TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 259198/22
ASSUNTO: CERTIDÃO LIBERATÓRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TERRA BOA
INTERESSADO: EDMILSON PEDRO DE MOURA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1004/22 - Tribunal Pleno

Certidão Liberatória. Município de TERRA BOA. Descumprimento de índice constitucional em educação. Situação de excepcionalidade acarretara pela paralisação do setor educacional local em decorrência da pandemia de COVID-19. Precedentes jurisprudências. Pelo excepcional DEFERIMENTO com prazo de validade para 60 (dias).

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido de certidão liberatória encaminhado pelo **MUNICÍPIO DE TERRA BOA**, por intermédio de seu atual Prefeito, Sr. EDMILSON PEDRO DE MOURA, em razão da impossibilidade de sua obtenção pela via eletrônica.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** através da Instrução nº 1639/22 (peça 05), se manifesta pelo **INDEFERIMENTO** da certidão, destacando que o Município não atendeu a limite constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino e que o **requerente não demonstra que os recursos captados serão destinados ao enfrentamento de calamidade pública,** nos termos do §2º, I, b, do art. 65, da LRF.

Destaca que, conforme relatório de Análise de Gestão Fiscal alusivo ao 2º semestre de 2021, o Município estaria inapto ao recebimento da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

certidão divido à aplicação insuficiente de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2021, conforme tabela abaixo.

LIMITES CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À EDUCAÇÃO E À SAÚDE

LRF art. 25 § 1º, b - C.F arts. 212 e ADCT art. 77,III

Indices do último exercício analisado	Mínimo Legal	Exercício de 2021
a) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00%	23,64%
b) Serviços Públicos de Saúde	15,00%	38,38%

A **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções**, pela Informação nº 1536/22 (peça 06), constatou que o Município **ESTÁ APTO** a obter a Certidão, destacando pendências de cumprimento de decisões desta Casa.

Por fim, **o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** manifestou-se mediante Parecer nº 388/22 (peça 07), ACOMPANHANDO a manifestação técnica pelo INDEFERIMENTO do pedido diante da desatenção ao cumprimento dos limites constitucionais em aplicação de recursos em educação.

É o relatório. Passo ao voto.

II- FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, com relação a pendência acerca da aplicação dos índices de educação, de fato, a inobservância quanto a aplicação do piso mínimo de gastos em saúde e educação, conforme define a Constituição Pátria, gera restrição ao recebimento de novos recursos.

No entanto, a jurisprudência desta Casa tem caminhado no sentido de reconhecer as dificuldades vivenciadas pelos Municípios paranaenses, não só com relação a ausência de estrutura sanitária para atendimento do grande fluxo de pessoas atingidas pelo surto viral, mas também para aplicação de recursos mínimos em áreas e/ou atividades totalmente paralisadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

Nesta ótica, cito as palavras do Ilustre Cons. Fernando Guimarães, por ocasião do julgamento do processo n.º 284954/21, relativo ao Município de Castro:

> *É notório que a pandemia COVID-19 impôs alteração substancial na forma de alocação de recursos públicos. Especificamente em relação aos gastos na área da educação básica, várias adaptações se tornaram necessárias, uma vez que o distanciamento social ocasionou diminuição de algumas despesas inerentes a aulas presenciais (v.g. transporte escolar e alimentação), bem como incremento de outras (v.g. implantação de ferramentas de ensino online), porém, em pesquisa realizada na internet, foi possível verificar que, de modo geral, a maior parte dos estabelecimentos de ensino teve redução de custos 2 .*
>
> *Dentro de tal contexto, entendo razoável que, relativamente a pedidos de certidão liberatória, seja realizado um exame caso a caso, de modo a não prejudicar Municípios cujos gastos tenham sido afetados apesar de possuir adequado planejamento, assim como não beneficiar agentes públicos que apenas utilizam a pandemia para justificar atuação na área educacional totalmente desvinculada da devida organização*

No mesmo sentido destaco as seguintes decisões desta Casa: Acórdão n.º 1292/21 – Tribunal Pleno, Rel. Cons. Fernando Guimarães; Acórdão n.º 1290/21 - Tribunal Pleno, Rel. Cons. Fernando Guimarães; Acórdão n.º 1245/21 – Segunda Câmara, Rel. Cons. Durval Amaral; Acórdão n.º 1094/21 – Segunda Câmara, Rel. Cons. Durval Amaral; Acórdão n.º 2943/20 – Segunda Câmara, desta relatoria.

Importante ressaltar, contudo, que a Lei Complementar n.º 173/2020, mais precisamente em seu artigo 65, estabelece que todos os entes da federação ficam dispensados do cumprimento dos limites constitucionais, quando verificada a ocorrência de calamidade pública, devidamente reconhecida pelo Congresso Nacional, até quando perdurar a situação.

Em que pese o Decreto Legislativo que reconhecia a situação calamitosa em âmbito nacional tenha expirado em 31/12/2020 e não tenha

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

sido renovado, deixando a definição para as autoridades locais e regionais, é notória a manutenção da situação emergencial, ao menos no Estado do Paraná.

Entretanto, como muito bem frisa a Coordenadoria de Gestão Municipal em sua manifestação "***o requerente não demonstra que os recursos captados serão destinados ao enfrentamento de calamidade pública.***"

Porém, esta Casa tem reiterado decisões em sentido contrário, entendendo que "*a situação excepcional da pandemia causada pelo COVID-19 permite uma análise diferenciada*", cito neste sentido trecho do **Acórdão n.º 1775/21, do Tribunal Pleno**:

> Especificamente com relação às despesas de ensino, as medidas de distanciamento social, com o fechamento das escolas implicou, necessariamente, numa redução de gastos, reconhecida em diversas decisões deste Tribunal Pleno.
>
> Menciono, exemplificativamente, o Acórdão n° 1290/21, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães:
>
> É notório que a pandemia COVID-19 impôs alteração substancial na forma de alocação de recursos públicos. Especificamente em relação aos gastos na área da educação básica, várias adaptações se tornaram necessárias, uma vez que o distanciamento social ocasionou diminuição de algumas despesas inerentes a aulas presenciais (v.g. transporte escolar e alimentação), bem como incremento de outras (v.g. implantação de ferramentas de ensino online), porém, em pesquisa realizada na internet, foi possível verificar que, de modo geral, a maior parte dos estabelecimentos de ensino teve redução de custos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

Dentro de tal contexto, entendo razoável que, relativamente a pedidos de certidão liberatória, seja realizado um exame caso a caso, de modo a não prejudicar Municípios cujos gastos tenham sido afetados apesar de possuir adequado planejamento, assim como não beneficiar agentes públicos que apenas utilizam a pandemia para justificar atuação na área educacional totalmente desvinculada da devida organização. Além disso, há de se sopesar o fato de que muitos gestores (tal qual ocorre em relação ao Município de Terra Roxa) iniciaram seus mandatos nesse conturbado período, de modo que a análise da condição relativa aos gastos com educação básica deve ser realizada com muita cautela, de modo a não possibilitar que agentes públicos (mesmo que na ausência de má-fé) criem intransponíveis dificuldades a seus sucessores na gestão de municípios.

In casu, a análise das evidências constantes dos autos não permite conclusão de que o não atingimento do índice de 25% se deu por descaso com a educação básica ou com falta de planejamento, especialmente porque o déficit não é vultoso (0,49%), sendo facilmente compreensível se considerarmos a redução dos custos envolvidos na manutenção dos sistemas de ensino referentes à educação básica. Neste sentido, em que pese não ter o Município apresentado cálculos específicos, noticiou encolhimento nos gastos com material de expediente e de limpeza, transporte escolar e merenda.

Nesta senda, entendo que não deve ser obstado o acesso à certidão liberatória por parte do Município Requerente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

Essa mesma fundamentação constou do Acórdão n° 1291/21, em que o índice de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 21,37%, e no Acórdão 1292/21, com indicação de índice de 24,45%, ambos da mesma sessão virtual iniciada em 10/06/2021.

Ainda em acréscimo, a decisão do Acórdão 1199/21, também do Tribunal Pleno, de minha relatoria, em que o índice apontado na instrução foi de 21,62%, tendo sido apontado, ainda à guisa de fundamentação, o risco de dano reverso:

Dessa forma, considerando a excepcionalidade das circunstâncias referentes à atual pandemia pela COVID-19, as justificativas apresentadas pelo requerente que ensejaram o emprego a menor de valores no ensino, sendo essa, aliás, a única restrição pendente, e, principalmente, o **risco de dano reverso decorrente da eventual impossibilidade de recebimento de transferências pelo Município**, entendo que, de forma excepcional, deve ser deferido o pedido.

Naquela oportunidade, a mesma questão suscitada pelo Ilustre Relator, relativa ao novo cálculo, com a aplicação do art. 293, §2°, do Regimento Interno foi suscitada, tendo, porém, constado da fundamentação do voto a seguinte análise:

Deixo, por conseguinte, de aplicar o previsto no §2º, do art. 293, do Regimento Interno, referente ao primeiro ano de mandato, para fins de utilizar os dados referentes aos gastos com ensino no exercício de 2021, em virtude de o apontado pela Coordenadoria de Sistemas de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

Informações da Fiscalização[1], de que o levantamento dos gastos com ensino relativos ao exercício de 2021 ainda se encontra em fase de estudos, e, que, portanto, a metodologia utilizada para o cálculo, em atendimento, a este pedido de certidão liberatória, que resultou em 17,83%, não se valeu das recentes alterações legislativas que reformulou o FUNDEB, mas nas regras vigentes em 2020, o que poderia resultar em divergência de valores, quando da disponibilização do MDE 2021 (grifamos)

Acrescente-se que observação semelhante constou da Informação 217/21, da COSIF, emitida nestes autos:

A respeito do assunto, preliminarmente informamos que estão em andamento os estudos do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, que passou por uma reformulação completa do demonstrativo em virtude das alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incluiu o art. 212-A na CF/88, e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo FUNDEB, em 26/02/2021, e foi ajustado novamente pela Secretaria do Tesouro Nacional em 07/05/2021.

Importante sinalizar, ainda, que, coerente com a prioridade que vem sendo dada à área de saúde, a

[1] Peça 19, fls. ½. "A respeito do assunto, preliminarmente informamos que estão em andamento os estudos do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, que passou por uma reformulação completa do demonstrativo em virtude das alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incluiu o art. 212-A na CF/88, e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo FUNDEB, em 26/02/2021, e foi ajustado novamente pela Secretaria do Tesouro Nacional em 07/05/2021. Considerando a necessidade do cálculo do índice no exercício de 2021, no momento é possível informar os dados conforme a metodologia de cálculo aplicada no exercício de 2020, **ressalvada a possibilidade de ocorrer divergência de valores quando da disponibilização do Demonstrativo do MDE para o exercício de 2021"**. (sem grifos no original)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

Instrução da CGM indica nos presentes autos que o Município de Pato Branco aplicou 25,82% dos recursos em serviços públicos de saúde, quando o mínimo exigido é de 15%, situação essa também verificada nos paradigmas mencionados, em que a certidão foi deferida.

Com relação à ausência de indicação de destinação específica dos recursos a serem recebidos para o combate da pandemia, conforme exigência do art. 65 da LRF, **entendo que a própria referência situação de urgência contida na inicial autoriza presumir-se essa destinação**: "*Diante ao acima exposto, bem como, da necessidade imprescindível da entidade em firmar convênios com outros órgãos públicos para que possa dar continuidade na prestação de serviços à comunidade, pugna-se pela aplicação dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, eis que não se mostra razoável ser a comunidade local privada de repasses que garantem melhoria no atendimento às necessidades públicas*" (fl. 5 da peça 3).

Nesse sentido, aliás, a decisão do Acórdão 1199/21, já citado, ao rejeitar a observação do douto Ministério Público de Contas, relativa à falta dessa indicação expressa:

Com relação à objeção suscitada pela douta Procuradora do Ministério Público de Contas, referente à ausência de demonstração de que os recursos captados serão aplicados no combate da pandemia, conforme previsão do §2°, I, "b" do mesmo art. 65 da LRF[2], inobstante conste

[2] "*§ 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:
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

da petição inicial que "*o Município de Jaguariaíva está na iminência de receber a monta de R$ 10.000.000,00 em Transferências Voluntárias para diversos fins*" (fl. 11 da peça n° 3), **pode-se depreende da fundamentação desse mesmo pedido a indicação de que** "*Estando impedido de receber recursos o Município não consegue firmar convênios e tampouco participar das ações federais e estaduais de combate a pandemia, o que coloca em risco a saúde da população*" (fl. 10).

Observo, por fim, que o pedido de certidão liberatória encerra matéria de ordem pública, de interesse do Município e de sua comunidade, sendo prerrogativa desta Corte e de seus membros valerem-se de precedentes que trataram de situações análogas, inclusive, como forma de garantir a uniformidade das decisões colegiadas e o tratamento isonômico aos jurisdicionados, ainda que a defesa da entidade não tenha a eles se reportado.

Face ao exposto, **VOTO pelo deferimento do pedido de certidão liberatória, pelo prazo de 60 dias**. (grifos nossos)

Vale ressaltar, por fim, muito embora a jurisprudência da Casa, neste momento, esteja mais propensa a uma flexibilização dos critérios para liberação de certidões diante do surto pandêmico, destaco que, superado este período de exceção, todos os critérios serão restabelecidos, sendo prudente a readequação e/ou revisão do planejamento financeiro de cada Ente.

---

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando a jurisprudência fixada pela Casa, pela qual se presume a destinação de recursos ao atendimento da situação emergência acarretada pela pandemia de COVID-19, a despeito de minha opinião no caso concreto, proponho **VOTO** pelo excepcional **DEFERIMENTO** do pedido de certidão liberatória pleiteada pelo Município de TERRA BOA, com **prazo de validade para 60 (sessenta) dias,** nos termos do artigo 289, §2º, do RITCE-PR.

Encaminhe-se os autos a Diretoria Geral para o imediato cumprimento desta decisão, com a adoção das necessárias medidas para a emissão da certidão pleiteada.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I- **DEFERIR** excepcionalmente o pedido de certidão liberatória pleiteada pelo Município de TERRA BOA, com **prazo de validade para 60 (sessenta) dias,** nos termos do artigo 289, §2º, do RITCE-PR; e

II- encaminhar os autos a Diretoria Geral para o imediato cumprimento desta decisão, com a adoção das necessárias medidas para a emissão da certidão pleiteada.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 27 de abril de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 13.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T3A9.ORL2.HALT.0Z37.C