

Processo n.º: 1092376
Natureza: Consulta
Consulente: Claudionice Siqueira Chaves, Dirigente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Teófilo Otoni
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

ESTUDO TÉCNICO

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica autuada nesta Corte de Contas em 13 de julho de 2020, formulada por Claudionice Siqueira Chaves, Dirigente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Teófilo Otoni, conforme prerrogativa inserta no artigo 210, IX, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – RITCEMG). Foi apresentado o seguinte questionamento (doc. 2155774):

As disposições contidas no art. 8º da Lei Com. Federal 173/2020 que dispõe sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) são aplicáveis às autarquias (RPPS) e fundações públicas? Ou apenas a Administração Direta?

Após a autuação, a presente consulta foi distribuída à relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão em 13 de julho de 2020 (doc. 2155775), que encaminhou os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (CSDJ) para elaboração de relatório técnico, conforme §2º do art. 210-B do RITCEMG. Ato contínuo, determinou que, posteriormente, os autos fossem encaminhados à Superintendência de Controle Externo para manifestação acerca da matéria objeto da consulta, nos termos do art. 210-C, *caput*, do RITCEMG (doc. 2156020).

A CSDJ manifestou-se nos autos esclarecendo que, em face da novel Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, esta Corte de Contas ainda não se manifestou acerca da matéria suscitada pela consulente, não possuindo, portanto, deliberações que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, tal questionamento. Em seguida, em atendimento ao despacho do Relator, encaminhou os presentes autos à Superintendência de Controle Externo (doc. 2163432).

No âmbito da Superintendência, direcionou-se a realização da presente análise ao *Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia da Covid-19 adotadas pelo Estado de Minas Gerais e pelos municípios*, instituído pela Portaria n. 23/PRES./2020, publicada no Diário Oficial de Contas (DOC) no dia 9 de abril de 2020. Em seguida, para atendimento do despacho do Relator, os autos foram encaminhados a esta Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, uma vez que esta Diretoria está supervisionando os trabalhos do grupo de orientações sobre a gestão de pessoal durante a pandemia, instituído pela Portaria n. 01/SCE/2020 (doc. 2172595).

II. FUNDAMENTAÇÃO

O questionamento endereçado a este Tribunal versa acerca da aplicabilidade do artigo 8º da Lei Complementar Federal n. 173, de 27 de maio de 2020, às autarquias (Regimes Próprios de Previdência Social) e às fundações públicas. No presente relatório técnico, far-se-á breve análise acerca do tema acima referido para, em seguida, proceder-se à resposta objetiva da indagação realizada.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, no âmbito do Direito Administrativo, a Administração Pública pode ser dividida em Administração Direta e Administração Indireta. Dessa forma, o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece em seu art. 4º que a Administração Federal compreende a “*Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios*” e a Administração Indireta composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Referido Decreto-Lei conceitua autarquias e fundações públicas da seguinte forma:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

[...]

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Em que pese se tratar de uma legislação federal, por força do princípio da simetria – segundo o qual, em síntese, estados e municípios se estruturam nos mesmos moldes adotados pela União –, tais conceitos e estrutura trazidos pelo Decreto-Lei n. 200/1967 devem ser considerados no âmbito municipal.

Trazidos esses conceitos iniciais, importa ressaltar a edição, em 4 de maio de 2000, da Lei Complementar n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. O §1º do art. 1º da LRF dispõe, *in verbis*:

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Com relação ao âmbito de aplicação das normas de gestão fiscal, a LRF estabeleceu que suas disposições obrigam União, Estados e Municípios, compreendidos em todos eles as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Nesse sentido, não há dúvidas quanto à aplicabilidade das normas de gestão fiscal às autarquias, incluídos os institutos de previdência responsáveis pelos Regimes Próprios de Previdência Social, e às fundações públicas.

Retomando o tema central do questionamento em tela, tem-se, em 28 de maio de 2020, a publicação da Lei Complementar (LC) n. 173, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), bem como altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 e dá outras providências. Tal normativo trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro uma série de medidas fiscais que provocaram alterações na LRF e, conseqüentemente, nas normas de gestão fiscal responsável. Especificamente, o *caput* do art. 8º da LC n. 173/2020 assim dispõe, *in verbis*:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados

pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: [...]

O referido artigo não menciona de forma pormenorizada os órgãos e entidades às quais se aplica, fazendo referência, apenas, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Contudo, considerando, como exposto anteriormente, a estreita relação entre a LC 173/2020 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que ambas integram o sistema de normas referentes à gestão fiscal responsável, importa transcrever parte do art. 1º dessa última, a qual dispõe:

Art. 1º

[...]

§ 2º. As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º. Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo nosso)

Dessa forma, ao realizar uma interpretação sistêmica para se delimitar o âmbito de aplicação da LC n. 173/2020, não há dúvidas de que se deve recorrer aos conceitos e às definições constantes da LRF, concluindo-se, portanto, que as regras contidas no art. 8º da LC n. 173/2020 abrangem União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendidos todos os Poderes e os Órgãos Autônomos, e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Ademais, corroborando o entendimento de que a LC n. 173/2020 é de observância obrigatória por todos os entes da federação, ressalta-se que o inciso I do art. 163 da Constituição da República (CR/88) estabelece que lei complementar disporá sobre finanças públicas e, ainda, conforme art. 24, inciso I e § 1º, da CR/88, compete à União estabelecer normas gerais sobre direito financeiro. Assim, cabe aos Estados apenas a competência suplementar sobre esse assunto e desde que não contrariem as normas gerais estabelecidas pela União.

Sobre o tema, cumpre ressaltar o entendimento do Procurador do Distrito Federal, Hugo de Pontes Cezario, exarado na conclusão do Parecer Referencial SEI-GDF n.º 08/2020 - PGDF/PGCONS/CHEFIA¹, nos seguintes termos:

Ante todo o exposto – sem olvidar o fato de que a Lei Complementar n.º 173/2020 é de recentíssima edição e que, por isso, ainda se resente da ausência de manifestação jurisprudencial dos tribunais e de literatura jurídica e considerando, ainda, as diversas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas perante o STF, o que pode conduzir, adiante, à necessidade de revisitação dos temas abordados nesta manifestação –, opina-se no sentido de que:

1. As proibições do art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020 abrangem todos os Poderes e Órgãos Autônomos, a Administração Direta, os fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, delas se abstraindo apenas as empresas estatais independentes; (grifo nosso)

Por fim, destaca-se que, no mesmo sentido é o entendimento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que, em publicação em formato de “Perguntas e respostas da LC 173²”, ao ser questionada sobre a obrigatoriedade de observância do art. 8º da LC n. 173 pelos municípios que não decretaram “estado de calamidade”, posicionou-se da seguinte forma:

A Calamidade Pública foi decretada pela União, para todo o Território Nacional, reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo e perdurará até 31 de dezembro de 2020, portanto, **todos os entes, administração direta e indireta, estão sujeitos às regras da LC n.º 173/2020** 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, e dá outras providências”. (grifo nosso)

III. CONCLUSÃO

Realizada breve análise acerca dos aspectos de maior relevância para o endereçamento do questionamento formulado pela consultante, passa-se à resposta objetiva à indagação por ela formulada:

As disposições contidas no art. 8º da Lei Com. Federal 173/2020 que dispõem sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19)

¹ Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26da7cae234349b781a1a846c8aca417/%20pgdf_parecer_referencial_000008_2020.html. Acesso em 4/8/2020.

² Disponível em: <https://www.cnm.org.br/informe/exibe/perguntas-e-respostas-da-lc-173-2020#:~:text=4%20da%20LC%20173%2F2020,com%20o%20sistema%20financeiro%20e>. Acesso em 4/8/2020.

são aplicáveis às autarquias (RPPS) e fundações públicas? Ou apenas a Administração Direta?

Ao realizar uma interpretação sistêmica para se delimitar o âmbito de aplicação da Lei Complementar (LC) n. 173/2020, certo é que se deve recorrer aos conceitos e às definições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visto que ambas integram o sistema de normas referentes à gestão fiscal responsável. Portanto, considerando os termos do art. 1º, §3º, inciso I, alínea “b”, da LRF, tem-se que as regras contidas no art. 8º da LC n. 173/2020 abrangem União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendidos todos os Poderes e os Órgãos Autônomos, e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Conclui-se, portanto, que as disposições do art. 8º da LC n. 173/2020 aplicam-se, dentre outros, às administrações diretas, às autarquias, compreendidos os institutos de previdência responsáveis pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), e às fundações públicas, conforme art. 1º, §3º, inciso I, alínea “b”, da LRF.

Com essas considerações, devolvemos os autos à apreciação de sua relatoria.

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2020.

Simone Luiza Ferreira
Analista de Controle Externo
Integrante do grupo de trabalho
instituído pela Portaria n. 01/SCE/2020

Gabriel Venturim de Souza Grossi
Analista de Controle Externo
Coordenador do grupo de trabalho
instituído pela Portaria n. 01/SCE/2020

De acordo.

Rosângela Antunes Fonseca
Diretora da DFAP
Supervisora dos trabalhos do grupo
instituído pela Portaria n. 01/SCE/2020

Débora Pereira Turchetti
Analista de Controle Externo
Apoio aos trabalhos do grupo instituído
pela Portaria n. 01/SCE/2020