



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 292511/20
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO: AUGUSTINHO ZUCCHI, ROBSON CANTU
ADVOGADO /
PROCURADOR: VITOR EDUARDO HENRICHES DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 12/24 - Primeira Câmara

Prestação de contas de prefeito. Parecer Prévio recomendando a regularidade com ressalvas das contas. Não atingimento do índice mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Conversão em ressalva, conforme precedentes. Atraso na entrega dos documentos que compõem a Prestação de Contas inferior a 30 dias. Ressalva com o afastamento da multa sugerida.

1. Trata-se da prestação de contas do Sr. AUGUSTINHO ZUCCHI, prefeito do Município de Pato Branco, relativa ao exercício financeiro de 2019.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, após análise dos contraditórios, por meio da Instrução nº 4734/23 (peça 77), conclui que as contas estão irregulares em função da “Falta de aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal”, sugerindo a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (fls. 03/18).

Na mesma instrução, a unidade técnica ressalva o atraso na entrega dos documentos que compõem a prestação de conta, sugerindo a aplicação da multa prevista no inciso III, “a”, do art. 87, da Lei Complementar nº 113/2005 (fls. 02/03).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 948/23 (peça 78), corrobora a manifestação técnica.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas são uniformes em opinarem pela irregularidade das contas, com oposição de ressalva e aplicação de multas.

2.1. Falta de aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal:

O exame inicial das contas detectou que o Município encerrou o exercício financeiro com um percentual de 24,35% aplicado no ensino (peça 12 – fls. 18/22 e 25), motivo pelo qual tanto a CGM como o Ministério Público opinam pela emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas.

Entendo, contudo, que, baseado na argumentação apresentada pela defesa e nos precedentes desta Corte, pode a irregularidade ser convertida em ressalva.

O primeiro ponto diz respeito ao fato de que, conforme indicado pela própria unidade técnica, os recursos das fontes 101, 102, 103 e 104 apresentaram resultado deficitário, mas, *“poderiam ter sido estornados e reempenhados na fonte 000, fato que não ocorreu, razão pela qual a dedução dos restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira deve ser mantida”* (fl. 16 da peça 77).

MUNICÍPIO DE PATO BRANCO					
RELATÓRIO DA APURAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR FONTE DE RECURSO EM 31.12.2019					
FONTE	DESCRIÇÃO	SALDO DA FONTE	PASSIVO FINANCEIRO	SUPERÁVIT FINANCEIRO	DÉFICIT FINANCEIRO
000	Recursos Ordinários (Livres)	26.906.033,69	9.545.280,31	17.360.753,38	0,00
101	FUNDEB 60%	156.294,74	189.932,65	0,00	33.637,91
102	FUNDEB 40%	64.760,00	165.895,48	0,00	101.135,48
103	5% Sobre Transferências Constitucionais FUNDEB	15.057,37	401.624,22	0,00	386.566,85
104	Demais impostos vinculados à educação básica	230.778,07	1.220.644,26	0,00	989.866,19
TOTAL		27.372.923,87	11.523.376,92	17.360.753,38	1.511.206,43

A propósito, alega a defesa que não pode prosperar interpretação que acolhe como legítima a dedução de R\$ 1.504.640,99 dos gastos efetivamente pertencentes ao setor de Ensino público, quicá do valor de R\$ 425.798,29, de restos a pagar, reputados como “não aplicados”, uma vez que estes empenhos foram todos pagos, quitados, com sobras, ao setor de Ensino, para competência do exercício financeiro de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A seguir, a mesma Coordenadoria complementa sua manifestação, com a seguinte observação (fl. 16 da peça 77):

Informamos, que caso tivesse sido executado o referido ajuste no exercício de 2019, o Município teria cumprido o mínimo constitucional em educação, conforme tabela abaixo:

1	TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (Linha 3)	173.936.633,00
2	EDUCAÇÃO INFANTIL (Linha 22)	9.226.069,86
3	ENSINO FUNDAMENTAL (Linha 23)	48.125.007,34
4	RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB = (12) (Linha 29)	13.469.157,50
5	CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (45 j) (Linha 35)	23.978,79
6	TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (2 + 3 - 4 - 5)	43.857.940,91
7	PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ((6/1)*100)	25,21%

Verifica-se, assim, que uma mera alteração da fonte de recursos utilizados em gastos com a educação poderia ter revertido a situação, o que corrobora, além da natureza formal que a impropriedade pode se revestir, o fato de que não teria havido negligência do Município quanto ao propósito de atingir a meta de 25% de gastos com MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Nesse sentido, aliás, mostra-se de extrema relevância a verificação dos índices de aplicação na educação alcançados pelo mesmo gestor, durante os dois mandatos consecutivos, exercidos de 2013 a 2020:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
28,72%	27,20%	25,58%	29,32%	28,38%	25,66%	24,40%	23,69%*

Embora no exercício em análise, caso desconsiderada a possibilidade de se considerar os valores deficitários das fontes 101, 102, 103 e 104, o índice constitucional tenha ficado aquém do exigido (24,40%), nos demais exercícios do seu mandato a meta de 25% foi sempre superada, inclusive, com a emissão de parecer prévio recomendando a regularidade das contas, com ressalva, excetuando-se, apenas, o exercício financeiro de 2020, considerado regular por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estar sob a égide da Emenda Constitucional nº 119/2022¹, que, em virtude da pandemia, excluiu a responsabilidade dos gestores por eventual não atingimento.

Ainda dentro dessa linha de raciocínio, de análise conjunta dos índices observados num mesmo mandato, embora o Prejulgado nº 18 desta Corte de Contas, impeça, por um lado, a compensação pura e simples dos percentuais atingidos², consta a ressalva de que situações isoladas, mediante análise dos motivos de comprometimento do orçamento:

Assim, diante de tais considerações, conclui-se que a compensação de índices durante o período de quatro anos de gestão do Chefe do Executivo não poderá ser considerada isoladamente, para efeito de afastamento da irregularidade das contas anuais, cabendo ao julgador avaliar, diante do caso concreto, os motivos que levaram ao comprometimento do orçamento.

Também, em corroboração, os seguintes julgados, de minha relatoria, em que esse entendimento, sobre a excepcionalidade aqui tratada, foi adotado:

No caso tratado, efetivamente, para o exercício financeiro em análise, o índice constitucional ficou aquém do fixado (24,22%).

Por outro lado, nos exercícios subsequentes (2014 e 2015), referido índice foi superior, quando se alcançou 25,08% e 25,94% respectivamente.

Em última análise, pode-se dizer que o montante aplicado na educação, ao final dos três anos da gestão, restou superavitário em R\$ 59.736,51 (cinquenta e nove mil, setecentos e trinta e seis reais e cinquenta e um centavos).

(...)

Por ser o único item pendente de regularização, e tendo em conta que o responsável corrigiu a situação, muito embora tardiamente, não creio que esta anomalia, por si só, possa macular toda a gestão do responsável. Veja-se que não há qualquer indicação de que este proceder tenha

¹ Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências.

² Não é possível aplicar de forma isolada o “método” de compensação dos índices obrigatórios anuais durante o período de gestão do Chefe do Executivo, em vista do que dispõem os artigos 34, VII, “e”, 35, III, 167, V, 198, § 3º e 212 da Constituição da República.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trazido prejuízos evidentes. Até porque, não restou configurado dolo, má-fé, tampouco lesão ao erário. Sendo assim, nestas contas, o apontamento em análise, embora de relevada importância, diante das circunstâncias apresentadas, segundo a inteligência do § 2º³ do artigo 244, do Regimento Interno, pode ser classificado como ressalva às contas, inclusive com o afastamento da multa sugerida, pois a conduta do gestor demonstrou seu interesse na resolução da questão (Acórdão de Parecer Prévio nº 147/16, da Primeira Câmara).

De início, convém destacar que a Sra. Lenita Orzechowski Mierzwa foi prefeita do Município de Virmond por dois mandatos consecutivos, no período de 01/01/2009 a 31/12/2016, e que, nesse período, consultando os respectivos processos de Prestação de Contas, relativamente ao índice de aplicação na educação, extrai-se os seguintes percentuais:

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
27,05%	25,84%	25,25%	25,79%	25,02%	25,87%	24,88%	27,25%

No caso tratado, efetivamente, para o exercício financeiro em análise, o índice constitucional ficou aquém do fixado (24,88%).

Por outro lado, nos demais exercícios do seu mandato, referidos índices foram superiores, conforme se observa do quadro acima.

Em última análise, pode-se dizer que o montante aplicado na educação, ao final dos dois mandatos, restou superavitário.

(...)

Não creio que esta anomalia, por si só, possa macular toda a gestão do responsável. Veja-se que não há qualquer indicação de que este proceder tenha trazido prejuízos evidentes. Até porque, não restou configurado dolo, má-fé, tampouco lesão ao erário.

Sendo assim, nestas contas, o apontamento em análise, embora de relevada importância, diante das circunstâncias apresentadas, segundo a inteligência do § 2º do artigo 244, do Regimento Interno, pode ser classificado como ressalva às contas, inclusive com o afastamento da multa sugerida, pois a conduta da gestora demonstrou

³ § 2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu interesse na resolução da questão (Acórdão de Parecer Prévio nº 173/18, da Segunda Câmara).

De início, convém destacar que o Sr. Joel Ricardo Martins Ferreira foi prefeito do Município de General Carneiro no período de 01/01/2013 a 31/12/2016, e que, nesse período, consultando os respectivos processos de Prestação de Contas, relativamente ao índice de aplicação na educação, extrai-se os seguintes percentuais:

2013 ⁴	2014	2015 ⁵	2016 ⁶
35,15%	24,50%	26,49%	25,00%

No caso tratado, efetivamente, para o exercício financeiro em análise, o índice constitucional ficou aquém do fixado (24,50%).

Por outro lado, nos demais exercícios do seu mandato, referido índice foi atingido, ou até mesmo superior, conforme se observa do quadro acima.

Em última análise, pode-se dizer que o montante aplicado na educação, ao final do mandato, restou superavitário.

(...)

Sendo assim, nestas contas, o apontamento em análise, embora de relevada importância, diante das circunstâncias apresentadas, segundo a inteligência do § 2º do artigo 244, do Regimento Interno, pode ser classificado como ressalva às contas, inclusive com o afastamento da multa sugerida, pois a conduta da gestora demonstrou seu interesse na resolução da questão (Acórdão de Parecer Prévio nº 173/21, da Segunda Câmara).

Ainda nessa esteira, o Acórdão de Parecer Prévio nº 280/21, da Segunda Câmara.

Por outro lado, merece um comentário adicional a alegação da defesa, de utilização do valor de R\$ 1.078.842,70, referente à compra de insumos para o preparo da merenda escolar.

Embora, de fato, conforme apontado pela CGM, a resposta à consulta contida no Acórdão 2533/2023, do Tribunal Pleno, em sua parte dispositiva,

⁴ Processo nº 279835/14 – Instrução nº 16/15 – peça 32 - fls. 24.

⁵ Processo nº 259386/16 – Instrução nº 3035/16 – peça 11 - fls. 23.

⁶ Processo nº 297826/17 – Instrução nº 2760/17 – peça 15 - fls. 30.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tenha se limitado a indicar que “os gastos com o preparo da merenda escolar possam ser utilizados para o atingimento do índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”, no corpo de sua fundamentação é possível identificar trechos que indicam a possibilidade de que também os insumos para o seu preparo possam ser aproveitados para a apuração desse mesmo índice.

A propósito, a decisão mostra ser possível caracterizar a merenda escolar dentre as “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, de que trata o inciso V do art. 70 da LDB⁷, ao invés do inciso IV do art. 71 da mesma lei⁸, referente aos “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”:

Nesse sentido, vale enfatizar que não haveria óbice legal à inclusão dos prestadores de serviço no conceito de “demais profissionais da educação” (inciso I do art. 70) e que a oferta de alimentação escolar se configura, em essência, como uma atividade com a finalidade específica de viabilizar condições imprescindíveis para os estudantes permanecerem no ambiente escolar (inciso V do art. 70), situação essa que foi muito bem ponderada no voto condutor, mas que acabou por enquadrar todas essas despesas dentro do conceito de assistência social, alusivo à vedação do inciso IV do art. 71, LDB (fl. 15, grifamos).

Em corroboração a esse argumento, a mesma decisão da consulta diferencia o fornecimento de merenda escolar dessa mesma situação dos “programas suplementares de alimentação”, mencionando um estudo apresentado no Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa⁹, para concluir nos seguintes termos:

⁷ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

⁸ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

⁹ Trata-se de matéria polêmica, que se encontra em discussão no Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa – IRB, de onde cabe destacar o estudo elaborado pelo Conselheiro Rodrigo do Carmo Coelho, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, Presidente desse Comitê, denominado “A alimentação escolar na perspectiva da política educacional e a necessária intersetorialidade para o alcance da integralidade do estudante-cidadão” (fl. 16).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sob essa perspectiva, ainda que não seja determinante para a resposta a esta consulta, entendo viável diferenciar o fornecimento de merenda escolar ao aluno, durante sua permanência na escola, dos demais programas assistenciais necessários ao socorro alimentar das famílias carentes, dado que a merenda não se destina apenas aos alunos carentes, mas, a todos aqueles que frequentam a rede pública, independentemente de sua condição econômica e das desigualdades sociais existentes (fl. 17).

Ainda nesse sentido, o Acórdão 2533/23 cita a importância dada pelo ProGov à alimentação escolar, ao enfatizar a exigência de qualidade da merenda escolar, analisada dentro do contexto da política pública municipal voltada à educação:

Abstraindo da polêmica quanto à natureza assistencialista da merenda, vale agregar um outro argumento, relativo à inserção da merenda escolar como elemento da própria política pública da educação, quando compreendida em conjunto com os demais fatores que propiciam o acesso e a permanência do aluno na escola, justamente no sentido de atividade-meio, de que trata o referido art. 70, V, da LDB.

Nesse sentido, vale lembrar que a avaliação da política pública da educação, dentro da sistemática do ProGov, voltada às prestações de contas anuais dos Prefeitos, a partir de 2022, dá ênfase na qualidade do cardápio e de sua adequação aos padrões exigidos por lei, como ferramenta de melhoria do aproveitamento escolar (fl. 18).

Dessa forma, mesmo que a orientação desta Corte, até o momento, seja contrária à inclusão dos insumos da merenda escolar no índice do MDE, não há como negar que a referida resposta à consulta sinaliza favoravelmente a essa inclusão, sendo esse, aliás, o meu posicionamento pessoal, que apresentei perante o referido Comitê Técnico de Educação do IRB, tratando-se, aliás, de matéria sujeita a eventual revisão por esta Corte, conforme apontado pela CGM:

Quanto ao tema, convém informar que se encontram em trâmite nesta Casa os processos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consulta nº 422033/23 e nº 412828/23, que dentre as questões abordadas, tratam também da possibilidade de incluir a merenda escolar no índice de educação (fl. 18 da peça 77).

Portanto, em resumo, o contexto descrito pela defesa reúne as seguintes particularidades que, no meu entender, consideradas em seu conjunto, permitem a conversão da irregularidade em ressalva:

- Indicação equivocada de fontes de recursos, no valor aproximado de R\$ 1,5 milhão, que, caso utilizada a fonte de recursos livres, teria saneado a impropriedade;
- Análise dos dois mandatos do mesmo gestor, que permite a conclusão pelo superávit dos gastos com MDE, conforme precedentes desta Corte; e
- Possibilidade de inclusão do valor aproximado de R\$ 1 milhão, referente aos gastos com insumos da merenda escolar, conforme fundamentação contida no Acórdão 2533/23, do Tribunal Pleno.

Divergindo, portanto, das manifestações, proponho que seja apontada ressalva em relação ao não atingimento do índice de gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, com o afastamento da multa sugerida.

2.2. Entrega dos documentos que compõem a Prestação de Contas com atraso:

Neste item, em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, pode ser afastada a imputação da multa administrativa sugerida.

O exame preliminar das contas constatou que, *“conforme os registros do processo eletrônico, a entrega da prestação de contas do exercício ocorreu em 11/05/2020, portanto fora do prazo de 30/04/2020.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, em face deste atraso, de apenas onze dias, sugeriu a aplicação da multa prevista no inciso III, “a”, do art. 87, da Lei Complementar nº 113/2005.

Em sede de contraditório, a defesa busca guarida na jurisprudência deste Tribunal de Contas, no sentido que atrasos inferiores a 30 dias não são apenados com multa administrativa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em derradeira manifestação sobre este apontamento, ratificou sua conclusão pela regularidade com ressalva e aplicação da multa administrativa.

Divirjo, entretanto, desse posicionamento, por entender que a mesma tolerância de 30 dias para o afastamento de multas em razão de atrasos na entrega dos dados do SIM-AM, já consolidada nesta Corte, pode ser aplicada em relação ao prazo de apresentação da própria prestação de contas, quando ausente qualquer indicativo da intenção de protelar a fiscalização deste Tribunal.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara:

3.1. Emita parecer prévio recomendando a **regularidade** das contas do Sr. AUGUSTINHO ZUCCHI, prefeito do Município de Pato Branco, relativas ao exercício financeiro de 2019, com fundamento no art. 1º, I, combinado com o art. 16, II da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **ressalvando-se**, o não atingimento do índice mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, além do atraso na entrega dos documentos que compõem a Prestação de Contas.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e, posteriormente, ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos moldes do artigo 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,



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 **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I - Emitir parecer prévio deste Tribunal recomendando o julgamento pela **regularidade** das contas do Sr. AUGUSTINHO ZUCCHI, prefeito do Município de Pato Branco, relativas ao exercício financeiro de 2019, com fundamento no art. 1º, I, combinado com o art. 16, II da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **ressalvando-se**, o não atingimento do índice mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, além do atraso na entrega dos documentos que compõem a Prestação de Contas;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e, posteriormente, ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno;

III – encaminhar à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos moldes do artigo 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 22 de fevereiro de 2024 – Sessão Virtual nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente