

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: MUNICÍPIO DE JACARACI

PROCESSO Nº 16065e20

PARECER Nº 01707-20 (F.L.Q.)

COVID-19. DECLARAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA PELOS ENTES FEDERADOS. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. FLEXIBILIZAÇÃO DOS LIMITES FISCAIS (INTELIGÊNCIA DO ART. 65, DA LRF).

1) Uma vez atendidos os critérios de urgência e imprevisibilidade e estando diante de uma situação local de guerra, calamidade pública ou comoção interna, o Prefeito, mediante decreto, está autorizado por lei a abrir crédito extraordinário, não necessitando de prévia autorização da Assembleia Legislativa.

2) À luz das alterações legislativas provocadas no ordenamento jurídico pela LC nº 173/2020, conclui-se que o Município, situado no território nacional abarcado por decreto federal, aprovado pelo Congresso Nacional, que reconhece o estado de calamidade pública, está amparado pelas flexibilidades fiscais previstas no art. 65, §1º, da LRF, não podendo, desta forma, ser penalizado pelos Órgãos de Controle, tampouco tais irregularidades poderão influir no mérito das respectivas contas, acaso, conforme estabelece o citado diploma legal, os recursos tiverem sido aplicados em finalidades diretamente ou indiretamente relacionadas ao combate dos efeitos provocados pelo COVID-19.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE JACARACI**, Sr. Antônio Carlos Freire de Abreu, por meio de expediente endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 16065e20, diante da pandemia mundial decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em razão da contaminação humana do COVID-19, que, por força da sua fácil contaminação e propagação, encontra-se atualmente na fase de disseminação comunitária, com declaração de calamidade pública pelo Congresso nacional, em todo território nacional, questiona-nos o seguinte:

“É necessário aguardar a Assembleia Legislativa publicar decreto que prorogue o estado de calamidade pública ou os municípios baianos podem se amparar ao decreto nº 06, de 20 de março de 2020 do Senado Federal e na Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME?”.

Alega o Consulente que “em 30 de junho de 2020, a Assembleia Legislativa baiana publicou o Decreto Legislativo n.º 2440, de 29 de junho de 2020, prorrogando por 90 (noventa) dias o prazo de reconhecimento do estado de calamidade pública”. Todavia, em que pese esteja tramitação o “Projeto de Decreto Legislativo nº 2.922/20, para nova prorrogação do prazo de reconhecimento do estado de calamidade pública, (...) até o momento a Assembleia Legislativa da Bahia ainda não referendou o citado decreto”.

Pois bem, fixadas tais premissas, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.**

As orientações gerais traçadas neste opinativo possuem o condão de elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que atualmente estão surgindo no cenário da calamidade pública oriunda da pandemia do COVID-19.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, **na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.**

É oportuno ainda sublinhar em caráter inaugural, que dos termos em que a Consulta foi formulada, depreende-se que a preocupação do seu Subscritor perpassa na necessidade de investigar se o Município, ante a demora do reconhecimento pela Assembleia Legislativa do estado de calamidade pública em que se encontra, estaria autorizado, nos

termos do art. 65, da LRF, a flexibilizar os limites fiscais previstos nesse diploma legal, bem como, a abrir crédito extraordinário.

Iniciaremos esse opinativo, abordando os requisitos autorizadores para abertura de crédito extraordinário e a relação com o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Poder Legislativo.

Diante de situações graves, imprevisíveis, urgentes que, pela própria natureza excepcional, distanciam-se das ações previamente planejadas quando da elaboração do instrumento orçamentário, o ordenamento jurídico prevê instrumentos que autorizam o Gestor Público adotar respostas rápidas e necessárias ao atendimento dessas demandas atípicas.

A Constituição Federal, no art. 167, §3º permite a abertura de crédito extraordinário quanto às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto em seu art. 62 (medida provisória).

A Lei n º 4.320/1964, por sua vez, ao tratar das modalidades de créditos adicionais (autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento), enumerou como uma das suas espécies o crédito extraordinário, a ser utilizado nas “despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (art. 41, inciso III).

Contextualizando para o cenário atual de ampla contaminação provocada pela transmissão do COVID-19, há de se reconhecer a possibilidade de abertura de crédito extraordinário nos Municípios em situação de calamidade pública, a fim de custear a adoção de medidas urgentes e totalmente imprevisíveis, que, na sua essência, não se confundem com pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais (entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4049).

Neste ponto, compete-nos pontuar que como o escopo dos créditos extraordinários é **justamente atender as despesas urgentes e imprevisíveis, a exemplo da calamidade pública derivada da pandemia do novo coronavírus, o reconhecimento do estado**

de calamidade pela Assembleia, no caso dos Municípios, não constitui requisito prévio para a abertura do crédito.

Ou seja, uma vez atendidos os critérios de urgência e imprevisibilidade e estando diante de uma situação local de guerra, calamidade pública ou comoção interna, o Prefeito, mediante decreto, está autorizado por lei a abrir crédito extraordinário, não necessitando de prévia autorização do Poder Legislativo Estadual.

Dizendo de outra maneira, o reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembleia Legislativa, nos moldes do caput, do art. 65, da LRF, não constitui pré-requisito para abertura de crédito extraordinário pelo Chefe do Poder Executivo.

A gravidade, atipicidade e urgência dos acontecimentos justificam a desnecessidade de autorização legislativa anterior e indicação de recursos para a abertura dos créditos extraordinários.

É o que dispõe o art. 44, da Lei nº 4.320/64: “Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo”.

Neste sentido, oportuna é a citação das orientações lançadas pela STN/SEI, na Nota Técnica nº 21231/2020/ME:

“(…)

8. Cabe ressaltar que a finalidade dos créditos extraordinários é atender às despesas que satisfaçam os critérios de urgência e imprevisibilidade, sendo a calamidade pública uma das hipóteses expressamente previstas no texto constitucional. Entretanto, a decretação do estado de calamidade não constitui requisito prévio para a abertura do crédito, desde que atendidos os critérios de urgência e imprevisibilidade.

9. Enquanto, de acordo com os artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, a abertura de créditos suplementares ou especiais exige autorização legislativa e a indicação de recursos disponíveis, os créditos extraordinários prescindem de tais exigências, conforme disposto no art. 44 da mesma Lei:

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

(…)” .

A Diretoria de Assistência aos Municípios – DAM, desta Corte de Contas, em e-book publicado no site do TCM/Ba, intitulado “CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS EM DECORRÊNCIA DA COVID-19. REQUISITOS LEGAIS E FUNDAMENTAIS PARA A ABERTURA”, tratando a respeito da temática ora em tela, assim esclareceu:

“(...)

Imperioso destacar, portanto, a existência de duas situações diversas decorrentes das situações de emergência e calamidade pública: primeiro, aquela que prevê a flexibilização dos limites fiscais, disposta no art. 65 da LRF e segundo a que autoriza a abertura de créditos extraordinários.

Assim, tendo em vista a real confusão existente no campo dos conceitos e por absoluto amor à didática, vale salientar que ao restringir a abertura de crédito extraordinário às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, o dispositivo no art. 167, §3º da Constituição Federal, c/c o art. 41, §3º, da Lei nº 4.320/64, não impõem como condição o reconhecimento da calamidade pública pela Assembleia Legislativa. (...)

Dessa forma, a abertura de crédito extraordinário para enfrentar os prejuízos decorrentes de situações imprevistas que tenham dado origem ao estado de emergência ou de calamidade é plenamente possível e poderá ser iniciada por meio de decreto do Poder Executivo municipal, seguindo-se daí o imediato encaminhamento ao Poder legislativo, conforme disposto no art. 44 da Lei 4.320/64. (...).”

Prestados tais esclarecimentos a respeito da abertura de crédito extraordinário, tem-se que é de conhecimento geral a situação delicada e preocupante que o mundo todo está vivendo em face da rápida disseminação e contaminação propagada pelo coronavírus no corpo humano, ante o elevado número de doentes e mortes contabilizadas até o momento.

A gravidade e excepcionalidade da situação oriunda da calamidade pública oriunda do COVID-19 exigiu do Poder Legislativo, dentre outras medidas, a modificação de algumas normas jurídicas a fim de adequá-las aos contornos fáticos que envolvem o ambiente calamitoso.

Neste contexto, em 27.05.2020, foi sancionada pelo Presidente da República, a Lei Complementar que “Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus

SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”.

Por envolver o objeto do questionamento do Consulente, destaca-se o art. 7º, do referido diploma legal, que ao promover alterações definitivas na Lei de Responsabilidade Fiscal, conferiu nova redação ao art. 65, dentre outras modificações.

Pela relevância da matéria, cite-se o art. 65, da LRF, após as reformas provocadas pelo art. 7º, da LC nº 173/2020:

“Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§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 incisos 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)" (grifos aditado).

Da leitura apurada da nova redação do art. 65, da LRF, pontualmente, do §1º, apura-se que foi introduzida no ordenamento jurídico, outras possibilidades de flexibilização das regras fiscais além daquelas tradicionalmente previstas nos incisos I e II, **desde que seja devidamente reconhecido pelo Poder Legislativo Federal, nos termos do respectivo decreto, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, o estado de calamidade pública e que os recursos utilizados sejam destinados a ações de combate da situação calamitosa.**

Veja-se que o Legislador ao dispensar temporariamente a aplicação dos comandos insertos nos arts. 8º, 14, 16, 17, 35, 37 e 42, da LRF, dentre outras medidas fiscais, não permitiu a geração de despesa de forma aleatória e ilimitada. Há determinação expressa no corpo da lei para que os gastos contraídos neste período sejam justificados e necessários a debelar os feitos provocados pela calamidade decretada.

Contextualizando para a situação atual de pandemia provocada pela disseminação em larga escala do COVID-19, o Governo Federal, por intermédio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 reconheceu, exclusivamente para os fins do art. 65 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, em todo território nacional.

Assim, todos os Entes da Federação estão abarcados pelas flexibilizações trazidas no bojo do art. 65, §1º, da LRF e da LC nº173/2020, no que tange às ações imprescindíveis ao enfrentamento do COVID-19.

Neste sentido, cite-se orientação lançada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no seu sítio oficial:

“53. Os Municípios que não decretaram ‘Estado de Calamidade’, nos termos do art. 65, da LRF, não estão obrigados a seguir o art. 8º da LC 173?”

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 nº 173/2020 que “ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid – 19), altera a Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.”.

De grande valia são as diretrizes fixadas mais uma vez na Nota Técnica nº 21231/2020/ME, da STN/SEI:

“(…)

40. Com base nesses dispositivos, tendo em vista o reconhecimento do estado de calamidade pelo Congresso Nacional e o disposto no § 1º do art. 65, a União, os Estados, o DF e os Municípios terão suspensos os prazos de reenquadramento e as disposições relacionadas ao descumprimento dos limites da despesa com pessoal e da dívida consolidada, previstos nos arts. 23 e 31 da LRF, respectivamente. Da mesma forma, esses entes estarão dispensados de promover a limitação de empenho e movimentação financeira ao se verificar a possibilidade de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal, conforme regra estabelecida no art. 9º da LRF.

41. Ressaltamos que a dispensa do atingimento dos resultados fiscais na ocorrência de calamidade não exime os entes da Federação de estabelecerem as metas fiscais para o exercício de 2021 no Anexo que acompanha o projeto da **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2021**. No entanto, como o projeto da LDO será elaborado num período de incertezas quanto às projeções para o exercício de 2021, poderá ser inserido dispositivo nesse projeto prevendo a atualização das metas fixadas no momento de envio do projeto da lei orçamentária.

42. Da mesma forma, lembramos que as **audiências trimestrais de acompanhamento da LDO 2020** devem ser mantidas. Mesmo que as metas fiscais estejam dispensadas de atingimento nas condições mencionadas, a apresentação dos resultados fiscais à sociedade nesse momento torna-se imprescindível. Em razão da impossibilidade de realização de audiências presenciais, pode-se optar pela realização de audiências pela internet com ampla divulgação prévia do canal da transmissão e com a possibilidade de mecanismos de interação com os participantes.

43. 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, além das disposições citadas anteriormente, 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, concessão de garantias, contratação entre entes da Federação e recebimento de transferências voluntárias.

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.

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:

- realização de **operação de crédito** entre um ente da Federação e outro e de operações equiparadas a operações de crédito e vedadas (vedações previstas nos arts. 35 e 37 da LRF), desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

- Exigência de **disponibilidade de caixa** para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos trimestres 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;

- Utilização de **recursos legalmente vinculados a finalidade específica** para atender ao objeto diferente ao da sua vinculação (vedação prevista no parágrafo único do art. 8º da LRF), desde que a nova destinação esteja relacionada ao combate à calamidade pública.

47. Também serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 da LRF. Portanto, ficam afastadas as exigências de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação ou expansão referentes a:

- incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, prevista no art. 14 da LRF;

- ação governamental que acarrete aumento da despesa, prevista no art. 16 da LRF;

- atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, conforme art. 17 da LRF.

48. Destacamos que a regra estabelecida no art. 24 da LRF também está suspensa em razão da medida cautelar em face da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6357 MC/DF, referendada pelo Plenário do STF. Dessa forma, fica suspensa a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente, expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados e reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real, conforme art. 24 da LRF.

49. Ressalta-se, porém, que as condições e exigências afastadas pelo § 1º do art. 65 da LRF referem-se à criação de incentivo ou benefício ou ao aumento da despesa que sejam destinados ao combate à calamidade pública. Portanto, para as demais situações os comandos legais continuam sendo exigidos integralmente. (...)” (destaques no original).

Por conseguinte, e aqui respondendo objetivamente ao Consultante, **à luz das alterações legislativas provocadas no ordenamento jurídico pela LC nº 173/2020, conclui-se que o Município, situado no território nacional abarcado por decreto federal, aprovado pelo Congresso Nacional, que reconhece o estado de calamidade pública, está amparado pelas flexibilidades fiscais previstas no art. 65, §1º, da LRF, não podendo, desta forma, ser penalizado pelos Órgãos de Controle, tampouco tais irregularidades poderão influir no mérito das respectivas contas, acaso, conforme estabelece o citado diploma legal, os recursos tiverem sido aplicados em finalidades diretamente ou indiretamente relacionadas ao combate dos efeitos provocados pelo COVID-19.**

Por fim, não é demais asseverar, que o Administrador Público ao pautar suas ações neste novo cenário epidemiológico, deve levar em consideração a sua realidade local, além de sempre buscar estar ancorado nos princípios que regem a Administração Pública, dentre eles, da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência.

É o parecer.

Salvador, 27 de outubro de 2020.

Flávia Lima de Queiroz

Chefe da DACJ

Revisado por Alessandro Macedo - Chefe da Assessoria Jurídica



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia