



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO Nº: 216006/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE
INTERESSADO: MARCO ANTONIO MARCONDES SILVA, NASSIB KASSEM
HAMMAD
ADVOGADO / DARLING CARINE DOS SANTOS BARBOZA, EDUARDO
PROCURADOR: FONTANA DOS SANTOS, JULIO CESAR CARDOSO DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 512/23 - Segunda Câmara

Prestação de contas do Prefeito Municipal. Fazenda Rio Grande. Exercício de 2021. Aplicação do mínimo de 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital. Aplicação do mínimo de 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil. Ausência de validação de despesas. Parecer Prévio pela irregularidade das contas. Ressalva, multa e determinação.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Município de Fazenda Rio Grande, referente ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Sr. Nassib Kassem Hammad, Prefeito Municipal no exercício em análise.

O retrospecto das prestações de contas do Município segue abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

| Nº DO PROCESSO | ANO | ASSUNTO | TRÂMITE ATUAL | TIPO ATO | Nº ATO | RESULTADO |
|----------------|------|---|---------------|----------|----------|--|
| 195733/18 | 2017 | PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL | DP | PPR | 9/2020 | Parecer prévio pela regularidade com ressalvas |
| 207107/19 | 2018 | PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL | DP | PPR | 80/2020 | Parecer prévio pela regularidade com ressalvas |
| 267258/20 | 2019 | PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL | DP | PPR | 735/2020 | Parecer prévio pela regularidade com ressalvas |
| 192707/21 | 2020 | PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL | CGM | | | |

O orçamento para o exercício foi inicialmente fixado em R\$ 269.430.310,61.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, por meio da Instrução 5710/22 (peça 10), primeira análise, apontou as seguintes restrições: a) não aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal; b) não aplicação do mínimo de 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação (Saldo deixado de aplicar no primeiro quadrimestre do exercício seguinte excede a 10%); c) não aplicação do mínimo de 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital e d) não aplicação do mínimo de 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil.

Aberto o contraditório, o interessado apresentou defesa acompanhada de documentos (peças 29-49).

A CGM, na Instrução 3068/23 – CGM (peça 54) afastou a irregularidade apenas em relação ao item “não aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal”, sugerindo a emissão de parecer pela irregularidade das contas em relação aos demais apontamentos iniciais.

O Ministério Público de Contas, no Parecer 623/23 (peça 55), acompanhou o opinativo técnico.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Em relação ao índice mínimo de 25% de aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino básico, a CGM afastou a restrição inicialmente apontada sem adentrar no mérito da defesa apresentada, em razão do disposto na EC 119/22¹, que estabelece que os municípios e os agentes públicos não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Diante desse cenário, acompanho a manifestação da unidade técnica pela regularidade deste item.

Em relação à ausência de aplicação do mínimo de 90% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação, bem como ao saldo deixado de aplicar no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, que excede a 10%, consta do quadro abaixo reproduzido a aplicação dos recursos do FUNDEB recebidos no exercício de 2021:

| ESPECIFICAÇÃO | VALOR |
|--|---------------------|
| 1 – Receitas recebidas do FUNDEB | 81.764.465,47 |
| 2 – Exclusão da receita VAAF estornada em 2022 | 0,00 |
| 3 – Receita recebida do FUNDEB ajustada | 81.764.465,47 |
| 4 – Total das despesas do exercício com recursos do FUNDEB | 73.168.513,74 |
| 5 – Total da receita recebida e não aplicada no exercício (3-4) | 8.595.951,73 |
| 6 – Valor máximo permitido pelo art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020 (3x10%) | 8.176.446,55 |
| 7 – Valor deixado de aplicar no exercício acima do máximo permitido (5-6) | 419.505,18 |
| 8 – Percentual da receita recebida e não aplicada no exercício (5/3)*100 | 10,51% |
| 9 – Percentual da receita recebida e não aplicada acima do máximo permitido (7/3)*100 | 0,51% |
| 10 – Total aplicado no 1º quadrimestre do exercício seguinte | 2.444.440,12 |
| 11 – Total aplicado após o 1º quadrimestre do exercício seguinte | 1.047.620,63 |
| 12 – Valor do FUNDEB recebido no exercício não aplicado até o mês 12/2022 (5-10-11) | 5.103.890,98 |
| 13 – Percentual da receita recebida e não aplicada até o mês 12/2022 (12/3)*100 | 6,24% |

¹ Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

“Art. 119. Em 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Conforme apontado na instrução, o município aplicou 89,49% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação, muito próximo do percentual exigido.

Considerando que as aplicações dos recursos oriundos do FUNDEB encontram amparo decorrente do art. 212 da Constituição Federal, a flexibilização do prazo para aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino conferida pela EC nº 119/2022, neste caso específico, merece ser estendida aos recursos oriundos do FUNDEB, aplicando-se o princípio da razoabilidade, em conformidade com precedentes da Primeira e Segunda Câmara:

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 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. (Acórdão de Parecer Prévio nº 222/23 – S2C)²

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. (Acórdão de Parecer Prévio nº 367/23 – S1C)³

integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.”

² Processo nº 212841/22. Votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO (Relator) e AUGUSTINHO ZUCCHI.

³ Processo nº 218670/22. Votaram os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator), IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Diante das peculiaridades do caso, visto que no presente caso 6,24% da receita recebida não foi aplicada no exercício seguinte (conforme quadro acima), diante dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor durante o período da pandemia do COVID-19 e, em atenção ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁴, a presente impropriedade pode ser convertida em ressalva, devendo o município realizar a aplicação do valor faltante até o final do exercício financeiro de 2023, com base no disposto do parágrafo único do art. 119 do ADTC supra mencionado, albergado pelo clássico princípio "*ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*" (onde existe a mesma razão, deve prevalecer a mesma regra de direito).

Já em relação aos demais apontamentos, as restrições deverão ser mantidas.

Em relação a ausência de aplicação de no mínimo 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil, foi demonstrado que em 2022 foi destinado o total dos recursos do superávit da fonte 1039 em despesas de capital, vinculados ao cdGrupoFonte 03 – Recursos do Exercício Anterior, cdFunção 12 – cdSubFunção 365, autorizado mediante a Lei nº 1564/22 e Decreto nº 6500/22, tendo sido parte da despesa empenhada após o primeiro quadrimestre de 2022.

No entanto, não se localizou nos autos o Parecer emitido pelo Conselho Municipal do Fundeb (assinado pelo presidente e maioria dos membros), validando as medidas adotadas pelo município, conforme orientado pela unidade técnica.

Sendo assim, em razão da ausência do referido documento, entendo que deverá ser mantida a irregularidade do item.

⁴ Art. 22. 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.

§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Quanto à ausência de aplicação do mínimo de 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital, observou-se a destinação, no primeiro quadrimestre de 2022, de recursos do superávit da fonte 1038, em despesas com a educação infantil, vinculados ao cdGrupoFonte 03 – Recursos do Exercício Anterior, cdFunção 12 – cdSubFunção 365, autorizado mediante a Lei nº 1559/22, Decreto nº 6447/22, Lei nº 1560/22 e Decreto nº 6450/22, no total de R\$ 1.450.000,00 (empenhos nº 4325, 4327 e 4337), abaixo do mínimo de 50%, que corresponde a R\$ 1.643.979,38.

Ainda, em relação a este apontamento também não foi localizado o Parecer emitido pelo Conselho Municipal do Fundeb (assinado pelo presidente e maioria dos membros), validando as medidas adotadas pelo município, conforme orientado pela unidade técnica no primeiro exame. Observou-se, ainda, que o conteúdo de parte da ATA de reunião do Conselho de Educação e Conselho do Fundeb (peça 32) não está clara quanto às informações prestadas na presente defesa, bem como não é possível aferir se o documento foi assinado pelo presidente e maioria dos membros do Conselho do Fundeb.

Verificou-se também que o *link* encaminhado (peça 29), remete ao Parecer do Conselho sobre a prestação de contas do exercício de 2022, não fazendo nenhuma menção sobre a defesa ora apresentada.

Diante do exposto, em razão da ausência de documento que comprove a validação das despesas, mantem-se a restrição também quanto a este item.

3. DO VOTO

Em face do exposto, com fundamento nos arts. 1º, inciso I⁵, e 16, inciso III, alínea “b”⁶, ambos da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **VOTO:**

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

⁵ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

I- pela emissão de Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Prefeito do Município de Fazenda Rio Grande, exercício financeiro de 2021, em razão das seguintes impropriedades: (i) não aplicação de no mínimo 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital e (ii) não aplicação de no mínimo 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil, em ofensa à Lei Federal nº 14.113/2020, arts. 27 e 28, aplicando-se ao Senhor Nassib Kassem Hammad a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005;

II- pela oposição de ressalva em razão da 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%), com determinação para que o município realize a aplicação do valor faltante até o final do exercício financeiro de 2023, sob pena de aplicação de multa por descumprimento de determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas, nos termos do art. 87, III, “f”, da Lei Complementar n.º 113/2005;

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas anotações e ao Gabinete da Presidência para comunicação da deliberação ao Poder Legislativo Municipal⁷.

VISTOS, relatados e discutidos,

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos prazos específicos previstos nesta lei;

⁶ Art. 16. As contas serão julgadas:

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

b) infração à norma legal ou regulamentar;

⁷ Regimento Interno: Art. 217-A. Pelo parecer prévio o Tribunal manifesta seu juízo acerca das contas de governo prestadas pelos Chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal, que serão encaminhadas, após o trânsito em julgado, ao Poder Legislativo competente para o julgamento.

(...)

§ 6º Após o trânsito em julgado, a decisão será comunicada ao Poder Legislativo competente para o julgamento das contas, ficando o parecer prévio e demais documentos constantes do processo disponíveis para a consulta pública no sítio do Tribunal na internet.”



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 **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

I- Emitir Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Prefeito do Município de Fazenda Rio Grande, exercício financeiro de 2021, em razão das seguintes impropriedades: (i) não aplicação de no mínimo 15% do valor da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em despesas de capital e (ii) não aplicação de no mínimo 50% da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) na educação infantil, em ofensa à Lei Federal nº 14.113/2020, arts. 27 e 28, aplicando-se ao Senhor Nassib Kassem Hammad a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005;

II- apor a ressalva em razão da 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%), com determinação para que o município realize a aplicação do valor faltante até o final do exercício financeiro de 2023, sob pena de aplicação de multa por descumprimento de determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas, nos termos do art. 87, III, “f”, da Lei Complementar n.º 113/2005;

III- encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas anotações e ao Gabinete da Presidência para comunicação da deliberação ao Poder Legislativo Municipal⁸.

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

⁸ Regimento Interno: Art. 217-A. Pelo parecer prévio o Tribunal manifesta seu juízo acerca das contas de governo prestadas pelos Chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal, que serão encaminhadas, após o trânsito em julgado, ao Poder Legislativo competente para o julgamento.

(...)

§ 6º Após o trânsito em julgado, a decisão será comunicada ao Poder Legislativo competente para o julgamento das contas, ficando o parecer prévio e demais documentos constantes do processo disponíveis para a consulta pública no sítio do Tribunal na internet.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 16 de novembro de 2023 – Sessão nº 20.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente