Parecer:	MPC/2001/2020
Processo:	@PCP 20/00090600
Unidade Gestora:	Prefeitura Municipal de Agrolândia
Assunto:	Prestação de Contas referente ao exercício de 2019

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2020.1817

Trata-se de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Agrolândia - SC, relativa ao exercício de 2019.

Foram juntados os documentos relacionados à prestação de contas em comento às fls. 2-303.

A Diretoria de Contas de Governo apresentou o Relatório n. 52/2020 (fls. 304-373), não tendo identificado a ocorrência de restrições.

Após a detida análise de toda a documentação acostada aos autos e o devido exame do referido relatório técnico, este Ministério Público de Contas destaca as seguintes conclusões a partir, principalmente, dos dados relativos aos pontos de controle realizados pela instrução.

1. Plano Diretor

Consoante já destacado na análise das Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, na realização da incumbência constitucional de defender a ordem jurídica e, mais precisamente, em sua missão de fiscal da execução da lei, este Ministério Público de Contas identificou[1] que considerável parcela dos Municípios catarinenses não cumpre determinação legal expressa do

1 A partir de estudo realizado no exercício de 2017.

Estatuto da Cidade, em afronta, assim, a uma obrigação constitucionalmente prevista.

Com efeito, no capítulo destinado à política urbana, a CRFB/88 consignou o seguinte:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Mais de uma década após tal deliberação do poder constituinte, finalmente pôs-se fim a uma arrastada tramitação legislativa com o advento da Lei n. 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, de cujo capítulo destinado ao plano diretor destacam-se as seguintes estipulações:

> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.
>
> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
>
> § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
>
> § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.
>
> § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.
>
> § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
>
> I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
>
> II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

> III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.
>
> § 5º (VETADO)
>
> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
>
> I – com mais de vinte mil habitantes;
>
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
>
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
>
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
>
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
>
> VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Analisando-se tais circunstâncias que tornam a elaboração do plano diretor obrigatória, observa-se tranquilamente que na esmagadora maioria dos Municípios do Estado de Santa Catarina já deveria ser constatada, há bastante tempo, a existência do relevante documento em questão, que pode ser considerado, aliás, como a principal ferramenta de participação popular nos destinos de uma localidade.

Neste contexto, a análise de cada processo de Prestação de Contas de Prefeito revela-se como oportunidade única na atividade de fiscalização do controle externo, mormente se considerando o teor do acima transcrito art. 40, § 1º, da Lei n. 10.257/01, que vincula o plano diretor às leis orçamentárias.

Muito pertinente, portanto, que esse Tribunal de Contas adote procedimentos para verificação do cumprimento do ideal de política urbana trazido no texto constitucional e materializado no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, elogia-se a inclusão da discussão em comento no relatório técnico da Diretoria de Contas de Governo a partir das análises das Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, o que representa um primeiro passo para uma ampla avaliação dessa Corte de Contas acerca do desenvolvimento urbano e

da efetivação de políticas públicas traçadas como prioritárias em cada Município catarinense.

Em uma futura etapa, será imprescindível avaliar o cumprimento ou não do art. 41 da Lei n. 10.257/01, o que seria medida de vanguarda dessa Corte de Contas no sentido de *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*[2]*, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*[3].

A par de tal contexto, esta representante ministerial apresentou, recentemente, representação no âmbito desse Tribunal de Contas – recebida sob o protocolo n. 18.126/2020 e ainda não autuada – buscando a realização de auditoria operacional para a avaliação sistêmica do cumprimento das obrigações ora tratadas do Estatuto da Cidade por parte dos Municípios catarinenses.

Enfim, no caso específico das contas ora apreciadas[4], a partir do referido estudo realizado por este órgão ministerial, destaca-se que o Município *possui* plano diretor vigente, em consonância, portanto, ao art. 41 da Lei n. 10.257/01.

2. Gestão Orçamentária, Patrimonial e Financeira

Com relação à análise da gestão orçamentária do Município, destaca-se que o confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou em superávit de execução orçamentária.

No que tange à análise da gestão patrimonial e financeira do Município, observa-se que o confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício encerrado resulta em superávit financeiro.

---

2 Art. 182, *caput*, *in fine*, da CRFB/88.
3 Art. 39 do Estatuto da Cidade.
4 Salienta-se que a área técnica não incluiu o presente assunto em seu relatório técnico neste ano.

Por sua vez, salienta-se que, em relação ao exercício anterior, ocorreu variação financeira *positiva*.

Quanto à análise do resultado financeiro por especificação de fontes de recursos, com o objetivo de demonstrar o confronto entre os recursos financeiros e as respectivas obrigações financeiras separadas por vínculo de recurso, concluiu-se que o Poder Executivo municipal apresentou situação *superavitária* – disponibilidade de caixa líquida – tanto com recursos vinculados como com recursos ordinários, em consonância, portanto, ao que determinam os arts. 8º e 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Limites

Normas constitucionais e legais estabelecem limites mínimos para aplicação de recursos nas áreas da Saúde e da Educação, assim como limites máximos para despesas com pessoal.

Na área da Saúde, observa-se que foi aplicado, em ações e serviços públicos de saúde para o exercício de 2019, percentual da receita com impostos, incluindo transferências, superior ao limite mínimo de 15% estipulado no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, à luz do art. 198 da CRFB/88.

Por seu turno, na área da Educação, observa-se que foi aplicado, em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2019, percentual da receita com impostos, incluindo transferências, superior ao limite mínimo de 25% estipulado no art. 212, *caput*, da CRFB/88.

Também na área da Educação, com relação ao FUNDEB, observa-se que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério para o exercício de 2019, percentual dos recursos oriundos do FUNDEB superior ao limite mínimo de 60% estipulado no art. 60, inciso XII, do ADCT, c/c o art. 22 da Lei n. 11.494/07.

Igualmente no que toca ao FUNDEB, observa-se que foi aplicado, em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica para o exercício de 2019, percentual dos recursos oriundos do FUNDEB superior ao limite mínimo de 95% estipulado no art. 21 da Lei n. 11.494/07.

Ainda quanto ao FUNDEB, observa-se que o Município *utilizou integralmente* o saldo do exercício anterior do fundo mediante a abertura de crédito adicional no 1º trimestre, cumprindo, portanto, o mandamento estipulado no art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07, o qual determina a abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício subsequente para a utilização do saldo remanescente do referido fundo.

Por sua vez, no que tange aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com pessoal no exercício de 2019, percentual inferior ao limite máximo de 60% estipulado no art. 169 da CRFB/88 e regulamentado pelo art. 19, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000.

Também com relação aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Poder Executivo do Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com seu pessoal no exercício de 2019, percentual inferior ao limite máximo de 54% estipulado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n. 101/2000.

Importa destacar que, consoante apontado pelo relatório técnico, houve despesas com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2017 (@PCP n. 18/00117822), além do limite legalmente previsto no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar n. 101/2000, de modo que o gestor teria, a teor do disposto no art. 23 de referida Lei, o prazo de dois quadrimestres para reconduzir as despesas com pessoal do Poder Executivo ao limite legalmente previsto.

Ocorre que a Unidade Gestora, ao final do 2º quadrimestre de 2018, não retornou ao limite estabelecido, de modo que o Município também teria a obrigação de reconduzir essas despesas com pessoal do Poder Executivo identificadas no final do exercício de 2018 ao limite legalmente previsto durante o exercício de 2019.

Sendo assim, a área técnica efetuou a análise da recondução do limite, identificando, no 3º quadrimestre de 2019, a despesa com pessoal do Poder Executivo no percentual de 51,83%% da receita corrente líquida, em cumprimento, portanto, ao disposto no art. 23 da Lei Complementar n. 101/2000.

Finalmente, ainda com relação aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Poder Legislativo do Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com seu pessoal no exercício de 2019, percentual inferior ao limite máximo de 6% estipulado no art. 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar n. 101/2000.

No presente caso, portanto, o cumprimento dos limites em questão pode ser sintetizado na seguinte tabela:

Limite:	**Fundamento Legal:**	**Resultado:**
Saúde: ações e serviços públicos de saúde	Art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012	Cumpriu
Educação: manutenção e desenvolvimento do ensino	Art. 212, *caput*, da CRFB/88	Cumpriu
FUNDEB: remuneração dos profissionais do magistério	Art. 22 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
FUNDEB: manutenção e desenvolvimento da educação básica	Art. 21 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
FUNDEB: saldo remanescente	Art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
Despesas com pessoal	Art. 19, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu

Despesas com pessoal (Executivo)	Art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu
Despesas com pessoal (Legislativo)	Art. 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu

4. Conselhos Municipais

Na análise das contas dos Prefeitos Municipais no exercício de 2019, a área técnica continuou a análise do cumprimento da legislação federal que determina a criação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, e do Idoso, na forma estipulada na Instrução Normativa n. TC-0020/2015.

Entretanto, observa-se[5] que a Diretoria de Contas de Governo trouxe como novidade no presente exercício a apreciação automatizada de grande parcela dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos, o que, ainda que elogiável sob o ponto de vista da celeridade, gera um inegável prejuízo à matéria tratada no presente ponto, já que o próprio relatório técnico traz a ressalva de que os pareceres dos referidos conselhos só serão avaliados quanto ao encaminhamento ou não de arquivos, ou seja, a apresentação de documento contendo a informação de que o Município não possui determinado conselho, ou não apresentou determinado parecer, será considerada regular pela área técnica, o que se mostra grave.

De qualquer forma, este Ministério Público de Contas seguirá analisando de forma qualitativa as informações prestadas.

Assim, no presente caso, este órgão ministerial verificou que *foram devidamente remetidos* a esse Tribunal de Contas todos os pareceres dos mencionados conselhos, caracterizando o cumprimento

5 A questão também será pontuada ao final do presente parecer – especificamente acerca do relatório do órgão central de controle interno.

do que dispõe o art. 7º, inciso III e parágrafo único, incisos I a V, da Instrução Normativa n. TC-0020/2015.

Porém, em relação ao Parecer do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, destaca-se que, embora não se verifique o descumprimento do art. 7º, parágrafo único, inciso II, da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, tendo em vista que o referido parecer fora de fato remetido a essa Corte de Contas (fls. 301-303), observou-se que sua conclusão foi por aprovar com ressalvas a prestação de contas relativa ao exercício de 2019. Dessa forma, mostra-se prudente a abertura de autos apartados para apuração das inconsistências verificadas por referido Conselho, consoante será acrescentado na conclusão deste parecer.

5. Transparência da Gestão Fiscal

Consoante já exaustivamente destacado por este órgão ministerial na análise das Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, seguindo a tendência cada vez mais inexorável de produção e divulgação sistemática de informações da administração pública, as Leis Complementares n. 131/2009 e n. 156/2016 incrementaram a questão da transparência no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A referida Lei Complementar n. 131/2009 também dispôs sobre o prazo para a administração direta adequar-se a estas novas regras, ao incluir o art. 73-B na Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o Decreto n. 7.185/10 regulamentou as mencionadas inovações, estabelecendo um padrão mínimo de qualidade necessário para assegurar a tão almejada transparência da gestão fiscal.

No presente caso, de acordo com as informações prestadas pela Diretoria de Contas de Governo, a Unidade em comento *cumpriu* todas[6] as regras estabelecidas pela nova legislação no que se

6 A análise da "liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e

refere à disponibilização, em meios eletrônicos, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em observância ao disposto na Lei Complementar n. 101/2000, alterada pelas Leis Complementares n. 131/2009 e n. 156/2016, em conjunto com o Decreto n. 7.185/2010.

6. Políticas Públicas

Em continuidade ao monitoramento de políticas públicas relacionadas à saúde e à educação, a Diretoria de Contas de Governo seguiu sua análise quantitativa sobre o cumprimento de ações por parte do Município, de acordo com os ditames do Plano Nacional da Saúde (Pactuação Interfederativa 2017-2021 – Lei n. 8.080/90) e do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/14).

No que se refere ao atual Plano Nacional de Saúde, elaborado de maneira conjunta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o período 2017-2021, a chamada Comissão Intergestores Tripartite definiu, a partir da Resolução n. 8/2016 do Ministério da Saúde, as diretrizes, os objetivos e as metas da saúde por meio de 23 indicadores, sendo que, diante da ausência de dados disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Saúde pelo segundo ano consecutivo[7], a análise da área técnica restou prejudicada quanto aos indicadores aplicáveis para o exercício de 2019.

Por sua vez, quanto ao Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei n. 13.005/14 para o período de 10 anos – no formato de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias –, a Diretoria de Contas de Governo optou, na análise das contas de 2019, por continuar o monitoramento da Meta 1[8], relacionada à educação infantil, subdividida no atendimento em creches e em pré-escolas. Assim, a área

financeira, em meios eletrônicos de acesso público" restou prejudicada em razão da data de acesso.

7 Tal problemática fora analisada por esta representante ministerial no Parecer n. MPC/886/2020, emitido no processo @PCG n. 20/00143150 – Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício de 2019 –, ocasião na qual se sugeriu a expedição de recomendação à Secretaria de Estado da Saúde para que adotasse providências para sanar as inconsistências verificadas na divulgação de seus dados.

técnica informou que o Município em questão está dentro do percentual mínimo previsto para a Meta 1 no que tange à taxa de atendimento em creche e está fora do percentual mínimo disposto para a Meta 1 com relação à taxa de atendimento em pré-escola.

Dessa maneira, esta representante ministerial sugere a expedição de recomendação à Unidade Gestora para que efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais, de acordo com o disposto na conclusão deste parecer.

7. Restrições

Analisando-se todos os dados apresentados nestes autos, observa-se que não fora apontada impropriedade com gravidade o suficiente a macular a presente análise de contas, especialmente diante dos ditames da Decisão Normativa n. TC-06/2008.

Salienta-se, contudo, que, quanto às já abordadas ressalvas da aprovação da prestação de contas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, este órgão ministerial - além de sugerir a abertura de autos apartados para seu pormenorizado exame - encaminhará tais informações, ao final da apreciação das Prestações de Contas dos Prefeitos, por meio de Relatório Circunstanciado, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em atendimento ao previsto no item 2.1, alínea "c", do Termo de Cooperação Técnica n. 005/2016, celebrado entre aquele órgão e este Ministério Público de Contas, para ciência dos fatos e adoção das medidas que entender cabíveis.

8. Outras Considerações

Conforme exaustivamente alertado por este órgão ministerial na análise das Prestações de Contas de Prefeitos de

8 Como novidade na análise do presente exercício, a Diretoria de Contas de Governo apresentou quadro representando o esforço orçamentário do Município para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

exercícios anteriores, essa Corte de Contas interrompeu, já há alguns anos, a análise pormenorizada das questões que envolvem o sistema de controle interno de cada Poder Executivo municipal, situação com a qual este Ministério Público de Contas sempre demonstrou preocupação, diante da omissão em analisar algo cujas deficiências ainda são consideradas falhas gravíssimas a ponto de fundamentar a emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas prestadas por Prefeitos[9].

No presente exercício, observa-se que o problema é acentuado diante da apreciação automatizada de grande parcela dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos, tendo a própria Diretoria de Contas de Governo salientado que o relatório do órgão central de controle interno só seria avaliado quanto à remessa ou não de arquivos, isto é, o encaminhamento de documento contendo a informação de que o Município não elaborou o relatório em questão poderia ser considerado regular pela área técnica, o que se mostra gravíssimo.

Além disso, para o próximo exercício, não se pode deixar de considerar o atual contexto de pandemia que inevitavelmente causará gigantesco impacto nas contas de cada Prefeito. Nesse sentido, destaca-se o ainda plenamente vigente inciso XVIII do Anexo II da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, *in verbis*:

> ANEXO II
>
> CONTEÚDO MÍNIMO DO RELATÓRIO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO QUE ACOMPANHA A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO (Art. 8º)[10] [...]
>
> XVIII - Relatório sobre eventos justificadores de situações de emergência ou calamidade pública, com os reflexos econômicos e sociais, bem como discriminação dos gastos extraordinários realizados pelo ente para atendimento específico ao evento, indicando número do empenho;

9 À luz do art. 9º, inciso XI, da Decisão Normativa n. TC-06/2008.
10 Art. 8º O relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo que acompanhar a prestação de contas do Governo Municipal conterá, no mínimo, os elementos indicados no Anexo II desta Instrução Normativa.

Trata-se de exigência que será instrumental na apreciação de contas a ser realizada no próximo exercício, ensejando, assim, tanto o retorno do presente aspecto na análise da Diretoria de Contas de Governo quanto a necessidade de se recomendar que cada Município observe fielmente tais disposições.

Logo, este órgão ministerial sugere a urgente avaliação **s**obre o retorno da análise pormenorizada das questões que envolvem o sistema de controle interno na apreciação das contas prestadas por Prefeitos, aliada à expedição de recomendação no sentido de que o Município observe atentamente as disposições do Anexo II da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, especialmente no que se refere ao inciso XVIII, diante do cenário de pandemia de COVID-19, conforme destacado na conclusão deste parecer.

9. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

9.1. pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Agrolândia, relativas ao exercício de 2019;

9.2. pela **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que a Unidade Gestora efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais, consoante o disposto no item 6 deste parecer;

9.3. pela **DETERMINAÇÃO** para formação de autos apartados com vistas ao exame das impropriedades relacionadas às ressalvas da aprovação da prestação de contas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

9.4. pela **AVALIAÇÃO** sobre o retorno da análise das questões que envolvem o sistema de controle interno na apreciação das contas prestadas por Prefeitos, aliada à expedição de recomendação no sentido de que o Município observe atentamente as disposições do Anexo II da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, especialmente no que se refere ao inciso XVIII, diante do cenário de pandemia de COVID-19, conforme delineado no item 8 deste parecer;

9.5. pelas **PROVIDÊNCIAS** descritas na conclusão do relatório técnico.

Florianópolis, data da assinatura digital.

Cibelly Farias
Procuradora