

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202200027000808

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1218/2022 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. CONTROVÉRSIA EM TORNO DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO OBJETIVANDO A TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA MUNICÍPIO, QUE NÃO CUMPRIU O PISO CONSTITUCIONAL RELATIVO À EDUCAÇÃO. 3. ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 119/2022, QUE INTRODUZIU O ART. 119 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, EM RESSALVA À REGRA GERAL GRAVADA NO ART. 112 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA ALÍNEA “B” DO INCISO IV DO ART. 25 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 4. NORMA DE EXCEÇÃO DEMANDANTE DE EXEGESE RESTRICTIVA. 5. DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL TRANSITÓRIA APLICÁVEL ÀS TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIAS ORIUNDAS TANTO DA UNIÃO, COMO DOS DEMAIS ENTES SUBNACIONAIS, POR FORÇA DE INTERPRETAÇÃO LITERAL E TELEOLÓGICA, NOS TERMOS ESTRITAMENTE AUTORIZADOS. 6. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA, EM TESE, SOB CONDICIONANTES. 7. CASO CONCRETO INVIABILIZADO EM RAZÃO DE ÓBICE DE NATUREZA ELEITORAL, NÃO OBJETO DA CONSULTA. 8. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE, MATÉRIA ORIENTADA.

1. Nestes autos onde inicialmente se tencionava a celebração do **Convênio 000031424390/2022 - GOIAS TURISMO** (000031424390), para realização de repasse de recursos financeiros pela Agência Estadual de Turismo, ao Município de Padre Bernardo, visando o custeio de locação de estrutura para a 5ª Edição da Festa do Peão da região, sobreveio, a teor do **Despacho nº 1019/2022 – GAB** (000031513835), controvérsia acerca da viabilidade de efetuação de transferência voluntária a bem de ente federado que, segundo certidão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (000031485751), não cumpriu os limites educacionais relativos à educação, haja vista o advento da Emenda Constitucional nº 119/2022 (000031485812), que determinou a *“impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios [...] pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal”*.

2. O processo fora objeto de oitiva da Procuradoria Setorial da Agência Estadual de Turismo, através do **Parecer GOIASTURISMO/PROCSET-02986 nº 128/2022** (000031592374), que apesar de relatar a decisão do titular da autarquia em não mais prosseguir com o ajuste (000031513835), reputou conveniente o conhecimento da consulta para fim de definição da matéria, vindo a argumentar

que, à guisa de uma *“interpretação literal”* da parte final do art. 2º da Emenda Constitucional nº 119/2022, *“conclui-se que o art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, aplica-se exclusivamente à União”*, sob ressalva, porém, de que há *“margem a uma interpretação extensiva”* ante a *“utilização do vocábulo ‘inclusive’”* pela norma.

3. Ato contínuo, mediante invocação do *“art. 3º da LC nº 58/06 c/c art. 2º, da Portaria nº 170/2020-GAB/PGE[1]”*, a questão veio à apreciação jurídica do Gabinete desta Casa.

4. Pois bem. Na esteira do próprio encaminhamento promovido pela Procuradoria Setorial da Agência Estadual de Turismo faz-se cauteloso salientar, de partida, que a explanação adiante aduzida dar-se-á com enfoque circunscrito ao impasse abordado pelo **Parecer GOIASTURISMO/PROCSET-02986 nº 128/2022** (000031592374), sem incursões sobre os demais aspectos relativos ao caso concreto, uma vez que, por injunção do §1º do art. 47 da Lei Complementar nº 058/2006 e incisos I e V do art. 4º do Decreto nº 9.548/2019, se tratam de atribuições ordinárias afetas à unidade jusconsultiva da origem.

5. Com esse comedimento avança-se com o desenredo do *meritum causae*, realçando que a exigência de comprovação da destinação anual mínima de 25% (vinte e cinco por cento) do orçamento público na manutenção e desenvolvimento do ensino pelos entes subnacionais desponta, por força da alínea “b” do inciso IV do §1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como uma das condições essenciais impostas à celebração de ajustes que tenham por objeto a transferência voluntária de recursos a outro ente da federação, ao encontro do mandamento plasmado no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

6. Cuida-se, a toda evidência, de requisito engajado na asseguuração da efetividade do dever público para com a educação, razão pela qual ao passo em que não se pode deixar de reconhecer, como regra geral, a obrigatoriedade de cumprimento do aventado piso constitucional para o eventual entabulamento de convênio voltado à realização de transferência voluntária, cumpre discernir o caráter excepcional e transitório dos preceitos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 119/2022 (000031485812), em confluência à sua caracterização como Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, enquanto tal, *“reclama e impõe [...] exegese estrita”*, segundo lição de Luís Roberto Barroso[2] escorada na jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal[3].

7. Assim, a considerar que, por critérios de hermenêutica, a norma de exceção demanda interpretação restritiva, sobretudo no que atine à Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pede-se vênia para destoar do entendimento externado na segunda parte do item 11 do **Parecer GOIASTURISMO/PROCSET-02986 nº 128/2022** (000031592374), mas, sob nenhum aspecto, há que se falar na viabilidade de se conferir *“interpretação extensiva”* à *“parte final”* do art. 2º da Emenda Constitucional nº 119/2022.

8. Ao contrário do que aduzido pela Procuradoria Setorial da Agência Estadual de Turismo (000031592374), isso não significa que o *“impedimento de imposição de penalidades, sanções ou restrições em virtude da não aplicação do percentual mínimo exigido em lei na manutenção e desenvolvimento do ensino, aplica-se tão somente em caso de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias”* ou, em outras palavras, que o *“art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, aplica-se exclusivamente à União”*.

9. Observe que afora o fato de a ementa e a parte normativa da Emenda Constitucional nº 119/2022 referirem-se expressamente à *“impossibilidade de responsabilização”* dos **“Estados”**, **“Distrito Federal”** e dos **“Municípios”**, bem como ao impedimento de aplicação de *“quaisquer restrições*

aos **entes subnacionais** para fins [...] de celebração de ajustes onerosos ou não”, a utilização do advérbio “inclusive” na parte final do seu art. 2º tem, por definição etimológica, conotação de abrangência, equivalendo ao sentido de “também” ou “até mesmo” o “recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias” e, como consequência, sem aptidão de exclusão de outras vertentes análogas, como é o caso dos recursos oriundos de outros entes federados, que não a União.

10. Ademais, ao se compulsar a exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 13/2021, que resultou na Emenda Constitucional nº 119/2022, notabiliza-se a prevenção de que se trata de uma “medida” de “**caráter transitório**”, além da enunciação da finalidade de contenção do risco de “responsabilização pelo descumprimento da vinculação constitucional de recursos para a educação” originário da “crise econômica desencadeada pelas medidas de combate à pandemia de covid-19” que “atingiu fortemente os **orçamentos dos entes federados**” em virtude “da necessidade” de destinação dos seus recursos à adoção de outras providências, de índole “**excepcional, para cumprir as diversas obrigações constitucionais e legais**” que surgiram[4].

11. Logo, não apenas sob a égide de uma exegese literal do texto da Emenda Constitucional nº 119/2022, mas, principalmente, sob o auspício da sua interpretação teleológica, não se mostra plausível dessumir pela justaposição da norma do art. 2º tão somente às transferências de recursos decorrentes do orçamento da União, com equivocada negação da suscetibilidade da sua aplicação aos repasses dos demais entes federados e, em especial, às transferências voluntárias de recursos do Estado de Goiás para os Municípios.

12. Tendo em vista, porém, que o aludido art. 2º da Emenda Constitucional nº 119/2022 se consubstancia em norma de exceção ao comando gravado no art. 212 da parte permanente da Constituição Federal, impende que se tenha em mira que sua incidência tem admissibilidade restrita à hipótese ali especificada, de modo que presta ao abono da responsabilidade administrativa, civil ou criminal especificamente pelos descumprimentos dos percentuais mínimos de gastos em educação verificados nos exercícios de 2020 e 2021 e conquanto que sob dever de complementação na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, da “diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021”, consoante ditame traçado no antecedente art. 1º, ex vi do parágrafo único do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

13. De todo modo, a adoção da medida excepcional prevista pelo 2º da Emenda Constitucional nº 119/2022, nos casos concretos, não prescindirá da apresentação da motivação pertinente pela autoridade competente, na forma dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942, com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018).

14. Nessa cadência tem-se por inescapável a ilação de que a novel disposição constitucional transitória, para além dos repasses oriundos da União, também se revela passível de aplicação sobre os ajustes que objetivam transferências voluntárias dos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de sorte que poderia ter sido perfilhada na conjuntura dos autos, não fossem os demais embaraços jurídicos configurados em seu comprometimento, notadamente o advento do período da vedação eleitoral talhada na alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei nacional nº 9.504/1997, na senda das diretrizes veiculadas pela **Nota Técnica nº 3/2021 – GAPGE**[5] desta Casa.

15. Não prospera, pois, o opinativo da Procuradoria Setorial da origem (000031592374).

16. Ante o exposto, deixo de aprovar o **Parecer GOIASTURISMO/PROCSET nº 128/2022** (000031592374), apresentando, em linha de conclusão, as seguintes orientações jurídicas:

- a) o comando do art. 2º da Emenda Constitucional nº 119/2022, que acresceu o art. 119 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, trata-se de norma de exceção e de caráter transitório, que reclama interpretação restritiva;
- b) na esteira da aludida norma constitucional transitória resta permitido, com viés extraordinário, o entabulamento de “ajustes onerosos ou não” e, portanto, de convênios para realização de transferência voluntária à expensa da União ou de orçamento do Estado, bem como dos demais entes subnacionais, em prol de outro ente da federação, ainda que este não tenha cumprido a regra geral do piso educacional imposta, dentre outras exigências, pelo *caput* do art. 212 da Constituição Federal e pela alínea “b” do inciso IV do §1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde que o faça nos restritos termos e condicionantes autorizados pela Emenda Constitucional nº 119/2022 e sob respaldo da pertinente motivação a cargo da autoridade competente, no lastro dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

17. Matéria orientada, restituo os autos à **Agência Estadual de Turismo, via Procuradoria Setorial**, para adoção das providências porventura cabíveis.

18. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR, este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

[1] In: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/Portaria2020/PortariaN170.pdf>.

[2] BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma interpretação dogmática constitucional transformadora. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

[3] STF, ADI nº 41/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 28/06/1991; STF, ADI nº 391/CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 16/09/1994.

[4] BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148543>. Acesso em: 18/07/2022.

[5] In: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Notatecnica/2021/NotaTecnica.pdf>.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 19 dia(s) do mês de julho de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 27/07/2022, às 17:24, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000031956310** e o código CRC **BB48A148**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 202200027000808



SEI 000031956310