

Parecer n°: MPC/AF/1025/2021

Processo n°: @PCP 21/00128200

Origem: Prefeitura de Pinheiro Preto

Assunto: Prestação de Contas referente ao exercício
de 2020

Número Unificado: MPC-SC 2.1/2021.995

1 - RELATÓRIO

Cuidam os autos das contas anuais prestadas pelo prefeito de Pinheiro Preto, referentes ao exercício de 2020 (fls. 4/261).

Audidores da Diretoria de Contas de Governo - DGO analisaram as contas por meio do Relatório n° 47/2021, elaborando considerações gerais sobre os dados apresentados (fls. 262/349).

Vieram-me os autos.

2 - ANÁLISE

As contas prestadas pelo prefeito consistem no Balanço Geral do Município, compreendendo os resultados consolidados dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, bem como do Poder Legislativo local, incumbindo ao Tribunal de Contas estadual a emissão de parecer prévio, de modo a auxiliar a respectiva Câmara de Vereadores no julgamento das contas, em conformidade com o art. 113, § 3°, da Constituição Estadual.¹

¹ Art. 113. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, é exercida: I - pela Câmara Municipal, mediante controle externo; [...] § 3° A Câmara Municipal somente julgará as contas após a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 53 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, o parecer prévio conterá apreciação fundamentada, devendo demonstrar se o Balanço Geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.

Cabe ressaltar que a elaboração do parecer prévio tem por enfoque a apreciação dos atos de governo, não envolvendo exame de responsabilidade dos administradores municipais (prefeito, presidente da Câmara de Vereadores e demais responsáveis de unidades gestoras) por atos de gestão, a teor do art. 54 da LCE nº 202/2000.

Nesse passo, após análise das contas prestadas e das considerações formuladas pela Diretoria de Contas de Governo, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da lei e promotor das medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário (art. 108, inc. I, da LCE nº 202/2000), passa a tecer as considerações que seguem.

2.1 – Prazo de remessa da prestação de contas

A prestação de contas do prefeito deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas até o dia 28 de fevereiro do exercício seguinte, conforme estabelecido pelo art. 51 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

Trata-se de relevante dever formal imposto por lei, cuja observância tem o condão de possibilitar que o TCE aprecie tempestivamente as contas anualmente prestadas,

com vistas ao cumprimento do art. 113, § 5º, da Constituição Estadual.²

No caso, a prestação se deu tempestivamente, haja vista a remessa das informações ocorrida em 26 de fevereiro, caracterizando o cumprimento do sobredito dever legal.

2.2 - Gestão orçamentária

Nos termos do art. 102 da Lei nº 4320/64, o Balanço Orçamentário deve demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

A execução do orçamento público deve se pautar pelo equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas em cada exercício, com vistas à preservação da saúde das finanças públicas municipais.³

No caso, o resultado do Balanço Orçamentário do município, excluído o resultado orçamentário do Regime Próprio de Previdência e do Fundo de Assistência Médica Hospitalar do Servidor, demonstrou superávit orçamentário de R\$ 472.038,58, resultante da diferença entre a receita realizada (R\$ 24.134.613,38) e a despesa empenhada (R\$ 23.662.574,80) no exercício de 2020.⁴

Sob a perspectiva das categorias econômicas, foram arrecadados R\$ 23.169.438,97 em receitas correntes orçamentárias e empenhados R\$ 19.221.794,00 em despesas

² Art. 113. [...] § 5º O Tribunal de Contas do Estado emitirá parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito até o último dia do exercício em que foram prestadas.

³ “A Administração deve observar o princípio do equilíbrio orçamentário, em atenção ao disposto no art. 48 da Lei nº 4320/64, de modo a manter, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, como objetivo de reduzir ao mínimo os eventuais déficits orçamentários” (Acórdão nº TCU-3353/2008 - 2ª Câmara).

⁴ Nos termos do art. 35 da Lei nº 4320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele empenhadas.

correntes orçamentárias,⁵ de modo que houve superávit de R\$ 3.947.644,97 no orçamento corrente, importando em capitalização do município sob o viés orçamentário (receitas correntes superiores a despesas correntes, com capacidade para cobrir despesas de capital).

No que se refere às receitas de capital - aquelas que decorrem da constituição de dívidas, alienação de ativos permanentes, amortizações de empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros, ou ainda transferências de capital feitas por outras pessoas de direito público ou privado - arrecadou-se no exercício de 2020 o valor de R\$ 2.696.446,77.

Por seu turno, as despesas de capital empenhadas alcançaram o montante de R\$ 5.194.523,19.

Especificamente quanto às receitas de capital oriundas de operações de crédito, tem-se que o montante arrecadado foi inferior ao volume das despesas de capital executadas, cumprindo o art. 167, inc. III, da Constituição.⁶

2.3 - Gestão financeira e patrimonial

De acordo com o quadro principal constante no Balanço Patrimonial, do confronto entre os Ativos e Passivos (Circulantes e Não-Circulantes), apurou-se o patrimônio líquido municipal de R\$ 27.918.086,52.

Conforme o Demonstrativo de Variações Patrimoniais do exercício, o município teve resultado patrimonial positivo de R\$ 2.341.375,96 no período, oriundo

⁵ Desconsiderando-se as receitas e despesas intraorçamentárias.

⁶ Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; [...].

da diferença entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas.

Importante obtemperar que, diferentemente do setor privado, o resultado patrimonial no setor público “não é um indicador de desempenho, mas um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais” (MCASP, 8ª ed.).

De outro lado, extrai-se do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes,⁷ constante no Balanço Patrimonial para fins de cumprimento do art. 105 da Lei nº 4320/64, que o saldo patrimonial do município ao final do exercício importou em um Ativo Real Líquido de R\$ 27.151.412,73.⁸

Já o confronto específico entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro do município, excluindo-se o RPPS e o fundo assistencial, resultou em superávit financeiro de R\$ 4.289.062,06, de modo que, ao final de 2020, os ativos financeiros eram suficientes para suportar os compromissos financeiros de curto prazo.

Em relação ao exercício anterior, ocorreu variação positiva de R\$ 634.910,28.

Quanto à análise do resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial por fontes de recursos,⁹ o

⁷ De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (8ª edição), “os passivos que dependam de autorização orçamentária para amortização ou resgate integram o passivo permanente. Após o empenho, considera-se efetivada a autorização orçamentária, e os passivos passam a integrar o passivo financeiro. Também integram o passivo financeiro os passivos que não são submetidos ao processo de execução orçamentária, a exemplo das cauções”.

⁸ Eventuais diferenças entre o patrimônio líquido e o saldo patrimonial decorrem, no mais das vezes, do volume de Restos a Pagar Não Processados, que compõe o Passivo Financeiro por terem sido empenhados, mas não integram o Passivo Circulante por ainda não ter havido, sob a óptica contábil-patrimonial, a ocorrência do fato gerador da potencial obrigação objeto do empenho.

⁹ Conforme esclarece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (8ª ed), “como mecanismo integrador entre a receita e a

município apresentou situação superavitária - disponibilidade de caixa líquida - tanto com recursos vinculados quanto não vinculados, em consonância, portanto, com o disposto nos arts. 8º, parágrafo único,¹⁰ e 50, inc. I, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹¹

2.3.1 - Regime Próprio de Previdência Social

A fiscalização dos regimes próprios de previdência social vem ganhando cada vez mais destaque no âmbito do controle externo, por refletir no equilíbrio intergeracional dos entes, podendo inclusive ensejar opinião adversa no exame das contas municipais - a teor da orientação consignada no item 39.2, inc. V, alínea 'h',¹²

despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa correlacionada, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária e da correta aplicação dos recursos vinculados".

¹⁰ O cumprimento do dispositivo deve ser parcialmente relativizado nos casos de calamidade pública de que trata o art. 65, § 1º, II, da LRF, especificamente no que tange aos recursos destinados ao combate da calamidade, aplicando-se ao município por conta da pandemia do coronavírus, nos termos do item 2 do Prejulgado 2256 e do Decreto Legislativo nº 6/2020.

¹¹ Art. 8º. [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; [...].

¹² 39 No que se refere às situações que ensejam opinião com ressalva, adversa ou abstenção de opinião no relatório técnico: [...] 39.2 Emitir opinião adversa quanto à execução orçamentária, financeira e fiscal, salvo devida motivação, quando houver, dentre outros: [...] V - inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto ao(s) ou à(s): [...]

h) gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, conforme diretrizes estabelecidas na Resolução ATRICON nº 05/2018.

da Resolução n° ATRICON-1/2021 -,¹³ com base nos tópicos estabelecidos no item 24, alínea 'm',¹⁴ da Resolução n° ATRICON-5/2018.¹⁵

Conforme estipulou o art. 9°, § 1°, da Emenda Constitucional n° 103/2019, tem-se que “o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios”.

No caso, auditores da DGO constataram situação de equilíbrio atuarial no Regime Próprio de Previdência Social do ente, em atenção ao art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶ e ao art. 40, *caput*, da Constituição.¹⁷

¹³ Disponível em: <https://bitly.com/XRLSK>.

¹⁴ 24 Buscar, na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: [...] m) incluir no parecer prévio das contas de governo os temas destacados a seguir, em função da materialidade quanto à demonstração da política previdenciária: I. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP; II. a adimplência mensal dos parcelamentos e contribuições previdenciárias dos servidores, inativos e pensionistas, e aquelas a cargo do Ente Federativo (contribuição normal e suplementar); III. implementação e efetividade do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, quando houver, utilizando como referência o Indicador de Situação Previdenciária para a definição dos RPPS a serem avaliados nas Contas de Governo; IV. inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, exceto para os membros das Forças Armadas.

¹⁵ Disponível em: <https://bitly.com/gmyHM>.

¹⁶ Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

¹⁷ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores

Outrossim, em consulta à última Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP) para o exercício de 2020, disponível no sistema de informações dos regimes públicos de previdência social (CADPREV),¹⁸ consta situação regular do município no tocante aos ditames da Lei n° 9717/98,¹⁹ sem existência de ação judicial.²⁰

Finalmente, cabe mencionar o advento de importantes normas destinadas à concretização e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência municipais, quais sejam: Emenda Constitucional n° 103/2019 (aplicável aos municípios nos termos e condições da Nota Técnica n° SEI-12212/2019/ME);²¹ Portaria n° SPREV-1348/2019²² - aplicável nos termos do item 1 do

ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

¹⁸ Disponível em:

<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>.

¹⁹ Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

²⁰ A obtenção do CRP não significa necessariamente regularidade frente ao controle externo, considerando a possibilidade de interpretações distintas e a concessão de prazos diferentes dos estipulados pelo Ministério da Economia, assim como a obtenção de informações, por parte dos órgãos de fiscalização, de irregularidades não detectadas pelo Governo Federal. Porém, a ausência do CRP configura penalidade institucional aplicada ao ente federativo, com a suspensão das transferências voluntárias, dos empréstimos/financiamentos e impedimento de celebrar acordos e contratos com a União, razão pela qual a ausência do CRP tem impacto direto nas contas de governo.

²¹ Disponível em:

<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/legislacao-dos-rpps/aplicacao-da-emenda-constitucional-no-103-de-2019-aos-rpps>.

²² Dispõe sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições do artigo 9° da Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019, para Estados, Distrito Federal e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. (Processo n° 10133.101237/2019-73). Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.348-de-3-de-dezembro-de-2019-231269862>.

Prejulgado 2229 -;²³ e Portaria n° MF-464/2018,²⁴ a teor do seu art. 79,²⁵ aplicável por força do item 1 do Prejulgado 2246.²⁶

Incumbe ao município atentar para a completa adequação do seu regime às normas mencionadas e suas futuras atualizações, no que lhe for aplicável, sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares incidentes.

2.4 - Limites mínimos em saúde e educação

A Constituição estabelece limites mínimos para aplicação de recursos nas áreas de saúde e educação.

Nas contas sob análise, verifica-se que foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde valores superiores a 15% do produto de impostos, incluindo

²³ **Prejulgado 2229:** "1. As regulamentações acerca da matéria, como a Portaria n. SPREV 1.348/2019, que estipulou parâmetros e prazos para Estados e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS - ao atendimento das disposições do art. 9º da Emenda Constitucional n. 103/2019, serão também aplicáveis pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina para exercício de sua fiscalização. [...]."

²⁴ Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50863383/dol-2018-11-20-portaria-n-464-de-19-de-novembro-de-2018-50863118.

²⁵ Art. 79. A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

²⁶ **Prejulgado 2246:** "1. A Portaria MF n.464/2018, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS- da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial, será também aplicável pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina para exercício de sua fiscalização. [...]."

transferências,²⁷ conforme exigido pelo art. 198 da Constituição c/c art. 77, III e § 4º, do ADCT.

Da mesma forma, foi aplicado montante superior a 25% das receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme exigência do art. 212 da Constituição.

Ainda no campo da educação, constata-se terem sido aplicados pelo menos 60% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, consoante prescreve o art. 60, XII, do ADCT e o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 (norma ainda válida para o exercício de 2020, a teor do art. 53 da Lei nº 14.113/2020).²⁸

Também se aplicou ao menos 95% dos recursos oriundos do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento da educação básica, em consonância com o art. 21 da Lei nº 11.494/2007.

Por fim, verificou-se o cumprimento do art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007, haja vista a utilização, no 1º trimestre do exercício em questão, do saldo integral dos recursos do FUNDEB remanescentes do exercício anterior, mediante abertura de crédito adicional.

2.5 - Limites da despesa com pessoal

Por mandamento constitucional (art. 169 da Constituição),²⁹ a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe

²⁷ Excluem-se do cômputo as transferências oriundas do Fundo de Participação dos Municípios, previstas no art. 159, inc. I, alíneas 'd' e 'e', da Constituição.

²⁸ Art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020.

²⁹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode

limites máximos para as despesas com pessoal nos municípios.

Conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal,³⁰ “os limites traçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos”.

Da análise das contas prestadas, evidencia-se que os gastos com pessoal do município no exercício ficaram abaixo do limite máximo de 60% da Receita Corrente Líquida - RCL, em conformidade com o exigido pelo art. 19, III, da Lei Complementar nº 101/2000.

Por sua vez, os gastos com pessoal do Poder Executivo ficaram abaixo do limite máximo de 54% da RCL, estabelecido pelo art. 20, III, b, da Lei Complementar nº 101/2000.

De outro tanto, foi respeitado o limite legal de gastos com pessoal do Poder Legislativo (6% da RCL), estabelecido no art. 20, III, a, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6 - Cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

O art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 veda aos titulares de poder contrair, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

³⁰ ADI 5449 MC-REF/RR. Rel. Min. Teori Zavascki. Plenário. Julgamento: 10-3-2016. Publicação: 22-4-2016.

Trata-se de relevante dever fiscal destinado a evitar o descontrole de gastos em final de mandato, cujo descumprimento pode acarretar empecilhos ao recebimento de transferências voluntárias pelo ente (Prejulgado nº 1728),³¹ bem como caracterizar crime, tipificado no art. 359-C do Código Penal.³²

A questão também merece destaque porque a seguinte restrição se encontra elencada no art. 9º da Decisão Normativa nº TC-6/2008, entre aquelas que podem ensejar a emissão de parecer prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo prefeito:

X - GESTÃO FISCAL (DISPONIBILIDADE DE CAIXA) - Despesas decorrentes de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa - Lei Complementar (Federal) n. 101/2000, art. 42 e parágrafo único.

No caso, auditores da DGO constataram que o ente não contraiu obrigações de despesas sem disponibilidade de caixa, tanto com recursos vinculados quanto não vinculados, implicando no cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.7 - Conselhos municipais

³¹ Prejulgado 1728: "Há impedimentos legais para transferências voluntárias quando, eventualmente, o Município tenha descumprido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em função da assunção de obrigação de despesa extrapolar o disposto no art. 25, § 1º, IV, "c", da LC nº 101/00, de 04/05/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, referente aos limites de inscrição em Restos a Pagar".

³² Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos

Nos termos do art. 7º, inc. III e parágrafo único, da Instrução Normativa nº TC-20/2015,³³ as prestações de contas do prefeito deverão vir acompanhadas dos pareceres elaborados pelos conselhos municipais existentes por força da legislação federal.

A criação e efetiva atuação de tais conselhos revela-se de grande importância no contexto dos municípios, tratando-se de órgãos de natureza deliberativa e consultiva, que tem por objetivo auxiliar na formulação e no controle da execução das políticas públicas setoriais, estimulando a participação cidadã.

No caso, auditores da DGO registraram a remessa dos pareceres dos respectivos conselhos, apontando para o cumprimento do art. 7º, inc. III e parágrafo único, da Instrução Normativa nº TC-20/2015.

2.8 - Transparência da gestão fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), e o Decreto nº 7185/2010³⁴ estabeleceram padrão de transparência mediante divulgação de informações mínimas acerca da execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A questão merece destaque porque a seguinte restrição se encontra elencada no art. 9º da Decisão Normativa nº TC-6/2008, entre aquelas que podem ensejar a

³³ Disponível em:

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf.

³⁴ Revogado pelo art. 19 do Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, contudo tendo sido prevista substituição pelo decreto revocatório somente a partir do exercício de 2023, nos termos do art. 18 do novo regulamento: "Art. 18. Os entes federativos deverão observar as disposições deste Decreto a partir de 1º de janeiro de 2023".

emissão de parecer prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo prefeito:

XVI - TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL - Descumprimento das regras de transparência da gestão pública, em todas as suas condições, formas e prazos previstos nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000.

No que tange aos aspectos formais, foi constatado o atendimento à norma, haja vista a disponibilização de informações de todas as unidades municipais, em meio eletrônico de amplo acesso público, sem exigências de cadastramento ou senhas, permitindo-se o armazenamento, a importação e a exportação de dados, conforme preconizado pelo art. 2º, § 1º e § 2º, inc. III, e art. 4º, inc. II, ambos do Decreto nº 7185/2010.

A análise ficou prejudicada quanto à verificação da disponibilização das informações orçamentárias e financeiras em tempo real (art. 48, inc. II, da LRF), em razão da data de acesso das informações.

No que se refere ao conteúdo, auditores da DGO identificaram por amostragem, no campo das despesas públicas, o cumprimento dos 6 (seis) itens de informação exigidos pelo art. 48-A, inc. I, da Lei Complementar nº 101/2001, c/c art. 7º, inc. I, do Decreto nº 7185/2010.³⁵

Já no que se refere às receitas públicas, foi detectado o cumprimento dos 3 (três) itens de informação

³⁵ a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; 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; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso; [...].

exigidos pelo art. 48-A, inc. II, da Lei Complementar n° 101/2001, c/c art. 7°, inc. II, do Decreto n° 7185/2010.³⁶

2.9 - Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo

Nos termos do art. 51 da Lei Orgânica do TCE/SC, a prestação de contas do prefeito deve ser instruída com relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

A questão merece destaque porque a seguinte restrição se encontra elencada no art. 9° da Decisão Normativa n° TC-6/2008, entre aquelas que podem ensejar a emissão de parecer prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo prefeito:

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 (Constituição Federal, art. 31)

O art. 8° e o anexo II da Instrução Normativa n° TC-20/2015 dispõem sobre o conteúdo do mencionado relatório, listando as informações e dados mínimos a serem prestados.

Todavia, para as prestações de contas de prefeito referentes ao exercício de 2020, foi dispensada a remessa de determinadas informações listadas no aludido anexo, nos termos do art. 1°, inc. II, da Portaria n° TC-6/2021.³⁷

³⁶ a) previsão; b) lançamento, quando for o caso; e c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

³⁷ Art. 1° Fica facultada para as prestações de contas relativas ao exercício financeiro de 2020, a serem apresentadas em 2021, a remessa das seguintes informações, constantes dos anexos da Instrução Normativa TC-20/2015, de 31 de agosto de 2015: [...] II - dos incisos II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI e XX, do Anexo II - Conteúdo Mínimo do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo que acompanha a Prestação de

Desse modo, para o exercício de referência, o relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo deve vir acompanhado apenas das seguintes informações:

I - Informações e análise sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social relativa ao Município, inclusive mediante utilização de indicadores quando definidos pelo Tribunal de Contas e disponibilizados em seus sistemas eletrônicos; [...]

IX - Demonstrativos dos indicadores fiscais da Lei Complementar nº 101/2000, relativos a despesas com pessoal, operações de crédito e endividamento e do cumprimento das metas fiscais, indicando as razões do não alcance das metas fiscais ou da extrapolação de limites, bem como indicação das medidas adotadas para melhoria da gestão e equilíbrio fiscal e para retorno aos limites quando for o caso;

X - Avaliação do cumprimento dos limites constitucionais de aplicação em saúde, educação e FUNDEB, previstos nos arts. 198 e 212 da Constituição Federal e artigo 60 do ADCT; [...]

XVII - Relação de convênios com União e Estado realizados no exercício e os pendentes de recebimento, indicando o número do termo, data, valor acordado, valor repassado, valor a receber, respectivos restos a pagar inscritos em razão do convênio e demais informações pertinentes;

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;

XIX - Manifestação sobre as providências adotadas pelo Poder Público municipal em relação às ressalvas e

Contas do Prefeito; [...].

recomendações do Tribunal de Contas emitidas nos pareceres prévios dos três exercícios anteriores; [...]

XXI - Avaliação sobre o cumprimento das Metas e Estratégias previstas na Lei (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE) e no Plano Municipal de Educação (PME); e

XXII - Outras informações previamente solicitadas pelo Tribunal de Contas.

Preliminarmente, destaco que, nos últimos exercícios, o Tribunal de Contas vem expedindo normas similares de modo a tornar facultativa a prestação de informações relativas a diversos incisos do Anexo II da IN nº TC-20/2015, nos termos da Portaria nº TC-106/2017 (referente ao exercício de 2016), da Portaria nº TC-608/2017 (referente ao exercício de 2017), da Portaria nº TC-537/2018 (referente ao exercício de 2018), da Portaria nº TC-975/2019 (referente ao exercício de 2019), e mais recentemente da supracitada Portaria nº TC-6/2021, alusiva ao exercício de referência.

Importante chamar a atenção para tal fato, uma vez que as informações elencadas no sobredito anexo se afiguram de grande relevância no contexto das contas municipais.

A propósito, impende registrar que a Procuradoria-Geral da República teve oportunidade de se manifestar sobre a IN nº TC-20/2015, nos autos da ADI nº 5851/SC, ocasião em que o MPF consignou a legalidade na exigência de informações por parte do controle externo para fins de subsidiar análise de prestações de contas, com base nos poderes implícitos do TCE e no dever de colaboração dos órgãos de controle interno:³⁸

³⁸ Parecer disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340053221&ext=.pdf>.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO II DO ANEXO I DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 20/2015 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LISTA DE DOCUMENTOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO ESTADUAL ENCAMINHADA PELO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO. PRELIMINAR. NATUREZA REGULAMENTAR DA NORMA. MÉRITO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO SISTEMA DE CONTROLES INTERNO E EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PODERES IMPLÍCITOS DO TRIBUNAL DE CONTAS. DEVER DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO. [...]

2. A estipulação de lista de documentos e informações pelo tribunal de contas estadual a ser apresentada pelo sistema de controle interno do Poder Executivo, para acompanhar a prestação de contas do Governo, não ofende o princípio da separação dos poderes e o sistema de controle externo e interno delineado pela Constituição.

3. A Constituição confere ao Tribunal de Contas da União a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (art. 71-I), o que se aplica aos tribunais de contas estaduais por força do princípio da simetria (art. 75-caput). Admite-se a existência de poderes implícitos que instrumentalizem a finalidade constitucional. Precedente. (Grifei)

Na esteira do referido entendimento, o Ministério Público de Contas reputa recomendável que, nas prestações de contas dos exercícios vindouros, o Tribunal procure preservar, tanto quanto possível, a lista de informações constantes no Anexo II da IN n° TC-20/2015, de modo a estimular o adequado funcionamento dos órgãos de controle interno, além de propiciar melhores elementos de análise para emissão dos pareceres prévios, e para o consequente julgamento das contas pelas Câmaras de Vereadores.

Quanto à prestação de contas sob análise, auditores da DGO constataram a remessa de arquivo com denominação formal do relatório, contudo sem integral verificação material do seu inteiro teor, em virtude da automatização de análise.

De toda sorte, partindo dos termos da Portaria nº TC-6/2021, verifica-se que o relatório constante na prestação de contas em análise tratou dos incisos I, IX, X, XVII e XXI do Anexo II da IN nº TC-20/2015, tendo, de outro lado, deixado de apresentar informações referentes aos incisos XVIII e XIX.

Relativamente às informações a propósito do inciso XVIII,³⁹ o controlador informou que, apesar da situação excepcional proporcionada pela pandemia, não houve decreto de estado de calamidade pública. Contudo, registrou que o município criou página específica na internet com vistas à discriminação dos gastos atrelados à crise sanitária (fl. 171).

Em consulta ao sítio eletrônico do ente,⁴⁰ foi possível detectar a efetiva criação da página mencionada.

Sem embargo, deveria o controlador interno ter discriminado os gastos com a pandemia no relatório encaminhado, bem como analisado os reflexos econômicos e sociais relativos à situação extraordinária, em cumprimento ao inciso supracitado.

De outro tanto, em relação ao inciso XIX,⁴¹ não foram disponibilizadas informações pertinentes às ressalvas

³⁹ 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.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.pinheiropreto.sc.gov.br/>.

⁴¹ XIX - Manifestação sobre as providências adotadas pelo Poder Público municipal em relação às ressalvas e recomendações do Tribunal de Contas emitidas nos pareceres prévios dos três exercícios anteriores.

e recomendações do TCE/SC nos exercícios anteriores, sendo que o Tribunal Pleno expedira recomendações nos pareceres prévios referentes às contas de 2017 (PCP-18/00183612), 2018 (@PCP-19/00170903) e 2019 (@PCP-20/00084049).⁴²

Em que pese a robustez do relatório encaminhado, as circunstâncias apontadas sugerem descuido na apuração de todas as informações pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

Nesse passo, necessário recomendar ao Chefe do Poder Executivo, com o envolvimento do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo que, doravante, preste adequadamente todas as informações constantes no Anexo II da Instrução Normativa n° TC-20/2015, incluindo aquelas estipuladas nos incisos XVIII e XIX, ressalvadas as informações eventualmente consideradas facultativas.

Por fim, especificamente no que concerne ao inc. XVIII do Anexo II da IN n° TC-20/2015,⁴³ novamente me posiciono por recomendar que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo atente para o fiel cumprimento do mencionado inciso quando da prestação de contas do exercício de 2021, com vistas à evidenciação dos reflexos econômicos e sociais, bem como discriminação dos gastos extraordinários realizados pelo ente para o enfrentamento da pandemia.

2.10 - Políticas públicas de saúde e educação

⁴² Prestações de contas pretéritas disponíveis em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/sic/home.php?idmenu=tce&id=-1>.

⁴³ 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.

A Diretoria de Contas de Governo deu sequência ao monitoramento de políticas públicas relacionadas à saúde e à educação, utilizando como base o Plano Nacional de Saúde e o Plano Nacional de Educação.

Com relação ao Plano Nacional de Saúde para o período de 2017 a 2021, tem-se que a Comissão Intergestores Tripartite definiu, por meio da Resolução nº 8/2016 do Ministério da Saúde, 23 indicadores concernentes às diretrizes, objetivos e metas do setor.

Todavia, diante da ausência de dados disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Saúde, auditores da DGO pontuaram que a análise acabou prejudicada quanto aos indicadores aplicáveis para o exercício de 2020.

Sem embargo, foi colacionada tabela contendo avaliação de algumas metas pactuadas pelo município no exercício, tendo como fonte o sistema "Tabnet", da Diretoria de Vigilância Epidemiológica (DIVE).

No que se refere ao Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014 para o período de 10 anos, e contendo 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias, a DGO novamente realizou o monitoramento da Meta 1:

- universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

A respeito da aludida meta, a equipe de auditoria constatou que o município se encontra fora do percentual mínimo previsto no que tange à taxa de

atendimento em creche, tendo havido piora do índice em relação ao exercício pretérito.

De outro tanto, foi constatado que o município se encontra dentro do percentual mínimo no que tange à taxa de atendimento em pré-escola, tendo havido melhora do índice relativamente ao exercício anterior.

Nesse passo, afigura-se cabível a expedição de recomendação ao Governo Municipal, com vistas ao cumprimento da parte final da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

Finalmente, registre-se que a DGO apresentou quadro evidenciando o esforço orçamentário do município correlacionado com o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, a propósito do art. 10 da Lei n° 13.005/2014.⁴⁴

2.11 - Recursos utilizados no combate à pandemia do COVID-19

De acordo com os dados divulgados pela Secretaria de Estado da Saúde, trazidos pela Diretoria de Contas de Governo, o município teve 106 infectados, 104 curados e 1 óbito decorrente da COVID-19 no exercício de 2020.

Consoante já pontuado, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo deixou de cumprir o inc. XVIII do Anexo II da IN n° TC-20/2015,⁴⁵ com vistas à evidenciação dos reflexos econômicos e sociais,

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

bem como discriminação dos gastos extraordinários realizados pelo ente para o enfrentamento da pandemia ao longo do exercício de 2020.

Por seu turno, auditores da DGO elaboraram tabela própria demonstrando os gastos do município no combate à pandemia, especificados por fontes de recurso, perfazendo o total de R\$ 511.591,99.

2.12 – Considerações finais

Analizando a prestação de contas em cotejo com o disposto na Decisão Normativa nº TC-6/2008, tenho que as restrições apontadas neste parecer não são dotadas de gravidade apta a ensejar recomendação de rejeição das contas.

O Balanço Geral do Município não apresenta inconsistências que afetem de forma significativa a fidedignidade da posição orçamentária, financeira e patrimonial do ente, tendo as operações sido apresentadas de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade pública.

Outrossim, conforme visto, o município não apresentou déficit no resultado orçamentário, tampouco fragilidades iminentes em seu patrimônio financeiro, tendo cumprido os limites constitucionais mínimos de aplicação em saúde e educação, além de respeitado os limites fiscais de despesa com pessoal e a regra fiscal insculpida no art. 42 da LRF.

Nesse passo, as contas merecem emissão de parecer prévio pela aprovação, com as recomendações cabíveis, a teor do art. 90 da Resolução nº TC-6/2001.⁴⁶

⁴⁶ Art. 90. O projeto de Parecer Prévio das contas municipais fará remissão à análise geral e fundamentada do Relatório Técnico, com as ressalvas e recomendações do Relator, se existentes, devendo concluir pela aprovação ou rejeição.

3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, manifesta-se pela adoção das seguintes providências:

3.1 - EMISSÃO de parecer prévio recomendando à Câmara de Vereadores a **APROVAÇÃO** das **CONTAS** prestadas pelo prefeito de Pinheiro Preto, referentes ao exercício de 2020.

3.2 - RECOMENDAÇÃO ao Chefe do Poder Executivo, com o envolvimento do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que:

3.2.1 - preste adequadamente todas as informações e dados constantes no Anexo II da Instrução Normativa nº TC-20/2015, incluindo aquelas estipuladas nos incisos XVIII e XIX, ressalvados os tópicos eventualmente considerados facultativos no respectivo exercício; e

3.2.2 - atente, no contexto da pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde, para o fiel cumprimento do inciso XVIII do Anexo II da IN nº TC-20/2015,⁴⁷ quando da prestação de contas do exercício de 2021, com vistas à evidenciação dos reflexos econômicos e sociais, bem como discriminação dos gastos extraordinários realizados pelo ente para o enfrentamento da crise sanitária oriunda da pandemia.

§ 1º Constituem ressalvas as observações de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque se discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

§ 2º Recomendações são medidas sugeridas para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame de contas.

⁴⁷ 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.

3.3 - RECOMENDAÇÃO ao Governo Municipal que sejam adotadas providências tendentes a garantir o alcance da meta estabelecida para o atendimento em creche, observado o disposto no Plano Municipal de Educação e na parte final da Meta 1 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE).

3.4 - RECOMENDAÇÃO ao Poder Executivo que, após o trânsito em julgado, divulgue a prestação de contas e o respectivo parecer prévio, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, conforme estabelece o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.5 - DAR CIÊNCIA do inteiro teor deste processo à Câmara de Vereadores, para os fins do disposto no art. 113, § 3º, da Constituição Estadual, SOLICITANDO-LHE que comunique ao Tribunal de Contas o resultado do julgamento das contas, conforme prescreve o art. 59 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, com a remessa de cópia do ato, acompanhado da ata da sessão de julgamento.

3.6 - DAR CIÊNCIA do Parecer Prévio e respectivo Voto, bem como do Relatório Técnico da DGO e do Parecer do MPC/SC ao responsável e ao Chefe do Poder Executivo municipal (acaso diverso), bem como ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e ao Conselho Municipal de Educação, este para fins de análise dos seguintes pontos:
a) cumprimento dos limites atinentes ao ensino e ao FUNDEB,
b) pareceres do Conselho do FUNDEB e da Alimentação Escolar
e c) monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

Florianópolis, 23 de julho de 2021.

ADERSON FLORES
Procurador de Contas