bePROCESSO Nº:	@PCP 21/00107709
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Turvo
RESPONSÁVEL:	Prefeitura Municipal de Turvo, Tiago Zilli, Sandro Cirimbelli
ASSUNTO:	Prestação de Contas do Prefeito referente ao exercício de 2020

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDO. DESCUMPRIMENTO. RESTRIÇÃO. CONTEXTO DA PANDEMIA. SUSPENSÃO DAS AULAS PRESENCIAIS. DIRETRIZES SANITÁRIAS. REDUÇÃO DAS DESPESAS DE CUSTEIO COMPROVADA. PRECEDENTES. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS.
O descumprimento da aplicação de, no mínimo, 25% da receita decorrente de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto no art. 212 da Constituição Federal, enseja a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, consoante o art. 9°, VI, da Decisão Normativa nº TC-06/2008. Todavia, considerando o contexto da pandemia no exercício de 2020, que teve suspensão das aulas presenciais por longo período, e tendo sido demonstrado o efeito na redução de despesas de custeio da rede de ensino em valor superior ao faltante para o atingimento do mínimo constitucional, a restrição é ressalvada. Entendimento do Plenário da Corte.

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) n° 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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. 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.

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. IMPROPRIEDADES. RELEVÂNCIA NÃO CARACTERIZADA. CONFIABILIDADE NÃO COMPROMETIDA. RECOMENDAÇÃO.
As impropriedades contábeis, quando possuam baixa expressão monetária, pouca relevância percentual em relação à receita orçamentária e não produzam repercussões que possam macular a higidez das contas apresentadas não comprometem a confiabilidade das informações do Balanço Geral Anual, sendo suficiente a recomendação para a adoção de providências para sua prevenção e correção.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Turvo referente ao exercício de 2020, de responsabilidade do Sr. Tiago Zilli, 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 Turvo 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 15/2021, cuja análise terminou por apontar as seguintes restrições:

> 11.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM CONSTITUCIONAL
>
> 11.1.1 Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de **R$ 6.946.948,11**, representando **23,18%** da receita com impostos incluídas as transferências de impostos (**R$ 29.967.611,97**), quando o percentual constitucional de **25,00%** representaria gastos da ordem de **R$ 7.491.902,99**, configurando, portanto, aplicação a menor de **R$ 544.954,88** ou **1,82%**, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal (item 5.2.1).
>
> 11.2 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL
>
> 11.2.1 Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações pormenorizadas no que diz respeito ao **lançamento de receitas**, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A (II) da Lei Complementar n° 101/2000 alterada pela Lei Complementar n° 131/2009 c/c o artigo 7°, II do Decreto Federal n° 7.185/2010 vigente à época (Capítulo 7).

> 11.2.2 Registro indevido de Ativo Financeiro (Atributo F) com saldo credor na FR 01 (R$ 48.952,49) e FR 33 (R$ 18.870,24), em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (Apêndice - Cálculo detalhado do Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos).
>
> 11.2.3 Contabilização de Receita Corrente de origem das Emendas Parlamentares individuais no montante de **R$ 477.500,00** em natureza de Receita de Capital (24181091) bem como em fonte de recurso diversa daquela especificada na Tabela de Destinação da Receita Pública (https://www.tcesc.tc.br/content/tabela-de-download-2020) em desacordo com a Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001 e alterações posteriores c/c art. 85 da Lei n.º 4.320/64 (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais#emendas_i e Documento 3 do Anexo ao Relatório de Instrução).
>
> 11.3 RESTRIÇÕES DE ORDEM REGULAMENTAR
>
> 11.3.1 Ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015 c/c o artigo 8º da citada norma. *Registra-se, que a documentação enviada às fls. 112 a 117 dos autos, não condiz com o conteúdo das informações exigidas na referida Instrução Normativa N.TC-20/2015, Anexo II.*

Com base no referido relatório, determinei o retorno dos autos à DGO para que fosse oportunizada a manifestação do responsável, nos termos do art. 52 da Lei Orgânica desta Corte de Contas (Despacho nº 887/2021). O responsável apresentou justificativas em face das irregularidades apontadas.

A DGO realizou nova análise e emitiu o Relatório Técnico nº 386/2021, apontando a permanência das restrições supracitadas.

A DGO, nessa nova análise, conclui pelo 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 11 estabelecida na Portaria nº TC-968/2019 e Resolução Atricon n.º

003/2015, 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 - **DETERMINAR** ao Responsável pelo Poder Executivo a adoção de providências imediatas quanto à irregularidade apontada no Capítulo 7 - Do Cumprimento da Lei Complementar n° 131/2009;

IV - **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 responsável solicitou alteração da data de julgamento e, em seguida, apresentou memoriais no Protocolo nº 35295/2021.

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

10.1. pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Turvo, relativas ao exercício de 2020;

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 5 deste parecer;

10.3. pela **DETERMINAÇÃO** para formação de autos apartados com vistas ao exame dos atos descritos nos itens 11.2.1 e 11.3.1 do relatório técnico, bem como das impropriedades relacionadas ao saldo remanescente do FUNDEB e aos pareceres dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Saúde, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Idoso;

10.4. pela **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 prosseguimento do cenário de pandemia de COVID-19, conforme delineado no item 9 deste parecer;

10.5. 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 Turvo apresentou no exercício sob exame:

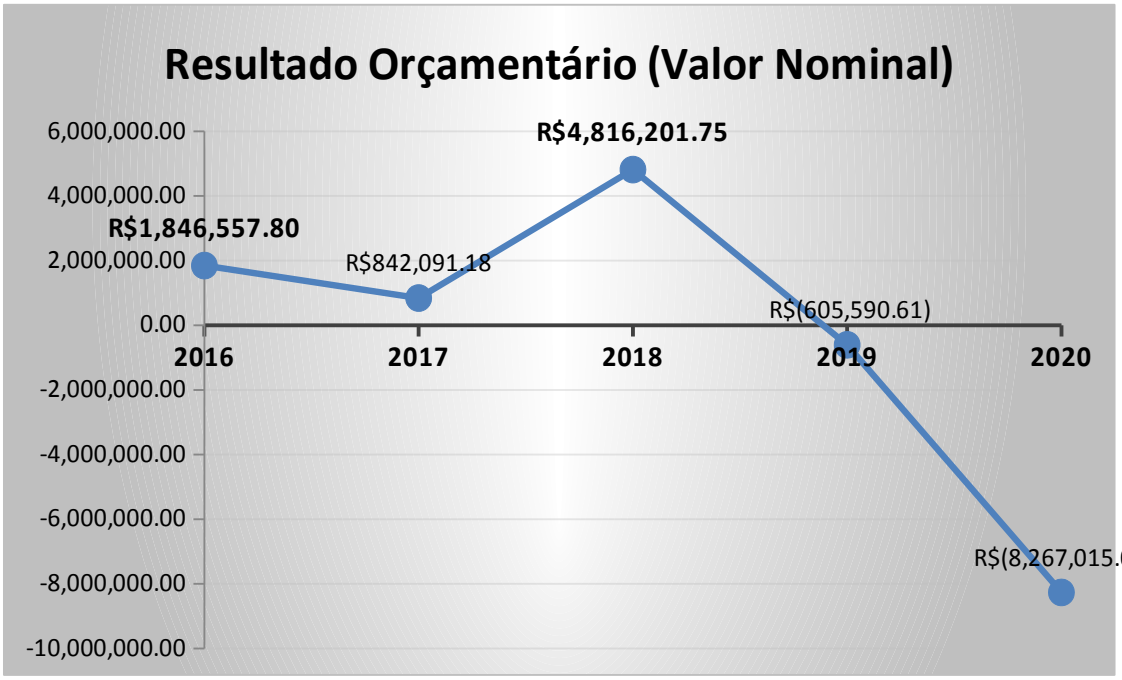
- **Receita arrecadada (realizada)** da ordem de **R$ 47.342.570,87**, perfazendo **92,09% da receita orçada (estimada)**; e

- **Despesa realizada (executada)** pelo Município foi de **R$ 55.565.698,81**, o que representou **67,44% da despesa autorizada**.

O confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou no Déficit de execução orçamentária da ordem de R$ 8.223.127,94, correspondendo a 17,37% da receita arrecadada, totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior (R$ 9.306.355,24).

Excluindo o resultado orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social, o Município apresentou **Déficit** de **R$ 8.267.015,03**, correspondendo a 17,50**%** da receita arrecadada (R$ 47.227.131,34).

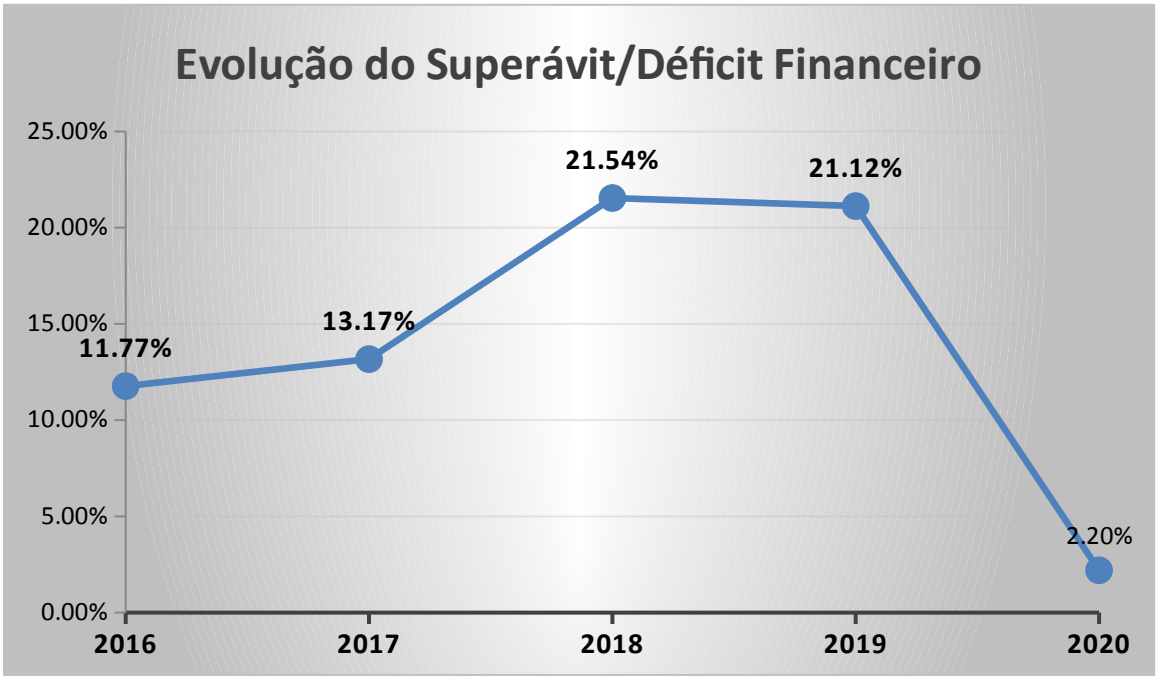
Destaco no gráfico a seguir o comportamento do resultado orçamentário nos últimos 5 (cinco) exercícios:



O confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício resultou **em Superávit financeiro** de **R$ 1.039.340,21,** e a sua correlação demonstra que **para cada R$ 1,00 de recurso financeiro existente, o Município possui R$ 0,83 de dívida de curto prazo**.

Em relação ao exercício anterior, ocorreu variação negativa de R$ -8.267.015,03 passando de um Superávit de R$ 9.306.355,24 para um **Superávit de R$ 1.039.340,21**, correspondendo a **2,20%** da receita arrecadada do Município. Considerando a unidade Prefeitura Municipal de forma isolada o **Superávit foi de R$ 829.579,68.**

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 2020 o Município de Turvo observou todos os ditames normativos pertinentes**, exceto quanto à aplicação do mínimo de 25% das receitas resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, 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**	**4.368.171,83** (15,00%)	**7.112.898,16** (24,43%)
EDUCAÇÃO	Aplicação de, no mínimo, 25% das receitas resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, da CF/88).	**Não**	**7.491.902,99** (25,00%)	**6.946.948,11** (23,18%)
	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 n° 11.494/2007).	**Sim**	**3.841.122,13** (60,00%)	**4.738.208,65** (74,01%)

[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 n° 11.494/2007).	**Sim**	**6.081.776,70** (95,00%)	**6.123.090,31** (95,65%)
PESSOAL GASTOS COM	Gastos com pessoal do Município, limite máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III, da LC n° 101/2000).	**Sim**	**24.800.608,21** (60,00%)	**20.094.176,59** (48,61%)
	Gastos com pessoal do Poder Executivo, limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, b, da LC n° 101/2000).	**Sim**	**22.320.547,39** (54,00%)	**18.932.553,50** (45,80%)
	Gastos com pessoal do Poder Legislativo, limite máximo de 6% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, a, da LC n° 101/2000).	**Sim**	**2.480.060,82** (6,00%)	**1.161.623,09** (2,81%)

A DGO constatou no **subitem 5.2.1** do seu Relatório que o Município de Turvo aplicou o montante de **R$ 6.946.948,11** em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, representando **23,18%** da receita com impostos incluídas as transferências de impostos (**R$ 29.967.611,97**), quando o percentual constitucional de **25,00%** representaria gastos da ordem de **R$ 7.491.902,99**, configurando, portanto, aplicação a menor de **R$ 544.954,88** ou **1,82%**, em descumprimento ao art. 212 da Constituição Federal.

Em resposta à audiência, o responsável alegou que a redução das despesas com educação no exercício decorreu da pandemia de Covid-19, na medida em que houve suspensão das aulas presenciais, acarretando redução de custeio de transporte, alimentação escolar, pessoal (horas extras, contratações temporárias, etc), não podendo se ignorar o cenário vivenciado no período ao examinar o gasto com educação.

A DGO apontou que no exercício as aulas foram em sua maioria realizadas à distância, o que implicou na redução de despesas de custeio. Para tanto, realizou análise das despesas correntes da educação infantil e ensino fundamental comparando o exercício de 2019 com o de 2020, chegando à seguinte conclusão:

Elemento da despesa	2019 (R$)	2020 (R$)	Diferença (R$)
4- Contratação por Tempo Determinado	758.371,95	810.097,07	51.725,12
11- Vencimentos e Vantagens Fixas (Pessoal Civil)	5.213.823,41	5.191.691,40	(22.132,01)

13- Obrigações Patronais	1.320.185,36	1.363.419,92	43.234,56
30- Material de Consumo	998.924,15	406.753,64	(592.170,51)
32- Material, Bens ou Serviço para Distribuição Gratuita	63.177,25	16.742,00	(46.435,25)
36- Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física)	6.220,00		(6.220,00)
39- Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)	855.845,06	531.488,22	(324.356,84)
40- Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) – Pessoa Jurídica	64.233,72	55.850,97	(8.382,75)
Total	**9.280.780,90**	**8.376.043,22**	**(904.737,68)**

Após a remessa dos autos ao Gabinete deste Relator, o responsável apresentou memoriais no qual rememorou que o Município observou os limites e pisos relativos a gastos com pessoal, saúde e Fundeb avaliados nas Contas de Prefeito e aplicou o mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino nos anos anteriores, bem como apresentou planilha em que demonstra a redução de gastos com despesas de custeio, alcançando o valor de R$ 1.096.275,75 (excluído do cálculo a merenda escolar):

DISCRIMINACAO/DESPESA	ANO DE 2019	ANO DE 2020
GASTOS TOTAIS COM EDUCACAO %	25,92%	24,41%
GASTOS TOTAIS COM EDUCACAO R$	8.221.231,24	7.314.372,39
ENERGIA ELETRICA	84.078,21	54.581,93
MATERIAL ESCOLAR	54.896,80	17.625,00
MATERIAL EXPEDIENTE	218.178,84	113.378,39
MATERIAL DE LIMPEZA	144.569,75	55.557,15
UNIFORME ESCOLAR	125.562,39	12.916,91
COMBUSTIVEL E LUBRIFICANTES	239.745,53	67.536,75
TRANSPORTE ESCOLAR	715.079,35	100.904,60
FOLHA PAGTO	7.566.546,07	7.708.289,92
ATCS da educacao quantidade	168	135
MERENDA ESCOLAR	1.014.731,53	494.149,95
MANUTENCAO DE PREDIOS ESCOLARES	821.719,22	743.009,76

Obs: merenda escolar não entra nos 25% (informação só para parâmetro)

Expostos os elementos apurados pela área técnica e as alegações do responsável, incumbe apreciar a restrição capaz de ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, ou seja, o descumprimento do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino.

A previsão do art. 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante na manutenção e desenvolvimento do ensino, gera ao gestor o dever de adotar as medidas para garantir o financiamento adequado da educação na rede e/ou sistema de ensino sob sua responsabilidade. É obrigação da mais elevada relevância, a tal ponto que o seu descumprimento caracteriza hipótese de intervenção federal e de intervenção dos Estados nos Municípios[2]. Trata-se de princípio constitucional sensível, cujo desrespeito assume

[2] Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
(...).
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços

relevo tamanho que a Constituição autoriza a limitação da autonomia federativa para assegurar a sua integridade.

O *status* constitucional da regra de financiamento, associada à sua proteção mediante instrumento excepcionalíssimo como a intervenção, e as obrigações do Estado brasileiro em matéria de educação, demonstram o *dever institucional* dos órgãos aplicadores de Lei, na administração ou no controle, de adotarem todos os meios necessários para a plena a aplicação dos recursos destinados à educação. Por via de consequência, em condições de normalidade não se vislumbra qualquer autorização ou incidência de princípio jurídico que permita ao intérprete minimizar os efeitos do descumprimento. A aplicação mínima da receita resultante dos impostos é um dos pilares fundamentais do sistema da política pública educacional, e caberia apenas ao legislador constituinte avaliar a pertinência de modificação atualização do preceito constitucional.

Desatendido o mandamento da aplicação mínima de recursos, resultam enfraquecidas as condições institucionais para a oferta do direito à educação a todos os seus titulares. O argumento, inclusive, utilizado esparsamente com conotação retórica em alguns fóruns de debates, de que a educação não exigiria mais recursos porque os alunos já estariam sendo atendidos em determinados Municípios, não se sustenta perante a realidade. Basta cotejar a alegação com as taxas de atendimento no nível da creche, além das baixas taxas na educação em tempo integral e na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional[3]. Há, ainda, demanda de recursos para atender as metas de valorização dos profissionais da educação, como as obrigações previstas nos Planos de Educação para a garantia do piso profissional e plano de carreira.

---

públicos de saúde.
(...)
Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
(...).
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

[3] O 3° Relatório de Monitoramento do Plano Nacional de Educação, indica que 35,3% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos frequentam a creche, distante do percentual de 50% previsto no PNE. A meta 6 estipula que 25% dos alunos da educação básica devem estar em tempo integral. Em 2019, esse percentual era de 14,9%, percentual inferior ao ano de aprovação do Plano (2014), quando a taxa era de 17,6%. Santa Catarina apresentou taxa de 16,3%, bem inferior aos Estados com melhor resultado: Ceará (32,5%), Paraíba (23,4%) e Piauí (23,0%). Na educação de jovens e adultos (EJA) integrada à educação profissional, meta salutar tanto para a educação quanto para a formação de mão-de-obra, os dados são ainda mais alarmantes. A taxa de atendimento de meta 10, segundo a qual 25% das vagas de EJA nos ensinos fundamental e médio devem estar integradas à educação profissional, foi de 1,9%, inferior ao percentual de 2,8% apurado em 2014. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

Portanto, qualquer temperamento à aplicação da regra deve ser como absolutamente excepcional, mormente diante de fatores externos à administração apresentados como invencíveis, devidamente comprovados. Em condições de normalidade, ou de vicissitudes de alguma forma esperadas (ou pelo menos imagináveis ainda que em hipótese), a reprimenda pela não observância do art. 212 da Constituição Federal é a medida certeira.

Poder-se-ia concluir, no contexto do que foi dito pela possibilidade de emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do ano 2020, porque os fatos exteriorwa à administração são notórios, ou seja, a pandemia de Covid-19 e a suspensão das aulas presenciais por orientação das autoridades sanitárias. Irromperia a hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, uma das excludentes de ilicitude do Direito Penal passível de ser emprestada pelo Direito Administrativo Sancionador, com as devidas adaptações ao *corpus* normativo e às diretrizes sistêmicas deste ramo do Direito Público. Todavia, há aspectos peculiares dignos de atenção, que afastam a possibilidade de aceitação pura e simples excludente de ilicitude frente aos fatos anormais mencionados.

Não obstante inconteste a suspensão das aulas presenciais, o *dever jurídico de oferta do direito à educação* não cessou. Ao contrário, surgiram novos reclamos, como a patente exclusão digital de um grande contingente de estudantes, desprovidos de acesso rápido à *internet* e sem equipamentos adequados, muitos deles sujeitos à condição inadequada de acompanhar aulas por *smartphones*.

Além disso, não se interrompeu o dever de adequação da infraestrutura das escolas, especialmente porque as unidades deveriam estar devidamente preparadas para o retorno no exato momento em que autorizadas para tanto. Logo, eventuais atrasos ao retorno presencial caracterizam grave violação do direito à educação, sujeitando o gestor que não adotou providências a tempo e modo às sanções legais. Afinal, nos termos do art. 208, §2°, da Constituição Federal, “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. Por certo, manter o ensino remoto em períodos nos quais o retorno já é viável pelo regramento pertinente, em razão das condições sanitárias, representa *oferta irregular* do ensino obrigatório e ilicitude da maior gravidade. Detectada a ocorrência do fato, cabe aos órgãos de controle a devida atuação.

O raciocínio até aqui trilhado pretende externar que a pura e simples redução das despesas na área da educação por força da suspensão das aulas presenciais não pode servir como um salvo conduto geral para o gestor que deixou de aplicar os recursos dirigidos

à manutenção e desenvolvimento do ensino. Salutar perquirir, no limite cognitivo e probatório possível na instrução do processo de Prestação de Contas de Prefeito, o compromisso do gestor com as obrigações constitucionais e legais que lhe são impostas no que toca à oferta ao direito à educação.

De todo modo, vislumbra-se obstada, no processo de Prestação de Contas de Prefeito, a alternativa de avaliação do esforço do gestor para a garantia da conectividade dos alunos e profissionais da educação. Para um juízo dessa natureza, deveriam estar presentes nos autos dados sobre possível exclusão digital no Município. Sem a prova, o fator não pode ser levado em consideração para a emissão do competente Parecer Prévio, notadamente porque a discussão não se distanciaria do campo das conjecturas. Nada impede, entretanto, que a área técnica realize levantamentos, inspeções e auditorias para apurar os gestores recalcitrantes e omissos quanto ao dever de oferta do acesso à educação. O que se está a dizer é que, no universo da Prestação de Contas de Prefeito do Município de Turvo, o conjunto probatório não autoriza a consideração de uma possível alegação de ocorrência de exclusão digital, por absoluta ausência de prova material.

Por outro lado, o ônus da prova de fator impeditivo, modificativo ou extintivo de obrigação cabe a quem alega, como bem dispõe o art. 373 do Código de Processo Civil. Sob essa ótica, o ônus da prova imposto à área técnica é para a demonstração do percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao responsável incumbiria comprovar que garantiu oferta regular a todos os alunos da rede municipal, inclusive apresentando dados de levantamentos que indicassem a exclusão escolar e as medidas adotadas para atender prontamente o direito dos alunos. Esses elementos, entretanto, não foram trazidos aos autos, o que permitiria observar a conduta do gestor perante a situação excepcional. E, principalmente, se, a despeito do *máximo esforço*, fatores invencíveis, como a Lei Complementar (federal) n° 173/2020 e até mesmo um possível excesso inesperado de arrecadação nos últimos meses do ano, prejudicaram sobremaneira os atos para a garantia da obrigação constitucional.

Contudo, há dois aspectos a considerar na apuração da ocorrência de excepcionalidade. O segundo, inclusive, assume especial relevo na realidade de Santa Catarina.

O primeiro é que a incerteza absoluta no ano de 2020 sobre a evolução da pandemia tornou a tarefa de planejamento praticamente impossível. Não se tinha conhecimento de quando e como as aulas poderiam retornar, e a previsão de despesas novas e imprevistas via-se desafiadora diante de uma incerteza sobre o tempo em que

seriam necessárias. Previsível, apenas, era a manutenção e renovação das infraestruturas, porque condições de ventilação e espaçamento para um possível retorno eram de conhecimento notório já naquele exercício.

O segundo aspecto é próprio do Estado de Santa Catarina. Em maio de 2020 vários órgãos e entidades, incluído o Tribunal de Contas, constituíram grupo de trabalho para a definição dos parâmetros de retorno às aulas presenciais[4]. O propósito foi estabelecer, em regime de colaboração, diretrizes comuns para as redes estadual, municipais e escolas particulares. O trabalho angariou grande êxito e permitiu o retorno das aulas presenciais no ano de 2021, fato digno de nota e que demonstrou a grande mobilização para viabilizar o retorno, mesmo frente a robustas adversidades.

Extrai-se da *internet* que o Município de Turvo principiou o processo de volta às aulas presenciais em 01° de março de 2021, para a educação infantil e ensino fundamental 1 e 2, ou seja, integrou-se plenamente ao amplo esforço realizado para trazer os alunos ao ambiente escolar. Essa circunstância, a meu ver, é elemento decisivo para avaliar o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal. O Município adotou as medidas para o retorno presencial conforme o planejamento definido na articulação entre Estados e Municípios, o que é evidência da atuação da administração para criar as condições para tanto. Nesse contexto, é razoável considerar como legítima a consideração das despesas reduzidas em 2020 para efeito de se concluir pela minoração da gravidade da inobservância do dever de financiamento mínimo. Em outras palavras, não se detectou que a redução obstou o retorno presencial conforme o programado, o que é determinante para a emissão de um juízo pela aprovação.

Destaca-se que compõe a maioria da redução de custeio na ordem de R$ 904.737,68 o decréscimo acentuado em serviços de terceiros e material de consumo, as quais guardam conexão com os reflexos da pandemia do Covid-19, valor que supera a insuficiência para o alcance do percentual de 25% no exercício (R$ 544.954,88).

A comparação entre os valores reduzidos devido à suspensão das aulas presenciais e o faltante para a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino já foi tratada em outros pareceres prévios referentes às contas de 2020, como os processos @PCP 21/00119715 (Indaial; Relatora: Sabrina Nunes Iocken; Sessão Plenária de 06.12.2021), @PCP 21/00235200 (Siderópolis; Relator: José Nei Alberton Ascari; Sessão

[4] O trabalho levou à elaboração das Diretrizes para o retorno às aulas, que nortearam a elaboração dos Planos de Contingência. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Diretrizes%20para%20o%20Retorno%20as%20aulas_caderno%20%C3%BAnico.pdf#overlay-context=. Acesso em: 12 dez. 2021.

Plenária de 08.12.2021), @PCP 21/00222729 (São Joaquim; Relator: Wilson Rogério Wan-Dall; Sessão Plenária de 01.12.2021), @PCP 21/00142709 (Urubici; Relator: Wilson Rogério Wan-Dall; Sessão Plenária de 01.12.2021) e @PCP 21/00199646 (Ibirama; Relator: Luiz Eduardo Cherem). Cito trecho da proposta de voto ofertada pela Relatora, Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken, no processo @PCP 21/00119715, cuja robustez dos argumentos traduz bem a compreensão adotada pelo Plenário:

> (...) as evidências trazidas pelo Gestor permitem concluir que as circunstâncias que levaram ao descumprimento do art. 212 da CRFB se devem a fatores externos à administração municipal. Também não encontro nos autos elementos diversos que evidenciem descaso do Gestor Municipal com a educação durante o exercício em análise, ao mesmo tempo não me parece razoável exigir do administrator municipal a realização de despesas desnecessárias, apenas para cumprir o dispositivo constitucional.
>
> Sob essa ótica, entendo que as circunstâncias decorrentes do enfrentamento da pandemia da Covid-19, que levaram à não realização de despesas com a educação, podem ser consideradas como fatores atenuantes, ainda que com a finalidade de atribuir ressalva à análise (...)

De qualquer forma, o Município de Turvo deve se atentar para, nos exercícios subsequentes, retomar o investimento em educação a fim de mitigar os efeitos deletérios do ano de 2020 na educação, bem como buscar cumprir as Metas do Plano Municipal de Educação.

O Município claramente necessita de investimentos importantes em educação, o que é demonstrado pelos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos iniciais ainda antes da pandemia, o qual estava abaixo da meta de 6,0 em 2019, tendo alcançado apenas 5,4[5], havendo queda em relação ao ano de 2017 (5,9).

Outro ponto que pode ser levantado é a necessidade de investimento em infraestrutura escolar, conforme preveem as estratégias 7.18 e 7.20 do Plano Nacional de Educação. O indicador de infraestrutura presente no painel da Meta 7 no website TCE

[5] Disponível em: painel da Meta 20, filtros Ano “2019” e Ente “Gravatal”. Aba superior “IDEB” e gráfico “Comparativo entre IDEB da rede municipal e investimento por aluno no ensino fundamental (SIOPE)”.

Educação[6] apresenta indicador 0,574 para a rede municipal de Turvo, abaixo da média dos municípios da Região Sul (0,639) e do Estado (0,686).

Portanto, deve o Município atentar para a necessidade de retomar o investimento em educação nos anos vindouros, de maneira a mitigar os efeitos da redução substancial no percentual de investimento em educação ocorrido de 2017 para 2020 (redução de 28% para 23,18%).

Sendo assim, o apontamento deve constar como ressalva nas contas.

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.

O Ministério Público, fazendo uma análise qualitativa das informações prestadas, sugeriu a formação de autos apartados pois considerou não enviados os Pareceres dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Saúde, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, do Idoso e dos Direitos da Criança e do Adolescente, considerando problemas como análise de contas de 2019, ausência de assinatura dos membros do Conselho e sem deliberação sobre a prestação de contas anual. O órgão ministerial também destacou a apreciação automatizada de parcela dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos referente ao exercício de 2020, com um inegável prejuízo à matéria tratada no presente ponto, já que o próprio relatório técnico traz

[6] Disponível em: painel da Meta 07 https://paineistransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/PneMeta07/index.html

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.

Entendo adequada a recomendação ao Município para que, nos exercícios subsequentes, encaminhe a esta Corte de Contas os Pareceres dos Conselhos, nos termos do art. 7º, da Instrução Normativa nº TC-0020/2015[7], sem as falhas apontadas pelo MPC.

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.

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.

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

[7] Estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico e dá outras providências.

acrescentou dispositivos à Lei Complementar (federal) nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – visando a dar **transparência** 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 Transparência do *site* da Prefeitura Municipal em 10.12.2020 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 analisados[8];

b) quanto ao conteúdo: embora tenha cumprido os requisitos legais na apresentação da despesa referente aos dados analisados[9], 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

[8] - Disponibilização de informações de todas as unidades municipais (art. 2°, § 1°, do Decreto Federal n° 7.185/2010)
- Disponibilização até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil municipal (art. 2°, § 2°, II, do Decreto Federal n° 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. 2°, § 2°, III, do Decreto Federal n° 7.185/2010)
- Permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados (art. 4°, II, do Decreto Federal n° 7.185/2010)

[9] 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

entanto, faço referência ao Decreto (federal) nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, que em seu art. 19 revogou o Decreto (federal) nº 7.185/2010.

Consigno que, apesar do novel regulamento ser de observação obrigatória apenas a partir de 1º de janeiro de 2023, os Municípios devem observar o prescrito no art. 48-A da Lei Complementar (federal) nº 101/2000, que se encontra em plena vigência.

Por se tratar de exame de Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Turvo cujo ano calendário (2020) coincide com o final do seu mandato (Gestão 2017-2020), verificou-se acerca da **disponibilidade de caixa por fonte de recursos**, conforme art. 42 da Lei Complementar (federal) nº 101/2000[10] – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – numa análise da gestão fiscal com enfoque na assunção de obrigações contraídas nos 8 (oito) últimos meses do mandato (de 1º.05.2020 até 31.12.2020) e na disponibilidade de caixa da Unidade.

De acordo com o art. 42 da LRF, o gestor público fica proibido, nos últimos 2 (dois) quadrimestres do seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro de seu mandato "ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito".

Desse modo, para realização de nova despesa não basta simplesmente demonstrar que há previsão orçamentária para tanto, é necessária a comprovação de que há condições financeiras de se pagar a nova despesa com a arrecadação do próprio ano.

Com isso, se impõe ao administrador público uma responsabilidade na gestão fiscal baseada numa ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF).

Nesse sentido, com base nas informações extraídas do **item 9** do Relatório da DGO, constatou-se que o Município contraiu obrigações de despesa sem disponibilidade de caixa de RECURSOS VINCULADOS, ressaltando-se que a referida insuficiência foi absorvida totalmente pela disponibilidade líquida de caixa de RECURSOS ORDINÁRIOS, restando evidenciado o cumprimento do artigo 42, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000.

[10] Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações 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 para este efeito.
Parágrafo único. Na determinação **da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício**. (Grifei)

A Diretoria de Contas de Governo, a partir da apreciação da Prestação de Contas do Prefeito referente ao ano de 2020, avaliou quantitativamente aspectos específicos das **políticas públicas voltadas para as áreas da Saúde e Educação**, respectivamente, os monitoramentos do Plano Nacional de Saúde (PNS): Pactuação Interfederativa 2017-2021 (art. 15, VIII, Lei Federal nº 8.080/90)[11] e da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE): 2014-2024 (art. 8º, Lei Federal nº 13.005/2014)[12].

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)[13] e de Educação (art. 10, da Lei Federal nº 13.005/2014)[14], 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 devem estar em consonância com os planejamentos estadual e nacional.

A partir do atual Plano Nacional de Saúde 2016-2019, a Comissão Intergestores Tripartites (CIT)[15], na reunião ordinária de 24 de novembro de 2016, definiu a

[11] Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:
[...]
VIII - elaboração e atualização periódica do plano de saúde;

[12] Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.
§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:
I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;
IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.
§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

[13] 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;

[14] 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.

[15] Instância de articulação e pactuação na esfera federal que atua na direção nacional do SUS, integrada por gestores do SUS das três esferas de governo – União, estados, DF e municípios. Tem composição paritária formada por 15 membros, sendo cinco indicados pelo Ministério da Saúde (MS), cinco pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e cinco pelo Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). A representação de estados e municípios nessa Comissão é regional, sendo um representante para cada uma das cinco regiões

pactuação interfederativa de 23 (vinte e três) indicadores para os anos de 2017-2021, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 12 de dezembro de 2016, por meio da Resolução n°008[16], de 24 de novembro de 2016.

Desses indicadores previamente estabelecidos, no subitem **8.1. Monitoramento do Plano Nacional de Saúde – Pactuação Interfederativa 2017-2021** do Relatório da DGO, a diretoria técnica verificou no Quadro 21 o alcance das metas pactuadas para a saúde no Município de Turvo em 2020.

Da avaliação das metas pactuadas para saúde de Turvo em 2020, apresentada no Quadro 21, tem-se que o referido Município não atingiu as Metas 1, 3, 4, 11, 12, 14, 15 e 19, a seguir descritas:

INDICADORES	META 2020	RESULTADO	SITUAÇÃO VERIFICADA
1 – Mortalidade Prematura: Para município e região com menos de 100 mil habitantes: a) Número de óbitos prematuros (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas. b) Para município e região com 100 mil ou mais habitantes, estados e Distrito Federal: Taxa de mortalidade prematura (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas).	0,00	17,00	Não Atingiu
3 - Proporção de registro de óbitos com causa básica definida.	100,00	97,83	Não Atingiu
4 – Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de dois anos de idade - Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica 10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ª dose) e Tríplice viral (1ª dose) - com cobertura vacinal preconizada.	90,00	50,00	Não Atingiu
11 – Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população residente de determinado local e a	0,43	0,07	Não Atingiu

no País. Nesse espaço, as decisões são tomadas por consenso e não por votação. A CIT está vinculada à direção nacional do SUS. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_az_garantindo_saude_municipios_3ed_p1.pdf>. Ver também: Leis (federais) nºs 8.080/90 e 12.466/2011 e Decreto (federal) nº 7508/2011

[16]. Dispõe sobre o processo de pactuação interfederativa de indicadores para o período 2017-2021, relacionados. Disponível em: <http://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2016/12/RESOLUCAO-N_8_16.pdf>.

população da mesma faixa etária.			
12 – Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária.	0,42	0,00	Não Atingiu
14 – Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias 10 a 19 anos.	10,00	11,59	Não Atingiu
15 – Taxa de mortalidade infantil.	0,00	12,20	Não Atingiu
19 – Cobertura populacional estimada de saúde bucal na atenção básica.	80,00	26,74	Não Atingiu

Em razão disso, acompanhando a manifestação do *Parquet*, no caso em tela, deve ser recomendado ao Município a adoção de providências tendentes a garantir o alcance das metas supramencionadas para saúde de Turvo, 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.

Quanto ao direito à **Educação**, 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)[17]. 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 Turvo, está em vigor o Plano Municipal de Educação aprovado pela Lei (municipal) nº 2.246/2015.

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. Em relação às demais metas, painéis de monitoramento já estão sendo elaborados e disponibilizados, a exemplo do painel da Meta 20 do financiamento da educação, disponível no endereço eletrônico https://paineistransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/PneMeta20/index.html.

[17] 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).

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 Nacional de Estudos e 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.

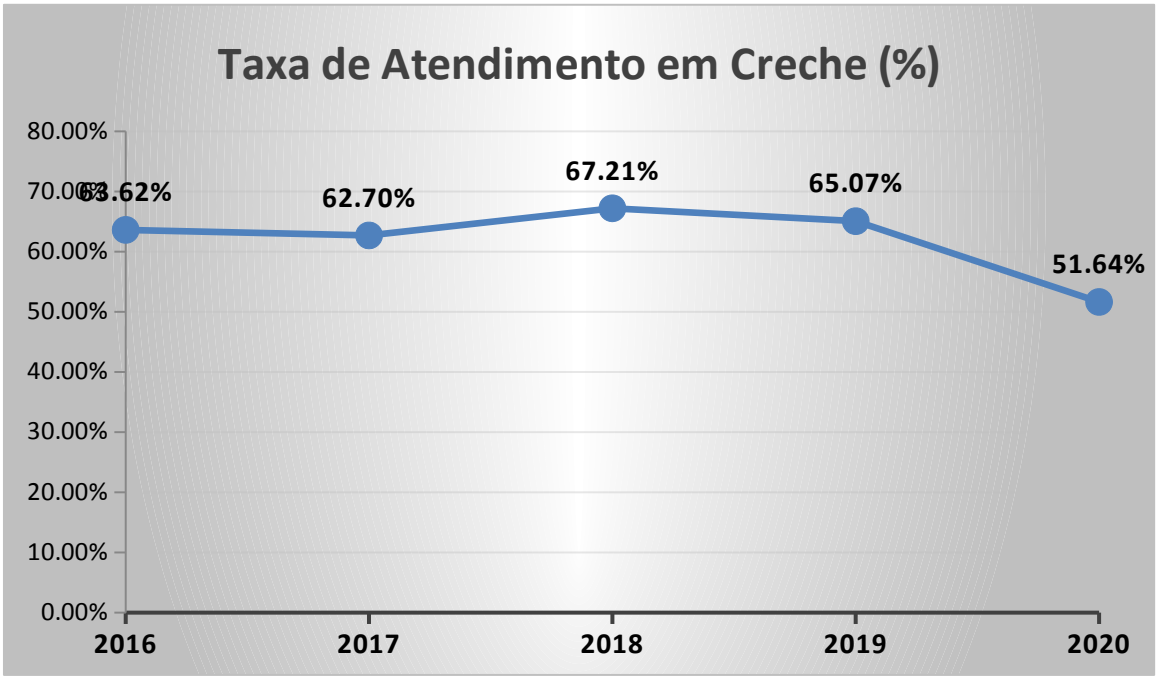
Ainda quanto à metodologia adotada, cumpre destacar que a mesma repete a que foi utilizada para o acompanhamento da meta 1 em relação aos exercícios de 2016 a 2019[18], salvo o critério de estimação populacional que a partir de 2020[19] passou por um aprimoramento do modelo.

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 Turvo, pelos dados do Censo Escolar de **2020**, tem-se que **51,64% 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**.

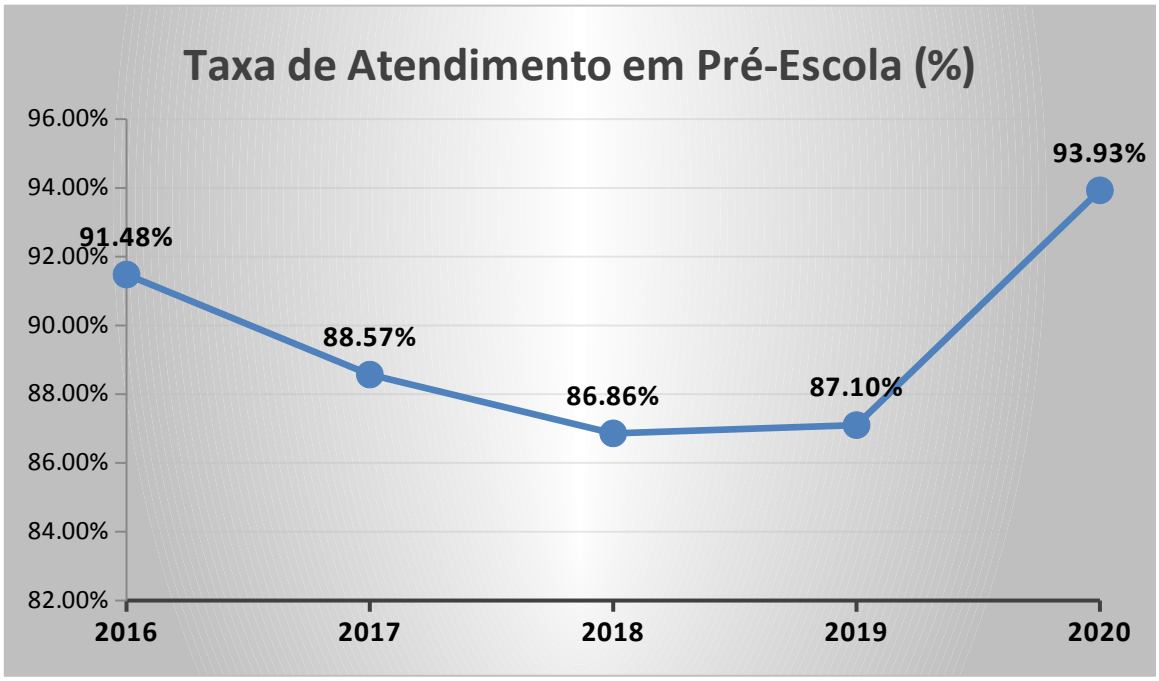
Para o acompanhamento evolutivo da Taxa de atendimento em Creche no Município seguem os percentuais dos últimos 5 (cinco) exercícios:

[18] 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: 12 ago 2020.
[19] Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-06/Metodologia%20Estima%C3%A7%C3%A3o%20Populacional.pdf>. Acesso em: 15 set 2021.



Do cálculo da Taxa de atendimento na Pré-escola no Município de Turvo, pelos dados do Censo Escolar de **2020**, tem-se que **93,93% 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 5 (cinco) exercícios:



O percentual está bastante próximo de 100% e, em se tratando de estimativa, não se pode excluir a hipótese de todas as crianças serem atendidas. Ainda assim, é importante que a unidade envide esforços para identificar toda a população de 4 e 5 anos e garantir a matrícula daqueles que eventualmente estejam fora da escola. Uma das medidas que contribui para isso é 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[20].

Diante disso, sugere-se a seguinte recomendação:

- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Turvo 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).

Em relação às demais metas, conforme já consignei anteriormente, o Tribunal de Contas está elaborando e disponibilizando painéis de monitoramento, sendo que em relação ao Município de Turvo destaco os seguintes pontos observados no Painel que trata da ampliação do investimento em educação (Meta 20):

- Apesar da utilização dos recursos do salário-educação durante o exercício de 2020 ter alcançado R$ 739.334,07[21], observa-se no Quadro 22 do Relatório Técnico que houve R$ 850.867,93 de superávit financeiro nessa fonte de recurso;
- O investimento mínimo em educação apresentou uma queda significativa, quando o percentual de 2020[22] é comparado com o ano anterior (de 25,92% para 23,18%);
- O investimento educacional por aluno alcançou o valor de R$ 7.290,00[23] em 2020. Já o IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental atingiu o valor de 5,4[24] em 2019.

[20] Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/19.3.4%20-%20Of%C3%ADcio%20Circular%20TC%20GAP%20008-2019%20-%20Busca%20Ativa.pdf>. Acesso em: 12 ago 2021.
[21] Disponível em: painel da Meta 20, filtros Ente "Turvo" e Fonte de recurso "Salário-Educação". Aba superior "Fonte de recursos" e gráfico "Valor da despesa liquidada x Ano".
[22] Disponível em: painel da Meta 20, filtro Ente "Turvo". Aba superior "Limites mínimos" e gráfico "Média do percentual da receita de impostos aplicado em educação".
[23] Disponível em: painel da Meta 20, filtros Ano "2020" e Ente "Turvo". Aba superior "SIOPE" e gráfico "Investimento educacional por aluno".
[24] Disponível em: painel da Meta 20, filtros Ano "2019" e Ente "Turvo". Aba superior "IDEB" e gráfico "Comparativo entre IDEB da rede municipal e investimento por aluno no ensino fundamental (SIOPE)".

Em consequência, diante dos dados extraídos do aludido painel, julgo oportuno **recomendar** à Prefeitura Municipal de Turvo que efetue o adequado planejamento para máxima execução orçamentária dos recursos recebidos do salário-educação, objetivando o cumprimento do Plano Municipal de Educação (PME).

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)[25] e de Educação (art. 10 da Lei Federal nº 13.005/2014)[26], 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 Turvo 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 Educação[27], 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.

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

[25] 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;

[26] 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)

[27] 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 específicas[28] 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 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

[28] 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 Estadual 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 na Educação	
Nº	**Síntese**	**R$**	**%**
5	Alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental	83.174,88	1,77%
9	Elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais (93,5%) e erradicação do analfabetismo absoluto e redução de 50% do analfabetismo funcional	179.031,94	3,81%
10	25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma	179.031,94	3,81%

	integrada à educação profissional		
19	Gestão democrática da educação	4.252.027,30	90,60%
Total		**4.693.266,06**	**100,00%**

Diante 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 9,13% do orçamento do Município de Turvo.

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$ 10.900.549,41[29], 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 5, 9, 10 e 19 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.

Outro ponto a considerar é que metas essenciais para a garantia da qualidade da educação não tiveram as devidas dotações orçamentárias, em afronta ao mencionado art. 10 da Lei n. 13.005/2014. A título de exemplo, a meta 6 do Plano Municipal de Educação (educação em tempo integral) e 8 (elevação da escolaridade).

O Município não informou despesas para a meta 1 do Plano Nacional de Educação, situação que seria possível apenas na hipótese de ausência de atendimento das crianças em creche e pré-escola.

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

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

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

- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Turvo 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.

No que concerne à **política urbana**, o **Relatório da DGO** não avaliou a existência de Plano Diretor no Município de Turvo. Contudo, conforme ponderado pelo Ministério Público de Contas, verifico a existência de Plano Diretor atualizado (Lei Complementar nº 23/2018), considerado obrigatório no Município de Turvo, nos termos dos incisos IV e VI do art. 41 da Lei (federal) nº 10.257/2001[30].

O MPC destacou que a obrigação decorre do comando constitucional acerca da política de desenvolvimento urbano que o poder público municipal deve exercer. Inferiu

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

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".

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**.
>
> 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.

Diante do exposto, entendo salutar que seja recomendado à Prefeitura Municipal de Turvo 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) incorpore 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. 9, XI, da Decisão Normativa nº TC-06/2008[31].

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 quinto 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, conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, durante o exercício de 2020 evoluíram os trabalhos da comissão criada por meio da Portaria nº TC-0943/2019 com a finalidade de proceder estudos para definição dos critérios para análise dos processos de prestação de contas de prefeito no âmbito deste órgão de controle. Assim, o *parquet* identificou que o tema controle interno foi devidamente ponderado em tais estudos, podendo gerar impactos na apreciação das contas do exercício de 2021, razão

[31] 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.

pela qual deixou de postular a adoção de medidas por parte desta Corte de Contas. Diante do trabalho que está em curso nesta Casa, compartilho da conclusão do MPC.

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.

Nesse ponto, assento que a área técnica no **item 10** do seu relatório elencou os **recursos utilizados no combate à pandemia da Covid 19** por especificações de fontes de recursos, demonstrando no Quadro 23 que o total dessas despesas alcançaram o valor de R$ 1.464.806,73, representando 3,09% da receita total do Município de Turvo.

Por fim, no **item 11** do Relatório da DGO, foram apontadas as seguintes **impropriedades contábeis**:

> 11.2.2 Registro indevido de Ativo Financeiro (Atributo F) com saldo credor na FR 01 (R$ 48.952,49) e FR 33 (R$ 18.870,24), em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (item 1.2.2.2 e Apêndice - Cálculo detalhado do Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos).
>
> 11.2.3 Contabilização de Receita Corrente de origem das Emendas Parlamentares individuais no montante de **R$ 477.500,00** em natureza de Receita de Capital (24181091) bem como em fonte de recurso diversa daquela especificada na Tabela de Destinação da Receita Pública (https://www.tcesc.tc.br/content/tabela-de-download-2020) em desacordo com a Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001 e alterações

posteriores c/c art. 85 da Lei n.º 4.320/64 (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais#emendas_i, Documento 3 do Anexo ao Relatório de Instrução e item 1.2.2.3).

As divergências supramencionadas devem ser alvo de recomendações vez que, não obstante estejam em desacordo com a Lei (Federal) nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, não comprometem sobremaneira a higidez das contas apresentadas pelo Município, devendo as inconsistências serem prontamente corrigidas pela Unidade Gestora.

Nesse sentido, a própria DGO, no Quadro 24 do seu Relatório, informa que: "Embora, as demonstrações apresentem inconsistências de natureza contábil, essas **não afetam de forma significativa** a posição financeira, orçamentária e patrimonial do exercício em análise".

A DGO apontou ainda no item **11.3.1** a ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao art. 7º, inciso II, e art. 8º da Instrução Normativa nº TC-20/2015, na medida em que a documentação colacionada nas fls. 112-117 não condiz com o conteúdo das informações exigidas no Anexo II da referida Instrução Normativa. O MPC sugeriu formação de autos apartados sobre a questão.

Considerando que a questão cinge-se à deficiência nas informações exigidas pela Instrução Normativa, e não a falta de remessa de relatório propriamente dita, entendo por suficiente a recomendação à Prefeitura Municipal.

Além disso, na parte conclusiva do relatório, o órgão instrutivo propôs cientificar o Conselho Municipal de Educação de Turvo, em cumprimento à Ação 11 prevista na Portaria nº TC-374/2018[32] 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 da DGO.

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.

[32] Conforme redação dada pela Portaria nº TC-968/2019.

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 Turvo, relativas ao exercício de 2020, com ressalva em face da seguinte restrição:

1.1 – Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de **R$ 6.946.948,11**, representando **23,18%** da receita com impostos incluídas as transferências de impostos (**R$ 29.967.611,97**), quando o percentual constitucional de **25,00%** representaria gastos da ordem de **R$ 7.491.902,99**, configurando, portanto, aplicação a menor de **R$ 544.954,88** ou **1,82%**, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal (itens 1.2.1.1 e 5.2.1).

2 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Turvo, com fulcro no art. 90, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Resolução n° 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 as restrições descritas nos subitens 11.2.1, 11.2.2, 11.2.3 e 11.3.1 do Relatório Técnico nº 386/2021:

2.1.1 – Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações pormenorizadas no que diz respeito ao **lançamento de receitas**, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A (II) da Lei Complementar n° 101/2000 alterada pela Lei Complementar n° 131/2009 c/c o artigo 7°, II do Decreto Federal n° 7.185/2010 vigente à época (Capítulo 7 e item 1.2.2.1).

2.1.2 – Registro indevido de Ativo Financeiro (Atributo F) com saldo credor na FR 01 (R$ 48.952,49) e FR 33 (R$ 18.870,24), em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (item 1.2.2.2 e Apêndice - Cálculo detalhado do Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos).

2.1.3 – Contabilização de Receita Corrente de origem das Emendas Parlamentares individuais no montante de **R$ 477.500,00** em natureza de Receita de Capital (24181091) bem como em fonte de recurso diversa daquela especificada na Tabela de Destinação da Receita Pública (https://www.tcesc.tc.br/content/tabela-de-download-2020) em desacordo com a Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001 e alterações posteriores c/c art. 85 da Lei n.º 4.320/64 (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais#emendas_i, Documento 3 do Anexo ao Relatório de Instrução e item 1.2.2.3).

2.1.4 – Ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015 c/c o artigo 8º da citada norma. *Registra-se, que a documentação enviada às fls. 112 a 117 dos autos, não condiz com o conteúdo das informações exigidas na referida Instrução Normativa N.TC-20/2015, Anexo II* (item 1.2.3.1).

3 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Turvo que:

3.1 – adote providências tendentes a garantir a remessa dos Pareceres dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Saúde, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, do Idoso e dos Direitos da Criança e do Adolescente com análise das prestações de contas referente ao exercício em exame no processo de contas e assinatura de todos os Conselheiros;

3.2 – adote providências tendentes a garantir o alcance das Metas 1, 3, 4, 11, 12, 14, 15 e 19 pactuadas para a saúde de Turvo, 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;

3.3 – 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);

3.4 – efetue o adequado planejamento para máxima execução orçamentária dos recursos recebidos do salário-educação, objetivando o cumprimento do Plano Municipal de Educação (PME);

3.5 – 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;

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

3.7 – 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 Turvo 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 Turvo 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.

6 – Dar ciência do Parecer Prévio, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Relatório Técnico nº 386/2021 ao Conselho Municipal de Educação de Turvo, 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 ao Presidente da Câmara Municipal de Turvo.

8 – Dar ciência do Parecer Prévio, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Relatório Técnico nº 386/2021 e do Parecer nº MPC/2416/2021, ao Sr. Tiago Zilli, , Prefeito Municipal de Turvo no exercício de 2020, bem como ao Sr. Sandro Cirimbelli, atual Prefeito Municipal de Turvo.

Gabinete, em 13 de dezembro de 2021.

Gerson dos Santos Sicca
Relator