

## SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 25/08/2020

(GCDR-41)

51 TC-004456.989.18-5

**Prefeitura Municipal:** Pedro de Toledo.

**Exercício:** 2018.

**Prefeito:** Eleazar Muniz Júnior.

**Advogado(s):** Roberto Márcio Braga (OAB/SP nº 148.329), Fabrício Andrade dos Reis (OAB/SP nº 250.417) e outros.

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

**Fiscalizada por:** UR-12.

**Fiscalização atual:** UR-12.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. INSUFICIENTE DEPÓSITO DE PRECATÓRIOS. ELEVADO CANCELAMENTO DE DÍVIDA ATIVA POR PRESCRIÇÃO. BAIXO RETORNO QUALITATIVO DOS INVESTIMENTOS EM ENSINO E SAÚDE. GESTÃO CONSIDERADA INADEQUADA PELA AVALIAÇÃO DO IEGM. ATENDIMENTO PARCIAL À LEI DE TRANSPARÊNCIA. DESFAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ENCAMINHAMENTO AO CORPO DE BOMBEIROS.**

### 1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2018** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO DE TOLEDO**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Registro – UR/12, que na conclusão do relatório (Evento 86.22) apontou as seguintes ocorrências:

#### A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Controle Interno formado por Comissão nomeada pelo Prefeito, o que prejudica a autonomia ante a fragilidade da nomeação;
- ✓ Ausência de segregação de funções dos nomeados para o Controle Interno.

#### A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

- ✓ Irregularidades constatadas a partir do IEG-M, com impacto no atingimento das metas de ODS.

#### **B.1.5. PRECATÓRIOS**

- ✓ O Mapa de Precatórios do Município não é fidedigno;
- ✓ Ausência de pagamento de requisitórios de baixa monta;
- ✓ O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais;
- ✓ Depósito insuficiente no exercício 2018, ocorrendo em 2019 o sequestro do restante devido;
- ✓ Ausência de novo plano de pagamento proposto.

#### **B.1.6. ENCARGOS**

- ✓ Pagamentos de multas e juros por atraso no recolhimento de encargos sociais (PASEP).

#### **B.1.11. FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TESOUREARIA**

- ✓ Ausência de normatização sobre os responsáveis pela movimentação bancária;
- ✓ Ausência de assinatura do responsável pela Tesouraria e do Contador nas Conciliações Bancárias; e
- ✓ Ausência de evidências documentais de que o Controle Interno analisa as Conciliações Bancárias.

#### **B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice B**

- ✓ Irregularidades constatadas a partir do IEG-M, com impacto no atingimento das metas de ODS.

#### **B.3.2. DÍVIDA ATIVA**

- ✓ Inércia da Administração na cobrança da dívida ativa.

#### **C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL**

- ✓ Há déficit de vagas para o Ensino Infantil - Creche (32 vagas).

#### **C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C+**

- ✓ Irregularidades constatadas a partir do IEG-M, com impacto no atingimento das metas de ODS.

#### **D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice C**

- ✓ Irregularidades constatadas a partir do IEG-M, com impacto no atingimento das metas de ODS.

#### **E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C+**

- ✓ Irregularidades constatadas a partir do IEG-M, com impacto no atingimento das metas de ODS.

#### **F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice B+**

- ✓ Irregularidades constatadas a partir do IEG-M, com impacto no atingimento das metas de ODS.

### **ITEM G.1.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL**

- ✓ Não há divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício e parecer prévio do Tribunal de Contas;
- ✓ Não há divulgação de demonstrativos do exercício de 2018;
- ✓ Deficiência na divulgação de dados sobre contratos e ajustes, constando apenas um contrato firmado do exercício de 2018;
- ✓ Deficiência na divulgação de dados sobre Licitações, constando apenas informações sobre as dispensas e inexigibilidades referentes a 2018.

### **G.2. FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- ✓ Divergência entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema Audesp, referentes à mapa orçamentário de precatórios, contabilização de precatórios no Balanço Patrimonial e contabilização de multa/juros.

### **G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C**

- ✓ Irregularidades constatadas a partir do IEG-M, com impacto no atingimento das metas de ODS.

### **H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- ✓ Entrega intempestiva de documentos via Sistema AUDESP;
- ✓ Descumprimento das seguintes recomendações desta Corte: (2014) Incremente a cobrança de sua dívida ativa; não provimento de cargo efetivo de contador; Atraso no encaminhamento de informações ao Sistema AUDESP; (2015) Controle Interno seja exercido em consonância com o princípio da segregação de funções; Atraso no encaminhamento de informações ao Sistema AUDESP; Não provimento de cargo efetivo de contador.

## **1.3. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 94.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 119).

## **1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ**

As **Assessorias Técnicas** manifestaram-se pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 130).

## **1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** devido à ausência de autonomia da Controle Interno, insuficiente pagamento de precatórios e requisitórios de pequena monta, inércia na gestão da dívida ativa e ineficiente gestão da rede pública municipal de ensino.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.2, B.1.11, B.2, D.2, E.1, F.1, G.1.1, G.2, G.3 e H.2* (Evento 136).

### 1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:



Porte  
Pequeno

Região  
Administrativa de  
Registro

Quantidade de  
habitantes  
de 2017  
11136

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2016	C	C	B	B+	C	C	C	C+
2017	C	C+	C	C+	C	B+	C	C
2018	C+	C	C	B	C+	B+	C	C+

Os dados do quadro acima indicam que o município evoluiu na avaliação geral, passando de conceito “C” (*baixo nível de adequação*), para conceito “C+” (*em fase de adequação*), devido à melhora dos índices relativos à Educação, Gestão Fiscal e Ambiental. De outro lado, permanecem as notas mínimas nos quesitos Planejamento e Governança de TI, e também Saúde.

**É o relatório.**

## 2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2018 da **Prefeitura Municipal de Pedro de Toledo**.

### 2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2018 a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
<b>Resultado da Execução Orçamentária</b>	<i>Superávit de 5,84%</i>	
<b>Ensino</b> ( <i>Constituição Federal, artigo 212</i> )	27,26%	<i>Mínimo: 25%</i>
<b>Despesas com Profissionais do Magistério</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i> )	74,43%	<i>Mínimo: 60%</i>
<b>Utilização dos recursos do FUNDEB</b> ( <i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i> )	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
<b>Saúde</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i> )	28,73%	<i>Mínimo: 15%</i>
<b>Despesas com pessoal</b> ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i> )	49,08%	<i>Máximo: 54%</i>

### 2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município <b>não</b> depositou a totalidade dos precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

Os dados do quadro acima indicam que o município de Pedro de Toledo cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação na Educação e na Saúde, além de ter respeitado o limite de repasses ao Poder Legislativo.

Contudo, a instrução processual revelou insuficiente depósito de

precatórios, falha suficiente para emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

## **2.4. IMPROPRIEDADE QUE COMPROMETE AS CONTAS ANUAIS**

### **2.4.1. PRECATÓRIOS**

A Prefeitura de Pedro de Toledo adota o regime especial mensal de pagamento de precatórios, obrigando-se assim a depositar, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, o valor correspondente a 1,07% de 1/12 (um doze avos) da sua Receita Corrente Líquida, apurada no segundo mês anterior ao mês de pagamento.

No exercício de 2018, conforme cálculo apresentado, a Prefeitura deveria ter depositado o valor de R\$335.956,27. No entanto, depositou apenas R\$172.990,43, o que levou o TJ-SP a determinar o sequestro da diferença das contas do Município, em abril de 2019, com acréscimos de encargos de mora, no montante de R\$204.538,11, acarretando evidente prejuízo ao erário.

A retenção do valor e consequente quitação compulsória da pendência com o órgão do judiciário não afasta a irregularidade. Ao contrário, apenas confirma a desídia da Administração, que além de não depositar os valores devidos mês a mês, também descumpriu a ordem judicial emitida pelo TJ-SP, quando instada a depositar a insuficiência relativa ao exercício de 2018.

Ou seja, a Prefeitura, sem qualquer justificativa, deixou de pagar as obrigações judiciais, ou pagou-as a menor, fato que não se coaduna com os princípios da gestão transparente e planejada.

Também os requisitórios de pequeno valor foram, em parte, quitados por meio de bloqueio judicial, indicando que a Prefeitura não cumpre tempestivamente as ordens judiciais.

Agrava a situação a falta de fidedignidade dos dados registrados em sua contabilidade, posto que os saldos de controle não coincidem com os dados do balanço patrimonial, que por sua vez não coincidem com o informado pelo Tribunal de Justiça. Necessário, portanto, que a Origem aprimore a gestão dos precatórios, em todos os seus aspectos, medida que fica aqui

**recomendada.**

## **2.5. IMPROPRIEDADES QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES**

### **2.5.1. FINANÇAS**

O Município registrou superávit na execução orçamentária de R\$2,132 milhões (dois milhões, cento e trinta e dois mil reais), correspondente a 5,84% das receitas realizadas. Da mesma forma o resultado financeiro foi superavitário, atingindo o montante de R\$4,022 milhões (quatro milhões e vinte e dois mil reais), o que indica capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

O resultado econômico também foi positivo, elevando o saldo patrimonial. Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito, despesa de pessoal e antecipação de receitas orçamentárias.

No âmbito do IEG-M, à gestão fiscal foi atribuída nota “B” (*gestão efetiva*), que pode ser considerada satisfatória. Contudo, existem impropriedades relacionadas à arrecadação de receitas (dívida ativa, CIP e ISS) que necessitam da atenção da Administração, medida que fica aqui **recomendada**.

Especificamente sobre a dívida ativa, tendo em vista o elevado índice de cancelamento decorrente de débitos prescritos, recomendo à Origem que aprimore o setor de cobrança, para isso adotando cobranças administrativas, protesto de CDA ou qualquer outro método sugerido pela cartilha do TJ-SP<sup>1</sup>, para facilitar o pagamento e aumentar a arrecadação dos valores inscritos.

### **2.5.2. ENSINO E SAÚDE**

De acordo com o relatório de Fiscalização, o Município de Pedro de Toledo aplicou 26,74% de suas receitas de impostos e transferências em

---

<sup>1</sup> <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>

Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Os demais índices legais também foram atendidos.

Apesar do cumprimento dos índices constitucionais e legais, no âmbito do IEG-M o Município obteve a nota “C+” (*em fase de adequação*). Embora represente uma ligeira melhora com relação aos exercícios anteriores, ainda há necessidade de aprimoramento no planejamento dos investimentos do setor.

Além das impropriedades listadas no relatório, destaco o fato do município possuir déficit de 32 vagas nas creches municipais quando realizada a inspeção, devendo a Prefeitura adotar providências imediatas para universalização do serviço.

Para a área da Saúde foram destinados 28,73% das receitas de impostos e transferências, ou seja, percentual bastante acima do valor mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT e Lei Complementar nº 141/12.

Mas, assim como o setor de Ensino, o serviço de Saúde municipal foi avaliado como inadequado na metodologia do IEGM, obtendo nota “C” (*baixo nível de adequação*).

Isso demonstra que a mera destinação de dotação não basta para garantir a qualidade dos serviços prestados à população, sendo necessária uma administração eficiente e planejada para melhor uso dos escassos recursos de que dispõem os Municípios.

Entre as impropriedades listadas, a instrução indica que nem todas as escolas e unidades de saúde possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB válido. **Determino** que o Executivo providencie, **imediatamente**, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todos os prédios públicos.

Considerando o art. 23, parágrafo único, “15”, c/c arts. 139, §2º e 142 da Constituição Estadual, e o previsto art. 4º, VIII, da Lei Complementar nº 1.257, de 06/01/2015, **determino** o envio de cópia do relatório da fiscalização e deste voto ao corpo de bombeiros do Estado de São Paulo.

Importante ressaltar que tanto o setor de Ensino quanto o de Saúde, nos três últimos exercícios, foram avaliados como inadequados por esta Corte de Contas. A análise vai além do mero cumprimento de metas e índices estabelecidos pela legislação, e procura verificar o efetivo resultado das ações e dispêndios públicos em favor da população, em variados aspectos da Administração municipal.

Em que pesem as justificativas apresentadas, **alerto** ao gestor que baixo retorno qualitativo dos investimentos, especialmente em setores sensíveis da administração municipal, como Ensino e Saúde, refletidas em consecutivas avaliações ruins no âmbito do IEG-M, podem ensejar a emissão de parecer com ressalvas ou até mesmo desfavorável no futuro.

**Recomendo** à Origem que analise os pontos do questionário do IEG-M que levaram à avaliação negativa nas áreas de Ensino e Saúde, planejando seus investimentos na correção das falhas apontadas, objetivando o aprimoramento dos serviços prestados

### **2.5.3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA**

Os dados coletados pela instrução processual indicam que a Prefeitura Municipal de Pedro de Toledo atende parcialmente às Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Destaco, por exemplo, acessei o portal da Prefeitura e constatei que o *site* da Transparência não disponibiliza as peças orçamentárias e demonstrativos contábeis do exercício de 2018.

**Alerto** o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Portanto, **determino** à Prefeitura local que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

#### **2.5.4. APONTAMENTOS REMANESCENTES**

No âmbito do IEG-M, além das já mencionadas dimensões do Ensino e Saúde, foi atribuída nota insatisfatória aos índices relativos ao Planejamento, Meio Ambiente e Governança de TI. Assim **recomendo** ao Executivo que revise as respostas fornecidas para identificar possíveis pontos de melhoria nesses setores.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

#### **2.6. CONCLUSÃO**

Acompanho o posicionamento do MPC e **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2018 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO DE TOLEDO**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações e determinações**:

- Realize tempestivamente os depósitos judiciais em respeito ao regime especial de precatórios em que a Prefeitura está enquadra (determinação);
- Aprimore a contabilização dos precatórios judiciais;
- Corrija as falhas na gestão fiscal evidenciadas na avaliação do IEGM relativas às receitas (dívida ativa, CIP, ISS), visando o aumento da arrecadação municipal;
- Aprimore a cobrança da dívida ativa;
- Procure eliminar rapidamente o déficit de vagas na rede pública de

- ensino (determinação);
- Inclua os dados do IEGM nos planejamentos futuros, objetivando tornar os investimentos mais eficientes para melhoria dos serviços ofertados, especialmente nos setores de Ensino e Saúde;
  - Providencie, imediatamente, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, para todos os prédios públicos (*determinação*);
  - Dê curso à completa adequação à Lei de Transparência (*determinação*);
  - Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
  - Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.1. Controle Interno, B.1.11. Fiscalização Ordenada – Tesouraria.

A fiscalização deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas, no próximo roteiro “in loco”.

Determino a remessa de cópia desta decisão (relatório o voto) ao Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, para ciência e eventuais providências sobre o Auto de Vistoria nos prédios municipais.

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**