



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 218670/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE NOVO ITACOLOMI
INTERESSADO: MOACIR ANDREOLLA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 367/23 - Primeira Câmara

Prestação de Contas de Prefeito. Exercício de 2021. Ausência de aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica. Ausência de aplicação de no mínimo 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação. Impacto da Pandemia da Covid-19. Emenda Constitucional n.º 119/22 e Lei Complementar n.º 173/20. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Parecer prévio recomendando a regularidade das contas com ressalvas.

I. RELATO

Versa o presente processo sobre prestação de contas do MUNICÍPIO DE NOVO ITACOLOMI, referentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do senhor Prefeito *Moacir Andreolla*.

Ao realizar a análise dos documentos encaminhados pela entidade, de acordo com as normas da Instrução Normativa nº 169/2021 deste Tribunal, que regulamenta as prestações de contas anuais da Administração Municipal referentes ao exercício financeiro de 2021, em primeiro exame a Coordenadoria de Gestão Municipal detectou inconsistências que levariam à reprovação das contas.

Oportunizado contraditório, o responsável apresentou defesa e juntou documentos visando sanar as irregularidades verificadas (peça nº 19).

Em nova instrução (peça n.º 20), a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM entendeu que a resposta não foi suficiente para sanar os apontamentos levantados e concluiu pela irregularidade das contas e aplicação de multa ao gestor, por duas vezes, nos termos do art. 87, IV, "g", da Lei Orgânica da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Casa¹, em razão do não atingimento de aplicação dos percentuais mínimos de 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica e de 90% dos recursos também do FUNDEB no respectivo exercício de arrecadação.

O Ministério Público de Contas acompanhou o posicionamento da unidade técnica (peça n.º 21).

II. FUNDAMENTAÇÃO

Observo que durante a instrução processual foram analisadas as demonstrações da execução orçamentária, financeira, patrimonial e de resultados relativos ao período abrangido pelo processo, sem prejuízo, ainda, da verificação relacionada ao atendimento dos aspectos legais a que estão sujeitos os atos de gestão.

Apesar do entendimento defendido nos opinativos técnico e ministerial, a situação descortinada é envolta por peculiaridades que merecem ser consideradas e possibilitam que as inconformidades sejam ressaltadas.

Em relação ao percentual de 70% na remuneração dos profissionais da rede básica de ensino, extrai-se a informação de que o valor devido para o exercício era de R\$ 1.308.181,83.

O ente municipal aplicou R\$ 1.025.820,94, o que equivale a 54,89%:

5.2 - REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA - MÍNIMO DE 70%

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Receitas recebidas do FUNDEB	1.868.831,18
2 – Pagamento dos profissionais da educação básica	1.025.820,94
3 – Valor mínimo aplicação recursos FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica [1x0,70]	1.308.181,83
4 – Percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica [2/1]x100	54,89

Quanto à destinação de pelo menos 90% dos recursos no mesmo exercício em que foram arrecadados, o montante devido era de R\$ 1.681.948,06, tendo sido aplicados R\$ 1.585.931,34, que equivalem a 84,86%:

¹ **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário (que no caso é o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Federal nº 14.113/2020).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.3 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NO EXERCÍCIO - MÍNIMO DE 90%

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Receitas recebidas do FUNDEB	1.868.831,18
2 – Total das despesas com recursos do FUNDEB	1.585.931,34
3 – Valor mínimo aplicação recursos do FUNDEB no exercício [1x0,90]	1.681.948,06
4 – Percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB [2/1]x100	84,86

A CGM acrescentou o seguinte:

- Superávit possível para aplicação no primeiro quadrimestre de 2022 – R\$186.883,12 (coluna Q – linha 23) – representa 10% das receitas recebidas do FUNDEB que foi de R\$1.868.831,18.
- Superávit existente em 31/12/2021 – R\$282.899,84 (coluna R – linha 23) extrapolando o permitido em 5,14% - R\$ 96.016,72.
- Empenhos dentro dos critérios de aplicação realizados no primeiro quadrimestre de 2022 – R\$ 263.166,41 (coluna S – linha 23). Não foi utilizado todo o superávit no período estipulado pela lei.
- Empenhos dentro dos critérios de aplicação realizados após o primeiro quadrimestre de 2022 R\$0,00 (coluna U – linha 23). Utilizado apenas para demonstrar, uma vez que a lei estabelece que os empenhos teriam que ter ocorrido no primeiro quadrimestre.
- Existência de saldo não aplicado ao término do 5º bimestre exercício seguinte (2022) de R\$ 19.733,43 (coluna V – linha 23).

Os dados e informações numéricas, porém, necessitam ser apreciados sob uma perspectiva contextualizada.

O exercício financeiro de 2021 sofreu ingerência de significativos fatores externos: (i) pandemia da COVID-19 com impacto direto nas aulas presenciais, (ii) mudança na legislação do FUNDEB, (iii) aumento expressivo e inesperado da arrecadação do FUNDEB, (iv) limitações ao plano de carreira do magistério municipal e (v) determinações impostas pela Lei Complementar n.º 173/2020, que obrigou os entes a não conceder, até 31/12/2021, aumentos e reajustes, além da vedação para criação de cargos e execução de demais despesas com pessoal.

A propósito da matéria, na resposta ao processo de Consulta n.º 542317/21 este Tribunal assinalou que “as vedações impostas pelo Artigo 8º, da Lei Complementar n.º 173/2020 não restringem a obrigatoriedade de destinação de 70% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais da educação básica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em efetivo exercício, estabelecida pelo artigo 212-A, da Constituição Federal”. Mas atenta à conjectura por todos conhecida, a Corte registrou na fundamentação do respectivo acórdão condutor (Acórdão n.º 2211/22-TP) que diante da preocupação apresentada pelo Consulente, as análises em relação à eventual não atingimento do percentual estabelecido deverão ter espaço no processo de prestação de contas, no qual serão apreciados os fatos, justificativas, e conjunto comprobatório apresentado. (grifos nossos)

Também em âmbito constitucional houve preocupação em conceder fôlego aos gestores públicos a fim de não serem penalizados durante o período de crise. Por meio da Emenda Constitucional n.º 119, de 27 de abril de 2022, foi incluído o art. 119 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual estabelece que 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 Federal², devendo complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado (...) e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Textualmente, a excepcionalidade encontra-se dirigida ao alcance do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal. A meu ver, em um passo mais à frente, é devido estender a diretriz aos percentuais do FUNDEB, na medida em que a motivação utilizada para a flexibilização de qualquer das regras de aplicação de recursos é a mesma: enfrentamento à pandemia causada pelo coronavírus com repercussão nas contas públicas – direcionamento dos investimentos para a área da saúde durante aqueles anos.

A hipótese merece ponderação e sensibilidade por parte deste Tribunal, de modo a decidir com razoabilidade, atento também às particularidades e dificuldades do ente jurisdicionado.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaco que essa é a orientação que vem se formando na Casa. Em recentíssima decisão, ao apreciar as contas do Poder Executivo do Município de Floresta relativas igualmente ao exercício de 2021, assim se manifestou a 2ª Câmara:

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. (...)

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: “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 n.º 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 (Acórdão de Parecer Prévio n.º 263/23, proferido em 29/06/2023).

Por tais circunstâncias, não vejo razão para macular a gestão do Prefeito responsável, sendo cabível o julgamento no sentido da regularidade das contas, ressaltando-se os apontamentos levantados.

III. VOTO

Ante o exposto, VOTO pela **recomendação de regularidade com ressalvas** das contas do senhor *Moacir Andreolla*, Prefeito do Município de Novo Itacolomi durante o exercício de 2021, em razão de (i) insuficiência de aplicação do mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica e (ii) insuficiência de aplicação do mínimo de 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação, com saldo deixado de aplicar no primeiro quadrimestre do exercício seguinte excedente a 10%, de acordo com o art. 16, II, da Lei Complementar n.º 113/05.

Transitada em julgado a decisão, procedidos os devidos registros e anotações, encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno e na sequência à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, nos termos do art. 398 do RI.

VISTOS, relatados e discutidos, estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Emitir Parecer Prévio recomendando a **regularidade** da Prestação de Contas Anual do Prefeito do MUNICÍPIO DE NOVO ITACOLOMI, Sr. *Moacir Andreolla*, relativas ao exercício financeiro de 2021, **com ressalvas** em razão de (i) insuficiência de aplicação do mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica e (ii) insuficiência de aplicação do mínimo de 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação, com saldo deixado de aplicar no primeiro quadrimestre do exercício seguinte excedente a 10%, de acordo com o art. 16, II, da Lei Complementar n.º 113/05.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, ao Gabinete da Presidência para expedição de ofício à Câmara Municipal, comunicando a decisão, com a respectiva disponibilização do processo eletrônico, conforme §6º do art. 217-A, do Regimento Interno;

c) Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de agosto de 2023 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente