TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO Nº: 207996/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FLORESTA
INTERESSADO: ADEMIR LUIZ MACIEL
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 263/23 - Segunda Câmara

Município de Floresta. Prestação de Contas do poder executivo no exercício de 2021. Ausência de aplicação de, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica. Ausência da aplicação de, no mínimo, 90% dos recursos do FUNDEB no exercício. Ausência de aplicação de no mínimo 15% do valor da complementação do VAAT em despesas de capital. Ausência de aplicação de no mínimo 50% da complementação do VAAT na educação infantil. Recursos oriundos das aplicações do FUNDEB também decorrem do art. 212 da Constituição Federal, configurando, todas elas, ações vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Emenda Constitucional 119/22. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Incidência do art. 22 da LINDB. Parecer prévio pela regularidade das contas.

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

I. RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do poder executivo do MUNICÍPIO DE FLORESTA, relativa ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do senhor ADEMIR LUIZ MACIEL.

Em primeiro exame, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 5608/2022 (peça 16), identificou as seguintes irregularidades: (i) O Relatório do Controle Interno encaminhado não apresenta os conteúdos mínimos prescritos pelo Tribunal; (ii) Aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal; (iii) Aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica; (iv) 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%; (v) Aplicação de no mínimo 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital; (vi) Aplicação de no mínimo 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil.

O interessado apresentou contraditório junto às peças 26/38, cuja defesa será examinada na análise do mérito.

Na sequência, após análise do contraditório, a unidade técnica manteve o opinativo pelo parecer prévio de irregularidades das contas, com consequente aplicação de multa, diante dos seguintes apontamentos:

> (i) Aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica;
>
> (ii) 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%;
>
> (iii) Aplicação de no mínimo 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital.
>
> (iv) Aplicação de no mínimo 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil.

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

O Ministério Público de Contas, no seu Parecer nº 447/2023 (peça 43), corroborou o opinativo técnico, pela irregularidade das contas e pela aplicação de multa ao gestor.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A matéria encontra-se regulada nesta Casa pela **Instrução Normativa nº 169/2021**, que estabelece o escopo e dispõe sobre o processo de análise para as prestações de contas anuais dos municípios, do exercício financeiro de 2021.

Inicialmente, a unidade técnica observou que não houve a **aplicação de, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica**, tendo atingido o percentual de 65,11%.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Receitas recebidas do FUNDEB	6.658.745,92
2 – Pagamento dos profissionais da educação básica	4.335.188,72
3 – Valor mínimo aplicação recursos FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica [1x0,70]	4.661.122,14
4 – Percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica [2/1]x100	65,11

Igualmente, a unidade técnica apurou que não houve a **aplicação de, no mínimo, 90% dos recursos arrecadados**, tendo sido aplicado apenas 87,80%.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Receitas recebidas do FUNDEB	6.658.745,92
2 – Total das despesas com recursos do FUNDEB	5.846.308,55
3 – Valor mínimo aplicação recursos do FUNDEB no exercício [1x0,90]	5.992.871,33
4 – Percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB [2/1]x100	87,80

Em seu contraditório, sobre tais fatos, o interessado sustentou o enfrentamento de desafios no atingimento do índice mínimo, frente às consequências da pandemia. Relatou que a arrecadação total do FUNDEB para o exercício apresentou aumento de 50,34% em relação ao exercício anterior, correspondendo a um aumento de R$ 2.229,656,86. Além do inesperado comportamento econômico, a Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentada

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

pela Lei nº 14.133/2020, majorou o percentual mínimo de aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica de 60% para 70%.

Outrossim, argumentou que – em relação às limitações impostas pela Lei Complementar nº 173/2020 – o município não pôde conceder reajustes aos profissionais do magistério, nem alterar seu plano de carreira, sob pena de violar a referida lei. Diante destes acontecimentos, apesar dos esforços empreendidos, não foi possível atingir o percentual de 70%. Apesar disso, a irregularidade teria sido sanada no exercício posterior.

A unidade técnica asseverou que, apesar da autorização para rateio das sobras do FUNDEB ter ocorrido no primeiro quadrimestre de 2022, o empenho e pagamento do abono ocorreu somente em 29/12/2022. Ainda, foram empenhadas outras despesas com pessoal após o primeiro quadrimestre de 2022, nas fontes do FUNDEB 70%, no grupo de fonte 3 – de exercícios anteriores, totalizando R$ 638.286,87, cujo valor, caso fosse considerado como complementação do exercício de 2021, ensejaria no percentual de 74,69% dos recursos do FUNDEB. Contudo, considerando que a aplicação do superávit de 2021 ocorreu apenas após o primeiro quadrimestre de 2022, não é possível considerar o montante acima como aplicação referente ao exercício anterior. Deste modo, a unidade técnica entendeu pela irregularidade do item, com consequente aplicação de multa ao gestor.

Igualmente, sobre a não aplicação do mínimo de 90% dos recursos arrecadados, a unidade técnica manteve o posicionamento pela irregularidade e multa do gestor, pois além da desconformidade observada, os recursos não foram aplicados no primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

Quanto às demais irregularidades apontadas, observo que a unidade técnica analisou que **não foram aplicados o mínimo de 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital**.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Receitas recebidas do FUNDEB complementação da União VAAT	530.447,09
2 – Total das Despesas de Capital custeadas com recursos do VAAT	0,00
3 – Valor mínimo aplicação VAAT em Despesas de Capital [1x0,15]	79.567,06
4 – Percentual de aplicação dos recursos do VAAT em Despesas de Capital [2/1]x100	0,00

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

Sobre tais fatos, a defesa arguiu:

> Consoante argumentação empreendida nos itens anteriores, o Município de Floresta teve grande dificuldade em aplicar os recursos da educação no exercício de 2021. No que se refere a complementação do VAAT, a situação não fora diversa.
>
> Os dispêndios dos recursos do VAAT somente se deram no exercício de 2022, conforme demonstram os empenhos em anexo (Anexo 06 - Empenhos VAAT capital). Deste modo, ao se recalcular os dispêndios considerando os empenhos efetivados no exercício de 2022, teremos a seguinte composição:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO VALOR ANUAL TOTAL POR ALUNO (VAAT) EM DESPESAS DE CAPITAL - MÍNIMO DE 15%	
1 – Receitas recebidas do FUNDEB complementação da União VAAT	530.447,09
2 – Total das Despesas de Capital custeadas com recursos do VAAT	86.006,84
2.1 - Total das Despesas de Capital custeadas com recursos do VAAT 2021	0,00
2.2 – Total das Despesas de Capital custeadas com recursos do VAAT 2022	86.005,84
3 – Valor mínimo aplicação VAAT em Despesas de Capital [1x0,15]	79.567,06
4 – Percentual de aplicação dos recursos do VAAT em Despesas de Capital [2/1]x100	**16,21%**

[1] Tabela 07 – Recálculo item 5.4 Instrução nº 5608/2022 – CGM – Primeiro Exame

> Deste modo, tal qual argumentado anteriormente, necessário se faz a apreciação das contas levando-se em consideração os pormenores do caso concreto, onde o gestor não concorreu para o descumprimento da determinação legal, e sim fora cauteloso diante do cenário pandêmico. Assim, requer-se a esta E. Corte de Contas, a conversão da suposta restrição relacionada a aplicação do VAAT em ressalva, emitindo parecer prévio final pela aprovação das contas do Município de Floresta.

Igualmente, a unidade técnica observou que **não foram aplicados o mínimo de 50% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil**.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Receitas recebidas do FUNDEB complementação da União VAAT	530.447,09
2 – Total das despesas custeadas com recursos do VAAT em Educação Infantil	0,00
3 – Valor mínimo aplicação VAAT em Educação Infantil [1x0,50]	265.223,55
4 – Percentual de aplicação dos recursos do VAAT em Educação Infantil [2/1]x100	0,00

Na defesa do interessado, este suscitou:

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

Consoante argumentação empreendida nos itens anteriores, o Município de Floresta teve grande dificuldade em aplicar os recursos da educação no exercício de 2021. No que se refere a complementação do VAAT, a situação não fora diversa.

Os dispêndios dos recursos do VAAT somente se deram no exercício de 2022, conforme demonstram os empenhos em anexo (Anexo 07 - Empenhos VAAT Infantil). Deste modo, ao se recalcular os dispêndios considerando os empenhos efetivados no exercício de 2022, teremos a seguinte composição:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO VALOR ANUAL TOTAL POR ALUNO (VAAT) EM DESPESAS DE CAPITAL - MÍNIMO DE 15%	
1 – Receitas recebidas do FUNDEB complementação da União VAAT	530.447,09
2 – Total das despesas custeadas com recursos do VAAT em Educação Infantil	309.525,71
2.1 - Total das despesas custeadas com recursos do VAAT em Educação Infantil em 2021	0,00
2.2 – Total das despesas custeadas com recursos do VAAT em Educação Infantil em 2022	309.525,71
3 – Valor mínimo aplicação VAAT em Educação Infantil [1x0,15]	79.567,06
4 – Percentual de aplicação dos recursos do VAAT em Educação Infantil [2/1]x100	**58,35**

[1] Tabela 08 – Recálculo item 5.5 Instrução nº 5608/2022 – CGM – Primeiro Exame

Deste modo, tal qual argumentado anteriormente, necessário se faz a apreciação das contas levando-se em consideração os pormenores do caso concreto, onde o gestor não concorreu para o descumprimento da determinação legal, e sim fora cauteloso diante do cenário pandêmico. Assim, requer-se a esta E. Corte de Contas, a conversão da suposta restrição relacionada a aplicação do VAAT em ressalva, emitindo parecer prévio final pela aprovação das contas do Município de Floresta.

Sobre tais apontamentos, novamente, a Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao gestor, pois compreende que a Emenda Constitucional nº 119/2022 somente se refere ao índice constitucional de 25% (artigo 212 da CF), não abrangendo qualquer outra aplicação do FUNDEB.

Pois bem.

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

O artigo 119 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal[1], 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 artigo 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.

Em síntese, o referido artigo dispõe que a União aplicará, anualmente, no mínimo 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mínimo 25% 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 artigo 213.

O artigo 212, § 8º, estabelece que, na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no *caput* do referido artigo e no inciso II do artigo 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 artigo 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*".

---

[1] 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.VLUR

E que, nos termos do artigo 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 artigo 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 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. Conforme venho sustentando em meus votos: ***onde houver a mesma razão aplica-se o mesmo direito***.

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[2]: "*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*" (...)

---

2 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.VLUR

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 artigo 22, *caput*, da Lei de Introdução ao 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.

Assim, há de 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 Floresta, referentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de Ademir Luiz Maciel.

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 no artigo 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,

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

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 pela **REGULARIDADE** das contas do Poder Executivo do Município de Floresta, referentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de Ademir Luiz Maciel;

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

III- determinar, após adotadas as providências de estilo, com fundamento no artigo 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, 29 de junho de 2023 – Sessão nº 10.

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.VLUR