

PROCESSO Nº:	@PCP 23/00094333
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Tigrinhos
RESPONSÁVEL:	Derli Antônio de Oliveira
ASSUNTO:	Prestação de Contas do Prefeito referente ao exercício de 2022
PROPOSTA DE VOTO:	GCS/GSS - 1559/2023

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.

CONSELHO MUNICIPAL. PARECER. INCONSISTÊNCIAS VERIFICADAS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. APURAÇÃO ESPECÍFICA. AUTOS APARTADOS.

Os Conselhos municipais, formados por representantes do governo e da sociedade civil, visam ao acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos e os aspectos estratégicos em cada segmento de atuação do poder público municipal. Assim, para cumprirem suas funções devem emitir parecer que discorra sobre a aplicação dos recursos e os aspectos estratégicos em cada segmento de atuação e, por conseguinte, devem ser encaminhados com a Prestação de Contas do Prefeito Municipal. A verificação de inconsistências nos Pareceres dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Alimentação Escolar no exercício de 2022 ensejam apuração em processo específico.

EDUCAÇÃO. ORÇAMENTO. ADEQUAÇÃO AO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. INCONSISTÊNCIAS. AUSÊNCIA E INCONSISTÊNCIAS NOS EXERCÍCIOS ANTERIORES. AUTOS APARTADOS.

Diante das inconsistências dos dados relativos à adequação da Lei Orçamentária Anual ao Plano Municipal de Educação, e que as deficiências persistem desde 2019, cabe a formação de autos apartados para avaliar o planejamento e a execução do orçamento e a responsabilidade pelas inconsistências da remessa, a fim de atender ao disposto no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL. METAS 1 E 2. TAXA DE ATENDIMENTO. PERCENTUAL SUPERIOR A 100%. SITUAÇÃO RECORRENTE. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO PELA PREFEITURA MUNICIPAL.

O cálculo da taxa de atendimento na pré-escola e no ensino fundamental do Município de Tigrinhos indica de forma recorrente percentual superior a 100%, sem que até o momento a Prefeitura Municipal tenha demonstrado a adoção de medidas para verificar a existência de fatores relevantes que estejam distorcendo a estimativa.

SANEAMENTO. NOVO MARCO LEGAL. ÁGUA POTÁVEL, COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO. UNIVERSALIZAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

Os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico devem definir metas de universalização, garantindo 99% da população com

água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033, conforme art. 11-B, da Lei (federal) nº 11.445/2007, na redação dada pelo Novo Marco Legal do Saneamento.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Tigrinhos referente ao exercício de 2022, de responsabilidade do Sr. Derli Antônio de Oliveira, ora submetida 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 remeteu 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 211/2023, 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, nos termos das diretrizes fixadas na Resolução Atricon nº 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 das metas 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 (MPC), em Parecer, assim se manifestou:

8.1. pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Tigrinhos, relativas ao exercício de 2022;

8.2. 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;

8.3. pela **DETERMINAÇÃO** para formação de autos apartados com vistas ao exame do que fora pontuado com relação aos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Alimentação Escolar;

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

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Gestão orçamentária, patrimonial e financeira

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

- **Receita arrecadada (realizada)** da ordem de **R\$ 26.529.741,60**, perfazendo **186,13% da receita orçada (estimada)**; e
- **Despesa realizada (executada)** pelo Município foi de **R\$ 27.656.986,01**, o que representou **88,91% da despesa autorizada**.

O confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou no Déficit de execução orçamentária da ordem de R\$ 1.127.244,41, correspondendo a 4,25% da receita arrecadada.

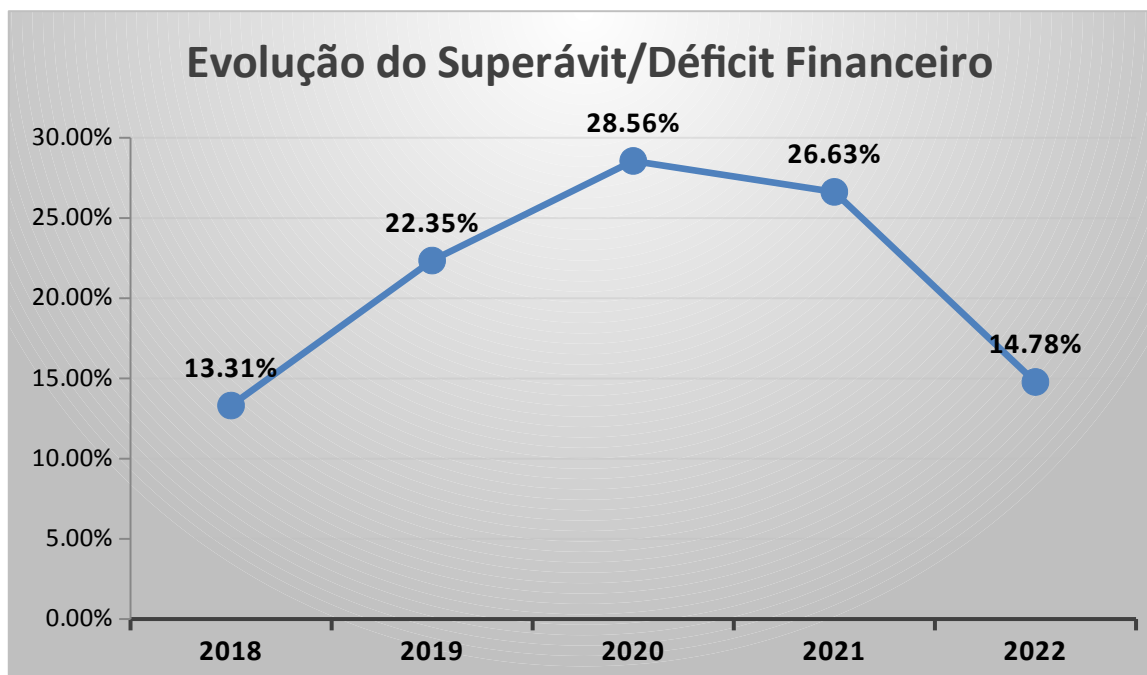
Destaco no gráfico a seguir o comportamento do resultado orçamentário nos últimos 5 (cinco) exercícios:



O confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício resultou em **Superávit financeiro** de **R\$ 3.921.367,82**, e a sua correlação demonstra que **para cada R\$ 1,00 de recurso financeiro existente, o Município possui R\$ 0,63 de dívida de curto prazo.**

Em relação ao exercício anterior, ocorreu variação negativa de R\$ - 1.111.530,98 passando de um Superávit de R\$ 5.032.898,80 para um **Superávit de R\$ 3.921.367,82**, correspondendo a **14,78%** da receita arrecadada do Município. Considerando a unidade Prefeitura Municipal de forma isolada o **Superávit foi de R\$ 3.572.688,90.**

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



O superávit financeiro apresentado em 2022 indica um cenário de boa capacidade financeira do Município. É de relevo que a unidade, embora mantenha um percentual de conforto para o equilíbrio das contas públicas, evite que superávits excessivos sejam mantidos mesmo diante da existência de prontas demandas decorrentes das políticas públicas, o que confrontaria o princípio da eficiência da administração pública. Tanto o déficit orçamentário conjugado com o financeiro quanto o superávit financeiro em percentuais excessivos, sem justificativa para tanto, trazem problemas para a administração pública. No primeiro caso, porque compromete o equilíbrio das finanças públicas. No segundo, porque pode caracterizar a retirada de recursos da sociedade sem o devido retorno na prestação de serviços.

É essencial alertar ao Município que a possível existência de deveres legais descumpridos, dos quais realço aqueles relacionados ao Plano Municipal de Educação, no cotejo com a boa situação das contas públicas, poderá ser apurada pelo Tribunal de Contas em processos específicos, providência que sugerirei à Diretoria Geral de Controle Externo pela via própria.

II.2. Verificação de limites constitucionais e legais

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 2022 o Município de Tigrinhos 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 exigidos no art. 198 da CF/88 c/c o art. 7º, da Lei Complementar (federal) nº 141/2012, considerando que essa lei foi editada nos termos do art. 77, § 4º, do ADCT.	Sim	2.910.972,90 (15,00%)	3.470.233,37 (17,88%)
EDUCAÇÃO	Aplicação de, no mínimo, 25% das receitas resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, da CF/88).	Sim	5.123.024,41 (25,00%)	5.531.422,58 (26,99%)
	Aplicação de, no mínimo, 70% dos recursos do Fundeb ¹ para pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212-A, XI, da CF/88 e art. 26, da Lei Federal nº 14.113/2020).	Sim	1.407.271,22 (70,00%)	1.792.031,51 (89,14%)
	Aplicação de, no mínimo, 90% dos recursos do Fundeb em manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública no mesmo exercício do recebimento (art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020).	Sim	1.809.348,71 (90,00%)	1.899.723,47 (94,50%)
GASTOS COM PESSOAL	Gastos com pessoal do Município, limite máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000).	Sim	13.217.156,60 (60,00%)	9.195.516,36 (41,74%)
	Gastos com pessoal do Poder Executivo, limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, b, da Lei Complementar Federal nº 101/2000).	Sim	11.895.440,94 (54,00%)	8.498.679,60 (38,58%)
	Gastos com pessoal do Poder Legislativo, limite máximo de 6% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, a, da Lei Complementar Federal nº 101/2000).	Sim	1.321.715,66 (6,00%)	696.836,76 (3,16%)

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

Dessa maneira, pelos números acima apresentados, não se verifica a presença de restrição capaz de dar ensejo à emissão de parecer prévio pela rejeição de contas por descumprimento de limites constitucionais ou da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.3. Verificação do atendimento do mecanismo de ajuste fiscal previsto no art. 167-A, da Constituição Federal

Devido ao novo mecanismo de ajuste fiscal previsto no art. 167-A da Constituição Federal², inserido pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021,

² Art. 167-A. **Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:**

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 1º **Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente**, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas **podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata**, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

§ 3º **O ato perde a eficácia**, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:

a DGO passou a apurar a **relação entre despesas correntes e receitas correntes**, abrangendo um período de 12 meses (janeiro a dezembro de 2022), conforme consta do quadro 10, do **subitem 3.3** do relatório técnico.

No caso dos autos, a relação entre despesas correntes e receitas correntes atingiu o percentual de **78,92%**, não superando o teto de 95% previsto no texto constitucional. Assim, a instrução concluiu que o Município não se enquadra nas vedações elencadas no art. 167-A da Constituição Federal, cumprindo o comando citado.

O novel dispositivo acaba por vedar a concessão de garantias e a possibilidade de tomada de operações de crédito ao Estado ou Municípios que estiverem com a saúde financeira comprometida, sendo que o critério adotado foi a comparação da despesa corrente com a receita corrente, de modo que essa relação não pode superar 95%. Entretanto, as vedações não serão aplicadas, caso o ente da Federação adote todas as medidas previstas nos incisos I a X, do *caput* do art. 167-A, nos termos de declaração do Tribunal de Contas.

Logo, o constituinte derivado estabeleceu novo mecanismo de ajuste fiscal, objetivando diminuir o crescimento da despesa corrente e em contrapartida possibilitar a realização de investimentos, mecanismo que guarda relação com a regra de ouro igualmente prevista na Constituição Federal³, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.

I - rejeitado pelo Poder Legislativo;

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou

III - **apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo**, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

§ 4º A **apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente**.

§ 5º As disposições de que trata este artigo:

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

§ 6º **Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo**, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:

I - a **concessão**, por qualquer outro ente da Federação, **de garantias** ao ente envolvido;

II - a **tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação**, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

³ Art. 167, inciso III.

Como visto, o Município ficou abaixo do percentual máximo previsto na legislação, do mesmo jeito que não extrapolou o limite prudencial de 85%, indicado no art. 167-A, § 1º, da Constituição Federal.

II.4. Atuação dos Conselhos Municipais

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.

O Tribunal 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 Criança 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 DGO⁴ constatou a entrega de todos os documentos.

O Ministério Público de Contas fazendo uma análise qualitativa das informações prestadas observou que os pareceres dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Alimentação Escolar não foram apresentados de forma adequada. Do Parecer do MPC destaco o seguinte excerto (fl. 461):

Em síntese, tem-se que: **(a)** da ata n. 01/2023 (fl. 201), cujo objeto diz respeito à prestação de contas do exercício de 2022 no âmbito do **Conselho Municipal de Assistência Social**, depreende-se que o referido encontro foi realizado em 22.02.2023, enquanto a “lista de presença”, que lhe segue separadamente (fl. 202), restou datada de 03.02.2023, **não havendo, portanto, documento a demonstrar que a conclusão então exarada naquela reunião de 22.02.2023 fora fruto de deliberação**

⁴ A diretoria técnica consignou que não houve análise quanto ao conteúdo dos pareceres, informando que apenas foi verificado o envio dos arquivos.

colegiada, mesmo porque o parecer pertinente (fls. 203-204) foi assinado, apenas, pelo(a) Presidente do mencionado Conselho; e, **(b)** a ata n. 01/2023 (fls. 205-206), referente a encontro do **Conselho de Alimentação Escolar, não contém expressa informação no sentido de que houve conclusão dos seus membros sobre as contas relativas ao ano de 2022 (aprovação ou não)**, e o respectivo parecer (fls. 207-209) diz respeito à aprovação da prestação de contas referente *aos recursos destinados à documentação escolar durante o ano de 2021*, **inexistindo, também aqui, informações sobre a conclusão exarada pelos membros do Conselho quanto às contas de 2022.** (Grifos do original)

Para mais, o órgão ministerial destacou a apreciação automatizada de parcela dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos referente ao exercício de 2022, entendendo que tal medida é elogiável sob o ponto de vista da celeridade, porém, com um inegável prejuízo à matéria tratada no presente ponto, já que o próprio relatório técnico traz a ressalva de que os pareceres dos referidos conselhos só serão avaliados quanto ao encaminhamento ou não de arquivos, situação considerada preocupante pela representante do MPC.

Acompanho o Ministério Público de Contas pela formação de autos apartados, para que este Tribunal de Contas possa analisar os apontamentos envolvendo os Conselhos Municipais de Assistência Social e de Alimentação Escolar. A medida é adequada, considerando que os autos já serão autuados para tratar de assunto que exporei adiante.

Quanto à 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.

A DGO vem nos últimos anos aperfeiçoando a análise das contas municipais, buscando sempre uma melhora na qualidade e celeridade na instrução. Como já afirmei em exercícios anteriores, é conveniente sejam implementados outros mecanismos de exame dos pareceres dos conselhos e do relatório do controle interno, para além da mera verificação da remessa dos arquivos.

Todavia, não se desconhece a dificuldade para implementar soluções de inteligência artificial que viabilizem a análise tempestiva dos pareceres, situação também já ponderada por mim. 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.

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

II.5. Transparência da gestão fiscal

A análise constante do **item 7** do Relatório da DGO decorre das disposições previstas na Lei Complementar (federal) nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na redação dada pelas Leis Complementares (federais) nºs 131/2009 e 156/2016, visando a dar **transparência** à gestão fiscal.

O Município de Tigrinhos, por força do art. 73-B, III⁵, 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 ao conteúdo das informações apresentadas, tanto em face das despesas quanto das receitas do Município. Quanto à forma de apresentação a diretoria técnica consignou que 3 (três) pontos ficaram prejudicados diante da revogação do Decreto (federal) nº 7.185/2010 pelo Decreto (federal) nº 10.540/2020. Além disso, registrou que a análise da disponibilização das informações em tempo real restou prejudicada em razão da data de acesso.

II.6. Avaliação de aspectos das políticas públicas de saúde e educação, saneamento básico e urbana

II.6.1. Política de saúde

No **item 8**, a Diretoria de Contas de Governo avaliou aspectos específicos das **políticas públicas voltadas para as áreas da saúde e educação**, por meio de verificação dos efeitos da alteração no processo de pactuação interfederativa do Plano Nacional de Saúde (Nota Técnica nº 20/2021-DGIP/SE/MS) e do monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE): 2014-2024 (art. 8º, Lei Federal nº 13.005/2014)⁶.

⁵ 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.

⁶ 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;

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

Entretanto, a DGO destacou que o monitoramento do Plano Nacional de Saúde (PNS), realizado por meio da Pactuação Interfederativa 2017-2021, teve sua verificação descontinuada, em razão da revogação da Resolução nº 8, de 24 de novembro de 2016, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que trata do processo de Pactuação Interfederativa de Indicadores, conforme descrito na Nota Técnica nº 20/2021-DGIP/SE/MS⁹. Apesar da mencionada revogação, a instrução registrou que os planos municipais de saúde devem atuar como instrumentos centrais da coordenação do sistema de saúde, de modo a expressar as responsabilidades sanitárias e os compromissos da gestão com as necessidades da população.

Nesse sentido, pontuou que a Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017¹⁰ define que o Plano de Saúde é instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) para o período de 4 (quatro) anos e observará

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.

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

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

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

⁹ NOTA TÉCNICA Nº 20/2021-DGIP/SE/MS. Disponível em: <https://digisusgmp.saude.gov.br/storage/conteudo/694Fwffj1jklIWIYl4fqll7bvJS08aYwOxsQjYQT.pdf>. Acesso em: 4 out 2023.

¹⁰ Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html. Acesso em: 03 mai. 2023.

os prazos do PPA, conforme definido nas Leis Orgânicas dos Municípios. Em vista disso, os atuais planos municipais de saúde têm vigência de 2022 a 2025.

A mesma portaria, em seu art. 96, § 7º, estabelece que o Plano de Saúde deverá considerar as diretrizes definidas pelos Conselhos e Conferências de Saúde e deve ser submetido à apreciação e aprovação do Conselho de Saúde respectivo e disponibilizado em meio eletrônico no sistema DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento - DGMP.

Assim, com base nos dados extraídos do Ministério da Saúde, Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE)¹¹, a diretoria técnica analisou o Painel da Situação dos Instrumentos de Planejamento dos Municípios de Santa Catarina¹², constatando que a situação no ano de 2022 do plano de saúde do Município de Tigrinhos era “Aprovado”.

II.6.2. Política de educação

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)¹³. Esse 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 Tigrinhos, está em vigor o Plano Municipal de Educação aprovado pela Lei (municipal) nº 796/2015.

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

¹¹ Disponível em: <https://portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento>. Acesso em: 03 mai. 2023.

¹² O status de cada plano de saúde enviado pelos entes ao sistema DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento – DGMP estão descritos em Nota Informativa (Disponível em: <https://portalsage.saude.gov.br/pdf/notaPainelInstrumentosPlanejamento.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023). Para os planos de saúde, os status são: Não iniciado, Em elaboração, Aprovado, Não Aprovado, Em análise no Conselho de Saúde.

¹³ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

para o monitoramento das metas dos Planos de Educação. A partir do exercício de 2022 esta Casa passou a monitorar na prestação de contas as metas 2 e 7 do Plano Nacional de Educação, taxa de atendimento do Ensino Fundamental e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), respectivamente. Em relação às demais metas, painéis de monitoramento estão sendo elaborados e disponibilizados, incluindo as metas 10, 11, 19 e 20, disponíveis no endereço eletrônico <https://lume.tce.sc.gov.br/>.

No tocante às **metas 1 e 2**, 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, a partir do exercício de 2022, o Tribunal de Contas está levando em conta o percentual da meta estipulada no Plano Municipal de Educação. 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 repete a que foi utilizada para o acompanhamento da meta 1 em relação aos exercícios de 2016 a 2019¹⁴, salvo o critério de estimação populacional que a partir de 2020¹⁵ passou por uma modificação metodológica.

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

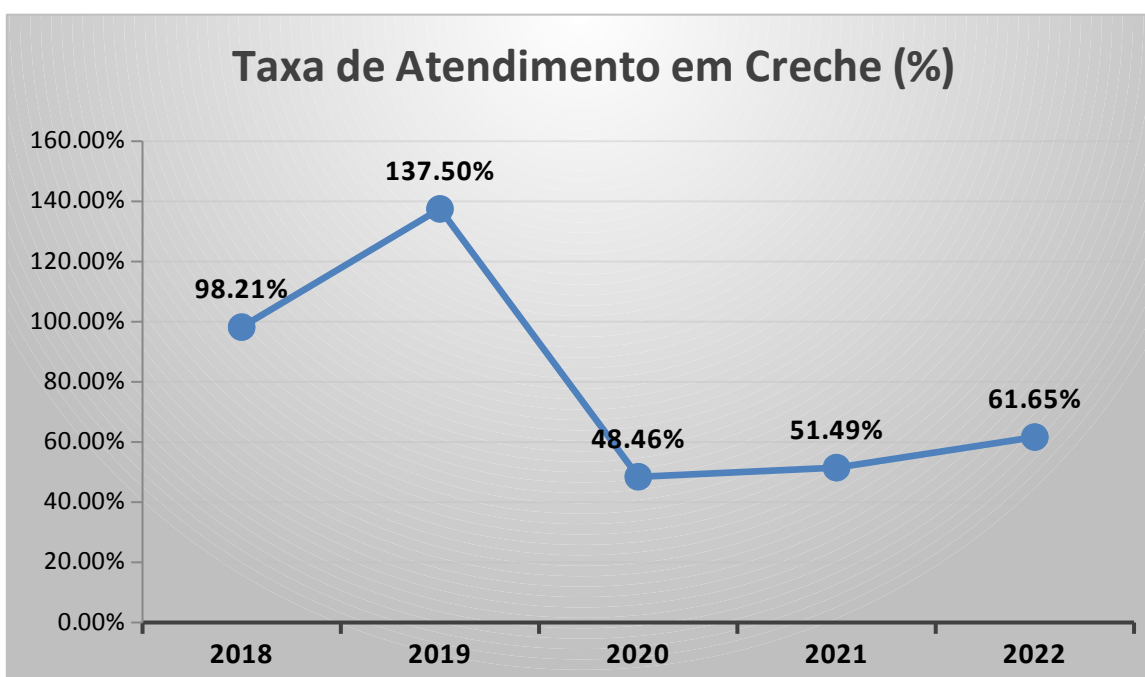
¹⁴ Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Creches%20e%20Pr%C3%A9-escola_1.pdf>. Acesso em: 4 out 2023.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-06/Metodologia%20Estima%C3%A7%C3%A3o%20Populacional.pdf>>. Acesso em: 4 out 2023. Registra-se que a divulgação dos dados do Ministério da Saúde, essenciais para as estimativas populacionais, ocorrem após o prazo de envio das informações dos PCPs. Portanto, devido a esta limitação, utiliza-se na Prestação de Contas de Prefeito os dados populacionais mais recentes, ou seja, as taxas de atendimento são calculadas pela razão das matrículas de 2022 registradas pelo Censo Escolar de 2022 e das estimativas populacionais de 2021.

Educação, utilizando-os para o planejamento das ações e elaboração do orçamento do Município.

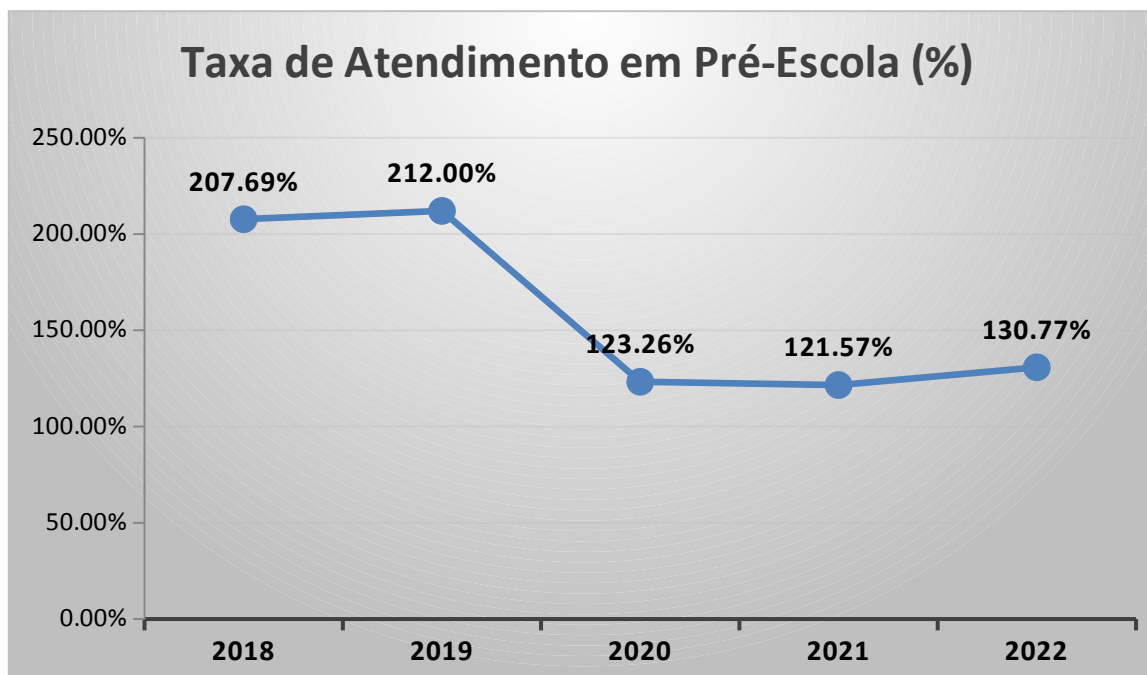
Do cálculo da Taxa de atendimento em Creche no Município de Tigrinhos, pelos dados do Censo Escolar de **2022**, tem-se que **61,65% das crianças de 0 a 3 anos de idade estão matriculadas em Creche, estando DENTRO do percentual mínimo previsto para a Meta 1 do Plano Municipal de Educação (50,00%).**

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



Do cálculo da Taxa de atendimento na Pré-escola no Município de Tigrinhos, pelos dados do Censo Escolar de **2022**, tem-se que **130,77% das crianças de 4 a 5 anos de idade estão matriculadas na Pré-escola, estando DENTRO 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:

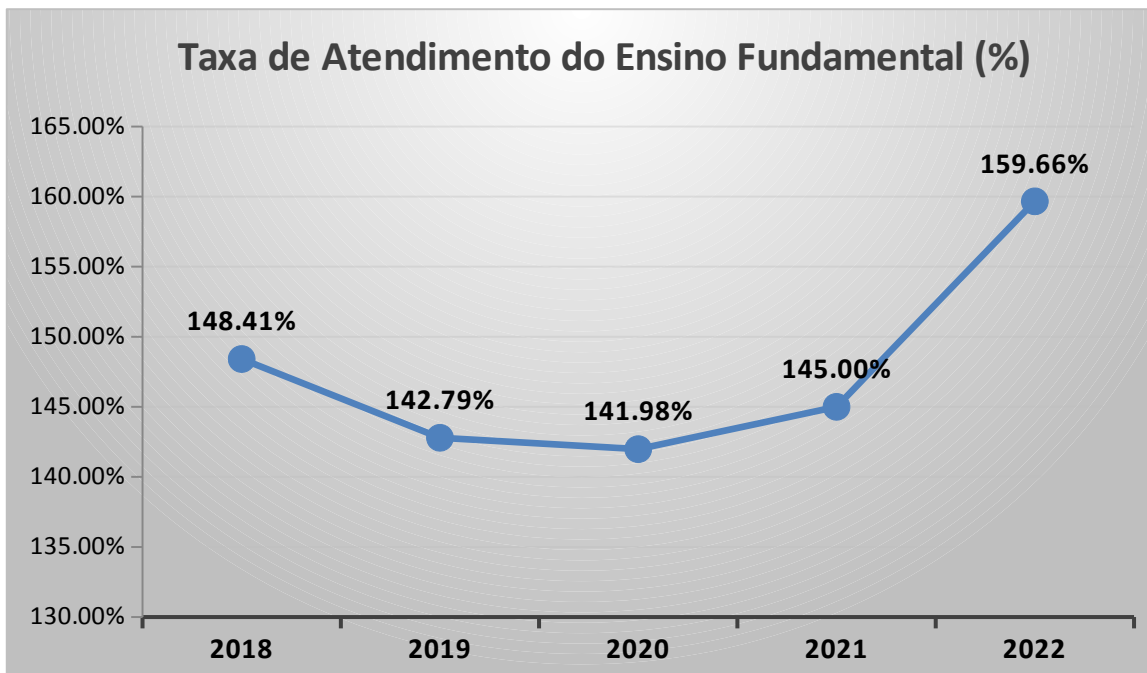


Quanto ao percentual superior a 100%, há que se considerar tratar-se de estimativa, de modo que muitos fatores podem influenciar no resultado apresentado. Assim, é essencial que tanto o gestor quanto a Câmara Municipal e os órgãos de controle social verifiquem a situação diante de dados locais e avaliação das circunstâncias pertinentes, a fim de que se identifique a causa do resultado apresentado nessas contas. Por essa razão, deve-se recomendar à Unidade a adoção das referidas providências, alertando que o percentual superior vem ocorrendo desde o ano de 2018, sem que até o momento tenha vindo ao Tribunal de Contas avaliação do gestor que trate especificamente do ponto.

A **meta 2** define que deve ser universalizado o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 a 14 anos, bem como garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam a etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do PNE.

Do cálculo da Taxa de atendimento do Ensino Fundamental no Município de Tigrinhos, pelos dados do Censo Escolar de **2022**, tem-se que **159,66% da população de 6 a 14 anos de idade estão matriculadas na escola, estando DENTRO do percentual previsto para a Meta 2 do PNE.**

Seguem as Taxas de atendimento no Ensino Fundamental no Município referente aos percentuais dos últimos 5 (cinco) exercícios:



Quanto ao percentual superior a 100%, há que se considerar tratar-se de estimativa, de modo que muitos fatores podem influenciar no resultado apresentado. Por essa razão, deve-se recomendar à Unidade a adoção das referidas providências, conforme já indicado na apuração da taxa de atendimento da pré-escola.

A **meta 7** do PNE busca fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e de aprendizagem, e tem como indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁶, calculado bianualmente, com a necessidade de atingir as seguintes médias nacionais:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,20	5,50	5,70	6,00
Anos finais do ensino fundamental	4,70	5,00	5,20	5,50

O IDEB é calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e busca medir fluxo escolar e média de desempenho das avaliações, e é calculado por meio de dados da aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e as médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O Saeb tem requisitos mínimos que envolvem assiduidade na prova, dentre outros, para ter

16

uma nota atribuída, razão pela qual há municípios que podem não apresentar dados de IDEB.

Inicialmente, anoto que os dados do IDEB indicados no relatório técnico da DGO apresentaram inconsistências, motivo pelo qual se utilizará como fonte para esta análise as informações constantes no painel da Meta 7, hospedado no seguinte endereço: <https://lume.tce.sc.gov.br/meta7/>.

No Município de Tigrinhos, não foi possível obter dados relativos ao IDEB dos anos finais do ensino fundamental, ficando prejudicada a análise nesse ponto.

O IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental do Município de Tigrinhos, envolvendo apenas a rede municipal de ensino, teve o seguinte resultado¹⁷:

Anos iniciais do ensino fundamental	2015	2017	2019	2021
Meta IDEB projetada	4,9	5,2	5,5	5,7
IDEB apurado	5,3	6,7	6,8	6,6

Como se vê, em 2021 o Município de Tigrinhos, alcançou a meta projetada para os anos iniciais do Ensino Fundamental.

Necessário ponderar que a nota do IDEB é apenas um dos indicadores que busca medir o processo de ensino-aprendizagem, e que a projeção definida no PNE é parâmetro mínimo para busca da qualidade da educação, mas não imiscui a municipalidade de buscar atingir índices maiores, medida esta que influencia a melhor formação da criança e do adolescente e conseqüentemente ganhos sociais e econômicos.

¹⁷ Disponível em: <<https://lume.tce.sc.gov.br/meta7/>> Painel da Meta 7, Aba superior “Rede Municipal”, abas “Etapa inicial EF”, Filtro Município “Tigrinhos”.

Para mais, analisando o **Painel da Meta 7**¹⁸, que além de tratar do IDEB também se ocupa das **estratégias 7.18**¹⁹ e **7.20**²⁰ do **Plano Nacional de Educação**, verifico que o Município de Tigrinhos apresenta um indicador de infraestrutura escolar de 0,722²¹.

Da análise do Painel da Meta 7 é possível verificar que, em 2021, último ano apurado, 73,06% dos Municípios de Santa Catarina possuíam indicador de infraestrutura escolar superior a 0,600, conforme tabela que bem sintetiza a situação:

Indicador de Infraestrutura Escolar	Nº de Municípios no Intervalo
0,800 a 0,850	14
0,750 a 0,800	38
0,700 a 0,750	58
0,650 a 0,700	55
0,600 a 0,650	52
0,550 a 0,600	40
0,500 a 0,550	20
0,400 a 0,500	11
0,300 a 0,400	7

Por outro lado, 38 Municípios apresentam indicador²² de infraestrutura muito inferior aos demais, o que deve ser objeto de avaliação nas fiscalizações futuras.

Convém registrar que baixos índices poderão representar menos receitas para o Município em um futuro breve, na medida em que o indicador de infraestrutura compõe a fórmula de distribuição do ICMS Educação²³. No mais, no painel é possível ter acesso a diversos detalhes do indicador de infraestrutura escolar, compreendendo a metodologia de apuração, a sua subdivisão em 5 categorias²⁴, ranking por escola e por Município, mapa de calor e indicador da macrorregião. Com isso, o Município poderá avaliar

¹⁸ Disponível em: <https://paineistransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/PneMeta07/index.html>. Acesso em: 14 set 2022.

¹⁹ 7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a **energia elétrica**, abastecimento de **água tratada**, **esgotamento sanitário** e **manejo dos resíduos sólidos**, garantir o acesso dos alunos a **espaços para a prática esportiva**, a **bens culturais e artísticos** e a **equipamentos e laboratórios de ciências** e, em cada edifício escolar, garantir a **acessibilidade** às pessoas com deficiência; (Grifei)

²⁰ 7.20) prover **equipamentos e recursos tecnológicos digitais** para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das **bibliotecas** nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a **internet**; (Grifei)

²¹ Disponível em: painel da Meta 7, filtros Ano “2021”, Rede “Municipal” e Município “Tigrinhos”. Aba superior “Estratégias 7.18 e 7.20 – Infraestrutura Escolar”.

²² Indicador entre 0,300 e 0,550.

²³ Disponível em: <https://tcesc.shinyapps.io/igesc/>. Acesso em: 20 set 2022.

²⁴ Infraestrutura básica e acessibilidade, espaços para prática esportiva e recreativa, itens tecnológicos e laboratórios, alimentação e itens pedagógicos.

sua performance no indicador e estabelecer prioridades para avançar nas categorias em que o atendimento não está adequado ao padrão mínimo de qualidade.

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 Tigrinhos destaco os seguintes pontos observados no Painel que trata da **ampliação do investimento em educação (Meta 20)**:

- Baixa utilização dos recursos do salário-educação durante o exercício de 2022, alcançando apenas R\$ 74.840,86²⁵, conforme também se observa no Quadro 13 do Relatório Técnico, que apontou R\$ 194.988,01 de superávit financeiro nessa fonte de recurso;
- O investimento mínimo em educação apresentou um aumento, quando o percentual de 2022²⁶ é comparado com o ano anterior;
- O investimento educacional por aluno alcançou o valor de R\$ 13.404,70²⁷ em 2022.

Em consequência das considerações acima expostas, diante dos dados extraídos dos painéis de acompanhamento dos planos de educação, julgo oportuno **recomendar** à Prefeitura Municipal de Tigrinhos 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 do Plano Municipal de Educação (art. 10 da Lei Federal nº 13.005/2014)²⁸, 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 o PME necessita estar em consonância com os planejamentos estadual e nacional.

²⁵ Disponível em: painel da Meta 20, filtros Ente “Tigrinhos” e Fonte de recurso “Salário-Educação”. Aba superior “Fonte de recursos” e gráfico “Valor da despesa liquidada x Ano”.

²⁶ Disponível em: painel da Meta 20, filtro Ente “Tigrinhos”. Aba superior “Limites mínimos” e gráfico “Média do percentual da receita de impostos aplicado em educação”.

²⁷ Disponível em: painel da Meta 20, filtros Ano “2022” e Ente “Tigrinhos”. Aba superior “SIOPE” e gráfico “Investimento educacional por aluno”.

²⁸ 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)

O Município de Tigrinhos 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 Educação²⁹, 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 o planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), incluindo créditos e dotações específicas³⁰ 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

²⁹ 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.

³⁰ 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.**

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 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 8.2.1.4** 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	341.644,34	44,94%
6	Educação em tempo integral	418.619,80	55,06%
Total		760.264,14	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 5,33% do orçamento do Município de Tigrinhos.

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\$ 5.022.293,44³¹, 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 e 6 do Plano Nacional de Educação, o que também não se mostra factível.

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.

³¹ Dado consultado no Sistema e-Sfinge – Módulo de Execução Orçamentária – Despesa por Função de Governo.

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

Frise-se que nos últimos 2 (dois) exercícios (2020 e 2021)³² o Município não encaminhou informações e no exercício de 2019³³ nada indicou para as Metas 1 e 2. A recorrência na omissão, parcial e total, exige a formação de autos apartados para apurar o planejamento e a execução do orçamento e a responsabilidade pelo descumprimento do dever de remessa de informações, a fim de atender ao disposto no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação. De mais a mais, há indícios de que as informações são arbitrárias e distantes da realidade da execução orçamentária do Município, o que reclama uma apuração específica.

Além disso, com objetivo de reforçar as orientações – acerca da necessidade de compatibilidade do orçamento público com os planos de educação – contidas no Ofício Circular nº SEI/TCE/SC/PRES/GAP/12/2023, de 12 de julho de 2023, 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 Tigrinhos 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.

II.6.3. Política de saneamento básico

³² @PCP 22/00083887; Relator: Cons. Substituto Gerson dos Santos Sicca; Relatório Técnico nº 167/2022.

@PCP 21/00120993, Relator: Cons. Herneus João De Nadal; Relatório Técnico nº 108/2021.

³³ @PCP 20/00059605; Relator: Cons. Luiz Roberto Herbst; Relatório Técnico nº 232/2020.

Em relação às **metas do saneamento básico**, no **subitem 2.2** do Relatório de instrução, a diretoria técnica ponderou que o art. 11-B, da Lei (federal) nº 11.445/2007, incluído pelo Novo Marco Legal do Saneamento, definiu que os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico devem definir metas de universalização garantindo: 99% da população com água potável, e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Além disso, devem ser definidas metas relacionadas à não intermitência do abastecimento, redução de perdas do sistema e melhoria nos processos de tratamento.

O corpo técnico verificou que o Município de Tigrinhos, no exercício de 2021, apresentou o seguinte quadro, segundo consulta no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS):

População Total	População urbana atendida com abastecimento de água	População urbana atendida com esgotamento sanitário
1.606	314	N/D

Conforme os dados apurados, o Município ainda não atingiu a meta, que tem seu termo em 31.12.2033.

Frise-se que a aludida lei definiu que as metas devem ser observadas em âmbito municipal, que os contratos em vigor sem essas metas deveriam ser alterados até 31.03.2022 para inclusão. Por outro lado, a lei em questão define que agência reguladora deve verificar o cumprimento das metas com fiscalização a cada 5 (cinco) anos, devendo serem cumpridas em pelo menos 3 (três) anos do quinquênio a ser avaliado. Anoto ainda que o não atingimento das metas implica em autuação de procedimento administrativo pela agência reguladora, a fim de avaliar ações a serem adotadas e eventuais medidas sancionatórias.

Os indicadores identificados sugerem que se recomende ao Município de Tigrinhos que observe as metas de universalização do Novo Marco Legal do Saneamento e seus dispositivos correlatos de regulação, se for o caso, com o objetivo de garantir o atendimento da população com água potável, coleta e tratamento de esgoto.

II.6.4 Política urbana

No que concerne à **política urbana**, a diretoria técnica não verificou a regularidade do Plano Diretor do Município de Tigrinhos, assunto geralmente tratado no subitem 2.3 do Relatório da DGO, ausente neste processo.

O Plano Diretor é considerado obrigatório no Município de Tigrinhos, nos termos do inciso V do art. 41 da Lei (federal) nº 10.257/2001³⁴. Em consulta ao site do município³⁵, verifiquei que o plano vigente é de 2016, estando em conformidade com o prazo máximo de 10 (dez) anos para revisão conforme exigido no § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade³⁶.

O Ministério Público de Contas destacou que propôs uma Representação no âmbito do Tribunal de Contas buscando a realização de auditoria operacional para a avaliação sistêmica do cumprimento das obrigações tratadas no Estatuto da Cidade por parte dos Municípios do Estado. Nesse sentido, foi autuado o processo nº @RLA 21/00239966, que se encontra em fase adiantada de tramitação. Dessa maneira, a representante ministerial deixou de postular a adoção de providências, considerando que a matéria está sendo tratada em processo específico.

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, Saneamento Básico, dentre 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:

³⁴ 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.

³⁵ Lei Complementar (municipal) nº 40, de 28 de novembro de 2016. Disponível em: <https://tigrinhos.sc.gov.br/galeria/pagina-2593/>. Acesso em: 27 outubro 2023.

³⁶ Art. 40 [...] § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

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.

O desafio de um adequado planejamento, execução e acompanhamento da política pública urbana e, por consequência, desafio de dar concretude ao Plano Diretor, passa, necessariamente, pela definição de metas com indicadores expressos, claros, palpáveis, mensuráveis e com prazo para cumprimento. Em que pese o Plano Diretor defina as diretrizes da política urbana com objetivos direcionados à melhoria das esferas que compõem a cidade, como mobilidade, lazer, infraestrutura, moradia, em geral não indica por instrumento legal ou anexo os parâmetros para se aferir ao longo do decênio de sua vigência o alcance desses objetivos.

O Estatuto da Cidade, ao conceituar a política urbana, que é objeto do Plano Diretor no contexto local, traz como um de seus objetivos garantir o direito a cidades sustentáveis, e concretiza as dimensões pela qual este direito seria concretizado:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à **terra urbana**, à **moradia**, ao **saneamento ambiental**, à **infra-estrutura urbana**, ao **transporte** e aos **serviços públicos**, ao **trabalho** e ao **lazer**, para as presentes e futuras gerações;

A definição das metas deve iniciar por uma reflexão sobre os elementos que compõem o direito a cidade, como os índices de saneamento básico, que já são abordados nesse PCP considerando o definido no marco legal do saneamento básico.

Frise-se que o estabelecimento de métrica para a avaliação da política pública urbana é essencial para a fase de implementação e avaliação das medidas executadas pela administração pública, bem como para o exercício das competências de controle externo pelo Tribunal de Contas, como a prática demonstra na avaliação paulatina das metas e estratégias dos Planos de Educação, os quais tem métricas e indicadores bem definidos.

Diante do exposto, salutar seja recomendado à Prefeitura Municipal de Tigrinhos 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, e defina metas, por instrumento legal cabível, para acompanhamento e garantia das diretrizes de garantia do direito a cidades sustentáveis, nos termos do inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade.

II.7. Controle interno

Com relação ao **relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo**, o órgão ministerial demonstrou preocupação, diante da interrupção na análise desse relatório pela diretoria técnica, situação já apontada pelo MPC em outros exercícios, fazendo referência ao art. 9º, XI, da Decisão Normativa nº TC-06/2008³⁷, sendo que o seu descumprimento pode dar ensejo a emissão de parecer prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito.

³⁷ 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.

Nesse sentido, entende que seria salutar a abertura de tópico que demonstrasse o atendimento das exigências ainda cobradas por este Tribunal de Contas, e que vão além dos incisos do Anexo II³⁸, mesmo que se considerando as sucessivas portarias³⁹ que ano a ano abrandam as obrigações relacionadas ao mencionado relatório.

Todavia, diante da conclusão dos trabalhos da comissão criada por meio da Portaria nº TC-0943/2019⁴⁰, o Ministério Público de Contas deixou de postular a adoção de medidas, tendo em consideração que a questão do controle interno fora devidamente ponderada em tais estudos.

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.

Observo que a diretoria técnica apenas verificou a remessa do arquivo contendo o Relatório do Órgão Central de Controle Interno, sem análise de seu conteúdo. Quanto à esta sistemática e possíveis efeitos colaterais, já tive oportunidade de me manifestar no tópico que tratei dos pareceres dos conselhos municipais.

Finalmente, na parte conclusiva do relatório, o órgão instrutivo propôs cientificar o Conselho Municipal de Educação de Tigrinhos, nos termos das diretrizes fixadas na Resolução Atricon nº 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 das metas 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.

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

³⁸ Instrução Normativa nº TC-0020/2015, art. 8º e Anexo II - conteúdo mínimo do mencionado relatório.

³⁹ Portaria nº TC-0032/2023, no caso do presente exercício.

⁴⁰ Finalidade de proceder estudos para definição dos critérios para análise dos processos de prestação de contas de prefeito no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

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 Tigrinhos, relativas ao exercício de 2022.

2 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Tigrinhos que:

2.1 – adote providências para a verificação dos dados locais quanto ao atendimento na pré-escola, a fim de que sejam identificadas as causas do resultado apresentado no subitem 8.2.1.1.2. do Relatório Técnico 211/2023;

2.2 – adote providências para a verificação dos dados locais quanto ao atendimento do Ensino Fundamental, a fim de que sejam identificadas as causas do resultado apresentado no subitem 8.2.1.2.1. do Relatório Técnico 211/2023;

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

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), bem como para corrigir os aspectos referidos na fundamentação da proposta de voto;

2.5 – observe as metas de universalização do Novo Marco Legal do Saneamento, com o objetivo de garantir o atendimento da população com água potável, coleta e tratamento de esgoto, nos termos do art. 11-B, da Lei (federal) nº 11.445/2007, na redação dada pela Lei (federal) 14.026/2020;

2.6 – observe o § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade, a fim de que o seu planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) incorpore as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor em vigor, e defina metas, por instrumento legal cabível, para acompanhamento e garantia das diretrizes de garantia do direito a cidades sustentáveis, nos termos do inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade.

3 – Determinar a abertura de autos apartados para fins de exame da ausência do envio de dados relativos à adequação da Lei Orçamentária Anual ao Plano Municipal de Educação, com inconsistências e omissões ocorrendo desde 2019, para avaliar o planejamento e a execução do orçamento e a responsabilidade pelo descumprimento do dever de remessa de informações, conforme previsto no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, bem como para verificação dos fatos envolvendo os pareceres dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Alimentação Escolar, em desacordo com o art. 7º, parágrafo único, III e IV, da Instrução Normativa nº TC-0020/2015.

4 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Tigrinhos 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 Tigrinhos 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 211/2023 ao Conselho Municipal de Educação de Tigrinhos, acerca da análise do cumprimento dos limites na Educação e no Fundeb, dos

Pareceres do Conselho do Fundeb e de Alimentação Escolar, do monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, da baixa execução do salário-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 Tigrinhos.

8 – Dar ciência do Parecer Prévio, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Relatório Técnico nº 211/2023 e do Parecer nº MPC/CF/2417/2023, ao Sr. Derli Antônio de Oliveira, Prefeito Municipal de Tigrinhos no exercício de 2022.

Gabinete, em 13 de novembro de 2023.

Gerson dos Santos Sicca
Relator