TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO Nº: 216723/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES
INTERESSADO: JAELSON RAMALHO MATTA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 240/23 - Segunda Câmara

Prestação de contas do prefeito municipal. Município de Bandeirantes. Exercício de 2021. Ausência de aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica e não aplicação de no mínimo 90% dos recursos do FUNDEB. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Parecer prévio pela regularidade das contas.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas anual do **MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES**, relativa ao exercício financeiro de 2021 de responsabilidade do Senhor **JAELSON RAMALHO MATTA.**

Por intermédio da Instrução n.º 5711/22 – CGM (peça 37), a Coordenadoria de Gestão Municipal evidenciou a existência de restrição referente a *"Aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal. Fonte de Critério: Constituição Federal, art. 212 e Lei Federal n.º 14.113/2020 – Multa LCE nº 113/2005, art. 87, IV, "g"".* O Município não atingiu o índice mínimo de 25% de aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico, a apuração do índice ocorreu a partir dos dados contábeis enviados pelo município via sistema SIM-AM. A situação é passível de aplicação de multa administrativa, por infração à norma legal ou regulamentar, prevista na alínea "g", inciso IV, do art. 87, da Lei Complementar Estadual nº

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

113/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em razão do não cumprimento do regramento estabelecido pela Constituição Federal.

Ainda, evidenciou a existência e restrição quanto a *"Aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica. Fonte de Critério: Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26 – Multa LCE n.º 113/2005, art. 87, IV, "g"".* Constata-se que não foram aplicados no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, conforme as informações contábeis do sistema SIM-AM, incluindo os valores analíticos de remuneração dos profissionais da educação básica constantes do Módulo de Informações Anuais. A situação poderia ensejar a aplicação multa administrativa, por infração à normal legal ou regulamentar, prevista na alínea "g", inciso IV, do art. 87, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Bem como, evidenciou a existência de restrição quanto *a "Aplicação de no mínimo 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação. Saldo deixado de aplicar no primeiro quadrimestre do exercício seguinte excede a 10%. Fonte de Critério: Lei Federal n.º 14.113/2020, art. 25, caput e §3º - Multa LCE nº 113/2005, art. 87, IV, "g"".* O cálculo da destinação de recursos do FUNDEB, efetuado mediante condensação de informações contábeis do sistema SIM-AM, apura que, dentro do exercício do ingresso, não foi aplicado no mínimo 90% dos recursos arrecadados. A situação poderia ensejar a aplicação multa administrativa, por infração à normal legal ou regulamentar, prevista na alínea "g", inciso IV, do art. 87, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em razão do não cumprimento do regramento estabelecido pela Lei Federal n.º 14.113/2020 e a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas.

Oportunizado o contraditório, o Município de Bandeirantes, a peça 44, procurou sanar as anomalias apontadas.

No que se refere à aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica, o Município invocou a benesse da Emenda Constitucional 119/2022 que inclui o art. 119 nos Atos de Disposições

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

Constitucionais Transitórias, que isenta de responsabilidade estados, municípios e seus gestores públicos pela não aplicação de percentuais mínimos de gastos em educação em 2020 e 2021, devido à interrupção das aulas durante a pandemia. Informou que fora gasto 20,41% do índice, todavia, o índice legal fora devidamente atingido no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, atingindo-se nessa oportunidade 25,67%.

Quanto à aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, esclareceu o município que utilizou 69,40% do índice constitucional, sendo o índice legal atingido no primeiro quadrimestre de 2022, utilizando-se o restante do superávit de 2021.

Ainda, mencionou a Lei n.º 4.133/2022 que autorizou o Executivo Municipal a abrir um Crédito Adicional Suplementar no valor de R$95.826,23 (noventa e cinco mil oitocentos e vinte e seis reais e vinte e três centavos) e autorizou o Poder Executivo Municipal a conceder abono aos docentes da educação básica em efetivo exercício, com saldo da conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica – FUNDEB, apurado no exercício de 2021, referente a parte de 70%.

No que diz respeito a aplicação de no mínimo 90% dos recursos do FUNDEB no exercício de arrecadação, afirmou o município que devido ao cenário da COVID-19, não foi possível atingir o limite constitucionalmente previsto, invocando a Emenda Constitucional n.º 119/22, que possibilitou que os gastos fossem feitos posteriormente. Por fim, requereu a aprovação das contas do exercício financeiro de 2021 do Município de Bandeirantes e parecer prévio pela regularidade das contas.

Após análise da documentação encaminhada, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução de n.º 781/23 – CGM (peça 58), concluindo pela **regularização** da aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal, sem análise do mérito, considerando o disposto na Emenda Constitucional n.º 119/2022, afastando a aplicação de multa antes proposta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

No que se refere a "*Aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica e Aplicação de no mínimo 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação. Saldo deixado de aplicar no primeiro quadrimestre do exercício seguinte excede 10%",* opinou pela **manutenção das restrições**, uma vez que, após análise dos documentos enviados, infere-se que o Município deixou de aplicar no mínimo os 70% dos recursos na remuneração dos profissionais da educação básica e os 90% dos recursos do exercício da arrecadação do FUNDEB no exercício de 2021. Assim, tendo em vista o não saneamento das irregularidades, as questões permanecem passiveis de multa prevista na LCE n.º 113/2005, art. 87, IV, "g" em razão do não cumprimento do regramento estabelecido pela Lei Federal n.º 14.113/2020.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 240/23 – 3PC (peça 59), corroborou com o opinativo técnico pela irregularidade das contas. Entretanto, entendeu que pode ser afastada a aplicação da multa administrativa quanto à irregularidade referente à aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, observando o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que restou a aplicação de apenas 0,03% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu opinativo técnico pela irregularidade das contas por ofensa à norma legal ou regulamentar.

De acordo com o primeiro exame realizado, constata-se que não foi aplicado os 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, conforme consta na Instrução n.º 5711/22 – CGM (peça 37).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

Conforme o art. 26 da Lei nº 14.113/2020[1], proporção não inferior a 70% dos recursos anuais totais do FUNDEB, com exceção da complementação – VAAR, deve ser destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Por sua vez, os recursos totais do FUNDEB arrecadado pelo Município de Bandeirantes, no exercício de 2021, totalizou R$16.788.775,34 (dezesseis milhões e setecentos e oitenta e oito mil e setecentos e setenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), deste montante o valor de R$11.752.142,74 (onze milhões e setecentos e cinquenta e dois mil e cento e quarenta e dois reais e setenta e quatro centavos) deveria ter sido aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica em exercício efetivo. Entretanto, foi aplicado o valor de R$11.650.864,19 (onze milhões e seiscentos e cinquenta mil e oitocentos e sessenta e quatro reais e dezenove centavos), correspondente a 69,40% dos recursos totais do FUNDEB, sendo esses transferência e rendimentos.

Nesse vértice, em 31/12/20221 o Município dispunha de um superávit financeiro de R$95.826,23 (noventa e cinco mil e oitocentos e vinte e seis reais e vinte e três centavos), fonte de recursos 101. Conforme Empenho n.º 3197 (peça 50) e através da Lei Municipal n.º 4.133/2022 (peça 51), o Município concedeu em 29/04/2022 o abono aos profissionais da educação básica no valor de R$95.826,23 (noventa e cinco mil e oitocentos e vinte e seis reais e vinte e três centavos).

---

[1] Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.
§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)
I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;
II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)
III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.
§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

Após os ajustes, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM verificou que o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em 2021 foi de 69,97%, faltando uma aplicação de 0,03% de R$5.452,32. (cinco mil e quatrocentos e cinquenta e dois reais e trinta e dois centavos), opinando pela manutenção da restrição.

Nos autos, foi juntado Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (peça 53) com a certificação do cumprimento da aplicação mínima de 70% após o pagamento do rateio.

No que tange ao referido apontamento, entendo que, dada a situação imprevisível decorrente da pandemia de COVID-19 ensejando a não aplicação de apenas **0,03%** correspondente ao valor de R$5.452,32 (cinco mil e quatrocentos e cinquenta e dois reais e trinta e dois centavos), fechando o percentual em **69,97%**, em conformidade com o princípio da proporcionalidade e razoabilidade afasto a aplicação da multa administrativa quanto à irregularidade do item.

Quanto à "*não aplicação de no mínimo 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação. Saldo deixado de aplicar no primeiro quadrimestre do exercício seguinte excede a 10%.*" o art. 119 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal[2], acrescido pela Emenda Constitucional nº 119/2022, estabelece que os agentes públicos não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no art. 212, caput, da Constituição Federal, devendo o ente complementar, até o exercício financeiro de 2023, na manutenção e desenvolvimento do ensino, a diferença a menor que deixara de aplicar.

[2] Art. 119. E decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.
Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

Diz o art. 212, ***caput***, da Constituição Federal que 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. Para tanto, o § 2º desse artigo complementa que, para efeito do cumprimento do disposto no ***caput***, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

O art. 212, § 8º estabelece que, na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no **caput** deste artigo e no inciso II do **caput** do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

Por sua vez, o art. 212-A, ***caput***, da Constituição Federal define que: "*Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais*".

E que, nos termos do art. 212-A, VIII, "*a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do **caput** deste artigo*".

Como se depreende, os recursos oriundos das aplicações do FUNDEB também decorrem do que estabelece o art. 212 da Constituição Federal, configurando, todas elas, ações vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e, por esta razão, **inseridas no mesmo contexto** de pandemia que justificou a promulgação da Emenda Constitucional 119/2022.

Ora, se o gestor não poderá ser sancionado por deixar de aplicar o mínimo constitucional em educação – em que pesem todas as consequências jurídicas de tal omissão -, **com maior razão** não poderá sê-lo por deixar de aplicar o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

saldo do FUNDEB no mesmo exercício financeiro em que auferir as respectivas receitas, pois as circunstâncias excepcionais que justificam ambas as condutas são exatamente as mesmas.

A norma constitucional não estabeleceu uma espécie de anistia, mas tão somente assegurou uma dilação de prazo para aplicação dos recursos na manutenção do ensino até o final do exercício de 2023, ao reconhecer o contexto excepcional dos anos iniciais de combate à COVID, conforme se extrai do voto do relator da EC 119/22[3]: "*de fato, a crise econômica desencadeada pelas medidas de combate à pandemia de covid-19 atingiu fortemente os orçamentos dos entes federados. Não reconhecer esse fato seria o mesmo que negar a própria pandemia, que já levou a óbito mais de 569 mil brasileiros, segundo os dados oficiais. Somente esse número já justifica a adoção de providências excepcionalíssimas, como a PEC nº 13, de 2021, cuja aprovação representa um momentâneo alívio aos municípios e um reconhecimento a todo esforço empreendido para o combate à pandemia*" (...) garantindo "... *desse modo, que a educação receberá, ainda que com algum atraso, a integralidade dos recursos que a ela deveriam ter sido destinados nesses anos*".

A propósito, nosso ordenamento jurídico já havia reconhecido, por norma infraconstitucional aderente aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que: "*Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*", nos termos do art. 22, ***caput***, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Despiciendas quaisquer outras ponderações quanto às nefastas consequências da Covid -19, além daquelas expressamente reconhecidas pelo voto relator da EC 119/22, para que reconheçam os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor.

---

3 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2156261&filename=Avulso%20PEC%2013/2021%20(Fase%201%20-%20CD)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

Por fim, inobstante tenha sido apontado que os recursos não foram integralmente aplicados até dezembro de 2022, nos termos do art. 119, parágrafo único do ACT, é possível sua aplicação até o exercício financeiro de 2023.

Assim, entendo que devem ser afastadas as restrições apontadas pela Instrução da unidade técnica.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio pela **REGULARIDADE** das contas do Poder Executivo do Município de Bandeirantes, referentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de Jaelson Ramalho Matta.

Após o trânsito em julgado, determino o encaminhamento dos autos ao Gabinete da Presidência para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno.

Adotadas as providências de estilo, com fundamento art. 398, § 1º do Regimento Interno determino o encerramento do feito e o envio dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

VISTOS, relatados e discutidos,

Acordam os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro **FABIO DE SOUZA CAMARGO**, por unanimidade, em:

I – emitir Parecer Prévio recomendando a **REGULARIDADE** das contas do Poder Executivo do Município de Bandeirantes, referentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de Jaelson Ramalho Matta;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos ao Gabinete da Presidência para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno; e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U

III – determinar, depois de adotadas as providências de estilo, com fundamento art. 398, § 1º do Regimento Interno, o encerramento do feito e o envio dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 1 de junho de 2023 – Sessão nº 8.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.RC7U