

PROCESSO Nº:	@PCP 20/00091843
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado
RESPONSÁVEL:	Marli Goretti Kammers
ASSUNTO:	Prestação de Contas referente ao exercício de 2019

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITA. INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO CAPAZ DE ENSEJAR A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A REJEIÇÃO DAS CONTAS. APROVAÇÃO.

A inexistência de restrições, previstas no art. 9º da Decisão Normativa nº TC-06/2008, capazes de ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pela Prefeita é razão suficiente para recomendar a aprovação das contas.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. INFORMAÇÕES PORMENORIZADAS. DESCUMPRIMENTO. RECOMENDAÇÃO.

Devem ser disponibilizadas em meios eletrônicos de acesso público, no prazo legalmente estabelecido, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal com os requisitos mínimos necessários, em observância ao art. 48-A da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

EDUCAÇÃO. ORÇAMENTO. ADEQUAÇÃO AO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. INCONSISTÊNCIAS. RECOMENDAÇÃO.

Dante das inconsistências verificadas na adequação da Lei Orçamentária Anual ao Plano Municipal de Educação, cabe recomendação ao gestor para que observe as orientações do Tribunal de Contas destinadas ao aprimoramento do planejamento e da execução do orçamento, a fim de atender ao disposto no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/14, que aprovou o Plano Nacional de Educação

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. META 1. EDUCAÇÃO INFANTIL. UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA. DESATENDIMENTO. RECOMENDAÇÃO. TENDÊNCIA DE QUEDA. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E AO CONSELHO TUTELAR.

Observado o descumprimento da meta 1 dos Planos Nacional e Municipal de Educação quanto ao dever de universalização da pré-escola, cabe recomendação ao gestor, alertando-o sobre a gravidade da situação e, diante da tendência de queda da taxa de atendimento e possível negação do direito subjetivo de crianças que se encontram na idade do ensino obrigatório, cabe comunicação ao Ministério Público Estadual e ao Conselho Tutelar, para as providências cabíveis.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas da Prefeita Municipal de Chapadão do Lageado referente ao exercício de 2019, de responsabilidade da Sra. Marli Goretti Kammers, ora submetida por este Relator ao Egrégio Plenário do Tribunal de Contas de



Santa Catarina, em virtude da competência prevista no art. 31 da Constituição Federal, pelo art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina e pelos arts. 1º, II, e 50 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000.

Em atenção ao disposto no art. 7º da Instrução Normativa nº TC-0020/2015, a Prefeita Municipal de Chapadão do Lageado remeteu a este Tribunal o balanço anual consolidado e as informações dos registros contábeis e de execução orçamentária do Município, os quais foram analisados pela Diretoria de Contas de Governo (DGO), por meio do Relatório Técnico nº 167/2020, cuja análise terminou por apontar as seguintes restrições:

9.2 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL

9.2.1 Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A (II) da Lei Complementar nº 101/2000 alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 c/c o artigo 7º, II do Decreto Federal nº 7.185/2010. (Capítulo 7).

9.3 RESTRIÇÕES DE ORDEM REGULAMENTAR

9.3.1 Ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal do Idoso em desatendimento ao que dispõe o artigo 7º, Parágrafo Único, inciso V da Instrução Normativa N.TC-20/2015. (item 6.6).

Dianete disso, a DGO sugeriu o seguinte encaminhamento:

I - **RECOMENDAR** à Câmara de Vereadores anotação e verificação de acatamento, pelo Poder Executivo, das observações constantes do presente Relatório;

II – **DAR CIÊNCIA** ao Conselho Municipal de Educação, em cumprimento à Ação 9c.2 estabelecida na Portaria nº TC-0374/2018, acerca da análise do cumprimento dos limites no Ensino e FUNDEB, dos Pareceres do Conselho do FUNDEB e Alimentação Escolar e do monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, conforme itens 5.2, 6.1, 6.5 e 8.2, deste Relatório;

III - **SOLICITAR** à Câmara de Vereadores seja o Tribunal de Contas comunicado do resultado do julgamento das Contas Anuais em questão, conforme prescreve o art. 59 da Lei Complementar nº 202/2000, inclusive com a remessa do ato respectivo e da ata da sessão de julgamento da Câmara.



O Ministério Público de Contas, em Parecer, assim se manifestou:

- 9.1. pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado, 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 dos atos descritos nos itens 9.2.1 e 9.3.1 do relatório técnico, bem como das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor;
- 9.4. pela **RECOMENDAÇÃO** para que o Município adote os procedimentos necessários para a revisão da lei instituidora do plano diretor;
- 9.5. pela **REMESSA DE INFORMAÇÕES** ao Ministério Público Estadual para ciência das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor;
- 9.6. 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;
- 9.7. pelas **PROVIDÊNCIAS** descritas na conclusão do relatório técnico.

Pautado para ser relatado na Sessão Virtual do dia 26.08.2020, houve o encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal do Idoso, juntado às fls. 305-307.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O resultado da análise efetuada pela Diretoria de Contas de Governo desta Casa, consubstanciado no Relatório da DGO, demonstra que o Município de Chapadão do Lageado apresentou no exercício sob exame:

- Receita arrecadada (realizada) da ordem de R\$ 14.924.287,50, perfazendo 132,09% da receita orçada (estimada); e
- Despesa realizada (executada) pelo Município foi de R\$ 15.352.057,57, o que representou 94,26% da despesa autorizada.

O confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou no déficit de execução orçamentária da ordem de R\$ 427.770,07, correspondendo a 2,87% da receita arrecadada, totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2.348.863,29).

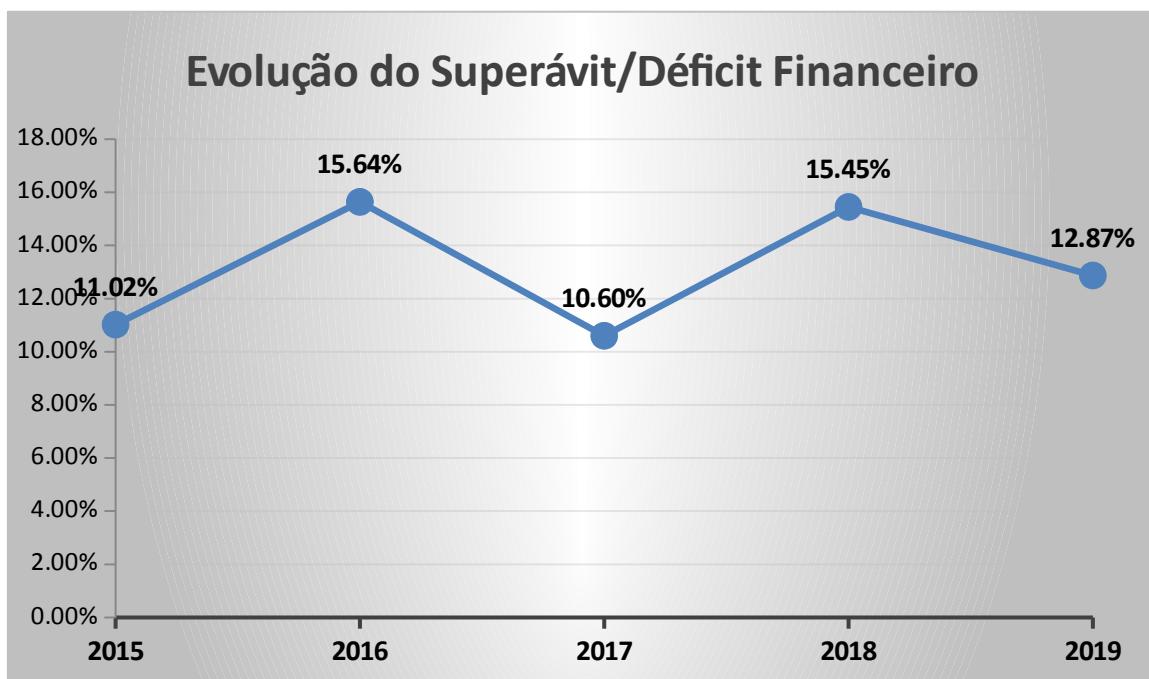
Destaco no gráfico a seguir o comportamento do resultado orçamentário nos últimos 5 (cinco) exercícios:



O confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício resultou em superávit financeiro de R\$ 1.921.093,22, e a sua correlação demonstra que para cada R\$ 1,00 de recurso financeiro existente, o Município possui R\$ 0,29 de dívida de curto prazo.

Em relação ao exercício anterior, ocorreu variação negativa de R\$ 427.770,07 passando de um superávit de R\$ 2.348.863,29 para um superávit de R\$ 1.921.093,22, correspondendo a 12,87% da receita arrecadada do Município. Considerando a unidade Prefeitura Municipal de forma isolada o superávit foi de R\$ 1.798.239,13.

Na sequência, consigno a evolução do superávit/déficit financeiro em termos percentuais em relação à receita total do Município:



Quanto à verificação dos aspectos constitucionais e legais que devem nortear a atuação da administração pública municipal, **relativamente ao cumprimento dos limites mínimos e máximos exigidos para aplicação dos recursos públicos**, tem-se, a partir de **informações extraídas do Relatório da DGO**, que **no ano de 2019 o Município de Chapadão do Lageado observou todos os ditames normativos pertinentes**, resumidamente apresentados na tabela infra:

MANDAMENTO CONSTITUCIONAL/LEGAL	CUMPRIU?	Mínimo/ Máximo (R\$)	Valor Aplicado (R\$)
SAÚDE	Aplicação em ações e serviços públicos de saúde do produto da arrecadação de 15% dos impostos	Sim	1.899.635,14 (15,00%)
	Aplicação de, no mínimo, 25% das receitas resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, da CF/88).	Sim	3.326.651,33 (25,00%)

EDUCAÇÃO	Aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB ¹ para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (art. 60, XII, do ADCT e art. 22, da Lei Federal nº 11.494/2007).	Sim	967.915,44 (60,00%)	1.150.113,78 (71,29%)
	Aplicação de, no mínimo, 95% dos recursos do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento da educação básica no mesmo exercício do recebimento (art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007).	Sim	1.532.532,78 (95,00%)	1.596.907,82 (98,99%)
PESSOAL GASTOS COM	Gastos com pessoal do Município, limite máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III, da LC nº 101/2000).	Sim	8.799.304,50 (60,00%)	7.782.948,34 (53,07%)
	Gastos com pessoal do Poder Executivo, limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, b, da LC nº 101/2000).	Sim	7.919.374,05 (54,00%)	7.204.664,47 (49,13%)
	Gastos com pessoal do Poder Legislativo, limite máximo de 6% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, a, da LC nº 101/2000).	Sim	879.930,45 (6,00%)	578.283,87 (3,94%)

As considerações contidas no **item 6** do Relatório da DGO tratam da atuação dos **Conselhos Municipais**, os quais possuem a atribuição de acompanhar o planejamento e a execução das políticas públicas em cada setor.

Esta Corte de Contas, em face do contido no art. 7º, III e parágrafo único, da Instrução Normativa nº TC-0020/2015, exige relatórios e pareceres em meio eletrônico dos seguintes Conselhos Municipais: a) de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, b) de Saúde, c) dos Direitos da Infância e do Adolescente, d) de Assistência Social, e) de Alimentação Escolar, f) do Idoso.

Os Conselhos Municipais destinam-se, sobretudo, a efetuar o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos, primando sempre pela participação de representantes da sociedade civil, verificando questões econômicas e financeiras, bem como aspectos estratégicos de cada área abrangida por cada órgão colegiado, sendo ferramenta essencial para o controle social e o *accountability*.

Ao verificar o encaminhamento dos pareceres dos Conselhos supracitados, a DGO constatou a não apresentação do Parecer do Conselho Municipal do Idoso.

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



O Ministério Público de Contas sugeriu a formação de autos apartados em face da irregularidade. O órgão ministerial também destacou a apreciação automatizada de parcela dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos referente ao exercício de 2019, entendendo que tal medida é elogiável sob o ponto de vista da celeridade, porém, com 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, situação considerada grave pelo representante do MPC.

Não obstante o apontamento inicial, verifico que o Município de Chapadão do Lageado encaminhou² de forma intempestiva o Parecer do Conselho Municipal do Idoso, conforme fls. 305-307. Desse modo, entendo que a restrição deve ser afastada.

Quanto à nova sistemática de apreciação das contas de governo, implementada para alguns Municípios, compartilho da preocupação do Ministério Público de Contas com relação aos efeitos colaterais dessa nova metodologia.

² Foi enviado por e-mail à Diretoria de Contas de Governo (DGO) que encaminhou ao Gabinete deste Relator.



Este órgão vem nos últimos anos aperfeiçoando a análise das contas municipais, buscando sempre uma melhora na qualidade e celeridade na instrução, assim, seria conveniente que a DGO implementasse outros mecanismos de exame dos pareceres dos conselhos e do relatório do controle interno, tendo em conta que nesta prestação de contas apenas verificou a remessa dos arquivos.

Todavia, não se desconhece a dificuldade para implementar soluções de inteligência artificial que viabilizem a análise tempestiva dos pareceres. Em verdade, a análise manual de todos os pareceres praticamente impediria que as contas anuais fossem apreciadas no prazo legal, de maneira que restam duas opções para a área técnica: implementar ferramentas de tecnologia da informação que consigam capturar dados dos relatórios para efeito de triagem ou até mesmo de avaliação automatizada, ou, então, avaliá-los em processos específicos de auditoria, caso em que a ampliação do número de atuações desse jaez seria imperativa, de modo a garantir uma ampliação do universo fiscalizado.

Nesse cenário, é razoável que as contas sejam analisadas com o grau de informação disposto no Relatório, sem prejuízo de que se inste a área técnica a envidar esforços para ampliar o uso das ferramentas de tecnologia da informação na instrução processual, o que, de resto, já vem sendo feito com a execução dos Planos Municipais de Educação, e, em matéria de atos de pessoal, com a automatização de grande parte dos processos de atos de aposentadoria, reformas e pensões para efeito de registro.

A análise constante do **item 7** do Relatório da DGO decorre do cumprimento da Lei Complementar (federal) nº 131/2009 e Decreto (federal) nº 7.185/2010, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar (federal) nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – visando a dar **transparéncia** à gestão fiscal, com a disponibilização de meios eletrônicos de divulgação das informações sobre a execução orçamentária e financeira.

A DGO analisou por amostragem o cumprimento dos dispositivos normativos supracitados mediante pesquisa no Portal da Transparéncia do site da Prefeitura Municipal em 24.01.2020 e, no que tange à disponibilização dos dados relativos ao exercício em exame, verificou o que segue:

a) quanto à forma: verificou-se que houve cumprimento de todos os pontos analisados³;

3 - Disponibilização de informações de todas as unidades municipais (art. 2º, § 1º, do Decreto Federal nº 7.185/2010)



b) quanto ao conteúdo: embora tenha cumprido os requisitos legais na apresentação da despesa referente aos dados analisados⁴, foram **observadas falhas** ao apresentar a receita, visto que há informações referentes à previsão e à arrecadação, contudo, **não foram encontradas informações sobre os lançamentos da receita**.

O Ministério Público de Contas sugeriu a formação de autos apartados em face dessa ausência de informação.

Contudo, considerando que o único aspecto que não foi cumprido está relacionado ao lançamento da receita, entendo suficiente neste momento a recomendação ao Município para que previna e corrija a mencionada ausência de informação em seu Portal da Transparência. Lembro, entretanto, que essa irregularidade tem sido recorrente em vários Municípios, e que o ponto é de extrema importância para a máxima transparência.

No tocante à **avaliação da execução de políticas públicas**, o relatório técnico trouxe dados referentes ao monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que dispõe sobre o atendimento na etapa da educação infantil.

O art. 214 da Constituição Federal prevê que o sistema nacional de educação atuará em regime de colaboração e suas ações serão orientadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE)⁵. Este foi aprovado pela Lei (federal) nº 13.005/2014, que instituiu o PNE

-
- Disponibilização até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil municipal (art. 2º, § 2º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010)
 - Disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público na Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso (art. 2º, § 2º, III, do Decreto Federal nº 7.185/2010)
 - Permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados (art. 4º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010)

- 4 a) o valor do empenho, liquidação e pagamento
- b) o número do empenho
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso

5 Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).



para o período 2014-2024 e fixou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. Posteriormente, o Estado de Santa Catarina aprovou o Plano Estadual de Educação por meio da Lei (estadual) nº 16.794/2015. No Município de Chapadão do Lageado, está em vigor o Plano Municipal de Educação aprovado pela Lei (municipal) nº 634/2015.

O Tribunal de Contas passou a incluir a avaliação do cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação (Educação Infantil) nas contas anuais, como primeiro passo para o monitoramento das metas dos Planos de Educação.

A medição realizada toma por base estimativa populacional elaborada pelos técnicos da Diretoria de Atividades Especiais (DAE) do Tribunal de Contas, baseadas em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para o número de matrículas, obtidos os dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Quanto à creche, levou-se em conta o percentual da meta estipulada no Plano Nacional de Educação. Todavia, deve-se considerar que esta é apenas uma referência mínima para os Municípios, especialmente porque cada Plano Municipal fixou o percentual de sua meta. Em relação à pré-escola (4 e 5), deve haver identidade entre o percentual da meta do Plano Nacional e aquele descrito no Plano Municipal de Educação, diante da obrigatoriedade da oferta de ensino nesta etapa.

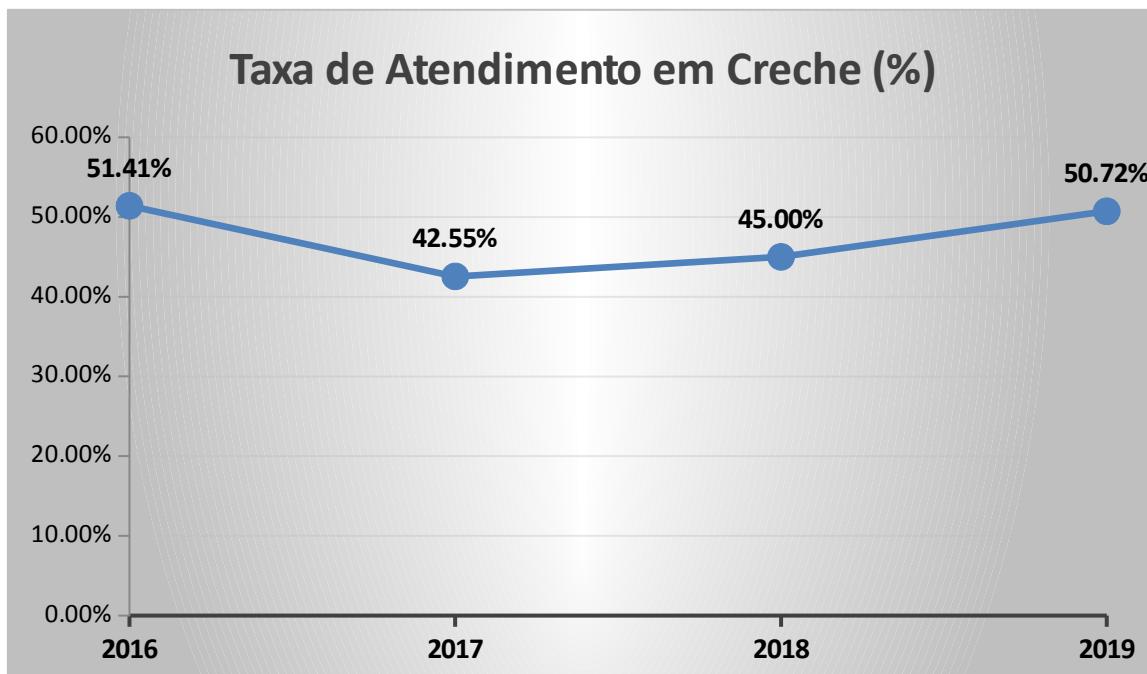
Ainda quanto à metodologia adotada, cumpre destacar que a mesma repete a que foi adotada para o acompanhamento da meta 1 em relação aos exercícios de 2016 a 2018⁶. Portanto, o Município já dispõe de uma série histórica que permite o acompanhamento da evolução do atendimento da educação infantil em seu território, dados que, conjugados com os indicadores disponibilizados pelo FNDE no link <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>, elaborados a partir da base do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos da Educação (SIOPE), permitem dimensionar o esforço necessário para atingir a meta estabelecida no Plano de Educação, utilizando-os para o planejamento das ações e elaboração do orçamento do Município.

Do cálculo da Taxa de atendimento em Creche no Município de Chapadão do Lageado, em **2019**, tem-se que **50,72% das crianças de 0 a 3 anos de idade estão matriculadas em Creche, estando DENTRO do percentual mínimo previsto para a Meta 1 do PNE**. Entretanto, o Plano Municipal de Educação estabelece o percentual de 60%.

⁶ Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Creches%20e%20Pr%C3%A9-escola_1.pdf>. Acesso em: 26 jul 2019.

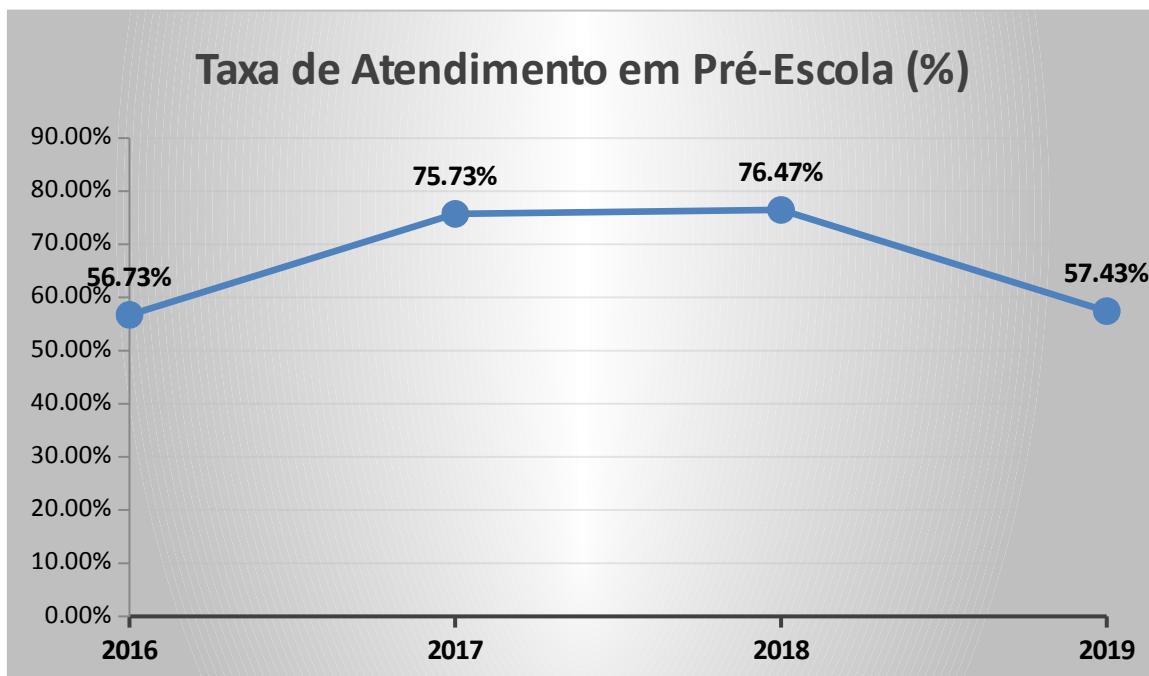
Assim, o Município ainda precisa evoluir na taxa para alcançar a previsão legal local até o final do plano.

Para o acompanhamento evolutivo da Taxa de atendimento em Creche no Município seguem os percentuais dos últimos 4 (quatro) exercícios:



Do cálculo da Taxa de atendimento na Pré-escola no Município de Chapadão do Lageado, em **2019**, tem-se que **57,43% das crianças de 4 a 5 anos de idade estão matriculadas na Pré-escola, estando FORA do percentual previsto para a Meta 1 do PNE.**

Seguem as Taxas de atendimento na Pré-escola no Município referente aos percentuais dos últimos 4 (quatro) exercícios:



Em relação à universalização da pré-escola, a tendência de queda dos percentuais nos Municípios indica um cenário preocupante de possível ausência de garantia do direito subjetivo de acesso à escola de crianças que já estão em idade do ensino obrigatório. Os dados do Município indicam uma situação de extrema gravidade, de descumprimento de um dever constitucional de garantia do acesso à escola, sendo que os números mostram que em nenhum ano a meta esteve perto de ser atingida. Por essa razão, a comunicação ao Ministério Público Estadual é medida salutar, para as providências que forem pertinentes. Da mesma forma, a comunicação ao Conselho Tutelar do Município é medida imperativa, para que adote as medidas necessárias.

Atente-se, também, para a importância de que o Poder Executivo adote as medidas necessárias para a realização da busca ativa das crianças com idade para ingresso na pré-escola e que não se encontram matriculadas. É de relevo destacar que esta Corte de Contas já orientou as unidades jurisdicionadas sobre a necessidade de implementação da busca ativa, conforme Ofício Circular TC/GAP nº 008/2019, e que pode ser acessado no *link* http://www.tce.sc.gov.br/acom/arquivo/publicacao?tid_tipo=8571.

Dante disso, sugere-se a seguinte recomendação:

- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado que garanta o atendimento na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, em cumprimento ao art. 208, I, da Constituição Federal, e a parte inicial da Meta 1 da Lei (federal) nº 13.005/2014 (PNE).



Oportuno registrar que todo o ciclo orçamentário municipal deve alinhar-se às diretrizes, metas e estratégias dos Planos Municipais de Saúde (art. 15, X, da Lei Federal nº 8.080/90)⁷ e de Educação (art. 10 da Lei Federal nº 13.005/2014)⁸, de modo a possibilitar a avaliação e o acompanhamento exato da execução orçamentária e garantir o respeito ao princípio da transparência. Ainda, ressalta-se que esses planos necessitam estar em consonância com os planejamentos estadual e nacional.

Ademais, o Município de Chapadão do Lageado deve estar atento para o fato de que a sua legislação orçamentária deve estar adequada ao Plano Municipal de Educação. As estratégias relacionadas às suas metas devem servir de parâmetro para os orçamentos públicos. Assim, conforme noticiado na análise das contas dos exercícios de 2017 e 2018, a partir das contas de 2019 este Tribunal de Contas passaria a analisar a vinculação entre a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Municipal de Educação⁹, conforme informações encaminhadas pelo gestor e nos termos das orientações repassadas no XVIII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, realizado pelo Tribunal de Contas no mês de julho de 2018.

Dante das prioridades que foram estabelecidas aos entes municipais, cabe ao gestor público a tarefa de buscar a materialização dos planos de educação por meio de dotações orçamentárias que visem ao atingimento das metas e estratégias que foram aprovadas pela Câmara Municipal e que estão previstas em Lei. Dessa forma, para além da vinculação da execução orçamentária às metas do PNE, que pode contribuir sobremaneira no aspecto de apuração de custos dessa importante política pública, temos que aperfeiçoar

7 Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

[...]

X - elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde;

8 Art. 10 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE** e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (Grifei)

9 Os Municípios devem elaborar o seu planejamento (PPA, LDO e LOA) considerando o Plano Municipal de Educação, porém ao encaminhar as informações ao Tribunal de Contas devem fazer referência às metas do Plano Nacional de Educação, conforme informações requeridas no 6º bimestre do Sistema e-Sfinge.



o planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), incluindo créditos e dotações específicas¹⁰ que tenham como objetivo a concretização dos Planos de Educação.

Sobre o tema, algumas considerações são de relevo.

A adequação do planejamento orçamentário às metas e estratégias dos Planos Municipais de Educação não é tarefa simples. Requer que previamente sejam quantificadas as demandas e o custo de cada uma. Embora o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), contenha dados fundamentais para o planejamento, inclusive com vários indicadores, tais como o custo aluno per capita, dados esses que devem ser utilizados pelos gestores públicos, há dificuldades para dimensionar as ações futuras e o valor necessário para atendê-las.

Os obstáculos são ainda maiores porque muitos Municípios optaram por adotar uma lógica de planejamento similar ao Plano Nacional de Educação, sem avaliar a sua real capacidade para executar aquilo que foi planejado. Em muitos casos, Planos Municipais de Educação incluem metas que sequer possuem competência para cumprir, como nas situações envolvendo o ensino médio e superior.

Um futuro ciclo de planejamento comportará essa reflexão. Planos mais realistas e de menor amplitude, que prevejam as metas obrigatórias, dimensionem o que pode e deve ser feito para além do mínimo e estipulem estratégias factíveis, possivelmente auxiliaram sobremaneira a gestão pública.

De todo modo, os Planos foram aprovados por Lei e contêm proposições legítimas, que se observadas permitirão um salto no acesso, redução das desigualdades, qualidade, valorização dos profissionais da educação e financiamento adequado da política

10 Seguem alguns exemplos de ações que dialogam com os Planos de Educação:

- Ampliação de unidade escolar visando aumentar o número de vagas na educação infantil – **Meta X do PME**;
- Reforma das escolas do ensino fundamental - **Estratégia X.X do PME**;
- Implementação, estruturação e manutenção da busca ativa escolar no Município - **Estratégia X.X do PME**;
- Capacitação dos conselheiros municipais ligados à educação – **Meta X do PME**;
- Renovação da frota de veículos do transporte escolar - **Estratégia X.X do PME**;
- Capacitação e formação continuada para gestão de escolas públicas - **Estratégia X.X do PME**;
- Aquisição de equipamentos de informática para os alunos do ensino fundamental - **Estratégia X.X do PME**;
- Reforma dos parques infantis da rede escolar - **Estratégia X.X do PME**;
- Alimentação escolar da educação infantil – **Meta X do PME**;
- Aquisição de livros para as unidades de educação infantil – **Meta X do PME**;
- Formação continuada dos profissionais da educação infantil - **Estratégia X.X do PME**;
- Implantação de mecanismo para o acompanhamento individualizado dos alunos do ensino fundamental - **Estratégia X.X do PME**.

pública. Portanto, devem ser respeitados tanto no planejamento quanto na execução orçamentária.

Para tanto, os Municípios devem desdobrar as suas estratégias em planos operacionais, que no mais das vezes são amplas e não permitem um enquadramento orçamentário adequado. Um bom exemplo são as estratégias de melhoria de infraestrutura inseridas na meta 7 do Plano Nacional de Educação e correlatas dos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

Os gestores devem ter um planejamento específico para atendê-las, em que haja a previsão do que será feito em termos de reformas, aquisição de equipamentos e tecnologia, acesso à internet e outros itens. Deve estimar o quanto será feito em um determinado horizonte temporal, com o desdobramento ano a ano. A partir desses dados projetará em termos monetários cada ação específica, e com isso poderá incluir nos orçamentos os projetos ou atividades estabelecidas. Além disso, permitirá o aprimoramento dos Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Por certo, esse procedimento requer um esforço de planejamento, o qual, todavia, pode auxiliar muito na evolução da gestão pública como um todo e do próprio acompanhamento da execução orçamentária. Permitirá, também, que se visualize o esforço dos entes públicos e eventuais limites fáticos.

Portanto, e a fim de que a cultura de planejamento no setor público possa atingir esses objetivos, é fundamental a adequação da legislação orçamentária aos Planos de Educação.

Quanto a isso, no **subitem 8.2.4** a DGO demonstrou a relação das metas do Plano Nacional de Educação com a despesa liquidada pelo Município na Educação (Função 12). Segue quadro resumo das informações encaminhadas por meio do Sistema e-Sfinge:

Meta do PNE		Despesa Liquidada	
Nº	Síntese	R\$	%
4	Universalização da educação especial, preferencialmente na rede regular	942.786,88	50,04
5	Alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental	941.366,89	49,96
Total		1.884.153,77	100,00%

Dante dos dados encaminhados pelo Município, a Diretoria de Contas de Governo constatou que o total executado para o atingimento das metas do Plano Nacional de Educação representou 16,68% do orçamento do Município de Chapadão do Lageado.



Verifico que o total da vinculação demonstrada no quadro diverge de forma bastante significativa do valor liquidado na Função 12 – Educação, que alcançou o montante de R\$ 3.492.390,27¹¹, indicando que os dados encaminhados apresentam baixa confiabilidade.

Além disso, de acordo com as informações do quadro retro, o Município teria elaborado uma peça orçamentária visando ao atingimento apenas das Metas 4 e 5 do Plano Nacional de Educação, o que também não se mostra factível.

É provável que o Município tenha considerado que nem todas as despesas da educação devem estar vinculadas a uma meta, o que ocasionou a distorção entre o total do quadro e o valor liquidado na Função 12 – Educação. Entretanto, o gestor deve atentar para o fato de que a ação na área da educação como um todo está inserida no planejamento, inclusive quando a meta já tenha sido atingida e se trate de sua manutenção.

Por outro lado, a alocação de recursos para apenas duas metas é um indício de que grande parte do Plano Municipal de Educação não está sendo considerado no planejamento e execução orçamentária, o que é deveras preocupante. Aliás, vê-se que Chapadão do Lageado está distante da universalização da pré-escola, **sendo difícil compreender as razões pelas quais a meta 1 não foi prevista**.

A meta 1 prevê a universalização da pré-escola e a garantia de um percentual mínimo de atendimento em creche. A meta não se exaure quando atingido o percentual. Ao contrário, o esforço é contínuo, pois a cada ano as matrículas deverão ser disponibilizadas. Em decorrência, todos os anos haverá despesas para atingir ou manter a taxa de atendimento. Igualmente, infiro que o Município nada informou relacionado à meta 2 que trata da universalização do ensino fundamental. Pelas mesmas razões, não se concebe planejamento e execução do orçamento que não dirija recursos para essa meta.

Esse achado demonstra a relevância da melhoria do planejamento. Os responsáveis pela elaboração do orçamento devem dialogar com os profissionais da Secretaria da Educação para compreender com exatidão o sentido de cada meta e a forma como se dará o enquadramento na Lei Orçamentária Anual.

Assim, com objetivo de reforçar as orientações – acerca da necessidade de compatibilidade do orçamento público com os planos de educação – contidas no Ofício Circular nº TC/GAP-007/2017, de 26 de julho de 2017, da lavra da Presidência desta Casa,

¹¹ Dado consultado no Sistema e-Sfinge – Módulo de Execução Orçamentária – Despesa por Função de Governo.



e abordadas no XVIII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal deve-se:

- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado que formule os instrumentos de planejamento e orçamento público competentes – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) e com o Plano Municipal de Educação (PME), a fim de viabilizar sua plena execução e cumprir o preconizado no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), bem como para corrigir os aspectos referidos na fundamentação da proposta de voto.

Quanto à avaliação da **execução de políticas de saúde**, mencionadas no **subitem 8.1.** Monitoramento do Plano Nacional de Saúde – Pactuação Interfederativa 2017-2021 do Relatório da DGO, a diretoria técnica apontou que a avaliação das Metas/Resultados do ano de 2019 restou prejudicada, em razão da ausência de dados no site da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina.

No que concerne à **política urbana**, o **Relatório da DGO** não avaliou a existência de Plano Diretor no Município de Chapadão do Lageado. Contudo, em que pese apontamento em sentido diverso do Ministério Público de Contas, verifico a existência de Plano Diretor atualizado (Lei Complementar nº 35/2008, atualizada pelas Leis Complementares nºs 90/2018 e 100/2019)¹², considerado obrigatório no Município de Chapadão do Lageado, nos termos do inciso IV, do art. 41 da Lei (federal) nº 10.257/2001¹³.

O instrumento básico de desenvolvimento urbano que regula a utilização do solo e o direito à cidade é o Plano Diretor, aliado aos demais planos municipais setoriais, como de Mobilidade, Gestão de Resíduos Sólidos e outros. Eles devem ser elaborados pela sociedade e pelo poder público, por meio de processo participativo. A importância do Plano Diretor para a gestão pública municipal é externada pelos instrumentos da política urbana definidos no Estatuto da Cidade, dentre eles o planejamento municipal, que abrange a legislação orçamentária e a gestão orçamentária participativa. Por sua vez, os arts. 40, § 1º, e 44 do Estatuto da Cidade assim definem:

12 Disponível em: <http://www.legislacaomunicipal.com/mostra_leis.php?municipio=01613120000127&classificacao=Todas&numero=&data1=&data2=&autor=&palavra=%22plano+diretor%22&total_reg=10&ordem=DATASANCIO%2CLEI&ordem2=LEI&buscar=Efetuar+a+Busca>. Acesso em: 7 ago 2020.

13 Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: [...] IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;



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.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta **Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.**

(Grifei)

Portanto, é imperativo legal a necessidade de vinculação da legislação orçamentária. Tudo o que é decidido no Plano Diretor traz consequências para os gastos municipais nos mais variados âmbitos, desde obras públicas, as quais pressupõem estudos prévios de necessidade e demanda, até a consecução de estrutura de mobilidade urbana e prevenção de desastres naturais.

Dante do exposto, entendo salutar que seja recomendado à Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado que observe o § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade, a fim de que o seu planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) incorporem as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor em vigor.

O Ministério Público de Contas apontou ainda **a ausência de exame pela Diretoria de Contas de Governo das circunstâncias relativas ao controle interno da Unidade Gestora**, sendo que a deficiência de tal aspecto comprometeria a regular fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, em afronta a mandamento constitucional, e é passível de rejeição de contas à luz do art. 9º, inciso XI, da Decisão Normativa nº TC-06/2008¹⁴.

¹⁴ Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõe o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes: [...] XI – CONTROLE INTERNO – Ausência de efetiva atuação do Sistema de Controle Interno demonstrado no conteúdo dos relatórios enviados ao Tribunal de Contas, ou em auditoria in loco.



Além disso, o MPC observou que o problema é acentuado diante da apreciação automatizada de 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, situação considerada grave pelo órgão ministerial.

Por fim, o Ministério Público de Contas opina pela expedição de recomendação ao Município para que observe atentamente as disposições do Anexo II da Instrução Normativa nº TC-0020/2015, especialmente no que se refere ao inciso XVIII, diante do cenário de pandemia de COVID-19.

Pertinente a provocação do Ministério Público quando reclama a análise da atuação do Controle Interno, sendo este o quarto exercício em que o *Parquet* pontua tal questionamento. Destaco a importância de se verificar os elementos básicos relativos aos órgãos de controle interno dos municípios, concernentes na estrutura, atuação mínima dentro das obrigações legais e competências e responsabilidade pelo seu funcionamento, além das funções concretamente desempenhadas.

Contudo, no atual estágio processual, e tendo em vista que a análise das contas segue um padrão de análise previamente definido, a posição ministerial deve constar como referência a um elemento a ser considerado para o aprimoramento das futuras análises.

Consigno ainda que o Ministério Público de Contas fez referência ao Anexo II, da Instrução Normativa nº TC-0020/2015, conforme cito:

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) [...]

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;**
(Grifei)

Acolho a recomendação do representante do MPC, haja vista que o contexto de pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2) enquadra-se perfeitamente no mencionado



dispositivo da Instrução Normativa nº TC-0020/2015, devendo ser acatado pelo Município para que os gastos extraordinários com a pandemia fiquem devidamente identificados.

Além disso, na parte conclusiva do relatório, o órgão instrutivo propôs cientificar o Conselho Municipal de Educação de Chapadão do Lageado, em cumprimento à Ação 9c.2 prevista na Portaria nº TC-0374/2018 da Presidência do Tribunal de Contas, acerca da análise do cumprimento dos limites no Ensino e FUNDEB, dos Pareceres do Conselho do FUNDEB e Alimentação Escolar e do monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, conforme subitens 5.2, 6.1, 6.5 e 8.2, do Relatório Técnico nº 167/2020.

A científicação ao Conselho Municipal de Educação é salutar, possibilitando que esse órgão tenha conhecimento das questões afetas à educação abordadas no bojo deste processo.

Saliento, por último, que o balanço geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como, as operações analisadas estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, devendo-se asseverar que a apreciação mediante Parecer Prévio por este Tribunal não envolve exame de responsabilidade da Prefeita quanto a atos de gestão, os quais estão sujeitos a apreciação em processos específicos.

Diante de todo o exposto, restam presentes os requisitos que autorizam a expedição de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas ora analisadas.

III – PROPOSTA DE VOTO

Ante o exposto e com fulcro no art. 31 da Constituição Federal, art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina e arts. 1º, II, e 50 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, bem como art. 88 do Regimento Interno deste Tribunal, **PROPONHO** ao Egrégio Plenário:

1 – Emitir Parecer Prévio recomendando à Egrégia Câmara de Vereadores a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeita Municipal de Chapadão do Lageado, relativas ao exercício de 2019.

2 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado, com fulcro no art. 90, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Resolução



nº TC-06/2001), com o envolvimento e possível responsabilização do órgão de Controle Interno, que doravante, adote providências, sob pena de, em caso de eventual descumprimento dos mandamentos legais pertinentes, seja aplicada a sanção administrativa prevista no art. 70 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 (Lei Orgânica deste Tribunal), para:

2.1 – Prevenir e corrigir a restrição descrita no subitem 9.2.1 do Relatório Técnico nº 167/2020:

2.1.1 – Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A, II da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 alterada pela Lei Complementar (federal) nº 131/2009 c/c o artigo 7º, II do Decreto (federal) nº 7.185/2010 (Capítulo 7).

3 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado que:

3.1 – adote providências tendentes a garantir o alcance das Metas pactuadas para saúde de Chapadão do Lageado, observados os Planos de Saúde: Nacional e Estadual, naquilo que for de sua competência, e o Plano Municipal de Saúde, bem como respeitada a Pactuação Interfederativa 2017-2021;

3.2 – garanta o atendimento na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, em cumprimento ao art. 208, I, da Constituição Federal, e a parte inicial da Meta 1 da Lei (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE);

3.3 – formule os instrumentos de planejamento e orçamento público competentes – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) e com o Plano Municipal de Educação (PME), a fim de viabilizar sua plena execução e cumprir o preconizado no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), bem como para corrigir os aspectos referidos na fundamentação da proposta de voto;

3.4 – observe o § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade, a fim de que o seu planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) incorpore as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor em vigor;



3.5 – adote providências tendentes a garantir que o Órgão Central de Controle Interno atente para o cumprimento do conteúdo mínimo do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, nos termos do Anexo II, da Instrução Normativa nº TC-0020/2015, com especial atenção ao item XVIII, identificando todos os gastos extraordinários realizados para atendimento específico com a pandemia do novo coronavírus.

4 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Chapadão do Lageado que, após o trânsito em julgado, divulgue esta Prestação de Contas e o respectivo Parecer Prévio, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, conforme estabelece o art. 48 da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5 – Solicitar à Câmara de Vereadores de Chapadão do Lageado que comunique ao Tribunal de Contas o resultado do julgamento das Contas Anuais em questão, da Prefeita Municipal, conforme prescreve o art. 59 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, inclusive com a remessa do ato respectivo e da ata da sessão de julgamento da Câmara.

6 – Dar ciência do Parecer Prévio, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Relatório Técnico nº 167/2020 ao Conselho Municipal de Educação de Chapadão do Lageado, acerca da análise do cumprimento dos limites na Educação e no FUNDEB, dos Pareceres do Conselho do FUNDEB e de Alimentação Escolar, do monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação e da vinculação do orçamento ao PNE, conforme subitens 5.2, 6.1, 6.5 e 8.2 do citado relatório técnico.

7 – Dar ciência do Parecer Prévio, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Relatório Técnico nº 167/2020 ao Conselho Tutelar de Chapadão do Lageado, em razão da tendência de queda dos percentuais na taxa de atendimento da pré-escola (Meta 1 do Plano Nacional de Educação).

8 – Dar conhecimento à 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ituporanga, com fulcro no Termo de Cooperação nº 049/2010, da proposta de voto e do Parecer Prévio, bem como do Relatório Técnico nº 167/2020, em razão da tendência de queda dos percentuais na taxa de atendimento na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade no Município de Chapadão do Lageado (Meta 1 do Plano Nacional de Educação).

9 – Dar ciência do Parecer Prévio ao Presidente da Câmara Municipal de Chapadão do Lageado.



10 – Dar ciência do Parecer Prévio, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Relatório Técnico nº 167/2020 e do Parecer nº MPC/1490/2020, à Sra. Marli Goretti Kammers, Prefeita Municipal de Chapadão do Lageado no exercício de 2019.

Gabinete, em 3 de setembro de 2020.

*Gerson dos Santos Sicca
Relator*