



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 1ª RELATORIA

9. VOTO Nº 30/2020-RELT1

9.1. Trago à apreciação os autos relativos às contas consolidadas do Município de Lizarda - TO, exercício de 2017, prestadas pela Sra. Suelene Lustosa Matos, Prefeita Municipal, encaminhadas a este Tribunal para fins de emissão de Parecer Prévio nos termos do artigo 1º, I da Lei Estadual nº 1.284/2001, visando o julgamento das contas pela Câmara Municipal.

9.2. Conforme o artigo 103 da Lei Estadual nº 1.284/2001, c/c art. 28 do Regimento Interno, o Parecer Prévio consistirá em *apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.*

9.3. O artigo 32 do Regimento Interno dispõe que o Projeto de Parecer Prévio, a ser elaborado pelo Relator, fará remissão à análise geral e fundamentada do relatório técnico, o qual dispõe de forma detalhada sobre os principais aspectos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Município, bem como sobre a observância às normas constitucionais e legais na execução do orçamento público municipal.

9.4. Deste modo, apresento a seguir os aspectos que considero mais relevantes, fazendo remissão à análise constante do relatório técnico, destacadamente sobre a observância aos limites constitucionais e legais, e sobre os resultados alcançados pelo Município na área da educação, de modo a subsidiar o acompanhamento da evolução dos indicadores de oferta e qualidade da educação pública de competência do Município (matrículas, IDEB, dentre outros), no período do mandato 2017/2020, tendo em vista o disposto nos artigos 208, I, IV^[1] e art. 212, §3º^[2] da Constituição Federal e na Lei nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional da Educação.

9.5. Tais aspectos constantes do relatório técnico, com os devidos acréscimos que entendo necessários para melhor fundamentar meu voto e Projeto de Parecer Prévio, estão alinhados ao disposto no artigo 30, incisos I a III^[3] do Regimento Interno, oportunizando o fornecimento de algumas informações sobre o reflexo da administração financeira e orçamentaria municipal no desenvolvimento do Município.

9.6. Dos Limites Constitucionais e Legais:

9.6.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

9.6.1.1 O Município aplicou na **manutenção e no desenvolvimento do ensino** o equivalente a **28,43%** do total da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente das transferências estadual e federal, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, conforme apurado pelo Sistema Integrado de Controle e auditoria Pública e item 10.1 do relatório técnico.

Receita Base de Cálculo: R\$ 8.230.574,53

Aplicação	Valor Aplicado	% Aplicado	Limite Mínimo %	Situação
Ensino	2.339.565,14	28,43%	25%	Regular

9.6.1.2. O valor acima mencionado, referente às despesas efetuadas com recursos oriundos de impostos e transferências (consideradas para fins de apuração do cumprimento do limite constitucional), quando adicionadas àquelas financiadas com recursos de outras fontes (salário educação e outras) aplicadas na educação, evidencia que o Município efetuou despesas no montante total de R\$ 2.516.885,79 (dois milhões, quinhentos e dezesseis mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e setenta e nove centavos), conforme Quadro 41 do relatório técnico (item 10.1). Ao confrontar o referido valor com o quantitativo de alunos matriculados na educação básica da Rede Pública no ano de 2017, total de 432 alunos, apura-se uma média de custo anual por aluno de R\$ 5.826,12 (cinco mil, oitocentos e vinte e seis reais e doze centavos), ou seja, R\$ 485,51 (quatrocentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e um centavos), mensal.

9.6.1.3 Referido valor anual por aluno é bem superior ao valor mínimo nacional por aluno definido para o ano de 2017 no artigo 3º^[4] da Portaria Interministerial nº 08, de 26 de dezembro de 2016, emitida pelo Ministério da Educação e da Fazenda, qual seja, R\$ 2.875,03 (dois mil, oitocentos e setenta e cinco reais e três centavos).

9.6.1.4. Quanto aos programas e ações de governo executados pelo Município na área da educação destaca-se no quadro 10 (item 4.2 do relatório técnico) os Programas 0605 – *Atividades do FUNDEB*, no qual foi executado o montante total de R\$ 1.862.797,18, (um milhão, oitocentos e sessenta e dois mil, setecentos e noventa e sete reais e dezoito centavos), e 0604 – *Transporte Escolar*, no qual foi executado o montante total de R\$ 455.000,00 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil reais).

9.6.1.5. Entretanto, não constam dos autos informações acerca das metas físicas e indicadores previstos e alcançados com a execução orçamentária e financeira no exercício, conforme item 3 “g” do relatório técnico (seja na Lei Orçamentária ou no Relatório de Gestão, ambos integrantes destas contas). Nesse sentido, conforme proposto pela equipe técnica nos itens 3, “g” e “h” e 10.1 “I” do Relatório técnico, deve ser emitida **recomendação** ao Município no sentido de que os instrumentos de planejamento contenham as metas físicas e indicadores de modo a possibilitar o acompanhamento e controle dos resultados da gestão, com o devido registro no Relatório do Órgão Central de Controle Interno conforme exigido no artigo 3º, XIV “b”, “d” e “i” da Instrução Normativa nº 02/2019 (a partir das contas de 2019).

9.6.1.6. Nesse sentido, considerando que é imprescindível o monitoramento local do cumprimento das metas dos programas e ações de governo, o Município deve ser **alertado**, com fundamento no artigo 59, IV da LC nº 101/2000 que a falha no planejamento ou a ausência de acompanhamento e análise da eficiência, efetividade e custo-benefício das políticas públicas do Município pode comprometer os resultados dos programas de governo, neles incluídas as ações do Plano Municipal de Educação aprovado por lei municipal, prejudicando a entrega do resultado almejado pela sociedade e resultando em baixo retorno dos impostos pagos pelos cidadãos.

9.6.1.6.1. Informações sobre indicadores da educação do Município

9.6.1.6.1.1 Não obstante a ausência de informações sobre os indicadores de resultados dos programas de governo do Município, extrai-se do item 10.1 do relatório técnico alguns indicadores que permitem acompanhar a evolução do Município no que se refere à qualidade do ensino oferecido na rede municipal (IDEB) e à oferta ou acesso à educação infantil e ensino fundamental, de competência do Município (número de matrículas), conforme destacamos a seguir.

9.6.1.6.1.2 Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP, a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

9.6.1.6.1.3. Conforme consulta ao site do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, e Quadro 42 do relatório técnico (item 10.1), a Meta do IDEB projetada para

2015 no município de Lizarda-TO, considerando os anos iniciais do ensino fundamental foi 3,8, tendo sido atingido o resultado de 3,8. **Para 2017 a Meta Nacional foi a nota 5,5** fixada na Lei nº 13.005.2014 – Plano Nacional de Educação (Meta 7) para os anos iniciais do ensino fundamental, e o Município alcançou a **nota 4,2** (conforme dados publicados no site do INEP, em consulta efetuada no link, <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=10755723> em 13.02.2020), ou seja, abaixo da meta estabelecida na Lei. Deste modo, o Município embora tenha evoluído em relação ao biênio anterior, **não atingiu** a meta nacional de 2017 estabelecida no PNE quanto à **qualidade** do ensino ofertado.

9.6.1.6.1.4. No que se refere à quantidade de matrículas ofertada pelo Município na educação infantil e ensino fundamental, os dados constantes do relatório técnico (quadro 41), indicam um total de 432 matrículas na rede pública municipal de ensino em 2017, não permitindo concluir se tal quantitativo atende ao oferecimento da educação obrigatória e gratuita a partir dos 4 (quatro) anos, cuja meta nacional é a **Universalização** conforme determinam os artigos 208, I, IV^[5] e art. 212, §3º^[6] da Constituição Federal e Meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014).

9.6.1.6.1.5. Não obstante, **a título informativo e para fins de acompanhamento nos anos finais do mandato 2017/2020** (pois não foi objeto da instrução destes autos), o Relatório do IEGM 2017 (evento 2 do processo nº 11.021/2018) evidencia que de acordo com os dados constantes no Sistema TC/EDUCA (Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação, desenvolvido pelo TCE/MG em parceria com o IRB/ATRICON), em 2017 o Município de Lizarda-TO não atingiu a Meta 1.A. do Plano Nacional de Educação, qual seja: *Universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.*

9.6.1.6.1.6. Faz-se oportuno destacar que a Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional da Educação), estabeleceu várias metas visando a **garantia do direito de acesso à educação básica com qualidade** nos termos da Constituição Federal, as quais devem ser objeto de acompanhamento tanto pelo Município, quanto pelo controle social e controle externo, destacando-se, em âmbito municipal:

- a. **Meta 1: universalizar**, até 2016, a **educação infantil na pré-escola** para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE;
- b. **Meta 2: universalizar o ensino fundamental** de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
- c. **Meta 5: alfabetizar** todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental;
- d. **Meta 6: oferecer educação em tempo integral** em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica;
- e. **Meta 7: fomentar a qualidade** da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ens. Fundamental	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do Ensino Fundamental	5,0	5,2	5,5

9.6.1.6.1.7. Dentre as diversas estratégias estabelecidas no PNE para atendimento da Meta 7 (qualidade do ensino) por parte do Município, destacam-se as estratégias 7.13, 7.17, 7.18 e 7.20 relativas ao transporte escolar, bem como alimentação, material escolar e melhoria da estrutura física das escolas públicas, tudo de modo a contribuir para a melhoria no acesso à educação, ao combate à evasão escolar e em consequência, na evolução do IDEB.

7.13) garantir **transporte gratuito** para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, (...), visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;

7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de **material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde**;

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;

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**;

9.6.1.6.1.8. Nesse sentido é oportuno destacar que compete aos Tribunais de Contas fiscalizar a aplicação do limite mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da CF), bem como o alcance das diretrizes e metas estabelecidas nos incisos I a III do artigo 214^[7] da CF, e das Metas e estratégias da Lei nº 13.005/2014.

9.6.1.6.1.9. Deste modo, a fiscalização deste Tribunal abrangerá também o aspecto da efetividade do investimento público em educação, acompanhando-se os resultados quanto à universalização do atendimento escolar e à melhoria da qualidade do ensino, conforme previsto nos artigos 206, 208, 212 e 214, ambos da CF/88, Lei nº 13.005/2014 e na Resolução ATRICON nº 03/2015, que estabeleceu as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Controle Externo dos recursos públicos destinados à Educação”, da qual se extrai:

(...)

2. O controle externo da educação abrangerá não apenas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, mas também avaliará, quantitativa e qualitativamente, a evolução de cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE, em seus aspectos de governança, tempestividade e operacionais, de modo a assegurar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

(...)

9.6.1.6.1.10. Assim, considerando que o acompanhamento do PNE está estabelecido no Planejamento Estratégico e nos Planos de Fiscalização aprovados anualmente por este Tribunal, e considerando as determinações dos artigos 7º, §§1º e 3º, e art. 10, ambos da Lei nº 13.005/2014 (transcritos a seguir), o Município deve ser **cientificado** de que o Tribunal vem acompanhando a evolução do cumprimento das metas nos anos finais do mandato 2017/2020, por meio das contas anuais e outros instrumentos de fiscalização, em especial as Metas 1, 7 e 18 do Plano Nacional de Educação (e estratégias mencionadas nos itens 9.6.1.6.1.3 a 9.6.1.6.1.8 e 9.6.2 deste Voto), e artigos 7º e 10 do PNE:

“(…)

Art. 7º (...).

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito **Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.**

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão **mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.**

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.**”

9.6.1.6.1.11. A evolução observada na fiscalização do cumprimento das metas poderá influenciar na análise do cumprimento dos dispositivos constitucionais da educação nas contas consolidadas relativas aos exercícios de 2019 e 2020, sem prejuízo da decisão a ser emitida nas contas anuais dos ordenadores de despesas e/ou outros processos de fiscalização.

9.6.2. Aplicação dos recursos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

9.6.2.1. O Município contribuiu para a formação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB) com o montante de R\$ 1.441.786,97 (um milhão, quatrocentos e quarenta e um reais, setecentos e oitenta e seis reais e noventa e sete centavos), enquanto a receita oriunda das transferências do FUNDEB totalizou R\$ 1.530.254,40 (um milhão, quinhentos e trinta mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e quarenta centavos), demonstrando que o Município arrecada mais que o valor da contribuição ao Fundo, conforme linhas 10 a 12 do Anexo 8 do RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária que integra as contas.

9.6.2.2. Conforme item 10.3 do Relatório técnico, as Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica realizadas com recursos do FUNDEB totalizam R\$ 1.520.929,15 (um milhão, quinhentos e vinte mil, novecentos e vinte e nove reais e quinze centavos) evidenciando que 98,80% do valor arrecadado (transferências do FUNDEB adicionado da receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB) que totalizou R\$ 1.539.359,69 (um milhão, quinhentos e trinta e nove mil, trezentos e cinquenta e nove reais e sessenta e nove centavos) foi utilizado no exercício em que lhe foi creditado, atendendo ao disposto no art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

9.6.2.3. Conforme mencionado no item 10.3 do Relatório, Conforme Parecer do Conselho do FUNDEB encaminhado junto às presentes contas, o Conselho se manifestou pela Aprovação das contas, referente ao exercício de 2017.

9.6.2.4. Do total do valor da receita anual do FUNDEB, o Município destinou **66,13%** à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (item 10.2 do relatório técnico), **cumprindo** o limite mínimo fixado de 60% estabelecido no artigo 60, inciso XII do ADCT/CF e 22 da Lei nº 11.494/2007), conforme segue:

Receita FUNDEB	Valor Aplicado	% Aplicado	Limite Mínimo %	Situação
R\$ 1.539.359,69	R\$ 1.018.023,58	66,13%	60	Regular

9.6.2.5. Outrossim, não há elementos na instrução dos autos que possam aferir quais as medidas vêm sendo adotadas ou se os recursos do FUNDEB foram destinados a ações que visem assegurar o cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação direcionadas aos profissionais da educação, com destaque as metas 15, 18 e estratégia 18.1, quais sejam:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência do PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégia 18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos

respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

9.6.2.6. Tais metas e estratégias cujo para implementação já se encontram vencidos, devem ser cumpridas pelo Município, cujo acompanhamento também compete a este TCE/TO, conforme mencionado no item 9.6.1 deste Voto.

9.6.3 ASPS – Ações e Serviços Públicos em Saúde:

9.6.3.1 No que se refere à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, conforme item 10.4 do relatório técnico e apuração pelo Sistema Integrado de Controle e auditoria Pública o Município aplicou o equivalente a **18,87%** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158, alínea “b” do inciso I e §3º do artigo 159, todos do artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece o mínimo de 15% de gasto com Saúde (ADCT da CF):

Receita Base R\$	Valor Aplicado	% Aplicado	Limite Mínimo %	Situação
R\$ 7.703.741,97	1.453.700,52	18,87%	15	Regular

9.6.3.2. O total das despesas com ações e serviços públicos de saúde, incluídas as despesas custeadas com outros recursos destinados à saúde, totalizou R\$ 2.244.363,85 (dois milhões, duzentos e quarenta e quatro mil, trezentos e sessenta e três reais e oitenta e cinco centavos), que confrontado com o total da população do município de 3.731 habitantes, conforme o Censo de 2010, demonstra que o valor aplicado em saúde por habitante em 2017 foi de R\$ 601,54 (seiscentos e um reais e cinquenta e quatro centavos).

9.6.3.3. Integra os presentes Parecer do Conselho Municipal de Saúde, por intermédio da qual o Conselho Municipal de Saúde do Município de Lizarda – TO concluiu pela Aprovação das contas do exercício de 2017.

9.6.3.4. Conforme item 10.4 “k” os valores apurados meio do SICAP divergem dos dados informados pelo Município por meio do sistema SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde.

9.6.4 Limite constitucional de repasse ao Poder Legislativo

9.6.4.1 O Poder Executivo repassou para o Poder Legislativo o valor de R\$ 575.114,18 (quinhentos e setenta e cinco mil, cento e quatorze reais e dezoito centavos) conforme item 10.5 do relatório técnico, o correspondente a **7%** da receita base referente ao exercício do ano de 2016, cumprindo o limite máximo de 7,00% estabelecido no art. 29-A da CF (art. 29-A, § 2º, inc. I CF).

Receita Base (R\$)	Limite Máximo	Valor (R\$)	Repasse (R\$)	% sobre a Rec. Base	Repasse a Maior	Situação
8.215.883,37	7%	575.111,84	575.114,18	7%	0,00%	Regular

9.6.5 Despesa com Pessoal

9.6.5.1 Conforme preconizado no artigo 169 da Constituição Federal a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (LC nº 101/2000), os Gastos de Pessoal e Encargos Sociais dos Municípios não poderão exceder a 60% da receita corrente líquida.

9.6.5.2. Conforme item 9.2 do Relatório de Análise, a despesa total com pessoal do Município de Lizarda - TO foi de R\$ 4.889.275,34 (quatro milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, duzentos e setenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), o equivalente a 50,30% da Receita Corrente Líquida de R\$ 9.720.680,50 (nove milhões, setecentos e vinte mil, seiscentos e oitenta reais e cinquenta centavos), sendo atingido o percentual de 46,53% pelo Poder Executivo e 3,75% pelo Poder Legislativo.

9.6.6. Contribuição Patronal

9.6.6.1. A alíquota de *Contribuição Patronal* ao Regime de Previdência apurada no item 9.3 do Relatório Técnico levou à conclusão de que não houve atendimento ao limite de 20% do valor da despesa com remuneração considerada no cálculo, evidenciando o descumprimento do art. 22, inciso I da Lei nº 8.212/1991. Nos termos do Relatório, o total das despesas com remuneração de R\$ 3.873.678,21 (três milhões, oitocentos e setenta e três mil, seiscentos e setenta e oito reais e vinte e um centavos), e o valor das despesas com contribuição patronal de R\$ 650.205,19 (seiscentos e cinquenta mil, duzentos e cinco reais e dezenove centavos), ambos identificados no Quadro 37 (item 9.3 do relatório técnico), levou a concluir que a contribuição patronal é equivalente a 16,79% da base de cálculo.

9.6.6.2. A respeito da Contribuição Patronal os responsáveis apresentaram alegações de defesa via Expediente nº 14193/2019 (evento 34). Nas justificativas apresentadas (fls. 17/18 do doc. 1812761/2019 – evento 20) os responsáveis alegam, em síntese que do total das remunerações consideradas na base de cálculo para apuração da contribuição previdenciária ao INSS devem ser desconsiderados os valores pagos aos servidores vinculados ao Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins – IGEPREV no montante total de R\$ 381.195,78, o qual é composto pelo pagamento do subsídio da Prefeita Municipal de R\$ 120.000,00 (Anexo II), e dos salários dos profissionais da área da saúde cedidos ao município, sendo vencimentos do médico de R\$ 233.000,00 (Anexo III), enfermeiras no total de R\$ 28.195,78 (Anexos IV e V). Também solicitam que seja desconsiderada da base de cálculo os valores referentes as férias pagas no período no valor de R\$ 42.829,05 (Anexo I), e adicionados ao total das contribuições previdenciárias do período o valor referente ao mês de dezembro/2017 reconhecido/empenhado apenas em janeiro/2018 de R\$ 69.431,67 (anexo VI), e referente ao parcelamento realizado de R\$ 25.111,46 (Anexo VII).

9.6.6.3. Quanto as justificativas referentes a contribuição patronal do mês de dezembro/2017 reconhecido/empenhado somente em janeiro/2018 pontuo a necessidade de reconhecimento das despesas pelo regime de competência, e acolho as justificativas apresentadas para fins de integrar o cálculo da contribuição do período, não obstante a classificação orçamentária da despesa, considerando que tal fato se confirma nos empenhos/credores evidenciados em consulta ao sistema Sicap/Contábil (exercício de 2018):

Uni. Gestora	Exercício	Data	Número Empenho	Inscrição (a)	Liquidação	Pagamento (d)	Histórico
02070571000128 - PREFEITURA MUNICIPAL DE LIZARDA'	2018'	20/01/2018'	2018000018477'	64.307,26	64.307,26	64.307,26	RECOLHIMENTO DE INSS PARTE PATRONAL DE FUNCIONARIOS LOTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE LIZARDA, REFERENTE AO MES DE DEZEMBRO2017.

Fonte: Consulta ao Sistema Sicap/Contábil_1ª remessa de 2018

9.6.6.4. No caso do parcelamento indicado no valor de R\$ 25.111,46, destaco que mesmo em caso de parcelamento as despesas incorridas no período devem ser registradas pelo regime de competência e compor o total da contribuição patronal do período, razão pela qual deixo de considerar referido valor para fins de apuração da contribuição patronal do período.

9.6.6.5. Em análise as justificativas/documentos apresentados, entende-se que devem ser consideradas as informações prestadas referentes aos servidores vinculados ao IGEPREV-TO e atinentes às férias pagas no período. Considerando tais informações apura-se um percentual de **contribuição equivalente a 20,38%** das remunerações do período, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Total das Remunerações (1)	3.873.678,21
1.1 Vencimentos e Vantagens Fixas -Pessoal Civil	3.135.473,53
1.2 Contratos Temporários	738.204,68
Deduções das Remunerações (2)	(424.024,83)
2.1 Férias Indenizadas (Expediente nº 14193/2019)	42.829,05
2.2 Remuneração do Servidores Vinculados ao RPPS (Expediente nº 14193/2019)	381.195,78
Base de Cálculo da Contribuição do Regime Geral (3) = (1) - (2)	3.449.653,38
Valor da Contribuição Patronal (4) = (3) x (20%)	689.930,67
Despesas Liquidadas na natureza 3.1.90.13 Contribuição Patronal Credor INSS EM 2017 (5) ^[8]	638.783,52
Contribuição Patronal do mês de dezembro/2017 paga em janeiro de 2018 (Expediente nº 14193/2019 e consulta ao Sicap/Contábil 2018) (6)	64.307,26
Contribuição do Período (7) = (5) + (6)	703.090,78
Percentual Apurado da Contribuição Patronal (8) = (7) / (3) x 100	20,38

Fonte: Expediente e-contas nº 14193/2019; Relatório de Análise de Prestação de Contas nº 118/2019 e Consulta ao Sicap/Contábil 2018.

9.6.6.6. Assim, considero as justificativas suficientes para afastar a irregularidade, vez que a Lei nº 8.212/1991 estabeleceu o percentual mínimo de 20% para a contribuição patronal a cargo do empregador, e que restou comprovado que o Poder Executivo de Lizarda – TO atingiu o percentual de 20,38% da despesa base de cálculo do período.

9.6.6.7. Por fim, recomendo à gestora da Prefeitura de Lizarda – TO adoção de providências para que as despesas sejam reconhecidas pelo Regime de Competência, e registradas de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao setor público e demais dispositivos do TCE/TO, segregando as remunerações de Servidores e as respectivas Contribuições Patronais por Regime de Previdência, de modo a evitar distorções entre o cálculo do sistema Sicap/Contábil e Relatório de Análise de Contas com os dados/apurações do município.

9.7. Dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial

9.7.1. A análise acerca do planejamento e execução orçamentária do Município no exercício está evidenciada nos itens 3 a 5.1 do Relatório Técnico, do qual se destaca que o Município atendeu aos limites de abertura de créditos adicionais suplementares estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (item 4.4), e que o Balanço Orçamentário evidencia uma receita arrecadada no exercício no valor de R\$ 10.226.470,50, e que as despesas executadas totalizaram R\$ 9.047.724,23 (item 5.1).

9.7.2. O confronto entre as receitas e despesas executadas resulta num Superávit Orçamentário no montante de R\$ 1.178.746,27 (um milhão, cento e setenta e oito mil, setecentos e quarenta e seis reais e vinte e sete centavos), demonstrando equilíbrio entre receita e despesa no exercício.

9.7.3. Ainda quanto à gestão orçamentária, destaca-se o mencionado no item 9.6.1.5 deste Voto, pois as contas não evidenciam o confronto entre as metas físicas e indicadores previstos e alcançados com a execução orçamentária e financeira no exercício. Nesse sentido, conforme proposto pela equipe técnica nos itens 3, “g” e “h” e 10.1 “1” do Relatório técnico, deve ser emitida **recomendação** ao Município no sentido de que os instrumentos de planejamento contenham as metas físicas e indicadores de modo a possibilitar o acompanhamento e controle dos resultados da gestão, e que tais resultados sejam evidenciados nas contas no Relatório do Órgão Central de Controle Interno conforme exigido no artigo 3º, XIV “b”, “d” e “i” da Instrução Normativa nº 02/2019 (a partir das contas de 2019).

9.7.4. A partir do acompanhamento do cumprimento e evolução das metas municipais, será oportunizado que a própria administração e órgãos de controle social e externo efetuem a avaliação da efetividade dos planos e programas/políticas de Governo, proporcionando maior transparência e retorno efetivo à população local.

9.7.5. Quanto ao exame da gestão financeira e patrimonial (itens 6 a 8 do relatório técnico), destaca-se que a análise preliminar apurou superávit financeiro no valor de R\$ 3.203.744,83, considerando Ativo Financeiro de R\$ 3.392.068,77, e o Passivo Financeiro de R\$ 188.323,94 (item 7.2.5, quadro 29). Contudo, conforme pontuado no item 7.1.1 do Relatório de Análise do total evidenciado no Ativo Financeiro (R\$ 3.392.068,77), o valor de R\$ 1.940.279,20, é referente a Créditos por Danos ao Patrimônio, o qual deixo de considerar para fins de apuração do resultado financeiro do exercício. Assim, resta apurado um Superávit Financeiro no exercício no montante de R\$ 1.451.789,57 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e um mil, setecentos e oitenta e nove reais e cinquenta e sete centavos).

9.8 Impropropriedades apuradas nas contas

9.8.1. Consolidando os aspectos destacados na instrução e ao longo deste voto, foram apontadas algumas inconsistências ou impropropriedades cujas alegações de defesa podem ser acolhidas, razão por que acompanho parcialmente a análise realizada pela equipe técnica constante do Relatório de Análise de Defesa nº 234/2019 (evento 29) de modo a acolher as justificativas e/ou ressaltar os itens a seguir mencionados, sem prejuízo da recomendação aos responsáveis que adotem as medidas necessárias para que as impropropriedades não voltem a ocorrer, quais sejam:

- a. Divergência de R\$ 40.000,00, entre os valores evidenciados no Balanço Orçamentário a título de Previsão e Dotação Inicial, vez que nos termos das justificativas (fls. 6 do Doc. 1813977/2019 – evento 27), a diferença decorreu da alteração no orçamento do Poder Legislativo (Lei Municipal nº 108/2017 – Anexo I), e que a Câmara Municipal utilizou o valor equivocado no orçamento gerando a diferença na consolidação.
- b. Divergência de R\$ 604.431,87, entre os valores evidenciados no Balanço Orçamentário a título de Previsão Atualizada (12.100.000,00) e Dotação Atualizada (R\$ 12.704.431,87, vez que nos termos das justificativas (fls. 6/7 do Doc. 1813977/2019 – evento 27), trata-se de suplementação por excesso de arrecadação, conforme demonstrativo dos Créditos Adicionais.
- c. A respeito da ausência de Registro de Créditos Tributários a Receber (item 7.1.2.1 do relatório de análise), considerando que a arrecadação de tributos de competência do município representou 177,20% da previsão, o que demonstra arrecadação de tributos por parte do município, conforme item 3.2.1.1 do Relatório de Análise. Assim, recomenda-se à atual gestora, inclusive em razão das justificativas apresentadas no Doc. 1813977/2019 – evento 27, que caso ainda pendentes de implementação, atenda as disposições constantes nos arts. 11, 13 e 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 39 da Lei 4.320/64, e as disposições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP acerca dos procedimentos contábeis para registro e controle dos Créditos Tributários (inscrição, atualização, reclassificação, ajuste para perdas), e concernentes à sua gestão administrativa e judicial;
- d. Quanto ao déficit financeiro evidenciado nas fontes de recursos: 0020 - Recursos do MDE (R\$ -21.630,49); 0040 - Recursos do ASPS (R\$ -105,18), item 7.2.7 do relatório,

que sejam adotadas medidas visando a correta classificação das despesas por fonte de recurso conforme Portaria/TCE/TO nº 914/2018 (e alterações);

- e. Divergência entre os índices de saúde informados via SIOPS e os apurados por meio do SICAP/Contábil (item 10.4 “k”), sendo mantido o percentual de aplicação de recursos em Saúde apurado pelo sistema SICAP/Contábil;
- f. Registro na rubrica “Créditos por Danos ao Patrimônio” no valor de R\$ 1.941.104,70, considerando que referido valor foi desconsiderado para fins de apuração do resultado financeiro do exercício (item 9.7.5 do voto), e que os responsáveis apresentaram documentos/justificativas (fls. 7 do Doc. 1813977/2019 – evento 27) demonstrando tratar-se de recursos em espécie contabilizados e não localizados quando da saída de ex-gestores, lançados na responsabilidade dos ex-gestores da Prefeitura e do Fundo Municipal de Saúde, conforme Representação junto ao Ministério Público para ressarcimento aos cofres públicos mediante Processo nº 006009 (Anexo III).
- g. Divergência de R\$ 30,52, entre os valores registrados no Anexo 10 a título de ITR (R\$ 144.026,30) e os registrados no site do Banco do Brasil (R\$ 143.995,78), considerando tratar-se de registro a maior na contabilidade do município, o que indica falhas nos registros contábeis, sendo que tal diferença não apresenta materialidade a ponto de impactar nos resultados do período e demonstrativos contábeis.
- h. Quanto a falta de planejamento da entidade relacionado ao saldo evidenciado na conta de estoques ao final do exercício (Item 7.1.2.2 “b” do relatório), concluiu pela ressalva do apontamento por não interferir de forma significativa no contexto das contas, com emissão de recomendação aos responsáveis para que aprimorem o planejamento relacionado às aquisições de bens e serviços de modo a garantir a continuidade das atividades no âmbito da entidade.

9.9 CONCLUSÕES:

9.9.1 De todo o exposto, restou constatado que foram atendidos os dispositivos constitucionais e legais considerados prioritários pelo Tribunal para fins de emissão de Parecer Prévio, e que nos termos do item 9.8 deste Voto foram apuradas impropriedades insuficientes para concluir pela rejeição das contas, pois foram apurados os seguintes pontos:

- a) O cumprimento do limite mínimo de 25% dos recursos de impostos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal;
- b) O cumprimento do limite mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB com remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo o disposto no artigo 60, XII do ADCT da Constituição Federal e art. 22 da Lei nº 11.494/2007;
- c) O cumprimento do limite mínimo de 15% dos recursos de impostos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, cumprindo o artigo 7º da LC nº 141/2012;
- d) O cumprimento do limite máximo de 54% de despesa total com pessoal do Poder Executivo em relação à Receita Corrente Líquida, estabelecido nos artigos 19, III e 20, III “b” da LC nº 101/2000;
- f) Apuração de superávit orçamentário e financeiro, evidenciando o equilíbrio entre as disponibilidades e as obrigações financeiras assumidas pelo Município;
- g) Contribuição patronal ao Regime Geral de Previdência Social equivalente a 20,38% das remunerações do período (item 9.6.6.5 do Voto), evidenciando o cumprimento do disposto no art. 22, inciso I da Lei nº 8.212/1991.

9.9.2. Deste modo, divirjo dos Pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas, e VOTO para que este Tribunal decida no sentido de:

I – Emitir Parecer Prévio pela APROVAÇÃO das Contas Anuais Consolidadas do Município de Lizarda - TO, referentes ao exercício financeiro de 2017, prestadas pela Chefe do Poder Executivo Municipal, Sra. Suelene Lustosa Matos, nos termos do inciso I do artigo 1º e inciso III do artigo 10, ambos da Lei nº 1284, de 17 de dezembro de 2001 e artigo 28 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, ressalvando-se as impropriedades apontadas no item 9.8.1 do Voto;

II - **Recomendar** a gestora que adote as medidas junto aos departamentos competentes visando que as impropriedades ressalvadas nas presentes contas não voltem a ocorrer, com destaque:

- a. Que os instrumentos de planejamento contenham as metas físicas e indicadores de modo a possibilitar o acompanhamento e controle dos resultados da gestão, com destaque aos programas e ações na área da educação visando o cumprimento do Plano Nacional e Municipal de Educação, e que tais resultados sejam evidenciados nas contas no Relatório do Órgão Central de Controle Interno conforme exigido no artigo 3º, XIV “b”, “d” e “i” da Instrução Normativa nº 02/2019 (a partir das contas de 2019), conforme itens 9.6.1.4 e 9.7.4 do Voto;
- b. Que o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual do Município sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional e Municipal de Educação, a fim de viabilizar sua plena execução, em atendimento ao disposto no artigo 10 da Lei nº 13.005/2014 (item 9.6.1.6.10 do Voto);
- c. adoção de providências para que as despesas sejam reconhecidas pelo Regime de Competência, e registradas de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao setor público e demais dispositivos do TCE/TO, segregando as remunerações de Servidores e as respectivas Contribuições Patronais por Regime de Previdência, de modo a evitar distorções entre o cálculo do sistema Sicap/Contábil e Relatório de Análise de Contas com os dados/apurações do município, conforme item 9.6.6.7 do Voto.
- d. Sejam observadas as demais recomendações constantes no item 9.8.1 do Voto e item 12 do Relatório de Técnico (evento 6);

III - **Cientificar a Prefeito Municipal e a Secretária Municipal de Educação** que o Tribunal vem acompanhando a evolução do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e Plano Municipal de Educação no últimos anos do período de 2017/2020, por meio das contas anuais e outros instrumentos de fiscalização, em especial as Metas 1, 7 e 18 do Plano Nacional de Educação, conforme previsto no Planejamento Estratégico TCE/TO e Planos de Fiscalização aprovados anualmente por este Tribunal (item 9.6.1.6.10 do Voto);

IV – Alertar a Prefeito Municipal, com fundamento no artigo 59, IV da LC nº 101/2000, que a falha no planejamento ou a ausência de acompanhamento e análise da eficiência, efetividade e custo-benefício das políticas públicas do Município pode comprometer os resultados dos programas de governo, neles incluídas as ações do Plano Municipal de Educação aprovado por lei municipal, podendo prejudicar a entrega do resultado almejado pela sociedade e resultar em baixo retorno dos impostos pagos pelos cidadãos (item 9.6.1.6, 9.6.2.5 e 9.6.2.6 do Voto);

V - Esclarecer que esta decisão não elide a competência desta Corte de Contas ao julgamento individualizado, quando do exame dos atos dos responsáveis enquanto ordenadores de despesas;

VI - Determinar o encaminhamento de ciência da decisão, a Sra. Suelene Lustosa Matos, gestora, ao Procurador constituído nos autos, senhor Renan Albernaz de Souza – OAB/TO nº 5365, e ao Secretário de Educação do Município, para conhecimento, esclarecendo-se que o referido processo permanecerá no Tribunal até esgotar o prazo para apresentação de pedido de reexame, na forma do disposto no artigo 33 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

VII - Determinar a publicação deste Parecer Prévio no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, na conformidade do art. 341, §3º do Regimento Interno, para que surta os efeitos legais;

VIII - Após, expirado o prazo recursal, sejam os autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral, para as providências de mister, bem como a remessa dos autos à Câmara Municipal de Lizarda - TO, para as providências quanto ao julgamento que lhes compete.

IX - Esclarecer à Câmara Municipal que, nos termos do artigo 107 da Lei Orgânica desta Casa, deverá ser encaminhada cópia do ato de julgamento das contas, pela Câmara Municipal a esta Corte.

[1] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[2] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará **prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.**

[3] Art. 30 – O relatório técnico conterá informações sobre:

I – a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais;

II – o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

III – o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social do Município

[4] Art. 2o O valor anual mínimo nacional por aluno, em observância ao disposto no art. 4o, §§ 1o e 2o, e no art. 15, IV, da Lei no 11.494, de 2007, fica definido em R\$ 2.875,03 (dois mil, oitocentos e setenta e cinco reais e três centavos), previsto para o exercício de 2017.

[5] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a **garantia de:**

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[6] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará **prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.**

[7] 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;

[8] Para fins de apuração da Contribuição ao Patronal ao Instituto Nacional de Seguro Social foram desconsiderados os empenhos no valor total de R\$ 11.421,67 que apresentavam como Credor o Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins – IGEPREV, conforme consulta ao arquivo empenhos/credores da 8ª Remessa do Sistema Sicap/Contábil.



Documento assinado eletronicamente por:

MANOEL PIRES DOS SANTOS, CONSELHEIRO (A), em 19/05/2020 às 10:42:16, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tce.to.gov.br/valida/econtas> informando o código verificador **54439** e o código CRC **A1C9A61**

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.
Fone:(63) 3232-5800 - e-mail tce@tce.to.gov.br