



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara
Sessão: **13/5/2014**

55 TC-001511/026/12

Prefeitura Municipal: Dourado.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Edmur Pereira Buzzá.

Acompanha (m): TC-001511/126/12 e Expediente(s): TC-000052/013/13 e TC-000066/013/13.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	33,52%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	100,00%	(95%-100%)
Magistério	65,56%	(60%)
Pessoal	48,17%	(54%)
Saúde	29,01%	(15%)
Transferências ao Legislativo	3,92%	(7%)
Execução orçamentária	superávit	(5,69%)
Execução financeira	superávit	
Remuneração dos agentes políticos	regular	
Ordem cronológica de pagamentos	regular	
Precatórios	regular	
Encargos sociais	regular	
Último ano de mandato	não	
Restos a Pagar <i>(cobertura financeira)</i>	não	
Aumento na despesa com pessoal	sim	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Dourados**, relativas ao exercício de **2012**, fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de Araraquara.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 16/54, são as seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Planejamento das Políticas Públicas:

- Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foram elaborados;
- Falhas no planejamento impossibilitando a avaliação da efetividade das políticas públicas, tendo em vista o uso de indicadores iguais à zero;
- LOA não atende o padrão mínimo de informações estabelecido na LRF.

Controle Interno:

- Ausência de regulamentação do sistema de controle interno, não sendo o responsável ocupante de cargo efetivo, além de não serem produzidos relatórios periódicos.

Resultados da Execução Orçamentária:

- Abertura de créditos adicionais acima do percentual estabelecido na LOA, sem a devida autorização legislativa;
- Realização de transferências de dotações entre categorias econômicas sem lei autorizadora específica, havendo apenas margem previamente autorizada na lei orçamentária;
- Movimentação de recursos sem autorização orçamentária.

Dívida Ativa:

- Atualização periódica do saldo da dívida ativa não é realizada.

Ensino:

- Falha na classificação contábil dos rendimentos das contas do FUNDEB;

Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais:

- Ausência de levantamento geral dos bens móveis e imóveis, tendo sido verificada a precariedade dos registros e informações lançadas nas fichas de controle de tráfego e abastecimento;
- Contas bancárias com divergências de saldos entre banco e contabilidade.

Quadro de Pessoal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

-Cargos de Assessor e de Supervisor de Ensino providos em comissão, em afronta aos incisos II e V do art. 37 da Constituição Federal.

Fidedignidade dos dados contábeis:

-Divergências entre os dados enviados por meio eletrônico, via Sistema AUDESP, e as informações relativas ao regime de pagamentos de precatórios, ao ensino e às compras públicas, infringindo-se o art. 1º, § 1º, da LRF, e o art. 83 da Lei Federal n. 4.320/64.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

-Desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas, verificando-se a entrega intempestiva de documentos.

Restrições do último ano de mandato:

-Aumento de 0,44%, em virtude de contratação de pessoal após 05 de julho;
-Em dezembro a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento.

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 27/6/2013, o responsável encaminhou as alegações de defesa de fls. 60/150.

Inicialmente, a Origem explicou que o projeto de lei relativo ao Plano Municipal de Saneamento Básico foi encaminhado ao Legislativo Municipal, tendo sido, porém, rejeitado.

Já sobre o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, defendeu que Dourados possui aterro sanitário em funcionamento, bem como que a SABESP está construindo uma Estação de Tratamento de Esgotos.

Nessa direção, a Origem acrescentou que a pequena dimensão do Município reduz as possibilidades de se manter um quadro técnico habilitado para tratar de questões complexas como as envolvidas em ambos os planos, o que dificulta o cumprimento da legislação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A propósito das deficiências no planejamento, a Origem explicou que a LOA possui apenas falhas formais que não acarretaram prejuízos insanáveis ao interesse público. Especificamente, a respeito dos indicadores nas peças orçamentárias, admitiu a necessidade de aprimoramento, ressaltando, porém que houve importante avanço, a despeito de ainda não ter sido obtida a excelência na área.

No tocante ao controle interno, o Município afirmou que o responsável é servidor efetivo, acumulando também o cargo de contador. Quanto à elaboração de um relatório anual apenas, esclareceu que a falta de servidores é um obstáculo, dificultando o cumprimento dos requisitos de periodicidade.

Em seguida, quanto à movimentação de recursos sem autorização orçamentária, a Autoridade Responsável argumentou que se tratava de recurso vinculado.

Por sua vez, rechaçou qualquer irregularidade nas transferências afirmando terem sido dentro das mesmas categorias econômicas.

Negou também a falta de planejamento, lembrando que a Prefeitura Municipal obteve superávit fiscal, o que atestaria a boa gestão.

A respeito da ausência de atualização da dívida ativa, anunciou a tomada de providências para sanear a questão.

No que tange à classificação contábil incorreta dos rendimentos das contas do FUNDEB, a Administração Municipal esclareceu ser um lapso meramente formal.

Por sua vez, a Origem justificou que a falta de quadro de pessoal prejudicou a realização do levantamento de bens moveis e imóveis, não existindo, porém, má-fé ou prejuízo ao Erário. Além disto, sobre o controle de tráfego e de abastecimento alegou que o relatório de fiscalização não indicou qualquer discrepância com o número de veículos da Prefeitura.

Por seu turno, sobre as divergências entre os registros bancários e contábeis, a Autoridade Responsável argumentou que decorreram de um equívoco do Tesoureiro do Município no lançamento no valor de R\$ 2.033,15, tendo sido já corrigido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No relativo às divergências das informações enviadas via sistema AUDESP, bem como ao envio intempestivo de entrega de documentos, a Autoridade Responsável prontificou-se a regularizá-las.

A propósito do quadro de pessoal, a Origem explicou que o cargo comissionado de supervisor de ensino é exclusivo para servidor efetivo, sendo, pois, parte de sua estrutura de carreira.

Sobre o cargo de Assessor, arguiu que o julgamento das contas de 2011 foi publicado em 16/2/2013, não tendo havido tempo hábil para qualquer correção.

A Origem discordou do descumprimento das restrições da LRF vigente no último ano do mandato, alegando que o aumento na despesa de pessoal decorreu do pagamento dos valores referentes à exoneração dos servidores comissionados, bem como, à ampliação dos benefícios dos Conselheiros Municipais, em virtude da aprovação da Lei Municipal nº 1.354/2012.

Além disso, em virtude da frustração das receitas projetadas referentes ao FUNDEB, a base de cálculo foi diminuída, provocando o aumento percentual.

Por fim, quanto ao empenho em valor superior ao duodécimo, esclareceu que o Executivo Municipal havia realizado economia orçamentária e financeira. Dessa forma, a Origem considerou o lapso de cunho meramente formal, não tendo sido prejudicada a gestão orçamentária e financeira do Município, como atestado pelos respectivos superávits.

Em continuidade, os autos foram remetidos aos órgãos técnicos.

A Assessoria Técnica considerou que, em relação aos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis, não existem óbices a serem apontados, devendo, porém, a Municipalidade aprimorar o seu planejamento para que as alterações orçamentárias não extrapolem os limites da razoabilidade.

A propósito dos limites legais referentes às áreas de saúde e da educação, a ATJ concluiu que todos foram cumpridos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Quanto aos gastos com pessoal, o órgão técnico considerou satisfatórios os argumentos da Origem, visto que, as contratações ocorridas não indicam impacto no total pago.

Deste modo, as Assessorias Técnicas manifestaram-se pela emissão de parecer favorável (fls. 153 e 162), no que foram acompanhadas por sua Chefia (fls. 163).

O Ministério Público de Contas, por seu turno, posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável, em virtude de uma gestão global que considerou deficiente, com graves falhas no sistema de controle interno.

Em síntese, o MPC destacou as irregularidades encontradas no planejamento das políticas públicas, na execução do orçamento, na dívida ativa, no ensino, na saúde, no quadro de pessoal e, por fim, nas vedações do período eleitoral.

Ademais, o MPC afirmou que a situação encontrada no Executivo Municipal de Dourado impõe julgamento análogo ao do TC-895/026/11, em sessão da Egrégia Primeira Câmara, em que a situação geral da administração determinou o parecer irregular.

A Secretaria-Diretoria Geral, por sua vez, considerou releváveis as falhas na gestão orçamentária do Executivo Municipal, a despeito do imperativo da correção dos procedimentos adotados pela Origem.

Não obstante, a respeito das limitações do período antecedente ao escrutínio eleitoral, a SDG observou que a Administração realizou contratações em período vedado, comprometendo as contas.

Destarte, acompanhando posicionamento do MPC, a Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável.

Prosseguindo, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, levantados por minha assessoria, a situação operacional da educação no Município é retradada pelas Figuras 01 e 02, bem como a Tabela 01.



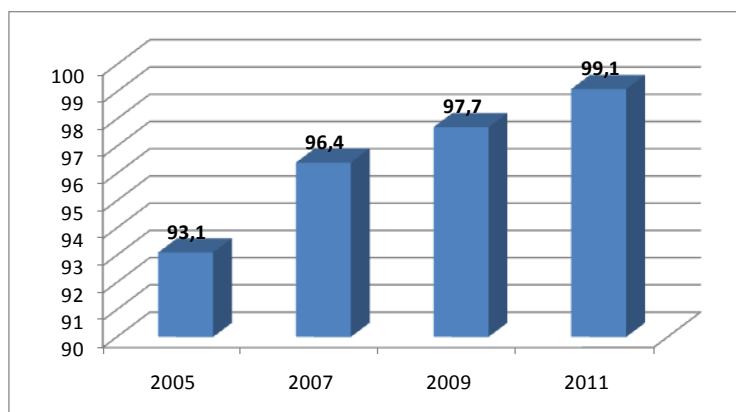
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
	Nota Obtida				Metas			
DOURADO	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,8	5,4	5,6	5,8	4,9	5,2	5,6	5,9
Anos Finais	4,4	4,7	4,7	5,0	4,4	4,6	4,8	5,2

A Prefeitura Municipal logrou, portanto, alcançar a meta fixada pelo Ministério da Educação, mantendo-se a tendência de melhoria no indicador de frequência escolar, com a presença discente nas salas chegando, na média, a 99,1%.

Figura 01 - Frequência Escolar



Por sua vez, as notas na Prova Brasil nas disciplinas de português e matemática também mostraram menor evolução, registrando-se, inclusive, na primeira, queda de performance. Ademais, o hiato relativo ao ensino oferecido pelo setor privado continua substantivo.

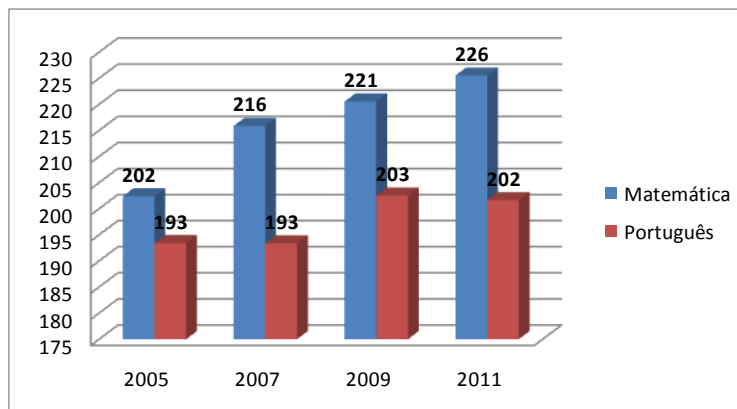
A título de comparação, em 2011, a nota média da rede privada no Estado de São Paulo foi de 256,25 em matemática e de 232,85 em português.

Figura 02 - Evolução do Desempenho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO



No desagregado dos dados, observa-se que as seguintes unidades escolares sofreram queda de desempenho no biênio 2009-2011:

- Emef Dr. Luiz Antonio Ferreira Malheiro;
- Emef Carlos Jose Botelho Senador;

Por fim, de acordo com o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da saúde no Município em exame é retratada na Tabela 02:

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2009	2010	2011	2012		
				Dourado	RG de São Carlos	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	19,23	11,36	0,00	0,00	9,29	11,62
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	28,85	11,36	0,00	0,00	10,11	13,30
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	224,32	193,33	145,03	0,00	119,75	120,42
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2.999,27	2.852,96	3.158,65	3.070,18	3.732,29	3.705,85
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	10,58%	3,41%	6,06%	7,69%	7,22%	6,98%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-001511/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Contas anteriores:

2011	TC 000922/026/11	favorável
2010	TC 002450/026/10	favorável
2009	TC 000052/026/09	favorável

É o relatório.
galf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-001511/026/11

Consoante manifestação da Assessoria Técnica, que acolho, entendo que as contas da Prefeitura Municipal de Dourados reúnem condições suficientes para sua aprovação, tendo em vista o cumprimento dos limites legais em educação, saúde e pessoal, além dos resultados operacionais satisfatórios.

Ademais, no caso em análise, não cabe desfecho idêntico ao TC-895/026/11¹, consoante proposto pelo MPC, tendo em vista que no referido julgado, as falhas encontradas são mais numerosas e mais graves do que as apontadas pela fiscalização.

Com efeito, no que toca ao exame das anotações do órgão de instrução sobre o Executivo Municipal de Dourados, é certo que o índice de abertura de créditos adicionais, bem como de remanejamentos e transposições, sinaliza a existência de falhas no processo de programação.

Indiscutivelmente, procedimentos que desfigurem o orçamento devem ser combatidos, pois tornam o dispêndio público suscetível ao imediatismo, com prejuízo direto ao grau de eficiência, eficácia e economicidade do uso dos recursos do Erário.

No caso de Dourados, todavia - não obstante o desfecho alvitrado pelo Ministério Público de Contas e Secretaria-Diretoria Geral - os bons resultados encontrados nos diversos setores de atuação da Administração Municipal permitem concluir que não houve um prejuízo imediato ao interesse público.

¹ Consoante voto de reexame no TC-895/026/11, do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, que negou provimento, o entendimento desfavorável se aplicou devido às inúmeras ilicitudes e irregularidades constatadas pela UR-1 e amplamente detalhadas nos itens: Exploração dos Serviços de Água e Esgoto; Ocorrência de Prescrição Quinquenal em Sede de Execução Tributária; Cancelamento de Créditos Inscritos em Dívida Ativa - Empresa Concessionária de Extração de Água e Poço Profundo; Débitos de Agentes Políticos; Pregões; Contratação de Shows Musicais; Falta de Processamento; Contrato de Concessão de Serviços Públicos e Quadro de Pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Desta forma, à luz de diversos julgados proferidos por esta e. Segunda Câmara, mais recentemente do que se decidiu nos autos do TC 1354/026/11, bem como TC-2103/026/12, a falha pode ser relevada.

Cabe ao caso, no entanto, severa advertência ao Município para que, doravante, faça o acompanhamento da gestão orçamentária nos termos do artigo 1º, § 1º da LRF, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal.

Por seu turno, a propósito da limitação imposta pelo Parágrafo único do art. 21 da LRF, cumpre lembrar que o referido comando legal busca objetivamente evitar o aumento de despesas que comprometam o orçamento subsequente ou, mesmo, ao superar o teto máximo permitido de gastos, deixem ao sucessor um ônus indevido.

Nesses termos, contudo, é evidente que uma oscilação de apenas 0,44% dos gastos com pessoal, frente a um superávit orçamentário de R\$ 1.026.540,76, ou seja, de 5,69% das receitas, bem como a um resultado financeiro positivo de R\$ 1.617.848,79, não pode caracterizar tal desvio de conduta.

Tecnicamente, não há nessa dilatação do dispêndio com pessoal o comprometimento da trajetória fiscal intertemporal da Municipalidade. Por conseguinte, considero a questão superada.

Sobre as anotações do órgão de fiscalização a respeito da Tesouraria, de Almoxarifado e de Bens Patrimoniais, são releváveis as falhas apontadas, tendo em vista a adoção de medidas saneadoras pela Origem.

Nessa direção, cumpre alertar que o desenvolvimento tecnológico, bem como a adoção de metodologias mais avançadas, permite o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento e controle.

Dessa forma, devo alertar que, caso em exercícios vindouros permaneçam as falhas encontradas, as contas do Executivo Municipal não reunirão condições de serem aprovadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A respeito dos funcionários em comissão, são parcialmente satisfatórios os argumentos apresentados pela Origem, visto que o cargo de Supervisor de Ensino é privativo de servidores efetivos.

De outro lado, porém, sobre o cargo de Assessor, é imperativa a regularização da situação.

Prosseguindo, no que diz respeito ao ensino, observo que a administração destinou ao setor o correspondente a 33,52% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global, em cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, 65,56% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendidas também as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Do ponto de vista operacional, houve uma relativa melhoria da qualidade oferecida, como se observa da Tabela 01 do relatório.

A propósito, destaco que o crescimento da frequência foi o principal fator positivo, ao passo que as notas obtidas nas disciplinas avaliadas demonstraram menor evolução.

Deve, portanto, a Municipalidade intensificar seus esforços no aumento da qualidade ofertada.

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 26,28% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, exposto na Tabela 02, também do relatório, constata-se indicadores de mortalidade menores e, logo, melhores do que os da Região de Governo e do próprio Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em continuidade, as despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pela legislação, pois corresponderam a 48,17% da receita corrente líquida.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal foram realizados em observância ao art. 29-A da Constituição Federal.

O recolhimento dos encargos sociais está regular, tendo sido anunciadas correções das anotações do órgão de instrução referentes à dívida ativa.

Por fim, as demais impropriedades apontadas pela fiscalização podem, nesta oportunidade, ser relevadas diante do aspecto meramente formal que as envolvem. Muitas delas receberam justificativas plausíveis, havendo, também, notícia da adoção de providências regularizadoras.

Por tudo que foi exposto, portanto, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Dourados, relativas ao exercício de 2012, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino que o órgão de instrução, na próxima fiscalização "*in loco*", verifique especificamente as medidas tomadas para o aperfeiçoamento do planejamento e controle do Executivo Municipal.

Ademais, deve avaliar as medidas tomadas buscando reverter a queda de qualidade do ensino nas escolas municipais: Emef Dr. Luiz Antonio Ferreira Malheiro e Emef Carlos Jose Botelho Senador.

À margem do parecer, determino ainda que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- adote providências com vistas a editar o plano municipal de gestão de resíduos sólidos;
- intensifique seus esforços visando produzir um projeto de lei orçamentário de melhor qualidade, capaz de aperfeiçoar o uso das receitas dos cofres públicos;
- adote medidas para melhorar a qualidade do ensino ofertado pela municipalidade, dando especial atenção às escolas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

municipais: Emef Dr. Luiz Antonio Ferreira Malheiro e Emef Carlos Jose Botelho Senador;

-garanta a fidedignidade das informações prestadas ao sistema AUDESP;

-atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.