



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 457822/26
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
INTERESSADO: GILSON DE JESUS ESTEVES, JOSÉ DA SILVA COELHO NETO,
MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
ADVOGADO /
PROCURADOR: GUILHERME DE SALLES GONCALVES
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 8/26 - Segunda Câmara

Embargos de declaração. Prestação de contas de prefeito. Parecer prévio pela irregularidade. Não atingimento integral do percentual mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino. Utilização, no exercício da arrecadação, de percentual inferior ao mínimo legal dos recursos do Fundeb. Vícios integrativos reconhecidos. Circunstâncias concretas específicas. Proximidade do índice constitucional. Preservação da destinação educacional dos recursos. Aplicação posterior em bens vinculados à educação infantil. Ausência de elementos indicativos de desvio de finalidade, fraude, dano ao erário ou prejuízo material comprovado à política pública educacional. Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, à luz da LINDB. Acolhimento com efeitos infringentes. Conversão das irregularidades em ressalvas. Regularidade das contas com ressalvas.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos em face do Parecer Prévio nº 191/26 da Segunda Câmara, por meio do qual está Corte recomendou a irregularidade das contas do Sr. José da Silva Coelho Neto como Chefe do Poder Executivo do Município de Santo Antônio da Platina, relativas ao exercício financeiro de 2024, em razão do não atingimento do percentual mínimo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e da utilização, no exercício da arrecadação, de percentual inferior ao mínimo legal dos recursos do Fundeb.

Na decisão embargada, reconheceu-se que o Município aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino percentual inferior ao mínimo constitucional de 25%, tendo sido apurado o índice de 24,01%, após os ajustes considerados pertinentes na instrução processual. Também se assentou que a municipalidade utilizou, no exercício da arrecadação, 84,51% dos recursos do Fundeb, aquém do patamar mínimo exigido pela legislação de regência, que admite a postergação de apenas até 10% para aplicação no primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

Nos embargos, sustenta-se a existência de omissões e contradições relevantes no julgado, por entender que não teriam sido adequadamente enfrentadas circunstâncias concretas capazes de alterar a qualificação jurídica das impropriedades apontadas. Alega-se que o resultado do índice de manutenção e desenvolvimento do ensino teria sido influenciado por fator excepcional relacionado à desoneração da folha de pagamento, com impacto sobre encargos usualmente computáveis nas despesas educacionais. Afirma-se, ainda, que não houve desvio de finalidade, dano ao erário, fraude contábil ou redução material da política pública educacional, pois os recursos vinculados à educação teriam sido preservados e posteriormente aplicados em aquisições voltadas à estruturação da rede municipal de ensino, em especial em imóveis destinados à implantação de Centros Municipais de Educação Infantil.

O embargante também invoca os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para sustentar que a consequência jurídica atribuída às falhas teria sido excessivamente gravosa diante do contexto fático demonstrado nos autos.

2. ANÁLISE

Os embargos de declaração merecem acolhimento.

A conclusão ora adotada não afasta, nem relativiza artificialmente, a constatação objetiva de que os percentuais de aplicação em manutenção e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desenvolvimento do ensino e de utilização dos recursos do Fundeb no exercício da arrecadação não foram integralmente atingidos. Parte-se do reconhecimento expresso de que a memória de cálculo elaborada nos autos indicou aplicação de 24,01% em manutenção e desenvolvimento do ensino, em patamar inferior ao mínimo constitucional de 25%, e utilização de 84,51% dos recursos do Fundeb no exercício da arrecadação, abaixo do percentual mínimo exigido pela Lei nº 14.113/2020.

O ponto que exige integração do julgado consiste em definir se, diante das circunstâncias concretas comprovadas neste processo, os descumprimentos formais identificados impõem, de modo necessário, a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas, ou se comportam requalificação jurídica para ressalva, sem desconsideração dos dados técnicos apurados.

Acolher os embargos não significa afirmar que o Município cumpriu os percentuais legais e constitucionais. Também não significa admitir uma forma paralela de recomposição automática dos índices mediante despesas realizadas no exercício seguinte. A aplicação posterior de recursos vinculados à educação não altera, em termos contábeis, a memória de cálculo do exercício examinado, nem autoriza a substituição dos critérios legais de apuração dos índices por juízo genérico de conveniência. O que se reconhece é que os elementos documentais constantes dos autos, quando examinados em conjunto, permitem concluir que as falhas constatadas, embora existentes, assumem gravidade juridicamente menor do que aquela atribuída no parecer prévio embargado.

No caso específico, há circunstâncias concretas que diferenciam a situação examinada de hipóteses ordinárias de descumprimento dos mínimos constitucionais e legais. A defesa sustentou, desde a fase própria, que o resultado do índice de manutenção e desenvolvimento do ensino foi influenciado pela desoneração temporária da folha de pagamento, circunstância que teria reduzido despesas previdenciárias ordinariamente computáveis no cálculo educacional. Essa alegação não elimina o descumprimento do percentual, mas possui relevância para a aferição da culpabilidade administrativa, do grau de censurabilidade da conduta e da proporcionalidade da consequência aplicada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, os documentos juntados apontam que valores vinculados à educação foram posteriormente empregados, no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, em despesas direcionadas à aquisição de imóveis para instalação de Centros Municipais de Educação Infantil, com utilização de superávit financeiro do exercício anterior. Foram indicados, nesse contexto, empenhos relacionados à aquisição de imóveis destinados a CMEIs, o que reforça a vinculação material dos dispêndios à política pública educacional.

Esse dado não deve ser utilizado para refazer, de maneira imprópria, o índice do exercício encerrado. O seu papel jurídico é demonstrar que os recursos não foram desviados para finalidade estranha à educação, que houve preservação da destinação pública vinculada e que a insuficiência apurada não se apresentou, nos limites do conjunto probatório dos autos, associada a fraude, desvio de finalidade, apropriação indevida ou abandono material da política educacional.

O controle externo não se esgota na identificação formal da desconformidade. A partir da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente dos arts. 20, 21 e 22, a decisão administrativa de controle deve considerar as consequências práticas da decisão, as circunstâncias reais enfrentadas pelo gestor e a proporcionalidade entre a falha constatada e a sanção ou consequência institucional aplicada. Essa diretriz não autoriza complacência com o descumprimento de pisos constitucionais, mas impede que situações materialmente distintas recebam, de modo automático, resposta jurídica idêntica.

A irregularidade formal é clara, mas a sua repercussão deve ser aferida em concreto. A aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino ficou em 24,01%, isto é, abaixo do mínimo constitucional, porém em patamar próximo ao exigido. A utilização dos recursos do Fundeb também ficou aquém do mínimo legal no exercício da arrecadação, mas os documentos trazidos aos autos indicam que parcela relevante dos recursos foi direcionada, no quadrimestre seguinte, a bens vinculados à educação infantil.

Nesse cenário, não se identifica, a partir dos elementos mencionados nos autos, conduta de desvio, fraude, ocultação contábil ou utilização dos recursos da educação para finalidade incompatível com a vinculação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constitucional e legal. A impropriedade permanece, mas sua natureza se aproxima mais de falha de execução orçamentária e financeira, agravada pelo não atendimento integral de percentuais obrigatórios, do que de comprometimento substancial, doloso ou materialmente lesivo da política pública educacional.

Também ganha relevância, para fins de integração do julgado, a existência de divergência regularmente lançada no próprio julgamento embargado. O voto divergente reconheceu a ocorrência das falhas, mas propôs a emissão de parecer prévio pela regularidade com ressalva, à luz das circunstâncias concretas do caso, da ausência de conduta dolosa, desviante ou negligente, da inexistência de danos ao erário e da necessidade de aplicação proporcional da LINDB.

A existência de divergência não obriga a alteração do resultado, mas evidencia que havia argumento substancial apto a interferir na conclusão do julgamento. Em embargos de declaração, esse dado é importante porque demonstra que a pretensão recursal não se limita à rediscussão genérica da matéria. O que se busca é o enfrentamento explícito de fundamentos que, se acolhidos, podem alterar a consequência jurídica atribuída às impropriedades. Essa é precisamente a hipótese em que os embargos podem, excepcionalmente, produzir efeitos modificativos.

Há, ainda, aspecto redacional que recomenda a integração do parecer prévio. No exame do item relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, o julgado registra o índice apurado de 24,01%, inferior ao mínimo constitucional de 25%, mas contém passagem afirmando que o Município teria cumprido o percentual previsto na norma constitucional, em aparente contradição com a conclusão adotada em seguida.

Embora essa inconsistência possa ser compreendida como erro material de redação, sua presença em ponto central da fundamentação reforça a necessidade de acolhimento dos embargos para esclarecimento do julgado. Mais do que simples adequação textual, a integração permite enfrentar de forma expressa a questão de fundo, uma vez reconhecido o descumprimento dos índices, qual deve ser a consequência jurídica adequada diante das peculiaridades demonstradas neste processo?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A resposta, neste caso, é a conversão da irregularidade em ressalva. Essa conclusão, frise-se, não decorre de tese abstrata aplicável indistintamente a qualquer prestação de contas em que haja descumprimento do mínimo constitucional de educação ou da regra de utilização dos recursos do Fundeb. O entendimento ora adotado está estritamente vinculado ao conjunto particular de circunstâncias apuradas nestes autos, tais como: proximidade do índice de manutenção e desenvolvimento do ensino em relação ao mínimo constitucional, impacto da desoneração temporária da folha sobre despesas educacionais, preservação dos recursos vinculados, aplicação posterior em imóveis destinados a equipamentos públicos de educação infantil, ausência, nos elementos examinados, de indicação de desvio de finalidade, danos ao erário, fraude contábil ou prejuízo material comprovado à política educacional; e existência de voto divergente que, no próprio julgamento embargado, enfrentou a matéria sob a ótica da LINDB e da proporcionalidade.

A ressalva, portanto, não funciona como anistia, nem como chancela ao descumprimento de pisos constitucionais ou legais. Ela preserva a censura institucional à impropriedade, registra o dever de observância rigorosa dos percentuais obrigatórios nos exercícios subsequentes e impede que a decisão seja interpretada como autorização para postergação ordinária da aplicação de recursos educacionais. Ao mesmo tempo, evita que a consequência extrema da irregularidade das contas seja aplicada em situação na qual os elementos concretos indicam menor gravidade material e ausência de comprometimento substancial da finalidade pública protegida.

Dessa forma, os embargos devem ser providos com efeitos infringentes, para que o parecer prévio seja integrado e reformado, mantendo-se a constatação objetiva de que os percentuais obrigatórios não foram integralmente observados, mas requalificando-se as ocorrências como ressalvas.

A ressalva deve registrar, de modo expreso, que o Município deixou de atingir o percentual mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino e não utilizou, no exercício da arrecadação, o mínimo legal dos recursos do Fundeb. Deve constar, igualmente, que a requalificação ora promovida decorre exclusivamente das circunstâncias concretas comprovadas neste processo, sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constituir orientação abstrata ou precedente automático para outros casos de descumprimento dos mínimos constitucionais e legais da educação.

Por essas razões, voto pelo conhecimento e provimento dos embargos de declaração, com efeitos infringentes, a fim de integrar a fundamentação do Parecer Prévio nº 191/26 da Segunda Câmara e alterar sua conclusão, para recomendar a regularidade das contas com ressalvas, em razão do não atingimento integral do percentual mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e da utilização, no exercício da arrecadação, de percentual inferior ao mínimo legal dos recursos do Fundeb, consideradas as circunstâncias excepcionais e concretas demonstradas nestes autos.

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 **FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**, por unanimidade, em:

Julgar pelo **conhecimento e provimento** dos embargos de declaração, com efeitos infringentes, a fim de integrar a fundamentação do Parecer Prévio nº 191/26 da Segunda Câmara e alterar sua conclusão, para recomendar a regularidade das contas com ressalvas, em razão do não atingimento integral do percentual mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e da utilização, no exercício da arrecadação, de percentual inferior ao mínimo legal dos recursos do Fundeb, consideradas as circunstâncias excepcionais e concretas demonstradas nestes autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros **FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**, **FABIO DE SOUZA CAMARGO** e **AUGUSTINHO ZUCCHI**.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas **FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 13 de agosto de 2026 – Sessão nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente