

RESOLUÇÃO Nº 15.552, DE 18/11/2020

Processo nº 202004475-00

Natureza: Consulta

Município: Santa Bárbara do Pará

Origem: Prefeitura Municipal

Interessado: Nilson Ferreira dos Santos – Prefeito

Advogado/Procurador: Danilo Victor da S Bezerra (OAB-PA 21.764)

Instrução: Diretoria Jurídica

Exercício: 2020

Relatora: Conselheira Substituta Adriana Oliveira

EMENTA: CONSULTA. QUESTIONAMENTO SOBRE A RELATIVIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM EDUCAÇÃO DIANTE DO CONTEXTO PANDÊMICO. IMPOSSIBILIDADE DIANTE DA OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL DA APLICAÇÃO DE UM PERCENTUAL MÍNIMO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.

1. Não é possível assentar um juízo de valor prévio, sob pena de fixação de prejudgado de caso concreto quanto à apuração dos fatos e eventuais irregularidades, que somente ocorrerá por ocasião da análise da prestação de contas, considerando, especialmente o que estabelece a LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942 com a redação dada pela Lei Federal n.º 12.376/2010).

2. É inadmissível a flexibilização da regra constitucional do Art. 212, que impõe aos Municípios a aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

3. No caso do Chefe do Executivo Municipal as consequências resultantes da apuração de descumprimento de limites constitucionais ou legais, observam a regra da emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a não aprovação das contas, aplicação de multas e remessa de cópia dos autos ao Ministério

Público Estadual, para apuração de ato de improbidade administrativa, conforme dispõe a LC n.º 109/2016 e RITCM-PA.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, por autoridade competente, apreciada nos termos do Art. 298, do Regimento Interno desta TCM/PA (Ato n.º 16/2013), resolvem os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, por unanimidade.

DECISÃO: em conhecer da **CONSULTA**, nos termos da deliberação já exarada por este Pleno, da ata da sessão e do relatório e voto da Conselheira Relatora, que passam a integrar esta decisão, responder ao Consulente que:

Item 01 – A análise de qualquer prestação de contas ocorrerá, notadamente à luz das prescrições estabelecidas pela LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942 com a redação dada pela Lei Federal n.º 12.376/2010), com vistas a apuração dos fatos, eventuais irregularidades e a situação, in concreto, aportada por cada ente jurisdicionado, não sendo possível, contudo, que se faça estabelecer, um juízo valorativo prévio, na forma pleiteada pelo CONSULENTE, sob pena de adentrarmos no campo da futurologia ou da fixação de pré-julgado de tese.

Item 02 – Não obstante as circunstâncias extraordinárias ditadas pela pandemia do novo coronavírus tenha levado à suspensão de aulas presenciais e outras atividades essenciais que por sua vez repercutiram na economia de muitos entes federativos, provocando alterações inesperadas na execução financeira e orçamentária, em grave prejuízo ao planejamento prévio, não há como se admitir e preconizar a flexibilização da regra constitucional, constante no Art. 212, que impõe aos Municípios a aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Item 03 – As possíveis ou hipotéticas consequências advindas da apuração de descumprimento de limites constitucionais ou legais, seguem, como regra ordinária, a incidência, no caso do Chefe do Executivo Municipal (contas de governo), de emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a não aprovação das contas; aplicação de multas, na forma da LC n.º 109/2016 e RITCM-PA, para além da remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de ato de improbidade administrativa, conforme o caso.

RELATÓRIO

RESOLUÇÃO Nº 15.552

Processo nº: 202004475-00

Natureza: Consulta

Município: Santa Bárbara do Pará

Origem: Prefeitura Municipal

Interessado: Nilson Ferreira dos Santos – Prefeito

Advogado/Procurador: Danilo Victor da S Bezerra (OAB-PA 21.764)

Instrução: Diretoria Jurídica

Exercício: 2020

Relatora: Conselheira Substituta Adriana Oliveira

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Prefeito de Santa Bárbara do Pará, por meio de procurador, devidamente constituído, à fl. 03, fundamentado no art. 1º, inciso XVI da Lei Complementar nº 109/2016 (Lei Orgânica) c/c art. 298 do Regimento Interno, ambos do TCM/PA. O Consulente, em epílogo, considera em tese os seguintes aspectos: a) o mandamento constitucional para que municípios apliquem anualmente o percentual mínimo de 25% dos recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino; b) a “decretação de estado de calamidade pública” vinculada à situação de “pandemia endêmica” reconhecida pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, com aplicação dos efeitos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000; e c) a “alocação” de recursos para enfrentamento da mencionada “pandemia endêmica”, para em seu desfecho formular as seguintes indagações:

1. Neste hipotético contexto, para fins de análise da prestação de contas do Município, de que forma o TCM-PA relevará em seu julgamento de contas o hipotético contexto pandêmico e a necessidade de alocação e destinação de recursos próprios do município?

2. Há possibilidade de mitigação do percentual previsto no art. 212 da Constituição Federal (de 25%) dos recursos próprios para investimentos na área da educação neste contexto hipotético?

3. Caso a resposta anterior seja negativa, quais as possíveis consequências e sanções do não alcance do percentual constitucional por parte dos gestores perante o julgamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará?

Recebi a consulta, na condição de Relatora das contas do Municípios de Santa Bárbara do Pará¹. Na sequência encaminhei o processo à Diretoria Jurídica², para instrução, que se manifestou por meio do Parecer Jurídico Nº:225/2020/DIJUR/TCM-PA, às fls. 34/49, nos termos abaixo transcritos, cujo teor incorporo ao meu relatório:

I – DO OBJETO DA CONSULTA:

Em síntese, a Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Pará apresenta em sua consulta (fls. 01/02), a consideração de situação hipotética (*em tese*), dentro da qual, face a ocorrência de “*decretação de estado de calamidade pública*” vinculada à situação de “*pandemia endêmica*” e a alocação de receitas próprias para o enfrentamento de tal crise na saúde, a partir da qual questiona o entendimento deste TCM-PA quanto à possibilidade de mitigação da aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) na área de educação, conforme imperativo estabelecido pelo art. 212, da CF/88.

Remete, assim, aos possíveis efeitos de mitigação desta obrigação constitucional, a partir do reconhecimento do Estado de Calamidade Pública, pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, com a aplicação dos efeitos do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e demais dispositivos, ao que formula quesitos, tal como transcrevemos:

- 1. Neste hipotético contexto, para fins de análise da prestação de contas do Município, de que forma o TCM-PA revelará em seu julgamento de contas o hipotético contexto pandêmico e a necessidade de alocação e destinação de recursos próprios do município?*
- 2. Há possibilidade de mitigação do percentual previsto no art. 212 da Constituição Federal (de 25%) dos recursos próprios para investimentos na área da educação neste contexto hipotético?*
- 3. Caso a resposta anterior seja negativa, quais as possíveis consequências e sanções do não alcance do percentual constitucional por parte dos gestores perante o julgamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará?*

Traçadas tais considerações preliminares, passaremos a apreciação da matéria posta, nos termos do art. 300, §4º, do RITCM-PA.

II – DA ADMISSIBILIDADE E RELATORIA:

No tocante à admissibilidade da consulta, o **Regimento Interno deste TCM-PA (Ato n.º 19/2017)** disciplina os critérios de admissibilidade das consultas, a qual recai ao Conselheiro-Relator, conforme dispositivo a seguir transcrito e destacado:

Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei

¹ Redistribuição efetuada após sorteio, com fundamento na Resolução nº 10.249/2011-TCM/PA, constante do Memorando nº 026/2017 da lavra do Conselheiro Cezar Colares e anexo expedido pela Secretaria Geral, devidamente ratificada pelo Plenário na Sessão Ordinária de Julgamento nº 04, do dia 26.01.2017, Ata 004, linhas 249 a 253.

² Com fundamento no Regimento Interno do TCM/PA.

Art. 300 (...)

§4.º Havendo necessidade para subsidiar seu parecer, o Conselheiro Relator poderá determinar a manifestação de outra unidade técnica especializada do Tribunal.

Complementar nº 084, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – ser formulada em tese;

III – conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

Art. 300. As consultas, após protocoladas, serão encaminhadas ao Conselheiro Relator, observada a prevenção, nos termos da distribuição bienal, para exame de admissibilidade e regular processamento.

§2º. Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Conselheiro Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

Neste sentido, compete à Exma. Conselheira-Relatora ADRIANA OLIVEIRA exarar juízo preliminar de admissibilidade da presente consulta, sob a qual opinamos positivamente, dada sua adequação aos termos do **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016 c/c art. 298, I a IV, do RITCM-PA**, a qual compreendemos como passível de se efetivar, na mesma oportunidade de submissão da matéria ao Tribunal Pleno, na forma regimental.

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO:

Preliminarmente, não podemos deixar de estabelecer, a despeito da formulação “em tese” da vertente consulta, que a mesma se insere na atual situação vivenciada em escala global, atinente à pandemia do “**NOVO CORONAVÍRUS**” (COVID-19), a qual vem trazendo um novo cenário fático de enfrentamento dos gestores públicos e, conseqüentemente, dos respectivos órgãos de controle, na orientação e fiscalização das aplicações dos recursos geridos em prol da população.

Ainda dentro deste cenário concreto, evidenciado nos últimos meses em todo o país, cumpre-nos o registro de que diversas medidas legais foram estabelecidas em âmbito nacional, notadamente com a fixação de regras especiais e temporárias de flexibilização de limites legais, outrora vigentes, no que destacamos as diretrizes advindas a partir da sanção e vigência da **Lei Federal n.º 13.979/2020** e da **Lei Complementar Federal n.º 173/2020**.

A remissão a este último diploma legal citado é necessária, quando a mesma norma alterou significativamente o disposto no **art. 65, da LC n.º 101/2000**, consignado pelo próprio CONSULENTE, ao que transcrevemos a sua *novel* redação:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§1º. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§2º. O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§3º. No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Ainda nesta mesma esteira de “mitigação”, merece destaque as regras assentadas a partir da sanção da **Lei Federal n.º 13.979/2020**, que “*Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*”, a qual, apenas a título exemplificativo, flexibilizou regras atinentes a realização de licitações e celebração de contratos, não trazendo, destaca-se, nenhuma previsão relacionada ao referenciado limite de aplicação pelos entes públicos municipais na função educação.

Por inarredável observância do princípio da hierarquia das normas jurídicas, é latente que as sobreditas Lei Complementar n.º 173/2000 e Lei Federal n.º 13.979/2020, somente trouxeram medidas temporárias de flexibilização de regras procedimentais previstas em Lei, **não podendo tais normas infraconstitucionais fazerem**

qualquer alteração, ainda que com o escopo de mitigação, de limites previstos pela própria Constituição Federal, onde se faz inserir o art. 212, da CF/88, que transcrevemos, com as alterações recentemente realizadas pela Emenda Constitucional n.º 108/2020:

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.

§1º. A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§2º. Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§3º. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§4º. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§5º. A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§6º. As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§7º. É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

§8º. Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A³,

³ **Art. 212-A.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a 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, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

II - os fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do **caput** do art. 155, o inciso II do **caput** do art. 157, os incisos II, III e IV do **caput** do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição;

III - os recursos referidos no inciso II do **caput** deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do **caput** e no § 2º deste artigo;

IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo;

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica;

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do **caput** deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do **caput** deste artigo;

VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do **caput** deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição;

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;

IX - o disposto no **caput** do art. 160 desta Constituição aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV do **caput** deste artigo, e seu descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade;

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do **caput** e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre:

a) a organização dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade;

b) a forma de cálculo do VAAF decorrente do inciso III do **caput** deste artigo e do VAAT referido no inciso VI do **caput** deste artigo;

c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo;

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação;

e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento;

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do **caput** deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do **caput** deste artigo, é vedada.

§1º. O cálculo do VAAT, referido no inciso VI do **caput** deste artigo, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II do **caput** deste artigo, pelo menos, as seguintes disponibilidades:

I - receitas de Estados, do Distrito Federal e de Municípios vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo;

II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 desta Constituição;

III - complementação da União transferida a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios nos termos da alínea "a" do inciso V do **caput** deste artigo.

§2º. Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do **caput** deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação.

de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

§9º. A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.

É pertinente assentarmos que, a referenciada **EC n.º 108/2020**, foi promulgada pelo Congresso Nacional, em **26/08/2020**, ou seja, dentro do atual cenário de pandemia e crise na saúde trazidos pelo “**NOVO CORONAVÍRUS**” (COVID-19), ao que, na hipótese de haver entendimento daquele Poder Constituinte Derivado, no sentido de se permitir flexibilizações e/ou mitigações para determinados limites constitucionais, a exemplo do previsto no art. 212, da CF/88, seria o oportuno momento de assim proceder.

Outrossim, sem a necessidade de maiores enfrentamentos ou aprofundamentos junto à situação em tese, trazida pelo CONSULENTE, a compreensão primeira desta **DIJUR**, respeitado entendimento diverso, é a de que, **não havendo permissivo constitucional (Emenda Constitucional), não há que se falar em possibilidade de flexibilização do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento), imposto como de aplicação obrigatória, pelos entes municipais, nas ações destinadas à educação.**

Corroborando com tal entendimento, cumpre-nos referir que tal matéria já recebeu, ao menos, a análise de uma Corte de Contas, destacadamente do **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, junto aos autos de consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Pombos (Processo n.º 20100086-00), sob relatoria da Exma. Conselheira TERESA DUERE, ao que extraímos, conforme informativo daquele mesmo Tribunal⁴:

O Pleno do Tribunal de Contas respondeu, em sessão realizada nesta quarta-feira (1), a uma consulta (processo n.º 20100086-6) feita pelo prefeito do município de Pombos, Manoel Marcos Alves Ferreira, sobre a possibilidade de relativização do limite de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino em razão da pandemia da Covid-19.

No texto da consulta, o prefeito mencionou a Lei Federal N.º 13.979/2020, que trata das medidas de combate ao novo coronavírus e afirmou que “a Situação de Emergência trouxe consigo uma necessidade excepcional de suavização das normas legais”. Em seguida, ele fez os seguintes questionamentos:

1 – Um Município, diante de decretação de estado de calamidade pública e estado de emergência de saúde pública, que paralise as aulas da rede pública municipal de ensino, bem como de inevitável cenário de diminuição de receita, poderá relativizar o cumprimento da previsão do art. 212 da Constituição Federal, o qual estabelece a obrigatoriedade de investimento mínimo de 25% da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando a necessidade de redução dos gastos públicos não prioritários?

2 – A Recomendação Conjunta TCE/MPCO N.º 03/2020, associada a outras previsões constitucionais acerca da Saúde Pública, poderão ser utilizadas como fundamentação jurídica para a referida relativização do item 01?

§3º. Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, nos termos da lei."

⁴ Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/resultado-pesquisa?searchword=20100086-6&searchphrase=all>

3 – Os recursos pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, dentro do percentual indicado no art. 212 da CF, poderão ser deslocados para áreas vinculadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública?

A relatora do processo, conselheira Teresa Duere, solicitou parecer da Coordenadoria de Controle Externo do TCE e respondeu que:

1 - O limite previsto no art. 212 da Constituição Federal somente poderá ser formalmente relativizado por meio de expediente legislativo de igual hierarquia, ou seja, por meio de Emenda à Constituição, a exemplo do que ocorreu com as recentes edições da Lei Federal n.º 13.979/2020 (que relativizou, dentre outros, regras e prazos previstos na Lei Federal n.º 8.666 /93 - Lei de Licitações, e na Lei Federal 10.520/2002 – Lei do Pregão, “enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional”) e da Lei Complementar n.º 173/2020 (que relativizou alguns limites estabelecidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, “enquanto perdurar o referido estado de calamidade”).

2 - Recomendações dos órgãos de controle no tocante à priorização dos recursos para a área da saúde não possuem o condão de relativizar regra prevista no art. 212 da CF/88;

3 - O remanejamento de recursos, que é próprio da atividade orçamentária, que segue regras formais para sua realização, não pode se distanciar dos comandos legais e constitucionais que imponham a observância de limites mínimos e máximos de aplicação de recursos públicos.
(GRIFAMOS E DESTACAMOS)

A despeito da ausência de previsão normativa, repita-se, Emenda Constitucional, que autorize os entes públicos municipais a proceder com a dita *mitigação* da aplicação de percentuais constitucionais, notadamente o da Educação (art. 212, CF/88), há de se traçar especial consideração quanto à ponderação trazida pelo CONSULENTE, ainda que sob a forma de hipótese/tese, quando assenta a necessidade de alocação de recursos da educação para a área da saúde, tal como se pode presumir.

Sob tal perspectiva, não se afasta a evidente necessidade de reavaliação dos gastos municipais, com o possível remanejamento de receitas e contingenciamento de despesas, observados os procedimentos legais incidentes, com o escopo primeiro de se ver priorizar aquelas que acodem como de maior necessidade ao momento atual e de interesse da população, o que, contudo, como bem destacado pelo TCE-PE, **não podem, tais medidas, servirem para escamotear ou tangenciar limites constitucionais impositivos, em área assentada como de prioridade de investimentos, a exemplo da educação.**

Assim, sem buscarmos nos inserir ou imiscuir na condição de gestor público, compreendemos que tal remanejamento e contingenciamento, quando necessários, devem atingir áreas outras, cuja essencialidade não comprometa, de plano, a segurança e o melhor interesse da população, bem como não incidam em descumprimento de limites constitucionais, a exemplo do fixado pelo art. 212, da CF/88.

Sob tal perspectivas dos fatos, e com o claro intuito colaborativo, poderíamos assentar como factíveis de remanejamento e contingenciamento a revisão de custeio de despesas com publicidade, de obras não essenciais (vg. reformas de praças e outros logradouros públicos, pavimentação asfáltica de vias), sem prejuízo decerto, de outras medidas de contingenciamento de despesas, a exemplo do que já fez o

próprio Governo do Estado do Pará⁵ e, ainda, este TCM-PA⁶.

Tal providência, contudo, não parece se fazer evidenciar no âmbito da municipalidade CONSULENTE em especial quando identificamos recente lançamento de licitação (Pregão Eletrônico n.º 50/0152020-SRF-PMSBP), junto ao Diário Oficial da União, destinado à **“REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PRONTAS TIPO MARMITEX, SALGADOS, DOCES, ÁGUA e REFRIGERANTES, PARA ATENDER AS DEMANDAS DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ E SEUS RESPECTIVOS FUNDOS MUNICIPAIS”**, com valor médio estimado de **R\$-978.460,00 (novecentos e setenta e oito mil, quatrocentos e sessenta reais)**.⁷

Por fim, novamente sem traçarmos qualquer pretensão de avaliação da situação evidenciada no âmbito do município CONSULENTE, não podemos deixar de referir que o Governo Federal fez instituir, nos termos do art. 5º, da Lei Complementar n.º 173/2020⁸, o nominado **“Auxílio Financeiro” da COVID-19**,

⁵ **DECRETO ESTADUAL N.º 670**, de 07 de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas adicionais de austeridade fiscal do Poder Executivo Estadual, em complemento ao disposto no **DECRETO ESTADUAL N.º 367**, de 23 de outubro de 2019.

⁶ **PORTARIA N.º 0262/2020/TCMPA**, DE 10 DE ABRIL DE 2020, que **“IMPLEMENTA MEDIDAS TEMPORÁRIAS E EMERGENCIAIS DE CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, DESTINADAS AO ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS FINANCEIROS E O RÇAMENTÁRIOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS COVID 19”**.

⁷ Cumpre assinalar que este aspecto da manifestação da Diretoria Jurídica foi por mim desconsiderado, tendo em vista que observei que após a emissão de seu Parecer (05/11/2020) e antes do exame por esta Relatora (18/11/2020) o Referido Certame Licitatório foi revogado pelo Gestor, conforme documento lançado no Mural de Licitações deste TCM/PA, em 10/11/2020.

⁸ **Art. 5º.** A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) aos Municípios;

§1º. Os recursos previstos no inciso I, alínea “a”, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), serão distribuídos conforme os seguintes critérios:

I - 40% (quarenta por cento) conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos 3 (três) meses subsequentes;

II - 60% (sessenta por cento) de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no [art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#).

§2º. Os recursos previstos no inciso I, alínea “b”, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no [art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#).

§3º. Os valores previstos no inciso II, alínea “a”, do caput serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§4º. Os valores previstos no inciso II, alínea “b”, do caput serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios,

sob o qual, conforme dados extraídos junto ao site da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁹, somente para o município de Santa Bárbara do Pará, ora CONSULENTE, seriam destinados os seguintes valores:

Parcela	Após o relatório final do senado de 02/05			
	Data Estimada	Distribuição dos 20 bi entre os Municípios	Distribuição dos 3 bi entre os Municípios	Total do apoio financeiro Relatório Final
1ª Parcela	15/06/2020	R\$454.681,70	R\$76.324,57	R\$531.006,27
2ª Parcela	15/07/2020	R\$454.681,70	R\$76.324,57	R\$531.006,27
3ª Parcela	15/08/2020	R\$454.681,70	R\$76.324,57	R\$531.006,27
4ª Parcela	15/09/2020	R\$454.681,70	R\$76.324,57	R\$531.006,27
Total		R\$1.818.726,80	R\$305.298,28	R\$2.124.025,08

Inobstante tais valores, identificamos, ainda, a partir de consulta ao site do Portal da Transparência do Governo Federal¹⁰, repasses vinculados especificamente ao enfrentamento da pandemia da COVID-19 (fundo a fundo), recebidos, assim, pela Secretaria Municipal de Saúde, nos seguintes termos:

DATA DO REPASSE (MÊS/ANO)	TIPO DE TRANSFERÊNCIA	NOME FAVORECIDO	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALOR TRANSFERIDO
03/2020	Legais, Voluntárias e Específicas	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA	21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE	R\$ 52.697,50

de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no [art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#).

§5º. O Distrito Federal não participará do rateio dos recursos previstos na alínea “b” do inciso I e na alínea “b” do inciso II do caput, e receberá, na forma de auxílio financeiro, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios, para aplicação, pelo Poder Executivo local, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

§6º. O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que os valores deverão ser creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

§7º. Será excluído da transferência de que tratam os incisos I e II do caput o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.

§8º. Sem prejuízo do disposto no [art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#), em todas as aquisições de produtos e serviços com os recursos de que trata o inciso II do caput, Estados e Municípios darão preferência às microempresas e às empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou por exigência dos contratantes para subcontratação.

⁹ Disponível em: https://www.cnm.org.br/informe/auxilio_emergencial

¹⁰ Disponível em:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/transferencias/consulta?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&tipo=2&tipoFavorecido=10%2C9%2C1&municipio=17232&acao=21C0&colunasSelecionadas=mesAno%2Ctipo%2CtipoFavorecido%2Cuf%2Cmunicipio%2Cacao%2Cvalor%2ClinkDetalhamento&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>

		BARBARA DO PARA – FMSSBP	DO CORONAVIRUS	
04/2020	Legais, Voluntárias e Específicas	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA BARBARA DO PARA – FMSSBP	21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS	R\$ 433.377,41
05/2020	Legais, Voluntárias e Específicas	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA BARBARA DO PARA – FMSSBP	21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS	R\$ 254.183,06
06/2020	Legais, Voluntárias e Específicas	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA BARBARA DO PARA – FMSSBP	21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS	R\$ 938.827,00
07/2020	Legais, Voluntárias e Específicas	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA BARBARA DO PARA – FMSSBP	21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS	R\$ 109.125,00
08/2020	Legais, Voluntárias e Específicas	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA BARBARA DO PARA – FMSSBP	21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS	R\$ 1.200.000,00
09/2020	Legais, Voluntárias e Específicas	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA BARBARA DO PARA – FMSSBP	21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS	R\$ 98.100,00
TOTAL GERAL				R\$ 3.086.309,97

Apenas a título ilustrativo, temos que a receita realizada pelo município CONSULENTE, em 2019, alcançou o montante de **R\$-41.864.299,81 (quarenta e um milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e nove reais e oitenta e um centavos)**, conforme dados declarados junto ao Balanço Geral, os quais, quando cotejados com o montante repassado, extraordinariamente, pelo Governo Federal, para o enfrentamento da crise vinculada a pandemia da COVID-19, no importe global de **R\$-5.210.335,05 (cinco milhões, duzentos e dez mil, trezentos e trinta e cinco reais e cinco centavos)**, **permite-nos, salvo demonstração em contrário, fixar um aumento de receita percentual de 12,44% (doze vírgula quarenta e quatro por cento).**

Sob tais perspectivas, qualquer possibilidade futura, por ocasião da análise e julgamento das contas anuais daquela Prefeitura Municipal (exercício de 2020), ainda que venha considerar os impactos da pandemia, em eventual mitigação de

descumprimentos de limites constitucionais, em virtude do aumento de despesas geradas pela crise na saúde, não poderá se furtar, por seu turno, de avaliar os incrementos de receita, efetivamente ocorridos e diretamente destinados à mesma ação de combate a pandemia, para além das medidas que foram desenvolvidas e executadas, em relação ao cumprimento das demais medidas públicas prioritárias, a exemplo da educação.

Por fim, compreendendo que o item 02, da CONSULTA formulada, já se encontra suficientemente analisada por esta DIJUR, cumpre-nos, dentro das limitações de competência que nos assiste, estabelecer pontuais orientações quanto aos itens 01 e 03, tal como segue:

a) A análise de qualquer prestação de contas ocorrerá, notadamente à luz das prescrições estabelecidas pela LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942 com a redação dada pela Lei Federal n.º 12.376/2010)¹¹, com vistas a apuração dos fatos, eventuais irregularidades e a situação, *in concreto*, aportada por cada ente jurisdicionado, não sendo possível, contudo, que se faça estabelecer, um juízo valorativo prévio, na forma pleiteada pelo CONSULENTE, sob pena de adentrarmos no campo da futurologia ou da fixação de pré-julgado de tese.

b) As possíveis ou hipotéticas consequências advindas da apuração de descumprimento de limites constitucionais ou legais, seguem, como regra ordinária, a incidência, no caso do Chefe do Executivo Municipal (contas de governo), de emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a não aprovação das contas; aplicação de multas, na forma da LC n.º 109/2016 e RITCM-PA, para além da remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de ato de improbidade administrativa, conforme o caso.

Por oportuno, cumpre-nos registrar que, conforme bem destacado por FLAVIO CORRÊA DE TOLEDO JUNIOR¹² que:

“A não-aplicação dos mínimos constitucionais do ensino é omissão que acarreta inúmeros embaraços ao ente federado, entre os quais a intervenção de outro nível de governo (a)¹³, a impossibilidade de ser contemplado com transferências voluntárias da União ou do Estado (b)¹⁴, a imputação de crime de responsabilidade ao ordenador da despesa (c)¹⁵ e, também, o possível parecer desfavorável dos Tribunais de Contas, juízo esse que, se confirmado no Legislativo, enseja a inelegibilidade do Chefe do Poder Executivo (d)¹⁶”.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

¹¹ **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.

§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.

§3º. As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

¹² <https://jus.com.br/artigos/17567/o-fundeb-e-os-minimos-constitucionais-da-educacao>

¹³ Art. 35, III da Constituição.

¹⁴ Art. 25, § 1º, IV, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal;

¹⁵ Art. 5º, § 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

¹⁶ Art. 1º, I, "g" da Lei Complementar nº 64, de 1990.

Traçadas tais considerações e por todo o aqui exposto, encaminhamos a manifestação preliminar, desta Diretoria Jurídica, para a competente e necessária apreciação da Exma. Conselheira-Relatora, ressaltando, por necessário, o caráter opinativo e não vinculativo, do posicionamento firmado, pelo que, permanecemos a vossa disposição para qualquer esclarecimento adicional que entenda necessário.

Belém, 05 de novembro de 2020.

RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA
Diretor Jurídico – TCM/PA

É o relatório. Passo à manifestação.

PROPOSTA DE DECISÃO

I - ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, depreende-se dos autos, que a consulta foi formulada pelo Prefeito, portanto, o pressuposto de legitimidade restou cumprido, bem como os quesitos formulados revelam situação em tese, guardando conformidade com o regras estabelecidas no art. 1º, inciso XVI da Lei Complementar nº109/2016¹⁷ c/c o art. 298, inciso II do RITCM¹⁸. Assim, conheço da presente consulta e passo a respondê-la, ressaltando que a solução apresentada *não constitui prejudgamento de fato ou caso concreto*.

II- MÉRITO

Inicialmente, cabe assinalar, com pesar, que a pandemia de Covid-19, causada pelo *novo coronavírus*, gerou, e ainda vem gerando, nefastos impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e jurídicos sem precedentes na história recente do mundo e do nosso País.

A regulação e imposição de medidas excepcionais foram objeto de inúmeros

¹⁷ Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, órgão de controle externo da gestão de recursos públicos municipais, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma desta Lei Complementar:

(...)

XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno na forma estabelecida no Regimento Interno; (grifei)

¹⁸ Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei Complementar n.º 84, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

(...)

II - ser formulada em tese; (grifei)

diplomas legais, o que inevitavelmente, e necessariamente, reverberou no âmbito da gestão fiscal.

A título de exemplo, destacam-se a Emenda Constitucional n.º 106/20¹⁹, a Lei Complementar n.º 173/20²⁰, as Leis Ordinárias n.º 13.979/20²¹ e 13.987/20²², além das Medidas Provisórias n.º 934²³ e 961²⁴. No que diz respeito aos municípios paraenses, sobre os quais incide a jurisdição desta Corte de Contas, observou-se que a grande maioria dos gestores, declarou *estado de calamidade pública e/ou situação de emergência*, diante da ameaça provocada pela pandemia, uma vez que as circunstâncias impostas exigiam a implementação de medidas para prevenção, contenção e gestão de uma situação inédita e imprevisível. Nesse cenário, os municípios viram-se impelidos à suspensão das atividades letivas na rede pública e privada de ensino, o que implicou em um rearranjo das ações governamentais na área da educação.

Ao considerar que tal conjuntura se espraia por nosso País, é possível deduzir que, em virtude de regras excepcionais e temporárias de flexibilização de limites legais aplicáveis à gestão de recursos públicos, o questionamento sobre a relativização da aplicação do percentual mínimo em educação não se traduza em *dúvida rara ou insulada*, circunscrita a um município paraense, conforme se infere das notícias amplamente divulgadas²⁵, e especialmente de dúvidas similares enfrentadas no âmbito de outras Cortes de Contas, consoante informações, que serão detalhadas mais adiante.

Cumprido notar que, inteirado da realidade fática, o Ministério da Educação (MEC)

¹⁹ Emenda Constitucional n.º 106/20, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

²⁰ Lei Complementar n.º 173/20, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

²¹ Lei Ordinária n.º 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência decorrente do novo coronavírus.

²² Lei Ordinária n.º 13.987/20, que altera a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica)

²³ Medida Provisória n.º 934, que estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública.

²⁴) Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020

²⁵ *Prefeitos querem flexibilizar investimento mínimo na educação em 2020* - A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) apresentou hoje ao ministro da Economia, Paulo Guedes, uma pauta de reivindicações que inclui a possibilidade de flexibilização do investimento mínimo constitucional na educação em 2020 (...). Veja mais em <https://economia.uol.com.br/noticias/agencia-brasil/2020/08/07/prefeitos-querem-flexibilizar-investimento-minimo-na-educacao-em-2020.htm?cmpid=copiaecola>

Prefeitos enfrentam dificuldades para aplicar mínimo de 25% em educação - Em meio à pandemia da Covid-19 e consequente suspensão das aulas em todo o país, prefeitos estão preocupados com a dificuldade de aplicar o mínimo constitucional em educação (...). Veja mais em <https://aproviciadopara.com.br/prefeitos-enfrentam-dificuldades-para-aplicar-minimo-de-25-em-educacao/>

homologou um conjunto de diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE) para o ensino durante a pandemia, no qual apresentou uma série de atividades não presenciais passíveis de utilização nesse período²⁶.

Este TCM, por sua vez, ciente das diversas disposições fixadas para o enfrentamento da pandemia do COVID-19, estabeleceu por meio da Nota Técnica nº 06/2020/TCMPA²⁷, orientações aos Municípios do Estado do Pará, relacionados à implementação de ações na área da educação, com o objetivo de mitigar os prejuízos aos estudantes municipais em decorrência da suspensão das aulas.

É importante, e oportuno, destacar que as adversidades ditadas pela pandemia revelaram complexidade não apenas para os administradores de recursos públicos, mas igualmente para os órgãos de fiscalização e controle. Aos Tribunais de Contas apresenta-se o grande desafio de orientar e cooperar com seus jurisdicionados, atentos à atipicidade do cenário emergencial, sem, contudo, prescindir de sua impreterível missão fiscalizadora do dinheiro público. Ou seja, no exame das circunstâncias de direito ou de fato, não é possível eximir-se da compreensão que *a flexibilização temporária de algumas regras fiscais não representa a isenção de responsabilidade dos gestores*.

Não obstante as condições insólitas que impuseram quarentena e distanciamento social, e, por conseguinte, a suspensão das aulas presenciais nas escolas municipais e outras implicações decorrentes, não foi esse aspecto que motivou a formulação de questionamentos pelo consulente, e sim a suposta necessidade de alocação e destinação de recursos próprios do município em virtude da pandemia. Não esclareceu para quais áreas os recursos próprios vinculados à educação seriam destinados ou realocados, mas, diante do hipotético contexto pandêmico referido pelo interessado, a Diretoria Jurídica a partir de uma construção lógica, presumiu tratar-se de

²⁶ O documento foi publicado em 1º de junho de 2020 no Diário Oficial da União (DOU) e tem por objetivo “(...) orientar estados, municípios e o Distrito Federal, escolas e instituições de ensino superior sobre as práticas que devem ser adotadas durante a pandemia, além de propor diretrizes gerais. A reorganização dos calendários é de responsabilidade dos sistemas de ensino. O documento sugere que os entes busquem alternativas para minimizar a necessidade de reposição presencial de dias letivos, a fim de permitir que seja mantido um fluxo de atividades escolares aos estudantes enquanto durar a situação de emergência. Para repor a carga horária ao fim do período de emergência, a diretriz indica a utilização de períodos não previstos, como recesso escolar do meio do ano, de sábados, e a reprogramação de períodos de férias. O CNE listou uma série de atividades não presenciais que podem ser utilizadas pelas redes de ensino durante a pandemia. Meios digitais, videoaulas, plataformas virtuais, redes sociais, programas de televisão ou rádio, material didático impresso e entregue aos pais ou responsáveis são algumas das alternativas sugeridas. Para pensar em soluções eficientes, evitar aumento das desigualdades, da evasão e da repetência, o Conselho recomenda que as atividades sejam ofertadas desde a educação infantil, para que as famílias e os estudantes não percam o contato com a escola e não tenham retrocessos no seu desenvolvimento (...)”

(<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-homologa-diretrizes-para-oensino-durante-a-pandemia>)

²⁷ Aprovada pela INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 06/2020/TCMPA, de 06 de maio de 2020.

destinação para a área da saúde, ilação à qual me filio.

De qualquer forma, em quaisquer dos cenários hipoteticamente cogitados, não há espaço para se contemplar a relativização da aplicação de um mandamento constitucional, não apenas por se referir à execução de política pública estratégica, qual seja a educação, mas sobretudo pela manifesta *contraposição ao ordenamento jurídico*, e nesse sentido destaco a acurada manifestação da Diretoria Jurídica:

Por inarredável observância do princípio da hierarquia das normas jurídicas, é latente que as sobreditas Lei Complementar n.º 173/2000 e Lei Federal n.º 13.979/2020, somente trouxeram medidas temporárias de flexibilização de regras procedimentais previstas em Lei, **não podendo tais normas infraconstitucionais fazerem qualquer alteração, ainda que com o escopo de mitigação, de limites previstos pela própria Constituição Federal, onde se faz inserir o art. 212, da CF/88 (...)**

O órgão instrutório, reproduziu ainda a prescrição constante no art. 212 da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade da aplicação de um percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, com a nova redação conferida pela EC n.º 108/2020²⁸, promulgada pelo Congresso Nacional em 26/08/2020, ou seja, já em ambiente pandêmico, contudo sem nenhuma modificação quanto aos limites constitucionais impostos, pontualmente no âmbito em que flexibilização dessa natureza seria cabível, diante do que concluiu:

É pertinente assentarmos que, a referenciada **EC n.º 108/2020**, foi promulgada pelo Congresso Nacional, em **26/08/2020**, ou seja, dentro do atual cenário de pandemia e crise na saúde trazidos pelo “**NOVO CORONAVÍRUS**” (COVID-19), ao que, na hipótese de haver entendimento daquele Poder Constituinte Derivado, no sentido de se permitir flexibilizações e/ou mitigações para determinados limites constitucionais, a exemplo do previsto no art. 212, da CF/88, seria o oportuno momento de assim proceder.

Outrossim, sem a necessidade de maiores enfrentamentos ou aprofundamentos junto à situação em tese, trazida pelo CONSULENTE, a compreensão primeira desta **DIJUR**, respeitado entendimento diverso, é a de que, **não havendo permissivo constitucional (Emenda**

²⁸ EC n.º 108/2020/Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.

Constitucional), não há que se falar em possibilidade de flexibilização do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento), imposto como de aplicação obrigatória, pelos entes municipais, nas ações destinadas à educação.

Em reforço ao entendimento esposado, a Diretoria Jurídica consignou resposta à Consulta semelhante, exarada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco²⁹, da qual transcrevo os termos que avalio indispensáveis:

1 - O limite previsto no art. 212 da Constituição Federal somente poderá ser formalmente relativizado por meio de expediente legislativo de igual hierarquia, ou seja, por meio de Emenda à Constituição, a exemplo do que ocorreu com as recentes edições da Lei Federal n.º 13.979/2020 (que relativizou, dentre outros, regras e prazos previstos na Lei Federal n.º 8.666/93 - Lei de Licitações, e na Lei Federal 10.520/2002 – Lei do Pregão, “enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional”) e da Lei Complementar n.º 173/2020 (que relativizou alguns limites estabelecidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, “enquanto perdurar o referido estado de calamidade”).

(...)

3 - O remanejamento de recursos, que é próprio da atividade orçamentária, que segue regras formais para sua realização, não pode se distanciar dos comandos legais e constitucionais que imponham a observância de limites mínimos e máximos de aplicação de recursos públicos.

Após meticoloso exame sobre o tema, observei que no mesmo sentido já havia manifestações do Tribunal de Contas do Estado do Acre, o Tribunal de Contas de Minas Gerais e o Tribunal de Contas da Bahia, não se tratando, portanto, de dúvida incomum, conforme ao norte anunciado, e cujos encaminhamentos passo a descrever.

O Tribunal de Contas do Estado do Acre, questionado se a aplicação de no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF/883) poderia ser relativizada em razão da Pandemia oriunda no Novo Coronavírus, respondeu da seguinte forma:

1.1. No tocante ao primeiro questionamento temos que a resposta é negativa. É que apesar de entendermos todas as dificuldades que os municípios estão passando, a aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e

²⁹ Processo n.º 20100086-00, sob relatoria da Exma. Conselheira TERESA DUERE.

desenvolvimento do ensino, é um mandamento constitucional e, conforme já apontado na Análise Técnica, no parecer do MPC e nas considerações acima, não houve nenhuma alteração legal ou constitucional que flexibilize ou altere o art. 212, da Constituição Federal; (grifei)

(...)

Processo TCE nº 137.587 – Acórdão nº 11.957 de 09/07/2020. Relator: Conselheiro ANTONIO CRISTOVÃO CORREIA DE MESSIAS

O Tribunal de Contas de Minas Gerais seguiu a mesma linha, conforme se depreende das informações lançadas no endereço eletrônico destinado às *orientações para o combate à Covid 19*, no campo *perguntas frequentes*, aba “*Gestão financeira e orçamentária, prestação de contas e LRF*”, no qual registra a seguinte pergunta³⁰:

1.17. A decretação de estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia (Covid-19), ensejará flexibilização dos limites constitucionais de percentuais mínimos de 25% da receita de impostos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de 60% da destinação dos recursos do Fundeb, referidos nos Arts.212 da CF/88 e Art.60, XII, do ADCT/CF/88, respectivamente, bem como, dos percentuais mínimos de 15% para os Municípios e 12% para o Estado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (Art.198, §2º, III da CR/88, LC 141/2012) ?

A resposta correlata, resta assim consignada:

A não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e a não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do ADCT – CF/88) são irregularidades que, via de regra, resultam na rejeição das contas Municipais e do Estado.

O mesmo entendimento é aplicado para as Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Ressalta-se que nesse momento de incertezas, ainda não é possível prever quais serão os impactos das ações de combate à pandemia da COVID-19 na execução orçamentária dos Municípios e do Estado e, conseqüentemente, no cumprimento do mínimo constitucional de aplicação na Educação e Saúde, e dos 60% de recursos do Fundeb. Mesmo porque, fatores como a queda na arrecadação, manutenção do pagamento dos profissionais do magistério, investimentos em tecnologia que permitam o ensino remoto, dentre outros, podem repercutir diretamente no cálculo dos valores a serem aplicados.

Além disso, os gastos alocados na saúde devem crescer nesse momento de pandemia, conseqüentemente, é possível que o índice cresça no período.

³⁰ Veja mais em <https://www.tce.mg.gov.br/covid/perguntas.asp>.

Diante desse cenário, permanecem inalteradas as regras de aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e da destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do ADCT – CF/88), assim como, no percentual mínimo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 198, §2º, III da CR/88, LC141/2012).

Todavia, vale ressaltar que na análise do caso concreto, caberá ao Relator das contas avaliar se em decorrência dessa pandemia, ocorreram situações supervenientes e imprevisíveis que afetaram significativamente a execução do orçamento planejado e, conseqüentemente, o cumprimento do mínimo constitucional da Educação, da Saúde e dos 60% dos recursos do Fundeb.
(Grifei)

(publicada no hot site em 23/06/2020, atualizada em 29/07/2020)

O Tribunal de Contas da Bahia igualmente lançou no painel de informações *coronavírus covid 19 - Consultas DAM/AJU*, orientação 31 diante do seguinte questionamento:

AJU – PREFEITURA MAETINGA (11139E20). GASTOS COM EDUCAÇÃO. ART. 212 DA CF. OBROGATORIEDADE.

Os municípios deverão ao final do exercício, garantir investimentos em manutenção e desenvolvimento de ensino equivalente 25% do total das receitas de impostos e transferências deles decorrentes (participação pactuada no texto constitucional). No presente exercício, no entanto, a anormalidade causada pela Pandemia, e os consequentes decretos municipais, estaduais e federais, que reconhecem o estado de calamidade, provocaram em suas respectivas circunscrições, suspensão do período letivo, levando a uma situação inovadora diante de tal obrigação. Em muitos casos, houve suspensão do ano letivo por período superior a 90 dias, e até o momento muitos municípios, não vislumbram uma data para retorno, já aventando-se a possibilidade de redução do ano letivo, ou outras conseqüências mais drásticas. Portanto é de se imaginar que o gestor previdente, caso se concretize a possibilidade de redução ou mesmo cancelamento do ano letivo, deve se perguntar, como ficará tal obrigação?
(grifei)

A Orientação correspondente deu-se da seguinte forma:

CONSULTA. PANDEMIA. COVID-19. GASTOS COM EDUCAÇÃO. ART. 212 DA CF. OBRIGATORIEDADE. No atual ordenamento jurídico, em tese, não há espaço para a flexibilização do comando inserto no art. 212, caput, da Constitucional Federal, que, expressamente fixa para os Municípios o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos,

³¹ <https://www.tcm.ba.gov.br/informacoes-municipais-covid-19-tcm-ba/canal-para-consultas-fale-com-dam/>

compreendida a proveniente de transferências, para o custeio de despesas vinculadas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifei)

Portanto, não obstante as circunstâncias extraordinárias ditadas pela pandemia do *novo coronavírus* tenha levado à suspensão de aulas presenciais e outras atividades essenciais que por sua vez repercutiram na economia de muitos entes federativos, provocando alterações inesperadas na execução financeira e orçamentária, em grave prejuízo ao planejamento prévio, não há como se admitir e preconizar a flexibilização da regra constitucional, constante no art. 212, que impõe aos Municípios a aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No mais, a fim de esgotar o enfrentamento do tema pertinente à relativização da regra que estabelece a aplicação mínima de recursos na educação, constante no art. 212 da CF/1988, e considerando que a consulta formulada, ainda que em tese, esteia sua motivação na necessidade de destinar e/ou realocar recursos da educação, para outras áreas no enfrentamento da pandemia, algumas observações, a meu ver, merecem ser tecidas, diante da vocação desta Corte de Contas, para contribuir com o aprimoramento da gestão e induzir os Gestores à concretização de políticas públicas em prol da sociedade, cujas ações sempre vão ao encontro da promoção da boa governança pública.

Pois bem, verifiquei que a Diretoria Jurídica no afã de robustecer e ampliar o campo de reflexão que a presente consulta instiga em dias tão desafiadores, subsidiou esta Relatora com informações coletadas junto à prestação de contas do Consulente e destacou:

Assim, sem buscarmos nos inserir ou imiscuir na condição de gestor público, compreendemos que tal remanejamento e contingenciamento, quando necessários, devem atingir áreas outras, cuja essencialidade não comprometa, de plano, a segurança e o melhor interesse da população, bem como não incidam em descumprimento de limites constitucionais, a exemplo do fixado pelo art. 212, da CF/88.

Sob tal perspectivas dos fatos, e com o claro intuito colaborativo, poderíamos assentar como factíveis de remanejamento e contingenciamento a revisão de custeio de despesas com publicidade, de obras não essenciais (vg. reformas de praças e outros logradouros públicos, pavimentação asfáltica de vias), sem prejuízo decerto, de outras medidas de contingenciamento de despesas, a

exemplo do que já fez o próprio Governo do Estado do Pará³² e, ainda, este TCM-PA³³.

Procedeu então o levantamento junto ao site da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) dos recursos destinados pelo governo Federal ao município de Santa Bárbara do Pará, a título de “Auxílio Financeiro” da COVID-19, instituído Lei Complementar n.º 173/2020, o que ocorreu em 4 (quatro) parcelas, totalizando o valor de R\$2.124.025,08 (dois milhões, cento e vinte e quatro mil, vinte e cinco reais e oito centavos).

Identificou ainda no site do Portal da Transparência do Governo Federal, repasses vinculados especificamente ao enfrentamento da pandemia da COVID-19 (fundo a fundo), que foram recebidos pela Secretaria Municipal de Saúde do município consulente, em um total de R\$ 3.086.309,97 (três milhões, oitenta e seis mil, trezentos e nove reais e noventa e sete centavos).

E assim procedeu, a fim de ilustrar que uma vez efetuada a comparação entre a receita arrecadada no exercício de 2019, na ordem de R\$-41.864.299,81 (quarenta e um milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e nove reais e oitenta e um centavos)³⁴ com o montante de recursos repassados extraordinariamente pelo Governo Federal, para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, correspondente ao valor de R\$-5.210.335,05 (cinco milhões, duzentos e dez mil, trezentos e trinta e cinco reais e cinco centavos), revela-se um incremento da receita no percentual de 12,44% (doze vírgula quarenta e quatro por cento).

A demonstração elaborada pela Diretoria jurídica, não reverbera, a meu sentir, no desdobramento da resposta à presente consulta, tendo em vista que o tema sob exame se restringe ao exame de questionamento em tese. Porém, colabora e alerta esta Relatora, bem como o Pleno desta Casa, de que as situações que futuramente irão se apresentar demandam exame de cada caso concreto, o que só poderá ser avaliado no julgamento das contas, após apuração acurada pelos órgãos técnicos, garantia do contraditório e ampla defesa e devida audiência do Ministério Público de Contas, levando-se em conta que as inesperadas mudanças de realidades, ditadas no

³² **DECRETO ESTADUAL N.º 670**, de 07 de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas adicionais de austeridade fiscal do Poder Executivo Estadual, em complemento ao disposto no **DECRETO ESTADUAL N.º 367**, de 23 de outubro de 2019.

³³ **PORTARIA N.º 0262/2020/TCMPA**, DE 10 DE ABRIL DE 2020, que “*IMPLEMENTA MEDIDAS TEMPORÁRIAS E EMERGENCIAS DE CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, DESTINADAS AO ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS FINANCEIROS E O RÇAMENTÁRIOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS COVID 19*”.

³⁴ Dados declarados junto ao Balanço Geral)

enfrentamento da pandemia, reclamam uma relação pautada na lealdade, na boa-fé, racionalidade e sobretudo na probidade na condução da coisa pública, sem perder de vista a ponderação que sempre conduz esta Corte de Contas, na busca da verdade material, atentando que a verdade trazida nos autos não nos basta, pois os processos de prestação de contas tratam de direitos indisponíveis, referem-se à gestão de recursos que pertencem a toda coletividade. Por esta razão, o exame procedido é sempre vocacionado a fazer cumprir o interesse público, com primazia.

Uma vez consignada a resposta ao questionamento nº 02 da presente Consulta, e seguindo em exame sobre os quesitos remanescentes (itens 01 e 03), entendo suficiente e irretocável o posicionamento da Diretoria Jurídica, ao qual adiro na íntegra, conforme abaixo transcrito:

a) A análise de qualquer prestação de contas ocorrerá, notadamente à luz das prescrições estabelecidas pela LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942 com a redação dada pela Lei Federal n.º 12.376/2010)³⁵, com vistas a apuração dos fatos, eventuais irregularidades e a situação, *in concreto*, aportada por cada ente jurisdicionado, não sendo possível, contudo, que se faça estabelecer, um juízo valorativo prévio, na forma pleiteada pelo CONSULENTE, sob pena de adentrarmos no campo da futurologia ou da fixação de pré-julgado de tese.

b) As possíveis ou hipotéticas consequências advindas da apuração de descumprimento de limites constitucionais ou legais, seguem, como regra ordinária, a incidência, no caso do Chefe do Executivo Municipal (contas de governo), de emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a não aprovação das contas; aplicação de multas, na forma da LC n.º 109/2016 e RITCM-PA, para além da remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de ato de improbidade administrativa, conforme o caso.

Uma vez consignada a resposta ao questionamento da presente consulta que versa sobre *possibilidade de mitigação do percentual de aplicação de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal (item nº 02)*, passo ao exame dos quesitos remanescentes (itens 01 e 03), registrando que adiro às orientações traçadas pela Diretoria Jurídica, pelas seguintes razões:

³⁵ **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.

§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.

§3º. As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Quanto ao item 01 pretende o Consulente uma antecipação de julgamento em cenário de pandemia, o que não apenas é vedado, mas sobretudo ocorre após no exame do caso concreto

- 1. Neste hipotético contexto, para fins de análise da prestação de contas do Município, de que forma o TCM-PA revelará em seu julgamento de contas o hipotético contexto pandêmico e a necessidade de alocação e destinação de recursos próprios do município?*
- 2. Há possibilidade de mitigação do percentual previsto no art. 212 da Constituição Federal (de 25%) dos recursos próprios para investimentos na área da educação neste contexto hipotético?*
- 3. Caso a resposta anterior seja negativa, quais as possíveis consequências e sanções do não alcance do percentual constitucional por parte dos gestores perante o julgamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará?*

Por todo o exposto, apresento proposta de decisão pelo conhecimento da presente consulta, para no mérito respondê-la, conforme regra do artigo Art. 298 do Regimento Interno deste TCM/PA³⁶, nos seguintes termos:

Item 01 - A análise de qualquer prestação de contas ocorrerá, notadamente à luz das prescrições estabelecidas pela LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942 com a redação dada pela Lei Federal n.º 12.376/2010), com vistas a apuração dos fatos, eventuais irregularidades e a situação, *in concreto*, aportada por cada ente jurisdicionado, não sendo possível, contudo, que se faça estabelecer, um juízo valorativo prévio, na forma pleiteada pelo CONSULENTE, sob pena de adentrarmos no campo da futurologia ou da fixação de pré-julgado de tese.

Item 02 - Não obstante as circunstâncias extraordinárias ditadas pela pandemia do novo *coronavírus* tenha levado à suspensão de aulas presenciais e outras atividades essenciais que por sua vez repercutiram na economia de muitos entes federativos, provocando alterações inesperadas na execução financeira e orçamentária, em grave prejuízo ao planejamento prévio, não há como se admitir e preconizar a flexibilização da regra constitucional, constante no art. 212, que

³⁶ Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº 084, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:
I – ser formulada por autoridade legítima;
II – ser formulada em tese;
III – conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

impõe aos Municípios a aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Item 03 - As possíveis ou hipotéticas consequências advindas da apuração de descumprimento de limites constitucionais ou legais, seguem, como regra ordinária, a incidência, no caso do Chefe do Executivo Municipal (contas de governo), de emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a não aprovação das contas; aplicação de multas, na forma da LC n.º 109/2016 e RITCM-PA, para além da remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de ato de improbidade administrativa, conforme o caso.

Belém, 18 de novembro de 2020.

Conselheira Substituta **Adriana Oliveira**
Relatora