

Parecer: MPC/2658/2019
Processo: @PCP 19/00170075
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Santiago do Sul
Assunto: Prestação de Contas referente ao exercício de 2018

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2019.2452

Trata-se de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Santiago do Sul - SC, relativa ao exercício de 2018.

Foram juntados os documentos relacionados à prestação de contas em comento às fls. 2-238.

A Diretoria de Controle dos Municípios apresentou o Relatório n. 165/2019 (fls. 239-300), verificando- ao final, a incoerência de restrições.

Após a detida análise de toda a documentação acostada aos autos e o devido exame do referido relatório técnico, este Ministério Público de Contas destaca as seguintes conclusões a partir dos dados relativos aos pontos de controle realizados pela instrução.

1. Plano Diretor

Consoante já destacado na análise das Prestações de Contas de Prefeitos do exercício anterior, na realização da incumbência constitucional de defender a ordem jurídica e, mais precisamente, em sua missão de fiscal da execução da lei, este Ministério Público de Contas identificou¹ que considerável parcela dos Municípios catarinenses não cumpre determinação legal expressa do Estatuto da Cidade, em afronta, assim, a uma obrigação constitucionalmente prevista.

¹ A partir de estudo realizado no início de 2017.

Com efeito, no capítulo destinado à política urbana, a CRFB/88 consignou o seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Mais de uma década após tal deliberação do poder constituinte, finalmente pôs-se fim a uma arrastada tramitação legislativa com o advento da Lei n. 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, de cujo capítulo destinado ao plano diretor destacam-se as seguintes estipulações:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

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.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

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

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

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.

Analisando-se tais circunstâncias que tornam a elaboração do plano diretor obrigatória, observa-se tranquilamente que na esmagadora maioria dos Municípios do Estado de Santa Catarina já deveria ser constatada, há bastante tempo, a existência do relevante documento em questão, que pode ser considerado, aliás, como a principal ferramenta de participação popular nos destinos de uma localidade.

Neste contexto, a análise de cada processo de Prestação de Contas de Prefeito revela-se como oportunidade única na atividade de fiscalização do controle externo, mormente se considerando o teor do acima transcrito art. 40, § 1º, da Lei n. 10.257/01, que vincula o plano diretor às leis orçamentárias.

Muito pertinente, portanto, que esse Tribunal de Contas adote procedimentos para verificação do cumprimento do ideal de política urbana trazido no texto constitucional e materializado no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, elogia-se a inclusão da discussão em comento no relatório técnico da Diretoria de Controle dos Municípios a partir das análises das Prestações de Contas de Prefeitos do exercício anterior, o que representa um primeiro passo para uma ampla avaliação dessa Corte de Contas acerca do desenvolvimento urbano e da efetivação de políticas públicas traçadas como prioritárias em cada Município catarinense.

Em uma futura etapa, será imprescindível avaliar o cumprimento ou não do art. 41 da Lei n. 10.257/01, o que seria medida de vanguarda dessa Corte de Contas no sentido de *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*², *assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*³.

Enfim, no caso específico das contas ora apreciadas, destaca-se que o Município *não possui* plano diretor, em dissonância, portanto, ao art. 41 da Lei n. 10.257/01, conforme verificado na tramitação da Notificação Recomendatória n. MPC/GPCFC/129/2017⁴, razão pela qual este órgão ministerial acrescentará, na conclusão deste parecer, sugestão a fim de que esse Tribunal de Contas delibere pela recomendação ao Município para que adote os procedimentos necessários para a elaboração e aprovação do plano diretor, sem prejuízo da remessa de informações ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, consoante o disposto na parte final do presente parecer.

2. Gestão Orçamentária, Patrimonial e Financeira

Com relação à análise da gestão orçamentária do Município, destaca-se que o confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou em superávit de execução orçamentária.

No que tange à análise da gestão patrimonial e financeira do Município, observa-se que o confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício encerrado resulta em superávit financeiro, cumprindo-se, assim, o princípio do equilíbrio de caixa exigido pelo art. 48, alínea “b”, da Lei n. 4.320/64, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

² Art. 182, *caput*, *in fine*, da CRFB/88.

³ Art. 39 do Estatuto da Cidade.

⁴ O Município informou, em resposta à notificação recomendatória, que possui entendimento próprio no sentido de que o Plano Diretor somente é obrigatório para municipalidades com mais de 20 mil habitantes, o que não seria o caso de Santiago do Sul.

Por sua vez, salienta-se que, em relação ao exercício anterior, ocorreu variação financeira *positiva*.

Quanto à análise do resultado financeiro por especificação de fontes de recursos, com o objetivo de demonstrar o confronto entre os recursos financeiros e as respectivas obrigações financeiras separadas por vínculo de recurso, concluiu-se que o Poder Executivo Municipal apresentou situação *superavitária* - disponibilidade de caixa líquida - tanto com recursos vinculados como com recursos ordinários, em consonância, portanto, ao que determinam os arts. 8º e 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Limites

Normas constitucionais e legais estabelecem limites mínimos para aplicação de recursos nas áreas da Saúde e da Educação, assim como limites máximos para despesas com pessoal.

Na área da Saúde, observa-se que foi aplicado, em ações e serviços públicos de saúde para o exercício de 2018, percentual da receita com impostos, incluindo transferências, superior ao limite mínimo de 15% estipulado no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, à luz do art. 198 da CRFB/88.

Por seu turno, na área da Educação, observa-se que foi aplicado, em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2018, percentual da receita com impostos, incluindo transferências, superior ao limite mínimo de 25% estipulado no art. 212, *caput*, da CRFB/88.

Também na área da Educação, com relação ao FUNDEB, observa-se que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério para o exercício de 2018, percentual dos recursos oriundos do FUNDEB superior ao limite mínimo de 60% estipulado no art. 60, inciso XII, do ADCT, c/c o art. 22 da Lei n. 11.494/07.

Igualmente no que toca ao FUNDEB, observa-se que foi aplicado, em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica para o exercício de 2018, percentual dos recursos oriundos do FUNDEB superior ao limite mínimo de 95% estipulado no art. 21 da Lei n. 11.494/07.

Ainda quanto ao FUNDEB, observa-se que o Município *utilizou integralmente* o saldo do exercício anterior do fundo mediante a abertura de crédito adicional no 1º trimestre, cumprindo, portanto, o mandamento estipulado no art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07, o qual determina a abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício subsequente para a utilização do saldo remanescente do referido fundo.

Por sua vez, no que tange aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com pessoal no exercício de 2018, percentual inferior ao limite máximo de 60% estipulado no art. 169 da CRFB/88 e regulamentado pelo art. 19, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000.

Também com relação aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Poder Executivo do Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com seu pessoal no exercício de 2018, percentual inferior ao limite máximo de 54% estipulado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n. 101/2000.

Finalmente, ainda com relação aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Poder Legislativo do Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com seu pessoal no exercício de 2018, percentual inferior ao limite máximo de 6% estipulado no art. 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar n. 101/2000.

No presente caso, portanto, o cumprimento dos limites em questão pode ser sintetizado na seguinte tabela:

Limite:	Fundamento Legal:	Resultado :
Saúde: ações e serviços públicos de saúde	Art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012	Cumpriu
Educação: manutenção e desenvolvimento do ensino	Art. 212, <i>caput</i> , da CRFB/88	Cumpriu
FUNDEB: remuneração dos profissionais do magistério	Art. 22 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
FUNDEB: manutenção e desenvolvimento da educação básica	Art. 21 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
FUNDEB: saldo remanescente	Art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
Despesas com pessoal	Art. 19, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu
Despesas com pessoal (Executivo)	Art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu
Despesas com pessoal (Legislativo)	Art. 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu

4. Conselhos Municipais

Na análise das contas dos Prefeitos Municipais no exercício de 2018, a Diretoria de Controle dos Municípios continuou a análise mais detalhada do cumprimento da legislação federal que determina a criação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, e do Idoso, iniciativa esta que merece destaque diante da importância dos referidos Conselhos e também em virtude do advento da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, que confirmou a obrigatoriedade de remessa dos pareceres emitidos pelos aludidos Conselhos junto com as prestações de contas anuais dos Prefeitos.

No presente caso, os documentos⁵ acostados aos autos e as informações da área técnica demonstram que foram devidamente remetidos a esse Tribunal de Contas os Pareceres dos mencionados Conselhos, indicando a aprovação das respectivas contas, caracterizando o cumprimento do que dispõe o art. 7º, inciso III, e parágrafo único, incisos I a V, da Instrução Normativa n. TC-0020/2015.

5. Transparência da Gestão Fiscal

Consoante já exaustivamente destacado por este órgão ministerial na análise das Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, seguindo a tendência cada vez mais inexorável de produção e divulgação sistemática de informações da administração pública, as Leis Complementares n. 131/2009 e n. 156/2016 incrementaram a questão da transparência no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A referida Lei Complementar n. 131/2009 também dispôs sobre o prazo para a administração direta adequar-se a estas novas regras, ao incluir o art. 73-B na Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o Decreto n. 7.185/10 regulamentou as mencionadas inovações, estabelecendo um padrão mínimo de qualidade necessário para assegurar a tão almejada transparência da gestão fiscal.

No presente caso, de acordo com as informações prestadas pela Diretoria de Controle dos Municípios, a Unidade em comento *cumpriu* todas⁶ as regras estabelecidas pela nova legislação no que se refere à disponibilização, em meios eletrônicos, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em observância ao

5 Apesar de o Parecer do Conselho Municipal de Saúde (fls. 182-185) trazer a data de 18.04.2018, as informações nele contidas comprovam que se refere efetivamente ao exercício de 2018, de modo que muito provavelmente houve apenas erro de digitação da data, não importando em qualquer prejuízo à regularidade verificada.

6 A análise da "liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público" restou prejudicada.

disposto na Lei Complementar n. 101/2000, alterada pela Lei Complementar n. 131/2009, em conjunto com o Decreto n. 7.185/2010.

6. Políticas Públicas

Como novidade na análise dos processos de Prestações de Contas de Prefeitos do exercício de 2017, a Diretoria de Controle dos Municípios iniciou o monitoramento de políticas públicas relacionadas à saúde e à educação mediante a avaliação quantitativa de ações, de acordo com os ditames do Plano Nacional da Saúde (Pactuação Interfederativa 2017-2021 - Lei n. 8.080/90) e do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/14), acompanhamento que permaneceu sendo realizado nas ora analisadas contas relacionadas ao exercício de 2018.

No que se refere ao atual Plano Nacional de Saúde, elaborado de maneira conjunta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o período 2017-2021, a chamada Comissão Intergestores Tripartite definiu, a partir da Resolução n. 8/2016 do Ministério da Saúde, as diretrizes, os objetivos e as metas da saúde por meio de 23 indicadores, sendo que, diante da ausência de dados disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Saúde, a análise da área técnica restou prejudicada quanto aos indicadores aplicáveis para o exercício de 2018.

Por sua vez, quanto ao Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei n. 13.005/14 para o período de 10 anos - no formato de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias -, a Diretoria de Controle dos Municípios optou, na análise das contas de 2018, pelo monitoramento da Meta 1, relacionada à educação infantil, subdividida no atendimento em creches e em pré-escolas. Assim, a área técnica informou que o Município em questão está dentro do percentual mínimo previsto para a Meta 1 no que tange à taxa de atendimento em creche e está fora do percentual mínimo disposto para a Meta 1 com relação à taxa de atendimento em pré-escola.

Dessa maneira, esta representante ministerial sugere a expedição de recomendação à Unidade Gestora para que efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos de saúde avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais, de acordo com o disposto na conclusão deste parecer.

7. Restrições

Observa-se que não foram assinaladas irregularidades pela Diretoria de Controle dos Municípios.

Salienta-se, todavia, que, quanto à abordada impropriedade na questão do plano diretor, este órgão ministerial - além de sugerir a abertura de autos apartados para seu pormenorizado exame - encaminhará tal informação, ao final da apreciação das Prestações de Contas dos Prefeitos, por meio de Relatório Circunstanciado, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em atendimento ao previsto no item 2.1, alínea "c", do Termo de Cooperação Técnica n. 005/2016, celebrado entre aquele órgão e este Ministério Público de Contas, para ciência dos fatos e adoção das medidas que entender cabíveis.

8. Conclusão

Analisando todos os dados apresentados nestes autos em confronto com o disposto na Decisão Normativa n. TC-06/2008 tem-se que não foram apontadas ou verificadas impropriedades aptas a ensejar a rejeição das contas apresentadas.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

1. pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Santiago do Sul, relativas ao exercício de 2018;

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

3. pela **RECOMENDAÇÃO** para que o Município adote os procedimentos necessários para a elaboração e aprovação do plano diretor;

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

5. pela **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que a Unidade Gestora efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos de saúde e educação avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais, consoante o disposto no item 6 deste parecer;

6. pelas **RECOMENDAÇÕES** e **SOLICITAÇÃO** descritas na conclusão do relatório técnico.

Florianópolis, 11 de setembro de 2019.

Cibelly Farias
Procuradora