

PROCESSO Nº:	@PCP 20/00084049
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Pinheiro Preto
RESPONSÁVEL:	Pedro Rabuske
ASSUNTO:	Prestação de Contas referente ao exercício de 2019

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. 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 pelo Prefeito é razão suficiente para recomendar a aprovação das contas.

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

Diante 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.

EDUCAÇÃO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. META 1. EDUCAÇÃO INFANTIL. CRECHE. NÃO ATINGIMENTO. PRAZO NÃO EXAURIDO. RECOMENDAÇÃO.

Diante do não atingimento da meta 1 dos Planos Nacional e Municipal de Educação quanto ao dever de oferta mínima de vagas em creche, cabe recomendação ao gestor para que adote providências tendentes a garantir o alcance da meta estabelecida para o atendimento em creche. Observado o prazo para implementação da meta nos termos do Plano Municipal de Educação, sendo adequado que a Unidade fixe metas intermediárias para garantir a evolução do atendimento e, por conseguinte, o alcance da meta ao final do Plano.

EDUCAÇÃO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. META 1. EDUCAÇÃO INFANTIL. UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA. DESATENDIMENTO. RECOMENDAÇÃO.

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.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Pinheiro Preto referente ao exercício de 2019, de responsabilidade do Sr. Pedro Rabuske, 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, o Prefeito Municipal de Pinheiro Preto 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 576/2020, cujo exame terminou por não identificar restrições nas contas, razão pela qual 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:

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

10.2. 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 7 deste parecer;

10.3. pela **DETERMINAÇÃO** para formação de autos apartados com vistas ao exame das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor;

10.4. pela **RECOMENDAÇÃO** para que o Município adote os procedimentos necessários para a revisão da lei instituidora do plano diretor;

10.5. pela **REMESSA DE INFORMAÇÕES** ao Ministério Público Estadual para ciência das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor;

10.6. 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 9 deste parecer;

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

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 Pinheiro Preto apresentou no exercício sob exame:

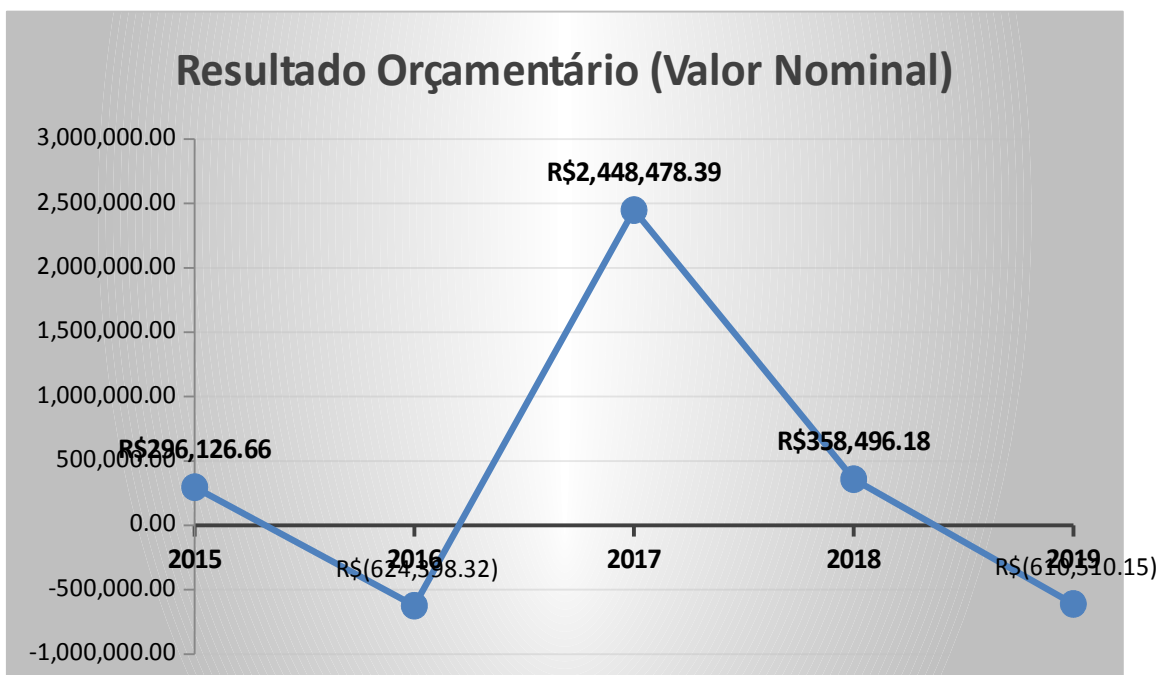
- **Receita arrecadada (realizada)** da ordem de **R\$ 23.959.505,27**, perfazendo **105,42% da receita orçada (estimada)**; e

- **Despesa realizada (executada)** pelo Município foi de **R\$ 23.341.051,60**, o que representou **84,12% da despesa autorizada**.

O confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou no Superávit de execução orçamentária da ordem de R\$ 618.453,67, correspondendo a 2,58% da receita arrecadada, totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 4.133.080,09).

Excluindo o resultado orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social ou Fundo de Assistência Médica dos Servidores, o Município apresentou **Déficit de R\$ 610.510,15**, correspondendo a 2,99% da receita arrecadada (R\$ 20.440.760,17).

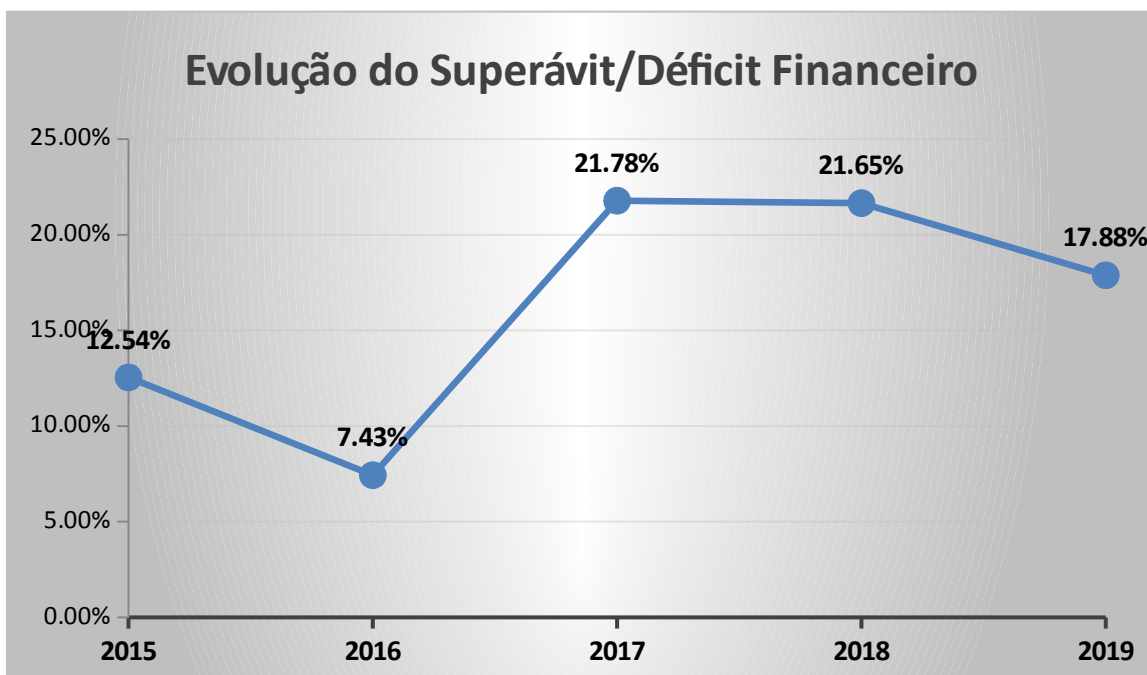
Destaco no gráfico a seguir o comportamento do resultado orçamentário nos últimos 5 (cinco) exercícios:



O confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício resultou em **Superávit financeiro** de **R\$ 3.654.151,78**, e a sua correlação demonstra que **para cada R\$ 1,00 de recurso financeiro existente, o Município possui R\$ 0,18 de dívida de curto prazo.**

Em relação ao exercício anterior, ocorreu variação negativa de R\$ -478.928,31 passando de um Superávit de R\$ 4.133.080,09 para um **Superávit de R\$ 3.654.151,78**, correspondendo a **17,88%** da receita arrecadada do Município. Considerando a unidade Prefeitura Municipal de forma isolada o **Superávit foi de R\$ 2.525.278,98.**

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 Pinheiro Preto 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	2.648.941,34 (15,00%)	3.748.545,06 (21,23%)
EDUCAÇÃO	Aplicação de, no mínimo, 25% das receitas resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, da CF/88).	Sim	4.575.495,01 (25,00%)	5.574.660,17 (30,46%)
	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	1.033.061,33 (60,00%)	1.466.719,10 (85,19%)

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

	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	1.635.680,44 (95,00%)	1.692.280,31 (98,29%)
PESSGASTOS COM	Gastos com pessoal do Município, limite máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III, da LC nº 101/2000).	Sim	12.523.915,34 (60,00%)	10.277.498,99 (49,24%)
	Gastos com pessoal do Poder Executivo, limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, b, da LC nº 101/2000).	Sim	11.271.523,81 (54,00%)	9.812.083,89 (47,01%)
	Gastos com pessoal do Poder Legislativo, limite máximo de 6% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, a, da LC nº 101/2000).	Sim	1.252.391,53 (6,00%)	465.415,10 (2,23%)

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 entrega de todos os documentos.

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 **transparência** à gestão fiscal.

O Município de Pinheiro Preto, por força do art. 73-B, III², acrescido à Lei Complementar (federal) nº 101/2000, está obrigado ao cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III, do § 1º, do art. 48 e 48-A desde o exercício de 2014, concernentes na 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 Transparência do *site* da Prefeitura Municipal e, no que tange à disponibilização dos dados relativos ao exercício em exame, verificou-se que houve cumprimento de todos os pontos analisados quanto à forma e quanto ao conteúdo das informações apresentadas, tanto em face das despesas quanto das receitas do Município.

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)³. Este foi aprovado pela Lei (federal) nº 13.005/2014, que instituiu o PNE 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 Pinheiro Preto, está em vigor o Plano Municipal de Educação aprovado pela Lei (municipal) nº 1838/2015, alterada pela Lei (municipal) nº 2040/2018.

2 Lei Complementar (federal) nº 131/2009. Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

3 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).

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, baseada 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.

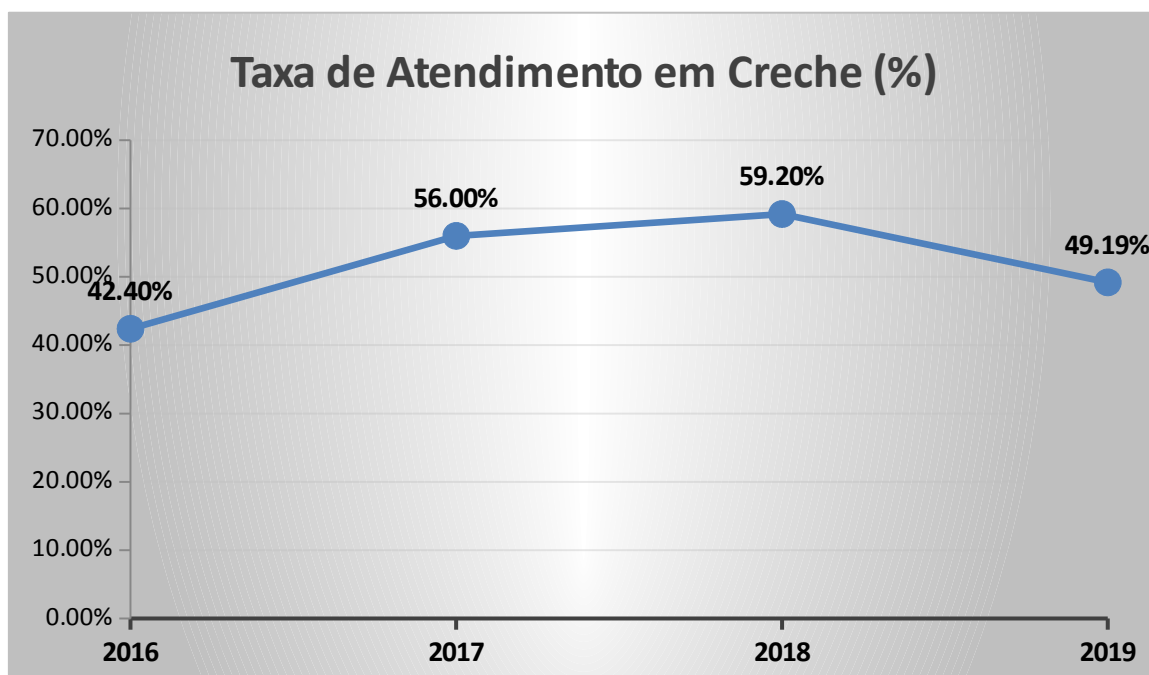
Quanto à creche, levou-se em conta o percentual da meta estipulada no Plano Nacional de Educação. Todavia, deve-se considerar que esta é apenas uma referência mínima para os Municípios, especialmente porque cada Plano Municipal fixou o percentual de sua meta. Em relação à pré-escola (4 e 5), deve haver 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 2018⁴. 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 Pinheiro Preto, em **2019**, tem-se que **49,19% das crianças de 0 a 3 anos de idade estão matriculadas em Creche, estando FORA do percentual mínimo previsto para a Meta 1 do PNE**, ainda que muito próximo da meta nacional. Observo, contudo, que o prazo para implementação da meta é aquele previsto no Plano Municipal de Educação, sendo adequado que a Unidade fixe metas intermediárias para garantir a evolução do atendimento e, por conseguinte, o alcance da meta ao final do Plano.

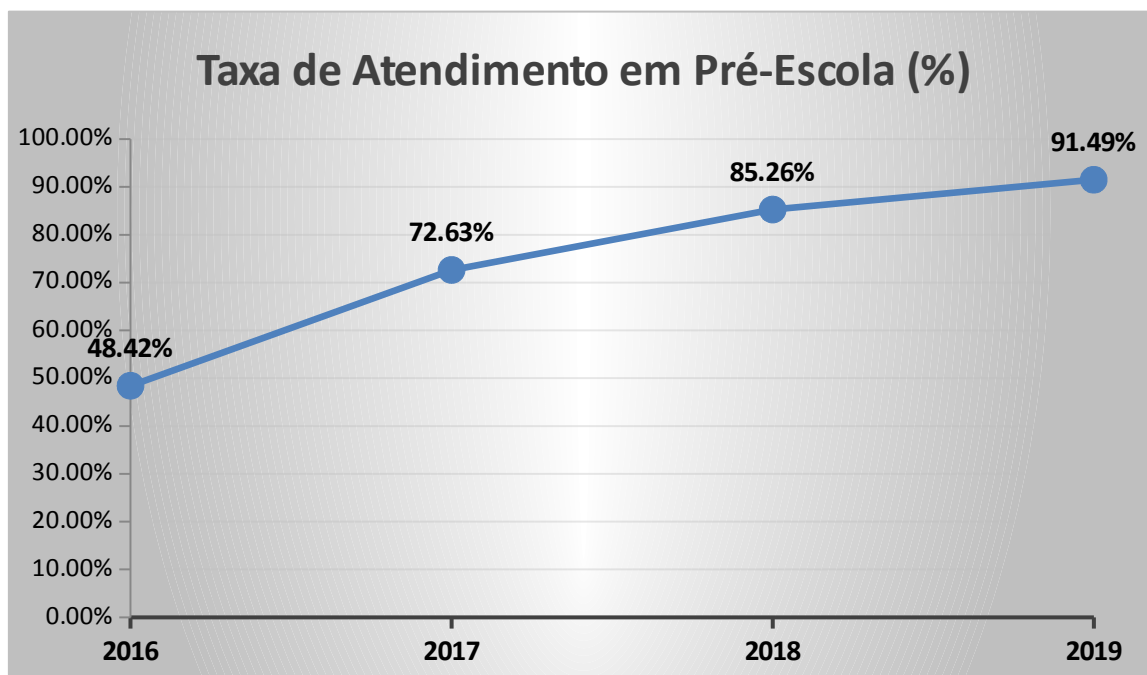
4 Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Creches%20e%20Pr%C3%A9-escola_1.pdf>. Acesso em: 26 jul 2019.

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 Pinheiro Preto, em **2019**, tem-se que **91,49% 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:



É possível observar que, embora a taxa de atendimento da pré-escola tenha aumentado, não foi atingida a universalização. Contudo, cumpre asseverar que o cálculo oferece uma estimativa, de modo que a confirmação da existência de crianças fora da escola requer medidas concretas do poder público municipal, especialmente a busca ativa.

Cumpre observar, de acordo com consulta ao sítio eletrônico <https://buscaativaescolar.org.br/>, o Município não aderiu à plataforma de busca ativa do Unicef. Em 27 de março de 2020 a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa, o UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, e o Conselho Nacional do Ministério Público, firmaram memorando de entendimento. De acordo com a sua cláusula primeira:

Este instrumento tem por objeto o desenvolvimento de ações de colaboração entre os partícipes, voltadas à capacitação, ao monitoramento, ao engajamento e à mobilização dos gestores públicos municipais, distritais e estaduais e outros agentes para enfrentamento da exclusão escolar e da cultura do fracasso escolar na educação básica.

Já o parágrafo terceiro do artigo primeiro estabelece que:

PARÁGRAFO TERCEIRO – São obrigações da ATRICON e do IRB:

I - Disseminar entre os Tribunais de Contas brasileiros os projetos desenvolvidos pelo UNICEF destinados à promoção de ações de enfrentamento da exclusão e do fracasso escolar na educação básica;

II - Articular, em todas as unidades da federação, em parceria com os Tribunais de Contas respectivos, ações de capacitação com os gestores públicos em prol da utilização das metodologias e plataformas eletrônicas disponibilizadas pelo UNICEF;

III - Mobilizar os Tribunais de Contas brasileiros para que, em seus processos de fiscalização, examinem se os jurisdicionados estão realizando a busca ativa de crianças e adolescentes, na faixa etária de 4 a 17 anos, como definido no Plano Nacional de Educação e nos planos locais;

IV - Estimular campanhas nacionais sobre o enfrentamento da exclusão e do fracasso escolar, disseminando sua importância e necessidade como instrumento de inclusão de crianças e adolescentes, com divulgação nos portais dos Tribunais de Contas e também em canais sociais na internet para conhecimento da população; e

V - Colaborar no desenvolvimento de mecanismos de monitoramento das ações do Ministério Público e dos Tribunais de Contas na execução do projeto.

Portanto, é de relevo que esta Corte de Contas, com apoio no Plano Municipal de Educação e no citado protocolo de entendimento, exija a realização da busca ativa, devendo os entes demonstrarem a utilização da plataforma do Unicef ou outra ferramenta igualmente apta para o desiderato. Alerta-se o Município que em procedimentos de fiscalização específicos serão verificadas as razões da ausência de universalização da pré-escola e eventual falta de procedimentos de busca ativa. Calha esclarecer que a busca ativa não se confunde com o atendimento da demanda manifesta, já que naquela são localizadas as crianças que não procuraram os sistemas de ensino.

Assim, deve-se atentar 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.

Diante disso, sugere-se as seguintes recomendações:

- **Recomendar** ao Município de Pinheiro Preto que adote 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 (federal) nº 13.005/2014 (PNE).
- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Pinheiro Preto 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 também 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)⁵ e de Educação (art. 10 da Lei Federal nº 13.005/2014)⁶, 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 Pinheiro Preto 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 Educação⁷, 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.

5 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;

6 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)

7 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.

Diante 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 o planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), incluindo créditos e dotações específicas⁸ 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

⁸ 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.**

pode e deve ser feito para além do mínimo e estipulem estratégias factíveis, possivelmente auxiliarão 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 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.

O Município não informou a adequação da Lei Orçamentária Anual ao Plano Nacional de Educação, fato que merece pronta preocupação do gestor e do Poder Legislativo, na sua competência de controle, e na oportunidade da deliberação sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual. O Tribunal de Contas fez as devidas orientações, cabendo aos Municípios a adoção das medidas operacionais para a implementação. Deve-se salientar que a remessa de informações ao Tribunal é obrigatória, e persistindo a omissão, o responsável pode sofrer as sanções cabíveis.

Declarou o Município a execução integral em exercícios anteriores, das metas de 1 a 5, 7 a 10 e de 15 a 19, não aplicáveis ao Município as metas 11, 12, 13, e 20 e não executadas no exercício as metas 6 e 14. Como, por ora, constam nas contas apenas os dados da meta 1 dos Planos de Educação, a verificação do alcance das demais metas é objeto de processos específicos e do Painel de Monitoramento desenvolvido pela Diretoria de Informações Estratégicas em parceria com o Laboratório de Ciência de Dados do Ministério Público Estadual. Logo, não se fará juízo sobre a afirmação do Município, cabendo salientar, todavia, que a realização de uma determinada meta exige a sua manutenção nos anos posteriores. Em consequência, a cada ano o gestor deverá verificar se para manter o *status* da meta atendida exige-se algum projeto ou atividade que reclame recursos públicos.

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

- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Pinheiro Preto 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).

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 **subitem 2.2** do Relatório da DGO apontou a existência de Plano Diretor, considerado obrigatório no Município de Pinheiro Preto, nos termos dos incisos II e IV do art. 41 da Lei (federal) nº 10.257/2001⁹. Todavia, não

⁹ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

houve sua revisão após 10 anos de vigência, nos termos § 3º do art. 40¹⁰, do referido regramento.

O Ministério Público de Contas destacou que a obrigação decorre do comando constitucional acerca da política de desenvolvimento urbano que o poder público municipal deve exercer. Inferiu que a maioria dos Municípios Catarinenses deveria ter tal instrumento. Acrescentou ainda que a Prestação de Contas de Prefeito seria também oportunidade para que o controle externo atue com base no art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade, que vincula o plano diretor às leis orçamentárias. Asseverou, ainda, a pertinência de que a Corte de Contas adote “procedimentos para verificação do cumprimento do ideal de política urbana trazido no texto constitucional e materializado no Estatuto da Cidade”. Diante disso, opinou pela realização de recomendação ao Município de Pinheiro Preto, para que tome providências no sentido de revisar o Plano Diretor, bem como formação de autos apartados e remessa de informações ao Ministério Público de Santa Catarina.

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 abarca a legislação orçamentária e a gestão orçamentária participativa. Por sua vez, os arts. 40, § 1º, e 44 do Estatuto da Cidade assim definem:

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.

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

10Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...] § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

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.

Todavia, para que tal mecanismo funcione, necessário, preambularmente, a existência de Plano Diretor vigente no Município. Conforme já indicado, o Município de Pinheiro Preto se enquadra no inciso II e IV do art. 41 do Estatuto da Cidade, o que exige Plano Diretor revisado, conforme o § 3º do art. 40 da referida lei.

Diante do exposto, entendo suficiente recomendação ao Município de Pinheiro Preto para que tome providências no sentido de revisar o seu Plano Diretor. Quanto ao pleito do MPC para ciência ao Ministério Público Estadual, tendo em vista que o levantamento da existência de Plano Diretor abarcou uma parcela significativa dos Municípios, a medida terá melhor utilidade se for desencadeada pela Diretoria competente ou pela Presidência do Tribunal de Contas, que poderá informar em lista os Municípios que não dispõem de Plano Diretor, a despeito de obrigação legal.

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. 9, XI, da Decisão Normativa nº TC-06/2008¹¹.

¹¹ 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.

Por fim, de acordo com o **item 9** do Relatório da DGO, não foram encontradas **impropriedades contábeis**.

Na parte conclusiva do relatório, o órgão instrutivo propôs cientificar o Conselho Municipal de Educação de Pinheiro Preto, 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 576/2020.

A cientificação 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 do Prefeito 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 do Prefeito Municipal de Pinheiro Preto, relativas ao exercício de 2019.

2 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Pinheiro Preto que:

2.1 – adote providências tendentes a garantir o alcance das Metas pactuadas para saúde de Pinheiro Preto, 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;

2.2 – adote 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 (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE);

2.3 – 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);

2.4 – 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);

2.5 – tome providências no sentido de revisar o seu Plano Diretor, por meio de processo participativo, proporcionando o acesso do cidadão e da sociedade civil em todas as fases da revisão do documento, em atendimento ao art. 41 da Lei (federal) nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade);

2.6 – 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.

3 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Pinheiro Preto 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).

4 – Solicitar à Câmara de Vereadores de Pinheiro Preto que comunique ao Tribunal de Contas o resultado do julgamento das Contas Anuais em questão, do Prefeito

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.

5 – Dar ciência do Parecer Prévio ao Presidente da Câmara Municipal de Pinheiro Preto.

6 – Dar ciência do Parecer Prévio, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Relatório Técnico nº 576/2020 e do Parecer nº MPC/1947/2020, ao Sr. Pedro Rabuske, Prefeito Municipal de Pinheiro Preto no exercício de 2019.

Gabinete, em 30 de outubro de 2020.

Gerson dos Santos Sicca
Relator