

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 04/11/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA Nº 1.092.501

**Consulente:** Christiano Augusto Xavier Ferreira**Procedência:** Prefeitura Municipal de Santa Luzia

## I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Christiano Augusto Xavier Ferreira, prefeito do Município de Santa Luzia, por meio da qual apresenta as seguintes indagações:

- 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 31/07/20, a consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, nos termos do art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno, informou que esta Corte não enfrentou os questionamentos nos termos formulados, de forma direta e objetiva.

A Superintendência de Controle Externo, por meio do grupo instituído pela Portaria nº 01/SCE/2020, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno, sugeriu responder à consulente da seguinte forma:

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 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.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **Admissibilidade**

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também admito.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

### **Mérito**

Conforme relatado, o consulente manifesta dúvidas acerca da aplicabilidade do regime fiscal excepcional, decorrente do estado de calamidade em razão de pandemia, notadamente no que concerne à concessão de benefícios para fomento da economia local.

Cumprе registrar, de início, que a Lei Complementar nº 173, de 27/05/20, estabelece, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), destinado a regulamentar as finanças públicas durante o período de pandemia, pautando-se em três principais eixos: a suspensão do pagamento das dívidas contratadas entre União e os Estados, Distrito Federal e Municípios; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais

de crédito; e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2020, para ações de enfrentamento ao Covid-19.

Por meio da referida lei, foram estabelecidos mecanismos de financiamento das ações de combate ao coronavírus, inclusive com a flexibilização do regime fiscal ordinário, bem como medidas de austeridade para a contenção do aumento da despesa pública, com destaque para os gastos com pessoal.

Acerca do tema tratado nas indagações, a Lei Complementar nº 173/20 trouxe relevante previsão em seu art. 7º, que altera o texto permanente da Lei Complementar nº 101/00. Por sua importância para o deslinde da questão, reproduz-se aqui o texto do dispositivo, *ipsis litteris*:

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 65. ....

.....  
§ 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:

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.” (NR)

O primeiro e o terceiro questionamentos fazem referência ao inciso II do § 1º, acrescentado ao art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo o qual, no caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, enquanto perdurar a situação, ficam afastadas as vedações previstas no art. 42, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à situação de excepcionalidade.

O art. 42, por sua vez, veicula vedação para a contratação, nos dois últimos quadrimestres do mandato dos gestores, de despesas que não sejam cumpridas no próprio exercício ou no exercício seguinte sem a correspondente disponibilidade financeira, com o seguinte texto:

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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Assim, por expressa previsão legal no novo texto do art. 65, estando decretada situação de calamidade pública no âmbito dos municípios, reconhecida pelo Congresso Nacional, fica afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, desde que as despesas sejam destinadas ao combate ao mencionado estado de calamidade, exclusivamente enquanto perdurar a situação excepcional.

Essa leitura é reforçada pela Nota Técnica nº 21131/2020/ME, emitida pelo Ministério da Economia, cujo assunto consiste na Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19):

44. A dispensa da verificação das condições para os itens citados dar-se-á exclusivamente em relação 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. 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.

45. Ressaltamos que esse dispositivo não afasta as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização. Portanto as exigências de envio das declarações exigidas pela LRF devem ser mantidas.

46. As alterações introduzidas no art. 65 da LRF afastam também as vedações e sanções relacionadas aos itens e condições a seguir:

[...]

- Exigência de disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (exigência prevista no art. 42 da LRF), desde que essas obrigações sejam referentes ao combate à calamidade pública;

Com o resgate do recente panorama legislativo, tenho por respondida a primeira dúvida formulada pelo consulente.

A terceira indagação parte dessas novas previsões para questionar quais ações estariam contempladas na destinação ao combate à calamidade pública para fins de afastamento da vedação do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, se somente as adotadas na área de saúde ou se também aquelas destinadas a fomentar a economia local.

Neste ponto, o texto incluído na LRF é abstrato – como não poderia deixar de ser, haja vista tratar-se de legislação com vigência prospectiva e não restrita à situação atual de pandemia – no sentido de flexibilizar o regime fiscal nos últimos quadrimestres do mandato somente em relação aos recursos “destinados ao combate à calamidade pública” (art. 65, § 1º, II) e de aplicar essa previsão exclusivamente “aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento das despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo” (art. 65, § 2º, I, b).

Em que pese a abstração da expressão utilizada no fundamental legal originário, é possível extrair com clareza a sua extensão a partir do contexto fático e normativo atual, em que a atuação da Administração Pública tem sido fundamental para assegurar garantias de porte constitucional e a própria estabilidade do Estado.

Nesse cenário, o Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/20, editado pelo Congresso Nacional, reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública com efeitos até 31/12/20, em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), sobrevivendo uma série de atos normativos destinados a regulamentar a atuação estatal durante o período de anormalidade.

Entre eles, é possível destacar a Emenda Constitucional nº 106, de 07/05/20, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para a União, com o propósito de enfrentar o contexto de calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos (art. 2º), restando evidenciado que, conquanto se trate de emergência de saúde pública, as medidas de combate alcançam também as inevitáveis consequências colaterais da pandemia em outras áreas.

Sob a égide do Decreto Legislativo nº 06/20 e da Emenda Constitucional nº 106/20, não apenas estratégias de estruturação de setores ligados à saúde e de contenção da contaminação vêm sendo adotadas, mas também tantas outras voltadas à assistência social e ao auxílio dos setores produtivos e de serviços essenciais à sustentação da economia nacional. Vide, a propósito, os pagamentos de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (Lei nº 14.058, de 17/09/20), do benefício emergencial (Lei nº 13.982, de 02/04/20, alterada pela Lei nº 13.998, de 14/05/20), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Lei nº 12.042, de 19/08/20), as ações emergenciais destinadas ao setor cultural (Lei nº 14.017, de 29/06/20), o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Lei nº 14.020, de 06/07/20), as medidas emergenciais para a aviação civil (Lei nº 14.034, de 05/08/20), entre tantas outras normas com conteúdo de combate à pandemia, ainda que sem ligação direta com as ações de saúde.

A própria Lei Complementar nº 173/20, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), já citada, prevê a entrega pela União de auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e municípios, para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, distinguindo os valores destinados exclusivamente às ações de saúde e assistência social (art. 5º, I) dos que não têm vinculação estrita (art. 5º, II).

Parece-me evidente, em face dessas disposições, que o enfrentamento à calamidade pública decorrente do coronavírus, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06/20, perpassa não apenas as ações de saúde, estritamente consideradas, mas alcança também outros setores que sofreram de forma direta as repercussões das severas medidas de contenção da contaminação, levando à paralisação ou à sensível redução de atividades produtivas e de serviços.

Nesses casos, embora não tratem de saúde pública, as atividades suportaram as consequências do estado de calamidade, cujo combate há de ser igualmente abarcado pelo conceito legal para fins de adoção do regime fiscal extraordinário, a fim de manter a sustentabilidade econômica, resguardada em todos os casos a motivação para caracterizar o nexo com o cumprimento do Decreto Legislativo nº 06/20.

Assim, em resposta à terceira pergunta, considero que a escusa excepcional de afastamento das limitações do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, prevista no novo art. 65, § 1º, II, pode ser também aplicada para a adoção de ações de fomento à economia local, desde que haja regular justificativa, em que esteja demonstrada a relação dessa atuação com a mitigação dos efeitos sociais e financeiros advindos da pandemia.

Por fim, na segunda indagação, o consulente busca o posicionamento desta Corte acerca da distribuição de benefício para fomento da economia local em situação de calamidade pública em face do disposto no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Verifica-se que a referida lei, que estabelece normas para as eleições, traz no art. 73 as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, a fim de resguardar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Nessa linha, prevê o seu § 10, *in verbis*:

§ 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.

Aqui, é importante sublinhar que a vedação prevista no § 10 apresenta nítido viés eleitoral, no sentido de assegurar a lisura e a igualdade durante o pleito, aspecto sobre o qual é competente para se manifestar a Justiça Eleitoral.

Não se pode perder de vista, porém, que a apreciação das despesas públicas sob a ótica da legalidade e da legitimidade, da sua conformidade ou não com o ordenamento jurídico, é atribuição deste Tribunal de Contas, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 102/08, o que me leva a avaliar o questionamento dentro da esfera de competência de contas, sem que isso vincule a jurisdição eleitoral na parte que lhe toca, notadamente quanto à repercussão da distribuição de bens, valores ou benefícios no equilíbrio da disputa.

Com essas advertências, observa-se, em primeiro lugar, que o dispositivo legal parece estar voltado a ações de assistência social, como desdobramento da vedação prevista no inciso IV do *caput* do art. 73 da Lei nº 9.504/97, ora transcrito:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

A leitura combinada do inciso IV do *caput* e do § 10, portanto, induz à interpretação segundo a qual a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios vedada em ano eleitoral tem caráter assistencial, razão pela qual a regra não se aplica, *a priori*, às ações de fomento à economia local, a menos que contemplem iniciativas dessa natureza.

De todo modo, o próprio texto do § 10 é explícito em ressaltar da sua vedação a situação de calamidade pública, como reconhecido pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 06/20 para o presente exercício.

Assim, tendo em vista o estado de calamidade, podem ser afastadas as proibições para a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, vedado, em qualquer hipótese, o uso promocional das ações assistenciais adotadas durante o enfrentamento da pandemia, com o objetivo de angariar capital político.

Deve ser resguardada, ademais, a possibilidade de acompanhamento da execução financeira e administrativa pelo Ministério Público, consoante previsão do § 10, *in fine*.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelo consulente, nos seguintes termos:



- 1) estando decretada situação de calamidade pública no âmbito dos municípios, reconhecida pelo Congresso Nacional, fica afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, desde que as despesas sejam destinadas ao combate ao mencionado estado de calamidade, exclusivamente enquanto perdurar a situação excepcional;
- 2) o excepcional afastamento das limitações do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, previsto no novo art. 65, § 1º, II, da mesma lei, pode ser aplicado para a adoção de ações de fomento à economia local, desde que haja regular justificativa, em que esteja demonstrada a relação dessa atuação com a mitigação dos efeitos econômicos, sociais e financeiros advindos da pandemia decorrente do coronavírus;
- 3) a leitura combinada do inciso IV do *caput* do § 10, ambos do art. 73 da Lei nº 9.504/97, induz à interpretação segundo a qual a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios vedada em ano eleitoral tem caráter assistencial, razão pela qual a regra não se aplica, *a priori*, às ações de fomento à economia local, a menos que contemplem iniciativas dessa natureza;
- 4) as proibições do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, podem ser afastadas em caso de calamidade pública, desde que devidamente reconhecido pelos meios próprios e resguardada a possibilidade de acompanhamento da execução financeira e administrativa pelo Ministério Público, vedado, em qualquer hipótese, o uso promocional das ações assistenciais adotadas durante o enfrentamento da pandemia.

Cumpram-se as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Intime-se.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**



**APROVADO O VOTO DO RELATOR.**

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)