

Parecer: MPC/3528/2019
Processo: @PCP 19/00206606
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Lontras
Assunto: Prestação de Contas referente ao exercício de 2018

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2019.3244

Trata-se de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Lontras - SC, relativa ao exercício de 2018.

Foram juntados os documentos relacionados à prestação de contas em comento às fls. 2-228.

A Diretoria de Controle dos Municípios apresentou o Relatório n. 2/2019 (fls. 229-293 e anexos), identificando, ao final, a ocorrência das seguintes restrições:

9.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL

9.1.1 Despesas com pessoal do Poder Executivo no 2º quadrimestre de 2018, no valor de R\$ 16.248.573,75, representando 54,15% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 30.006.767,37), caracterizando descumprimento ao disposto no artigo 23 da Lei Complementar nº 101/2000, **em razão da não eliminação do percentual excedente apurado no exercício de 2017** (item 5.3.4 - Quadro 18-B).

9.1.2 Atraso na remessa da Prestação de Contas do Prefeito, caracterizando afronta ao artigo 51 da Lei Complementar nº 202/2000 c/c o artigo 7º da Instrução Normativa nº TC - 20/2015 (folhas 2 a 4).

O Relator, por meio do despacho de fl. 294, determinou a abertura de prazo para manifestação do responsável pela Prefeitura Municipal de Lontras acerca da irregularidade assinalada no item 9.1.1 acima transrito.

Devidamente notificado (fl. 827), o responsável apresentou justificativas (fls. 296-315) e documentos (fls. 316-825).

Posteriormente, o Relator proferiu o despacho de fl. 828 determinando a juntada aos autos da documentação de fls. 829-906.

Na sequência, a Diretoria de Contas de Governo¹ apresentou o Relatório n. 213/2019 (fls. 908-980) e, ao analisar a resposta encaminhada pelo responsável, afastou a restrição contida no item 9.1.1 e manteve incólume aquela disposta no item 9.1.2 referido acima.

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 dos dados relativos aos pontos de controle realizados pela instrução.

1. Plano Diretor

Consoante já destacado na análise das Prestações de Contas de Prefeitos do exercício anterior, 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 identificou² que considerável parcela dos Municípios catarinenses não cumpre determinação legal expressa do 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.

1 Trata-se da nova nomenclatura atribuída à área técnica responsável por analisar as Prestações de Contas de Prefeitos.

2 A partir de estudo realizado no início de 2017.

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 Controle dos Municípios a partir das análises das Prestações de Contas de Prefeitos do presente exercício, 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 habitantes³, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas⁴.*

³ Art. 182, *caput, in fine*, da CRFB/88.

⁴ Art. 39 do Estatuto da Cidade.

Enfim, no caso específico das contas ora apreciadas, 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, caracterizando o cumprimento do art. 48, alínea “b”, da Lei n. 4.320/64, do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 9º, inciso I, da Decisão Normativa n. TC-06/2008.

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, cumprindo-se, assim, o princípio do equilíbrio de caixa exigido pelo art. 48, alínea “b”, da Lei n. 4.320/64, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 – com relação aos recursos vinculados e 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 2018, 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 2018, 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 2018, 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 2018, 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 2018, 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 2018, percentual inferior ao limite máximo de 54% estipulado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n. 101/2000. Contudo, a área técnica apontou, inicialmente, a realização de despesas com pessoal do Poder Executivo no 2º quadrimestre de 2018, no valor de R\$ 16.248.573,75, representando 54,15% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 30.006.767,37), caracterizando descumprimento ao disposto no art. 23 da Lei Complementar n. 101/2000, em razão da não eliminação do percentual excedente apurado no exercício de 2017, conforme será analisado no item 7 deste parecer.

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 2018, 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, <i>caput</i> , da CRFB/88	Cumpriu
FUNDEB: remuneração dos profissionais do magistério	Art. 22 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
FUNDEB: manutenção e	Art. 21 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu

desenvolvimento da educação básica		
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	Descumpri <u>5</u>
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 2018, a Diretoria de Controle dos Municípios continuou a análise mais detalhada 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, iniciativa esta que merece destaque diante da importância dos referidos Conselhos e também em virtude do advento da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, que confirmou a obrigatoriedade de remessa dos pareceres emitidos pelos aludidos Conselhos junto com as prestações de contas anuais dos Prefeitos.

No presente caso, os documentos acostados aos autos e as informações da área técnica demonstram que foram devidamente remetidos a esse Tribunal de Contas os Pareceres dos mencionados Conselhos, indicando a aprovação das respectivas contas, caracterizando o cumprimento do que dispõe o art. 7º, inciso III, e parágrafo único, incisos I a V, da Instrução Normativa n. TC-0020/2015.

5. Transparéncia 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

5 Tal descumprimento será analisado no item 7 deste parecer.

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 Controle dos Municípios, a Unidade em comento *cumpriu todas⁶* as regras estabelecidas pela nova legislação no que se 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 pela Lei Complementar n. 131/2009, em conjunto com o Decreto n. 7.185/2010.

6. Políticas Públicas

Como novidade na análise dos processos de Prestações de Contas de Prefeitos do exercício de 2017, a Diretoria de Controle dos Municípios iniciou o monitoramento de políticas públicas relacionadas à saúde e à educação mediante a avaliação quantitativa de ações, 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), acompanhamento que permaneceu sendo realizado nas ora analisadas contas relacionadas ao exercício de 2018.

No que se refere ao atual Plano Nacional de Saúde, elaborado de maneira conjunta por União, Estados, Distrito Federal e

⁶ A análise da “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” restou prejudicada.

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, a análise da área técnica restou prejudicada quanto aos indicadores aplicáveis para o exercício de 2018.

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 Controle dos Municípios optou, na análise das contas de 2018, pelo monitoramento da Meta 1, relacionada à educação infantil, subdividida no atendimento em creches e em pré-escolas. Assim, a área 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 de saúde e educação avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais, de acordo com o disposto na conclusão deste parecer.

7. Restrições

Observa-se que, em tese, a seguinte restrição apontada pela área técnica reveste-se de gravidade suficiente a macular a presente análise de contas, especialmente diante dos ditames da Decisão Normativa n. TC-06/2008:

9.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL

9.1.1 Despesas com pessoal do Poder Executivo no 2º quadrimestre de 2018, no valor de R\$ 16.248.573,75, representando 54,15% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 30.006.767,37), caracterizando descumprimento ao disposto no artigo 23 da Lei Complementar nº

101/2000, em razão da não eliminação do percentual excedente apurado no exercício de 2017;

Devidamente notificado (fls. 295 e 827), o responsável apresentou justificativas (fls. 296-315) e documentos (fls. 316-825) – além de documentação encaminhada posteriormente (fls. 829-906), aduzindo, em suma, que haveria uma série de despesas que não deveriam ser computadas no cálculo para fins de atingimento do percentual limite do pessoal do Poder Executivo para o 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, citando trechos do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional como fundamento legal para a realização de dedução de valores que importaria em supressão da irregularidade verificada.

Após reexaminar as despesas referentes ao período em cotejo com as justificativas apresentadas pelo responsável, a área técnica concluiu (fls. 912-919, em síntese, pela exclusão do valor de R\$ 314.846,86 (que havia sido computado na despesa com pessoal do Poder Executivo no Quadro 18-A referente ao 1º quadrimestre de 2018), assim como o valor de R\$ 324.097,60 (que havia sido computado na despesa com pessoal do Poder Executivo no Quadro 18-B relacionado ao 2º quadrimestre de 2018) e o valor de R\$ 487.240,93 (que havia sido computado na despesa com pessoa do Poder Executivo no Quadro 18 relativo ao 3º quadrimestre de 2018), porquanto correspondentes a despesas indenizatórias que somente após as justificativas e documentos apresentados pelo responsável foram devidamente discriminadas e puderam ser excluídas da presente análise das despesas com pessoal, mantendo-se inalterados, por outro lado, aqueles valores relativos ao cômputo da despesa com pessoal do Poder Executivo retidos a título de imposto de renda. Diante dessas exclusões, a área técnica concluiu pelo afastamento da restrição e pela modificação das apurações nos limites de gastos com pessoal nos itens 5.3.1, 5.3.2 e 5.3.4 do relatório técnico.

Diante das considerações de caráter eminentemente técnico ventiladas pela Diretoria de Contas de Governo acerca da matéria em questão, entendo que, de fato, a exclusão e consequente dedução dos valores apontados implica em inexistência do apontado descumprimento do disposto no art. 23 da Lei Complementar n. 101/2000, relativo à não eliminação de percentual excedente de despesas com pessoal do Poder Executivo até o 2º quadrimestre do exercício sob análise. Por tal razão, sigo na linha adotada para sugerir o afastamento da restrição.

Por seu turno, relativamente à irregularidade anotada no item 9.1.2 do relatório técnico inicial, referente ao atraso na remessa da Prestação de Contas do Prefeito, caracterizando afronta ao art. 51 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, c/c o art. 7º da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, o responsável quedou-se silente, não apresentando quaisquer justificativas, ensejando, na visão desta representante ministerial, a formação de autos apartados para sua devida análise, conforme será referido na conclusão deste parecer.

8. 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:

1. pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Lontras, relativas ao exercício de 2018;
2. pela **DETERMINAÇÃO** para formação de autos apartados com vistas ao exame do ato descrito no item 9.1.1 do relatório técnico final;
3. pela **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que a Unidade Gestora efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos de saúde e educação avaliados no presente exercício quanto

às políticas públicas municipais, consoante o disposto no item 6 deste parecer;

4. pelas **RECOMENDAÇÕES** e **SOLICITAÇÃO** descritas na conclusão do relatório técnico.

Florianópolis, 25 de novembro de 2019.

Cibelly Farias
Procuradora