



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



**SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 23/10/2018**

64 TC-004005/989/16

**Prefeitura Municipal:** Paranapanema.

**Exercício:** 2016.

**Prefeito(s):** Antonio Hiromiti Nakagawa.

**Advogado(s):** Daniela Francine Torres (OAB/SP nº 202.802) e Julio César Machado (OAB/SP nº 330.136).

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

**Fiscalizada por:** UR-16 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-16 - DSF-I.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAPANEMA**.

**1.2.** A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Itapeva – UR/16, que na conclusão de seu relatório (*Evento 64.52*) apontou falhas nos seguintes tópicos:

### **A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

✓ *A LDO não estabeleceu, por ação do governo, quantitativos usuais mensuráveis, a fim de evidenciar, de modo claro e tangível, as metas a serem atingidas;*

### **A.2. CONTROLE INTERNO**

✓ *Com base no relatório do Controle Interno, o Prefeito não determinou as providências cabíveis;*

### **A.3. ACOMPANHAMENTO DO ENSINO 2016 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO – CICLO I DO ENSINO FUNDAMENTAL**

✓ *Necessidade de introdução de melhorias nas condições de funcionamento das unidades dos anos iniciais do Ensino Fundamental público do Município de Paranapanema seja pela inadequação*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



*das instalações físicas disponíveis, seja pela escassez de oportunidades de aperfeiçoamento oferecidas aos professores da rede;*

### **A.4. ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE 2016 – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE**

- ✓ *Falhas no componente “controle vetorial” do programa municipal de controle da dengue;*

### **A.5.1 TRANSPARÊNCIA (FISCALIZAÇÃO ORDENADA – III)**

- ✓ *Deficiência em relação à transparência das informações públicas e ao acesso à informação;*

### **B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- ✓ *Falha no registro das entradas de devoluções de duodécimos do Legislativo (inadequada contabilização, ausência de contabilização e contabilização em abril de 2017); abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondem a 38,84% da despesa fixada, denotando insuficiente planejamento orçamentário; abertura de créditos adicionais sem lastro financeiro;*

### **B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL**

- ✓ *Falta de confiabilidade no Balanço Patrimonial por não demonstrar a realidade do patrimônio do órgão;*

### **B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO**

- ✓ *Ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo; ausência de controle quanto aos valores da Dívida de Curto Prazo;*

### **B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO**

- ✓ *Ausência de controle quanto aos valores da Dívida de Longo Prazo;*

### **B.1.5.2. RECEITA DE PRECATÓRIOS A RECEBER**

- ✓ *Crédito quitado nos autos processo judicial e que não foram encontrados registros contábeis;*

### **B.1.6. DÍVIDA ATIVA**

- ✓ *Fragilidade no controle da Dívida Ativa;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



### **B.3.1. ENSINO**

✓ FUNDEB diferido não foi transferido para conta específica; falha na contabilização das despesas do FUNDEB diferido, não restando demonstrada a aplicação da parcela diferida até 31/03/2017; diferença no saldo restante na conta FUNDEB; não foi aberto crédito adicional no primeiro trimestre de 2017 para aplicação da parcela diferida;

#### **B.3.1.1.1. AJUSTES: DESPESAS FUNDEB 60%**

✓ Glosa de despesas de exercício anterior;

#### **B.3.1.1.2. AJUSTES: DESPESAS FUNDEB 40%**

✓ Glosa de despesas de exercício anterior;

#### **B.3.1.1.3. AJUSTES: RECURSOS PRÓPRIOS**

✓ Glosa de despesas de exercício anterior; glosa de despesas referentes a devoluções de convênios; glosa de despesas não amparadas pela LDB; glosa de restos a pagar não pagos;

### **B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO**

- ✓ Alguns dos professores da Educação Básica não dispõem de formação superior específica;
- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo as atribuições de sua competência;
- ✓ Existência de pareceres desfavoráveis do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em razão de dificuldade de acesso a documentação completa da despesa;
- ✓ Não atingimento da nota prevista no IDEB;

#### **B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – SAÚDE**

✓ Glosa de despesas com multas de trânsito, de despesas de exercícios anteriores, de restos a pagar processados não pagos até 31/01/2017 e de restos a pagar não processados sem lastro em monetário nas contas da saúde;

#### **B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA**

✓ O Município não instituiu a CIP – Contribuição para Iluminação Pública;

### **B.4.1. REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ O Balanço patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais;

### **B.5.1. ENCARGOS**

- ✓ Ausência de regularidade nos recolhimentos previdenciários ao RPPS, resultando em uma falta de contribuição no valor de R\$ 1.835.741,01 em 2016; o Município não dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária;

### **B.5.3.1. DESPESAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO**

- ✓ Constatação de falhas na formalização das despesas sob o regime de adiantamento;

### **B.5.3.2. GASTO COM COMBUSTÍVEL**

- ✓ Falhas no controle do gasto com combustíveis;

### **B.5.3.3. DESPESAS COM MULTAS E JUROS**

- ✓ Pagamento de multas e juros motivado por falta de controle financeiro;

### **B.5.3.4. TARIFAS BANCÁRIAS**

- ✓ Pagamentos elevados de tarifas bancárias;

### **B.6.1. ALMOXARIFADO**

- ✓ Falha no controle físico; falha no controle contábil; espaço físico inadequado;

### **B.6.2. BENS PATRIMONIAS**

- ✓ Não foram elaborados os termos de responsabilidade; o Município não realizou o levantamento geral dos bens móveis e imóveis;

### **B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

- ✓ Quebra da ordem cronológica de pagamentos;

### **C.2.4. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

- ✓ Existência de área utilizada por municípios para descarte irregular de resíduos; lenta recuperação de área alvo de Auto de Infração da CETESB;

### **D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Insuficiente divulgação das informações relacionadas a transparência das Contas Públicas; audiências públicas e publicações realizadas fora do prazo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal; inadequada informação ao sistema AUDESP; não restou comprovada a publicação dos valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos;*

### **D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- ✓ *Inexatidão de dados informados pela origem ao sistema AUDESP;*

### **D.3.1.1. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES PARA CARGOS EFETIVOS E EM COMISSÃO**

- ✓ *Existência de diversos cargos de provimento efetivo e em comissão sem atribuições fixadas nas leis de criação;*

### **D.3.2. RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÃO ACIMA DO TETO MUNICIPAL**

- ✓ *Pagamento de remuneração a servidor em valor superior ao teto remuneratório municipal;*

### **D.3.3. DEFICIÊNCIA DE VAGAS NO QUADRO DE PROFESSORES**

- ✓ *Número de professores no quadro de pessoal é insuficiente e não atende a demanda da Municipalidade;*

### **D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- ✓ *Remessa extemporânea e ausência de remessa de documentos ao Sistema AUDESP; ausência de fidedignidade das informações prestadas; descumprimentos às recomendações de exercícios anteriores;*

### **E.2.2. DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL**

- ✓ *O município empenhou gastos com publicidade a partir de 7 de julho; no primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros;*

### **E.3. VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho**



✓ *No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista.*

### **1.3. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 69.1 e 72.1*), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (*Evento 117*).

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

O setor de cálculo da ATJ ratificou os cálculos atinentes ao setor de Ensino, mantendo todos os ajustes realizados pela Fiscalização (*Evento 137.1*). Com relação ao FUNDEB, concluiu pela aplicação de 97,08% do total recebido, registrando assim uma insuficiência de 2,92%.

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 137.2 a 137.4*).

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

No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (*Evento 142*), devido ao conjunto de inúmeras e relevantes falhas apontadas pela Fiscalização, destacando-se impropriedades na execução orçamentária e financeira, realização de empenhos de despesas acima de 1/12 do orçamento no último mês de mandato do prefeito, insuficiente aplicação do FUNDEB, precária gestão da rede pública municipal de ensino, recolhimento parcial de encargos previdenciários e realização de gastos com publicidade em afronta à Lei Eleitoral.

Propôs, ainda, recomendações relativas aos itens *A.1, A.3, A.4, A.5.1, B.6.1, B.6.2, C.2.4, e D.1*.

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

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho**



Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2014	B+	B	C+	B+	C	B+	B+	B
2015	B+	B	C	C+	B+	C	C	B
2016	C+	B	C	B	B+	C	C+	C+

Os dados do quadro indicam que o município piorou na avaliação geral do I-EGM (de B para C+) em função da queda de desempenho na área do Ensino. Além disso, apresentou nota mínima com relação aos índices i-Planejamento e i-Cidade.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



## 2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **Prefeitura Municipal de Paranapanema**.

### 2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
<b>Resultado da Execução Orçamentária</b>	<i>Superávit de 5,09%</i>	
<b>Ensino</b> ( <i>Constituição Federal, artigo 212</i> )	27,25%	<i>Mínimo: 25%</i>
<b>Despesas com Profissionais do Magistério</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i> )	75,71%	<i>Mínimo: 60%</i>
<b>Utilização dos recursos do FUNDEB</b> ( <i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i> )	<b>97,08%</b>	<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> )	27,52%	<i>Mínimo: 15%</i>
<b>Despesas com pessoal</b> ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i> )	48,87%	<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 <b>PARCIAL</b> de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios judiciais e os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Paranapanema cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação (25%) e na Saúde.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Entretanto, foram evidenciadas falhas relevantes no setor de finanças, associadas ao recolhimento parcial de encargos sociais e não aplicação do total do FUNDEB que não foram justificadas pela Origem, comprometendo assim os presentes demonstrativos.

### 2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

#### 2.4.1. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do município, verifico que, mesmo obtendo superávit orçamentário de R\$3,470 milhões no exercício de 2016, correspondente a 5,09%, o resultado financeiro permaneceu negativo, em R\$7,935 milhões.

Embora o déficit financeiro tenha diminuído com relação ao exercício anterior, continua acima de um mês de arrecadação com base da Receita Corrente Líquida<sup>1</sup>, fato que determina a rejeição das contas de acordo com a Jurisprudência desta Casa.

De fato, ao final do exercício, a Prefeitura não possuía recursos para honrar os seus compromissos de curto prazo, posto que dispunha de apenas R\$0,46 para cada R\$1,00 exigível.

Com relação à dívida de longo prazo, embora o demonstrativo extraído do AU-DESP demonstre uma diminuição de 14%, a Fiscalização verificou incoerência entre os dados extraídos do Sistema e aqueles apresentados pela Origem, vez que a Prefeitura possui parcelamentos de encargos sociais no valor de R\$7,425 milhões, valor bem acima dos R\$864 mil verificados no quadro do AUDEP.

Tal falha demonstra falta de fidedignidade dos dados informados pela Prefeitura ao Tribunal de Contas via Sistema, fato que foi observado em diversos outros itens do relatório, revelando necessidade da Administração aprimorar seu método de prestação de contas.

Também deve a Origem atentar para os elevados patamares atingidos pelas alterações orçamentárias, correspondentes a 38,84% da despesa inicial fixada, efetuadas por meio de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, o que evidencia a necessidade de melhorias na execução do planejamento das peças orçamentárias.

<sup>1</sup> RCL = R\$71,601 milhões / 12 meses = R\$5,996 milhões / mês



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

### 2.4.2. ENCARGOS SOCIAIS

Em 2016 a Prefeitura não recolheu o valor de R\$1,835 milhão ao Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos de Paranapanema – IPESPEM, referente à parte da cota patronal do exercício e repasse para sanar déficit atuarial estipulado pela Lei Municipal nº 1135/2014.

Ressalto que a Origem, no sentido de regularização das pendências, apresentou projeto de parcelamento nos termos da Portaria nº 333 do Ministério da Fazenda. Na página eletrônica da Câmara Municipal, verifico que o projeto foi aprovado em sessão de 30/11/2017 e convertido na Lei Municipal nº 1242/2017.

Contudo, observo a existência de parcelamentos de débitos anteriores ao exercício de 2016, indicando que a prática não é nova na gestão municipal. Conforme relatado pela Fiscalização, já existiam cinco acordos de parcelamento com o IPESPEM, além de outro com o INSS. Desses seis acordos, quatro foram firmados pela gestão 2013-2016, com salientou o d. MPC.

Nesse contexto, creio não ser possível relevar a falta de repasse previdenciário porque esta conduta evidencia o desequilíbrio fiscal da Prefeitura, além de ser reincidente, indicando que o Executivo de Paranapanema vem utilizando recursos do instituto de previdência para fins diversos daquele a que se destinam.

Saliento que a falta de repasses previdenciários distorce a apuração das despesas com pessoal, afeta o resultado orçamentário, eleva o nível de endividamento, prejudica a viabilidade financeira do Instituto de Previdência e onera



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho**



orçamentos futuros.

Por fim, agrava a situação a ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, posto que o último certificado emitido pelo Ministério da Previdência Social esteve vigente até 15/10/2011, ficando o Município sujeito a diversas restrições, entre elas o recebimento de transferências voluntárias de recursos da União e a obtenção de empréstimos em instituições financeiras federais.

### **2.4.3. ENSINO – APLICAÇÃO DO FUNDEB**

No setor de Ensino, a Prefeitura de Paranapanema apresentou falhas atinentes à aplicação do FUNDEB que merecem reprovação.

Inicialmente a Fiscalização verificou que a parcela diferida, de R\$203.553,16, não foi transferida para conta específica. No primeiro trimestre do exercício seguinte, nenhuma despesa foi empenhada no código de aplicação destinado à utilização desta parcela. Desse modo, não restou comprovada a aplicação desse montante.

Verificou, ainda, que saldo restante na conta do FUNDEB ao final do exercício, de R\$58.276,12, era inferior ao valor da parcela diferida, indicando possível utilização do recurso para fins diversos daquele a que se destinam.

Embora a Origem afirme que a parcela diferida foi utilizada no primeiro trimestre do exercício seguinte, não há elementos técnicos que permitam concluir nesse sentido, conforme salientou o setor especialista da ATJ, repisando que não houve aplicação excedente no período que pudesse ser atribuída a saldo residual de 2016, já que as despesas totais ficaram aquém dos valores recebidos, segundo os demonstrativos do Sistema Audep.

Aliás, o próprio Conselho do FUNDEB apontou falta de transparência na prestação de contas a respeito da aplicação do fundo, através de emissão de três pareceres desfavoráveis em 2016, devido à não disponibilização de folha de pagamento realizada com esses recursos.

Como agravantes da gestão municipal do Ensino estão as impropriedades verificadas durante o acompanhamento operacional, com destaque para falta de instalações físicas recomendadas pelo Conselho Nacional da Educação, excesso de contratações temporárias, jornada excessiva de trabalho para boa parte dos professores e inadequada disponibilidade de eventos de formação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



continuada.

Aliás, na apuração do IEGM de 2016, o *i-Educ* sofreu queda acentuada de avaliação, saltando de B+ para C+, indicando necessidade de melhora qualitativa de investimentos no setor.

Por fim, a Fiscalização glosou da aplicação do FUNDEB valores referentes a pagamentos de despesas relativas ao exercício anterior, no valor de R\$152.229,23, que somados à parcela diferida com aplicação não comprovada aponta para um saldo não utilizado de R\$355.782,39, correspondente a 2,92%, em desatendimento ao artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07, que no contexto apresentado não pode ser relevado.

**Determino** que a importância correspondente à parcela não aplicada, R\$355.782,39, seja devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009, caso esses recursos ainda não tenha sido aplicados nessa mesma finalidade.

### 2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

#### 2.5.1. CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que o sistema de controle interno está regulamentado no Município. Não obstante, a Prefeitura não adotou medidas eficientes para afastar as falhas apontadas pelo setor durante o exercício, a exemplo do insuficiente recolhimento de encargos sociais, falhas atinentes ao regime de adiantamento e quebra na ordem cronológica de pagamentos.

O sistema de controle interno tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, faz-se necessário **recomendar** à Origem que atente às impropriedades consignadas pelo setor, adotando as medidas corretivas necessárias.

#### 2.5.2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Paranapanema atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Inclusive, na data de hoje acessei o Portal da Transparência Municipal e constatei que a consulta de remunerações existente não permite a busca por nome do servidor, o que dificulta a análise.

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 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.

Ante o exposto, **determino** à Origem que corrija as pendências apontadas pela Fiscalização, assim atendendo plenamente a legislação de regência.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção *"in loco"*.

### 2.5.3. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Como demonstrado nos itens *B.1.1, B.1.2, B.1.3, B.1.4, B.1.6, B.4.1, B.6.1 e D.1* do relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

Inequivocamente, a inadequada remessa de informações ao Sistema AUDESP consiste em falha grave, vez que, além de obstruir o livre exercício da atividade fiscalizatória desta Casa, denota inobservância aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4320/64), assim como desobediência às Instruções nº 02/2008, desta E. Corte, devendo esta situação ser alvo de **providências** imediatas pela Origem.

### 2.5.4. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal a instrução processual revelou que diversas leis criaram cargos sem a devida descrição de suas atribuições. No caso dos cargos em comissão, a omissão não permite verificar se as funções dos cargos se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Aliás, a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000<sup>2</sup>:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2015, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

*“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de **funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público** de provas, ou de provas e títulos, especialmente **porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante**. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.*

<sup>2</sup> Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ter suas atribuições fixadas em ato normativo próprio e só devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Destacando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Paranapanema se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal e promova a revisão da mencionada legislação.

Afasto o apontamento relativo a pagamento acima do teto remuneratório. Com efeito, o pleno do STF entende, em sua maioria<sup>3</sup>, que o teto dos procuradores municipais é o subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça, ou seja, 90,25% da remuneração dos ministros do STF.

### 2.5.5. RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO

A Prefeitura realizou empenhos em valor superior a 1/12 da despesa total prevista no último mês de mandato do Prefeito. Não obstante, o atendimento ao art. 42 da LRF, mais abrangente, possibilita o afastamento dessa irregularidade, segundo entendimento deste Tribunal de Contas.

Também pode ser relevado o apontamento atinente a despesas de publicidade e propaganda oficial porque não ficou comprovado nos autos que tais despesas foram voltadas para benefício pessoal na disputa eleitoral, que é a conduta vedada pela Lei Eleitoral.

### 2.5.6. DEMAIS APONTAMENTOS

As demais falhas tratadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas, A.4. Acompanhamento da Saúde, B.3.2.1. Ajustes da Fiscalização – Saúde, B.3.3.1. Iluminação Pública, B.6.1. Almoarifado, B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise (Adiantamentos, Combustíveis, Multas e Juros e Tarifas Bancárias), B.6.2. Bens Patrimoniais, B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos,*

<sup>3</sup> RE nº 663.696



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho**



C.2.4. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

## 2.6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAPANEMA**, 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**:

- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro, a fim de equilibrar as contas Municipais (*determinação*);
- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as sempre com prévia autorização legislativa, conforme orientações contidas nos Comunicados SDG nº 29/2010;
- Recolha tempestivamente os encargos previdenciários, bem como cumpra os acordos de parcelamento já efetuados;
- Aplique os recursos do FUNDEB integralmente no exercício, bem como aprimore a contabilização da sua utilização;
- Aplique no setor educacional a importância correspondente à parcela não aplicada do FUNDEB, de R\$355.782,39, no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer (*determinação*);
- Aprimore o planejamento do setor educacional, objetivando tornar o investimento no setor mais eficiente, melhorar a qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, e valorizar o profissional da educação (*determinação*);
- Atente às impropriedades apontadas pelo setor de Controle Interno, adotando as medidas necessárias para correção;
- Aprimore os registros contábeis, bem como informe corretamente os dados ao Sistema Audep;
- Atenda integralmente a legislação relativa a transparência da gestão





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- municipal e acesso à informação (*determinação*);
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal (*determinação*);
  - Atenda as recomendações, determinações e instruções desta Corte de Contas;
  - Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas, A.4. Acompanhamento da Saúde, B.3.2.1. Ajustes da Fiscalização – Saúde, B.3.3.1. Iluminação Pública, B.6.1. Almoxarifado, B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise (Adiantamentos, Combustíveis, Multas e Juros e Tarifas Bancárias), B.6.2. Bens Patrimoniais, B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos, C.2.4. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos.*

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**

GCDER-41