



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO Nº: 219773/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DO PINHAL
INTERESSADO: DARTAGNAN CALIXTO FRAIZ
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 451/23 - Segunda Câmara

Município de Ribeirão do Pinhal. Prestação de Contas do poder executivo no exercício de 2021. 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.

I. RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do poder executivo do MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DO PINHAL, relativa ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de DARTAGNAN CALIXTO FRAIZ.

Em primeiro exame, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº. 5719/2022 (peça 15), identificou as seguintes irregularidades: (i) Aplicação de no mínimo 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Aluno (VAAT) em despesas de capital; (ii) Aplicação de no mínimo 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil.

O interessado apresentou contraditório junto às peças 20/21 e 24/26, cuja defesa será examinada na análise do mérito.

Na sequência, após derradeira análise, a unidade técnica, mediante a Instrução n°. 3095/23 (peça 32), manteve o opinativo pelo parecer prévio de irregularidade das contas, com consequente aplicação de multa, diante dos mesmos apontamentos.

O Ministério Público de Contas, em seus Pareceres n°. 221/23 e n°. 613/23 (peças 23 e 34, respectivamente), 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 n°. 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 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	114.250,96
2 – Total das Despesas de Capital custeadas com recursos do VAAT	0,00
3 – Valor mínimo aplicação VAAT em Despesas de Capital [1x0,15]	17.137,64
4 – Percentual de aplicação dos recursos do VAAT em Despesas de Capital [2/1]x100	0,00

Sobre tais fatos, a defesa arguiu:

Na folha 2, peça 25, o recorrente alega que em 2021 o Município ultrapassou os 15% de investimentos obrigatórios da complementação do VAAT em Despesas de Capital, com recursos da educação (fontes vinculadas a receitas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

transferências constitucionais) com o montante de R\$ 353.101,57, equivalente a 206% a mais do que o exigido na complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT), pelo que invocou o Princípio da Insignificância, considerando que os investimentos foram exclusivamente para educação.

Além disso, por força da Emenda Constitucional nº. 119 o Município teria até o final do exercício de 2023 para cumprir o índice de que trata a presente restrição, não cabendo responsabilização administrativa, civil ou criminal aos agentes públicos, citando o Acórdão nº. 168891/2022 – Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que decidiu, por simetria, isentar a responsabilidade dos entes federados e de seus agentes públicos que não atingiram os percentuais mínimos de gastos com educação no exercício de 2021.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, no entanto, atesta que *“De acordo com as informações do SIM-AM, o Município realizou investimentos em despesas de capital, no exercício de 2021, no montante de R\$ 392.527,14. No entanto, para estas despesas, não foram utilizados recursos da Fonte 1102 (equivalente à fonte-padrão 1039 do TCE-PR - Transferências do FUNDEB - Complementação da União – VAAT, máximo de 30% estabelecido no inciso XI do art. 212-A da CF).*

E, complementou:

“Desta forma, muito embora não tenha havido a aplicação dos 15% dos recursos da complementação VAAT em despesas de capital dentro do exercício de 2021, o § 3º, do art. 25 da Lei 14.113/2020 prevê a possibilidade de o Município utilizar recursos do superávit financeiro das fontes de recursos destinadas à educação ao final do exercício de 2021 no primeiro quadrimestre do exercício subsequente (2022).

Porém, conforme já mencionado na análise anterior, não obstante o Município dispusesse de superávit financeiro na fonte 1102, estes recursos não foram utilizados no primeiro quadrimestre de 2022 e nem até o final do exercício de 2022.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Nesse contexto, constata-se que a ausência de dispêndios relacionados ao VAAT no exercício de 2021, de R\$ 17.134,64, é inferior à diferença a maior aplicada no VAAT de 2022, de R\$ 27.537,46, abaixo demonstrado.

INDICADORES - Art. 212-A, inciso XI e § 3º - Constituição Federal*	VALOR EXIGIDO (l)	VALOR APLICADO (j)	VALOR CONSIDERADO APÓS DEDUÇÕES (k)	% APLICADO (i)
19 - Mínimo de 70% do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica	8.425.379,35	8.496.863,12	8.496.863,12	70,59
20 - Percentual de 50% da Complementação da União ao FUNDEB (VAAT) na Educação Infantil	949.968,91	961.064,66	961.064,66	50,58
21 - Mínimo de 15% da Complementação da União ao FUNDEB - VAAT em Despesas de Capital	284.990,67	312.528,13	312.528,13	16,45

Insta observar que os 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, conforme documentação juntada em sede de contraditório pela municipalidade.

Deste modo, considerando a realidade fática à época, 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.

Em que pese a CGM tenha ponderado quanto “ao Acórdão citado do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro acerca da aplicação, por simetria, do contido na Emenda Constitucional nº 119/22 nos demais índices da educação, observa-se que o item analisado naquela Prestação de Contas é referente a não aplicação mínima de 90% dos recursos do FUNDEB. Ademais, repisa-se que a EC trata somente da aplicação dos 25% da educação, não abrange outros índices de aplicação do FUNDEB.”, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Assim, requer-se a este E. Tribunal 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 Ribeirão do Pinhal.

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	114.250,96
2 – Total das despesas custeadas com recursos do VAAT em Educação Infantil	0,00
3 – Valor mínimo aplicação VAAT em Educação Infantil [1x0,50]	57.125,48
4 – Percentual de aplicação dos recursos do VAAT em Educação Infantil [2/1]x100	0,00

Na defesa do interessado, este suscitou: *“que as despesas com vencimentos e vantagens fixas e contribuições patronais, pagas com recursos do VAAT, foram contabilizadas na subfunção 361 Ensino Fundamental e não na subfunção 365 Educação Infantil e que mesmo com as subfunções trocadas, as despesas foram pagas utilizando a fonte 1101 (equivalente à fonte-padrão 1038 do TCE-PR - Transferências do FUNDEB - Complementação da União – VAAT, mínimo de 70% estabelecido no inciso XI do art. 212-A da CF).”*

A unidade técnica, na análise do primeiro contraditório (Instrução nº. 927/23, peça 22), entendeu não ser possível considerar como educação infantil, uma vez que não há no processo identificação de que essas despesas efetivamente se referem a profissionais que desempenham suas atividades na educação infantil.

Em nova manifestação, o Município juntou Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, peça 26, certificando e atestando que as despesas são da educação infantil, pelo que julgou suficiente para regularização do item.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em derradeira análise (Instrução nº. 3095/23, peça 32), concluiu pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao gestor, visto que não há documentação hábil a afastar a irregularidade e ratificou o entendimento de que a Emenda Constitucional nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

119/2022 somente se refere ao índice constitucional de 25% (artigo 212 da CF), não abrangendo qualquer outra aplicação do FUNDEB.

Pois bem.

O artigo 119 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal¹, 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

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

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 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 119/22²: “*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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

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”.

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 Ribeirão do Pinhal, referentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de Dartagnan Calixto Fraiz.

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,

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

I- Emitir Parecer Prévio pela **REGULARIDADE** das contas do Poder Executivo do Município de Ribeirão do Pinhal, referentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de Dartagnan Calixto Fraiz;

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 a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 21 de setembro de 2023 – Sessão nº 16.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente