

Processo n.: 1.092.501
Natureza: Consulta
Consulente: Cristiano Augusto Xavier Ferreira
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Santa Luzia

I – DA CONSULTA

Trata-se de consulta eletrônica autuada neste Tribunal via Portal e-Consulta, em 31/07/2020, formulada pelo Sr. Christiano Augusto Xavier Ferreira, Prefeito do Município de Santa Luzia, conforme prerrogativa inserta no art. 210, I, do Regimento Interno, o qual realizou a seguinte pergunta, *ipsis litteris*:

- Qual a orientação do TCE-MG no que tange ao afastamento da vedação do art. 42 com a inclusão do inciso II ao §1º do art. 65, ambos da LRF, por meio da Lei Complementar 173, de 2020, considerando a situação de calamidade pública reconhecida?

- Qual o posicionamento do TCE-MG acerca da distribuição de benefício para fomentar a economia local, ante a situação de calamidade pública, tendo em vista a exceção à vedação eleitoral prevista no art. 73, § 10 da Lei nº 9.504, de 1997?

- O TCE-MG entende que o termo 'combate à calamidade pública' previsto no final do inciso II do § 1º do art. 65 da LRF, afastando a vedação do art. 42 da LRF, refere-se apenas às ações na área da Saúde ou abrange ações de fomento à economia?

Em 31/07/2020, o processo de consulta foi distribuído ao Conselheiro Relator Claudio Terrão o qual encaminhou os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para a elaboração de relatório técnico, conforme o disposto no § 2º do art. 210-B do Regimento Interno, para que, em seguida, com fundamento no art. 210-C da mesma norma, os autos fossem encaminhados à Superintendência de Controle Externo, a fim de que se manifestasse acerca da matéria objeto da consulta.

Em atendimento à determinação do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, informou que esta Corte de Contas “... *não possui deliberações que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamentos nos exatos termos ora suscitados pelo consulente*”.

Na citada manifestação foi salientado “...*que o relatório produzido por esta Coordenadoria não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por*

escopo delinear o entendimento da Casa acerca da matéria, sem análise das especificidades porventura aplicáveis aos questionamentos aduzidos na presente Consulta”.

Em 06/08/2020, para atendimento do despacho do Conselheiro Relator, a Senhora Superintendente da Superintendência de Controle Externo, encaminhou os autos à Diretoria de Controle Externo do Municípios - DCEM, uma vez que essa Diretoria está supervisionando os trabalhos do Grupo 01 de orientações durante a pandemia sobre a gestão financeira e orçamentária, prestação de contas e Lei de Responsabilidade Fiscal, instituído pela Portaria nº 01/SCE/2020.

Submetida a matéria a essa Superintendência de Controle Externo, conforme art. 210-C do Regimento Interno, a Unidade Técnica irá fazer a análise em atenção ao pedido formulado pelo Relator, a respeito do tema “Mudanças ocorridas na Lei 101/2000 com advento da LC 173/2020” sob o prisma do Tribunal de Contas, em paralelo às circunstâncias ocasionadas pela pandemia da Covid19.

Este é o relatório.

II – DA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO TÉCNICO

1. Do afastamento da vedação do art. 42 da Lei n. 101/2000, com a inclusão do inciso II ao § 1º do art. 65 na mesma lei, por meio da Lei Complementar Federal n. 173/2020

Cabe, primeiramente, informar que a LC 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), conforme disposto no art. 1º da referida lei a saber:

“Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).”(g.n)

O Programa trata de várias questões, entre elas a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, bem como a suspensão de regras estabelecidas na LRF.

Conforme disposto no § 1º, inciso II, do art. 65, da LC 101/2000, quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional e nos termos do decreto legislativo, enquanto perdurar a situação de calamidade, serão dispensados os limites e afastadas as vedações dos art. 35, 37 e 42 da LRF:

§ 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 inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

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; (g.n) (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)”

Cabe informar, que de acordo com o disposto no *caput* do art. 42 da LRF “*é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito*”.

Nos termos do parágrafo único do citado dispositivo legal, “*na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício*”.

Conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, divulgada por meio da Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, de 2 de junho de 2020 item 44¹, a dispensa da verificação da vedação e sanção prevista e decorrente do art. 42, terá efeito enquanto perdurar o estado de calamidade e os gastos oriundos da citada dispensa deverão estar relacionados a atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas com cumprimento do decreto legislativo e relacionadas à calamidade pública:

¹ Acessado em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:8675

“44. A dispensa da verificação das condições para os itens citados dar-se-á enquanto perdurar o referido estado de calamidade. Essa dispensa também ocorrerá **somente em relação aos atos de gestão** orçamentária e financeira **necessários ao atendimento** de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo, ou seja, em relação às contratações e transferências voluntárias para atendimento às despesas relacionadas à calamidade pública”.

Com base no questionamento feito pelo consulente e da leitura do art. 42 conjugado com inciso II do § 1º do art. 65 da LRF, inserido por meio da LC 173/2020, entende essa Unidade Técnica que as despesas, para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (exigência prevista no art. 42 da LRF), que excederem o limite das disponibilidades de caixa, devem estar afetas ao combate à calamidade pública.

O dispositivo em comento não libera o gestor público ao gasto sem controle, ele apenas abre uma exceção para que as despesas que se referem ao combate à calamidade pública decorrente da Covid-19, não sejam limitadas por falta de disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres do mandato.

O COMUNICADO SICOM Nº 19/2020², orienta, para um controle mais eficiente, que seja utilizada a fonte de recursos 61 – Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social, para os recursos livres (20 Bilhões) utilizar fonte 100 bem como registrar a receita do auxílio financeiro na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.1:

“Face ao exposto, considerando a necessidade de controle e acompanhamento da origem e aplicação da parcela distribuída do auxílio financeiro de 3 bilhões de reais com destinação para ações de saúde e assistência social, nos termos do art. 5º, I, da referida lei complementar, fica criada a fonte de recursos 61 – Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social.

Para os recursos recebidos relativos à parcela distribuída de 20 bilhões, de aplicação livre, deverá ser utilizada a fonte 100 – Recursos Ordinários.

Seguindo a orientação da Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, de 2 de junho de 2020, da Secretaria do Tesouro

² Acessado em: <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/comunicado/comunicado-sicom-no-19-2020/>

Nacional, a receita do auxílio financeiro deverá ser registrada na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.1 – Outras Transferências da União – Principal.

No ementário da receita deste Tribunal, a referida natureza está associada à fonte de origem (Y). Portanto não será necessária nenhuma alteração no documento”.

Dito isso, esse Órgão Técnico orienta a cada Órgão e a cada Poder a fazer o controle específico das despesas contraídas para combate à calamidade pública decorrente da Covid-19, adicionando se possível ao histórico da nota de empenho a palavra-chave “Covid-19”, de modo a garantir a flexibilização da LRF no que tange à assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo descrito no art. 42, para que no caso de uma possível fiscalização não haja sanção por parte dos órgãos de fiscalização tanto interno como externo.

2. Da distribuição de benefício para fomentar a economia local, ante a situação de calamidade pública, tendo em vista a exceção à vedação eleitoral prevista no art. 73, § 10 da Lei nº 9.504, de 1997

Cabe, primeiramente, informar que a Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, estipula nos artigos 73 e 78 uma série de condutas vedadas a agentes públicos em ano de campanhas eleitorais.

Dentre as vedações do art. 73, encontra-se no § 10 a proibição, no ano do pleito, da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração, exceto no caso de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior [...].

“§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa”. (g.n)

Diante disso, ressalta-se que o Decreto Legislativo 06, de 06 de março de 2020, reconhece, para os fins do art. 65 da LC 101/2000, a ocorrência do estado de

calamidade pública. No entanto, cabe a cada município decretar estado de calamidade em seu território.

Registra-se que, caso o ente faça opção por incrementar a economia local com recursos próprios ou demais recursos afetos a essa área, ele deverá observar as restrições impostas pela LRF no que tange o disposto no art. 42:

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

Em suma, essa Unidade Técnica entende que a distribuição de benefício para fomentar a economia local, ante a situação de calamidade pública, em ano eleitoral, tendo em vista as vedações do § 10 do art. 73 da Lei n. 9.540 de 30/09/1997, deverá ser precedida de decreto municipal de calamidade pública, bem como observar as regras impostas pelo art. 42 da LRF quanto as inscrições de Restos a Pagar nos últimos dois quadrimestres do mandato.

3. Das áreas de abrangência no 'combate à calamidade pública' previsto no final do inciso II do § 1º do art. 65 da LRF, afastando a vedação do art. 42 da LRF

Quanto ao terceiro questionamento, depreende-se da leitura do § 1º, do Art. 7º da LC 173/2020, que altera o art. 65 da LC n. 101/2000, que no caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42. Desta forma, observar-se que o caso em comento terá que ser analisado a luz do Decreto Legislativo n. 06 de 2020 que *“reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020”* conforme art. 1º a saber:

“Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que

trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020”.

Sendo assim, a calamidade pública que deu origem as ações a que se refere a LC 173/2020 é em decorrência da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde e reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo. 06/2020.

Nesse passo, as alterações introduzidas pela LC nº 173, de 27 de maio de 2020, estabelecem que 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, será dispensada a verificação da vedação prevista no art. 42 da LRF.

Ademais, a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, divulgada por meio da Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, de 2 de junho de 2020 item 44³, deixa claro que os atos de gestão orçamentárias e financeiras em que deverá ser afastada a vedação do art. 42 da LRF devem estar relacionadas com a calamidade pública conforme decreto legislativo:

“44. A dispensa da verificação das condições para os itens citados dar-se-á enquanto perdurar o referido estado de calamidade. Essa dispensa também ocorrerá somente em relação aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo, ou seja, em relação às contratações e transferências voluntárias para atendimento às despesas relacionadas à calamidade pública”.

A mesma Nota Técnica, no item 30⁴, diz que os recursos estabelecidos, no inciso II do art. 5º da LC 173/2020, como auxílio financeiro a ser repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, no valor de R\$50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus

³ Acessado em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:8675

⁴ Acessado em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:8675

efeitos financeiros são de livre alocação não havendo, na lei, destinação estabelecidas:

“30. Quanto aos recursos recebidos com base no inciso II do art. 5º, como não há destinação estabelecida na Lei, entendemos que são recursos de livre alocação e, portanto, não há necessidade de criação de fontes de recursos para a sua classificação”.

Quanto aos recursos repassados com base no inciso I do art. 5º, no montante de R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões), eles serão destinados para ações de saúde e assistência social, podendo ser utilizado inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e deverão ser identificados com fonte de recursos específica, tendo em vista a destinação estabelecida na LC 173/2020 por se tratar de recursos vinculados.

A título de informação, conforme o item 31 da Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME⁵, os recursos decorrentes do art. 5º não integram as bases de cálculo para incidência de retenções destinadas ao FUNDEB e para fins de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS):

“31. Seguindo a mesma orientação em relação ao apoio financeiro estabelecido na Medida Provisória nº 938, as receitas decorrentes desse art. 5º não possuem natureza tributária e, portanto, não integram as bases de cálculo para incidência de retenções destinadas ao FUNDEB e para fins de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS)”.

Dito isso, essa Unidade Técnica entende que a abrangência do afastamento da vedação prevista no art. 42 da LRF deverá atender despesas em ações que estejam afetas à calamidade pública relacionadas ao combate à Covid19.

III – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o afastamento da vedação prevista no art. 42 da LRF deve estar relacionada aos atos de gestão orçamentária e financeira

⁵ Acessado em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:8675

necessários ao atendimento de despesas relacionadas à calamidade pública para o combate ao Covid-19.

Caso o ente faça opção de incrementar a economia local, tendo em vista a brecha imposta pela Lei n. 9.504/1997, ele deverá observar o disposto no art. 42 da LRF bem como decretar estado de calamidade pública em seu território.

Quanto a abrangência para o afastamento da vedação do art. 42 da LC 101/2000, entende essa Unidade Técnica que esta deverá atender despesas relacionadas a calamidade pública em ações em combate à Covid-19.

O Órgão Técnico orienta a cada Órgão e a cada Poder, por fim, a elaborar relatório que demonstre o controle específico das despesas contraídas para combate ao “coronavírus” de modo a ficar claro quais foram as despesas afetas a esse fim.

Esse relatório deverá conter a descrição precisa e a evidenciação de que o objeto da despesa gerada foi para ações de combate à Covid-19, para que no caso de uma possível fiscalização no que tange a assunção de despesas com essa finalidade nos dois últimos quadrimestres do mandato eletivo, não haja sanção por parte dos órgãos de fiscalização tanto interno como externo.

Essa é a orientação.

Belo Horizonte, 17 de setembro de 2020.

Woshington Carlos N. Batista
Analista de Controle Externo,
integrante do grupo instituído pela
Portaria n. 01/SCE/2020

Carlos Alberto Mateus e
José Francisco Vieira Júnior
Analistas de Controle Externo,
integrantes do grupo instituído pela
Portaria n. 01/SCE/2020

De acordo.

Heliane da Costa Ravaiani Brum
TC 2883-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Superintendência de Controle Externo

Diretora em Exercício da Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Supervisora em Exercício dos trabalhos do grupo instituído pela Portaria n.
01/SCE/2020