inconstitucionalidade.

Dessa forma, os pagamentos efetuados com os valores corrigidos limitaram-se à data em que foi proferida a decisão liminar que suspendeu a eficácia dos preceitos impugnados (25 de julho de 2017), a qual foi mantida por decisão colegiada, razão por que não existem valores indevidamente percebidos pelos agentes políticos e tampouco a serem devolvidos, como aponta equivocadamente a Fiscalização.

1.6 Instada, a **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 164.1) não encontrou óbices a serem apontados quanto à gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial que pudessem comprometer as contas de 2017, sendo acompanhada pela **Unidade Jurídica** (evento 164.2).

A **Chefia** (evento 164.3) ratificou esses pronunciamentos no sentido da emissão de **parecer favorável** às contas anuais em exame, com proposta de recomendações.

1.7 Em sentido diverso, o **Ministério Público de Contas** (evento 176.1) pugnou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas do Executivo de Mogi das Cruzes, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Itens B.1.1 e B.1.2** – déficit orçamentário, de 1,64% (R\$18.550.466,75), sem respaldo integral no superávit financeiro do exercício anterior, contribuindo para retração em 83,30% do superávit financeiro registrado no exercício anterior;

2. **Item B.1.1** – ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo após onze alertas emitidos por esta E. Corte (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), configurando, em tese, infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei nº 10.028/00);

3. **Item B.1.1** – falhas no planejamento municipal, com destaque para *i*) elevado redesenho orçamentário, equivalente a 11,64% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações desse E. Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015); *ii*) e superestimativa de receitas, sendo que a previsão superou em 10,22% a efetiva arrecadação; e

4. **Item B.1.1** – créditos adicionais abertos com amparo em excesso de arrecadação fictício, em desacordo com o previsto no art. 43, §1º, II, da Lei nº 4.320/64.

1.8 Pareceres anteriores:

2014 – **Favorável** (TC-000473/026/14 – Relatora Substituta de Conselheiro SILVIA MONTEIRO – DOE de 01-03-16).

2015 – **Favorável** (TC-002565/026/15 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 15-07-17).

2016 – **Favorável** (TC-004399/989/16 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – DOE de 12-10-18).

1.9 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

MOGI DAS CRUZES	2014	2015	2016	2017
Habitantes	405.959	410.774	415.107	419.486
Receita Arrecadada	912.897.122,26	951.158.440,65	1.100.948.049,96	1.133.762.510,71
[A] Receita Per Capita no Município	2.248,74	2.315,53	2.652,20	2.702,74
[B] Receita Per Capita no Estado	2.686,80	2.797,86	2.950,97	3.031,41
[C] Média Individualizada	3.316,01	3.320,70	3.570,57	3.615,62
[A] / [B] (em %)	84%	83%	90%	89%
[A] / [C] (em %)	68%	70%	74%	75%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2014	2015	2016	2017
(Déficit)/Superávit	2,79%	3,17%	(3,91%)	(1,64%)*

* Déficit orçamentário parcialmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior.

c) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

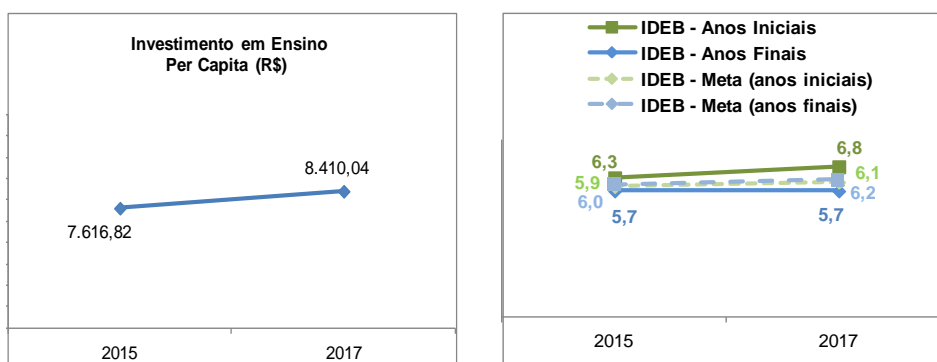
MOGI DAS CRUZES	Ideb Observado					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,6	5,6	5,5	6,3	6,8	5,0	5,4	5,6	5,9	6,1	6,3	6,6
Anos Finais	5,3	5,0	5,0	5,7	5,7	5,2	5,4	5,7	6,0	6,2	6,4	6,6

Fonte : INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2015	31.546	R\$7.616,82
2017	34.026	R\$8.410,04

e) Investimento anual por aluno com Educação:



O gráfico indica que o Município apresentou, nos exercícios de **2015 a 2017**, um acréscimo no investimento anual por aluno (R\$ 7.616,82 em 2015 e R\$ 8.410,04 em 2017).

Em relação ao IDEB, no período de **2015 a 2017**, houve uma progressão nos resultados obtidos para os anos iniciais (de 6,3 em 2015 para 6,8 em 2017), superando a meta projetada para 2017 (6,1).

Todavia, nos anos finais, o Município apresentou estagnação nos resultados (5,7 em 2015 e 5,7 em 2017), ficando, ainda, abaixo da meta projetada para 2017 (6,2).

e) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

Exercício	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B+	A	B+	C	B+	B+	A	B+
2015	B	B+	A	C	B+	A	B	B+
2016	B+	B+	B	C+	B+	A	B+	B
2017	↓B	B+	↑B+	↓C	B+	↓B+	B+	↑B+

A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
------------------------	---------------------	--------------	----------------------------	-------------------------------

É o relatório.

2. VOTO:

2.1 A instrução dos autos demonstra que a Prefeitura de **MOGI DAS CRUZES** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, remuneração dos profissionais do magistério, saúde, despesa com pessoal, transferências de duodécimos ao Legislativo, precatórios e encargos sociais (INSS, FGTS, RPPS e PASEP).

2.2 No que concerne ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** (IEGM), o Município obteve, no exercício, a nota **B**, isto é, “efetiva”, apresentando queda em relação ao índice alcançado no exercício de 2016 (B+, “muito efetiva”).

O Município também apresentou piora nos quesitos i-Planejamento (de C+ em 2016, para C em 2017), e i-Amb (de A em 2016, para B+ em 2017).

A instrução indica, ainda, estagnação dos índices i-Educ, i-Fiscal e i-Cidade (B+ “muito efetiva) e progressão nos quesitos i-Saúde e i-Gov TI (de B em 2016, para B+ em 2017).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente de ter atingido os índices

constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, verifico que a fiscalização apurou diversas impropriedades (itens “A.2”, “C.2”, “D.2”, “E.1”, “F.1” e “G.3” do relatório – questões do IEGM), as quais impõem a necessidade de aperfeiçoamento nos seguintes temas:

- **i-Planejamento:**

- a LDO não estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas; não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; e não prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor;

- não existe equipe estruturada nem estrutura administrativa para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA). Também não foram criados cargos específicos para servidores de planejamento como: analista/técnico de planejamento e orçamento. Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não tem dedicação exclusiva a esse trabalho. Apesar disso, foi contratada em 2017 a empresa AGR Informática e Consultoria, por meio do convite 44/2017 para realização de curso de elaboração de peças orçamentárias para gestores públicos municipais, o que vemos como tentativa de melhora no planejamento;

- Remanejamento, Transposição e Transferências sem autorização legislativa específica.

- **i-Educ:**

- a quantidade de matrículas de creches, de pré-escola e dos anos iniciais informadas pelo município é divergente dos dados do censo escolar;

- a quantidade de escolas informadas pelo município é divergente dos dados do censo escolar;

- houve despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no município, enquanto ainda há crianças de 0 a 3 anos fora da creche;

- das 874 turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, há 624 com mais de 24 alunos por turma – equivalente a 71,39%;

- não são todas as escolas da rede municipal que possuem biblioteca ou sala de leitura; laboratórios ou salas de informática; bem como AVCB do Corpo de Bombeiros;

- não são todas as escolas dos Anos Iniciais que estão adaptadas para receber crianças com deficiência;

- não são todas as escolas dos Anos Iniciais que possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas de 18m x 30m);

- 63 unidades de ensino necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc) em dezembro de 2017.

- **i-Saúde:**

- o número de equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal não cobre 100% da população do município;

- o município teve casos novos de sífilis congênita em menores de 1 ano de idade;

- foram diagnosticados novos casos de tuberculose no ano de 2017;

- nem todas as unidades de saúde possuem AVCB do Corpo de Bombeiros;

- nem todas as unidade de saúde possuem Alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;

- pelo menos 5 unidades de saúde necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc) em dezembro de 2017;

- não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016.

- **i-Amb:**

- nem toda população do município é abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada;

- apenas 32% dos servidores da estrutura de Meio Ambiente possuem formação na área natural e ou humana;

- o município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;

- a Prefeitura não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002. A Origem informa que o plano citado está em fase de elaboração.

- **i-Gov TI:**

- a Prefeitura não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente e que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.

Quanto às Fiscalizações Ordenadas realizadas nas áreas do Transporte Escolar (item C.2) e de Obras Públicas (item D.2), até o fechamento do relatório, a Prefeitura não havia apresentado justificativas para os questionamentos levantados pela Fiscalização.

2.3 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 18.550.466,75 (1,64% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 1.133.762.510,71), parcialmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 7.631.278,57).

O resultado financeiro do exercício em exame foi positivo em R\$ 1.274.453,44. O resultado econômico e o saldo patrimonial também foram melhores do que os obtidos no exercício anterior².

A instrução aponta a existência de recursos disponíveis para o integral pagamento das dívidas de curto prazo, demonstrando liquidez em face destes compromissos (Índice de Liquidez Imediata de 1,01).

Observa-se, ainda, aumento na dívida de longo prazo em **17,77%** (de R\$ 244.698.326,59 para R\$ 288.191.070,96) em comparação com o exercício de 2016, sendo que o acréscimo mais significativo diz respeito a uma dívida contratual.

Os investimentos totalizaram **9,37%** da Receita Corrente Líquida, ficando acima da média verificada para municípios da mesma região (5,15%).

A Prefeitura não possui parcelamento ou reparcelamento de débitos previdenciários junto ao INSS e ao RPPS, dispondo do Certificado de Regularidade Previdenciária.

2

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	1.274.453,44	7.631.278,57	83,30%
Econômico	145.229.588,87	(339.325.611,34)	142,80%
Patrimonial	662.818.886,77	514.326.628,91	28,87%

Assim, no que diz respeito à gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, o município caminhou na direção da responsabilidade de uma gestão equilibrada, princípio insculpido no artigo 1º, § 1º, da LRF.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, observo que alcançaram o total de R\$ 180.686.640,69, equivalente a **11,64%** da despesa inicial fixada, dentro, portanto, da margem permitida pela Lei municipal nº 7.256 de 29-12-16 (LOA)³, que, em seu artigo 5º, inciso I, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de **12%** do orçamento das despesas.

Considerando, entretanto, que essas modificações orçamentárias não chegaram a causar desajuste fiscal, entendo possa a falha ser remetida ao campo das **advertências**.

2.4 Quanto ao **regime jurídico** adotado pela municipalidade para os seus servidores, filio-me ao entendimento da Assessoria Técnica especializada e do Ministério Público de Contas no sentido de relevar o apontamento, visto que, nos termos do posicionamento firmado por esta E. Corte de Contas (TC-000429/015/10, de minha relatoria)⁴, a liminar concedida pelo STF⁵ em

³ “**Artigo 5º:** Fica o Poder Executivo autorizado a:

I- nos termos do §8º do Artigo 165 da Constituição Federal, combinado com os Artigos 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com suas alterações posteriores, abrir créditos adicionais suplementares entre Órgãos de Governo a que alude o subitem 2.3 do artigo 3º desta lei, **no limite de 12% (doze por cento)** do total da despesa fixada nesta lei, excluídos deste limite os créditos adicionais suplementares relativos a despesas vinculadas a convênios e operações de crédito, pessoal e encargos e serviços da dívida, bem como os créditos suplementares que utilizem recursos do superávit financeiro apurado em balanço, os quais serão utilizados, prioritariamente, nas suplementações das áreas de educação, saúde, obras e serviços urbanos como também dos recursos oriundos da Reserva de Contingência.

⁴ “*Por fim, em relação ao questionamento sobre o regime jurídico adotado pelo Executivo para a admissão em exame (celetista, ao invés de estatutário), acompanho, também aqui, o posicionamento da SDG no sentido de que ‘apesar de o regime atual para contratação de pessoal ser único (por força da medida cautelar concedida na ADI 2.135), à época da contratação vigia o artigo 39, caput, com a redação da EC 19/98, que permitia pluralidade de regimes jurídicos pela Administração’.*

Realmente, somente em 02-08-07, após decorridos quase quatro anos da admissão em análise, o Plenário do STF concedeu liminar na ADI nº 2135/2000-DF, com efeito ex nunc, para suspender a vigência do caput do artigo 39 da Constituição Federal, alterado pela EC 19/98 que, ao suprimir o termo “regime jurídico único” do enunciado original, deixou transparecer a possibilidade de a Administração Pública adotar, para seus servidores, regimes jurídicos diferenciados. Porém, a partir da publicação do correspondente acórdão, ocorrida em 07-03-08, está vigente o artigo original, inviabilizando a contratação de celetistas pela Administração Pública, até que ocorra o julgamento do mérito (em 06-06-18—conclusos para o Relator, cf. pesquisa no site do STF), tendo sido mantidos, porém, os regimes escolhidos até aquela data.

02/08/2007 (com a publicação do correspondente acórdão em 07/03/2008), no âmbito da ADI nº 2135/2000-DF prevê efeitos *ex nunc*, permitindo, assim, a manutenção dos regimes escolhidos até aquela data.

2.5 Com relação ao **excessivo pagamento de subsídios**, relatou a Fiscalização a indevida aplicação de Revisão Geral Anual (RGA) de 6,54% aos subsídios dos agentes políticos no primeiro ano do novo mandato (Lei nº 7.268, de 17-03-17), eis que sequer fora superado o período de 12 meses para que pudesse ocorrer a perda do poder aquisitivo.

Ocorre que, em decisão colegiada, proferida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (processo nº 2137220-16.2017.8.26.0000), apesar de terem sido declarados inconstitucionais dispositivos de leis do Município de Mogi das Cruzes (inclusive o art. 3º da mencionada Lei municipal nº 7.268/17) que dispõem sobre a revisão geral anual da remuneração dos agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores), foi expressamente ressalvada “*a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar*” (25-07-17), diante da natureza alimentar dessa verba.

Desta forma, **afasto** a obrigatoriedade de devolução das importâncias referidas no relatório da Fiscalização (evento 112.1, fl. 31).

2.6 No que tange às demais impropriedades apontadas pela Fiscalização, ainda que possam ensejar advertências com vista à sua

Desta forma, também quanto a este aspecto, não vislumbro irregularidade no ato de admissão em apreço suficiente para negar o seu registro.”

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-000429/015/10, Admissão de pessoal, por tempo determinado, realizada pela Prefeitura Municipal de Sud Mennucci, no exercício de 2003, Rel. Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo, Acórdão Publicado no Diário Oficial em 01/11/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 12/11/2018, v.u., g.n.).

⁵ LIMINAR JULG. PLENO - DEFERIDA EM PARTE TRIBUNAL PLENO

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão - como é próprio das medidas cautelares - terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007.

regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.7 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de MOGI DAS CRUZES, relativas ao exercício de 2017.

2.8 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes **advertências**:

a) Adote as medidas necessárias com vista à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados, com especial ênfase aos quesitos atinentes à Educação e à Saúde.

b) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas.

c) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

d) Efetue ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos pelo referido sistema.

e) Aprimore os mecanismos de cobrança da dívida ativa para possibilitar maior índice de recuperação de créditos

f) Realize o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei nº 4.320/64 e conforme orientações traçadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

g) Assegure o estrito cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

h) Regularize as falhas apontadas nas Fiscalizações Ordenadas nas áreas do Transporte Escolar e Obras Públicas.

i) Atenda integralmente às recomendações desta Corte.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras noticiadas.

2.9 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 06 de agosto de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

CONSELHEIRO