



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese).

**Interessado:** Secretária de Estado de Desenvolvimento Social, Subsecretária de Assistência Social, pela Assessora de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e pelo Superintendente de Gestão, Planejamento e Finanças da Sedese.

**Número:** 16.298

**Data:** 15 de janeiro de 2021.

**Classificação temática:** Orçamento público. Princípio da anualidade. Regime Extraordinário Fiscal.

**Ementa:**

DIREITO FINANCEIRO. ORÇAMENTO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE. REGIME DE CAIXA E DE COMPETÊNCIA. REGIME EXTRAORDINÁRIO FISCAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 106, DE 2020. PRESTAÇÃO DE AUXÍLIO FINANCEIRO PELO UNIÃO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173, DE 2020. EXISTÊNCIA DE SALDOS RESIDUAIS NOS COFRES PÚBLICOS ESTADUAIS NO EXERCÍCIO DE 2021. INEXISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO LEGAL DE DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS. UTILIZAÇÃO CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DOS FLUXOS ORÇAMENTÁRIOS E CONTÁBEIS.

1. O auxílio financeiro prestado pela União aos Estados, Distrito Federal e Município, em cumprimento ao art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, por ter recebido tratamento de transferência constitucional, vindo a ser depositado nas contas dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e incorporado ao orçamento desses entes sem reservas, indica a permanência dos recursos no cofres públicos dos beneficiários, a afastar a necessidade de devolução à União do saldo não executado no exercício de 2020.

2. Com base no teor do Acórdão Plenário TCU nº 3.225/2020, é possível que o Estado utilize os recursos recebidos a título de auxílio financeiro da União de que trata o art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, para o pagamento, em 2021, de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar no exercício de 2020, sendo defensável até mesmo que o Estado se beneficie da flexibilização permitida pelo parágrafo 9.1.3. do *decisium*, desde que observadas as condicionantes nele previstas.

3. Pelo princípio da anualidade e pelo regime de competência, se uma despesa não é empenhada até o final do exercício financeiro, ela perde sua autorização para ser executada e precisa ser novamente fixada no orçamento seguinte, caso haja interesse na sua realização.

4. Se o Estado, ao receber o auxílio financeiro da União, com a cota que lhe coube, transferiu os recursos via fundo a fundo com base em normativo já em voga na sua respectiva esfera, tendo essa transferência se consumado ainda no exercício de 2020, quando os recursos efetivamente ingressaram nos Fundos Municipais de Assistência Social beneficiários e foram incorporados ao SUAS, desde que haja previsão legal local, mostra-

se possível a reprogramação de eventuais saldos remanescentes pelos Municípios.

5. Considerando que os recursos repassados ao Estado pela União, a título de auxílio financeiro, ingressaram nos cofres públicos estaduais, integrando o seu orçamento e o seu vulto financeiro, não haverá propriamente um procedimento de prestação de contas, mas a correta aplicação dele obviamente será fiscalizada pelos órgãos de controle, conforme suas competências.

**Referências normativas:** Constituição Federal. Emenda Constitucional nº 106, de 2020. Lei Federal nº 4.320, de 1964. Leis Complementares Federais nºs 101 (LRF), de 2000, e 173, de 2020. Decreto Federal nº 93.872, de 1986

## RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta veiculada na Nota Técnica nº 1/SEDESE/AGFEAS/2021 (23935196), subscrita pela Subsecretária de Assistência Social, pela Assessora de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e pelo Superintendente de Gestão, Planejamento e Finanças da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), a sobre a possibilidade de execução, em 2021, dos recursos oriundos da Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, face ao Decreto nº 48.102, de 29 de dezembro de 2020, que prorroga o estado de calamidade pública de que trata o art. 1º do Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020, no âmbito de todo o território do Estado, para 30 de junho de 2021.

2. Na Nota Técnica nº 1/SEDESE/AGFEAS/2021 (23935196), a consulente após discorrer brevemente sobre o auxílio financeiro prestado pela União, sobre o repasse para Municípios como aporte de recurso extraordinário, fundo a fundo, em ações socioassistenciais de enfrentamento aos efeitos da pandemia de Covid-19, sobre o Projeto Renda Minas e sobre as despesas com pessoal da assistência social, formula os seguintes questionamentos:

“1. A Lei Complementar 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Diante desta delimitação do exercício financeiro de 2020, o Estado poderá, no exercício de 2021, utilizar os saldos dos recursos transferidos pela União em 2020, para continuidade das ações de enfrentamento a pandemia?

2. O Estado poderá utilizar esses recursos para efetuar o pagamento de despesas que foram empenhadas em 2020 e que estão inscritas em restos a pagar para 2021?

3. O Estado poderá realizar novas despesas com o saldo de recursos que não foi utilizado e nem sequer empenhado, considerando a vinculação ao enfrentamento da pandemia, que não acabou?

4. Existe delimitação de prazo para estes pagamentos, caso possam ser feitos em 2021?

5. Os recursos transferidos pelo Fundo Estadual aos Fundos Municipais de Assistência Social poderão ser reprogramados pelos municípios para o exercício de 2021, seguindo a mesma lógica dos recursos ordinários?

6. Como será o fluxo e procedimento de prestação de contas desses recursos para o governo federal, considerando que foram transferidos para o FPE?

7. No caso dos recursos alocados no FEAS (Fundo Estadual de Assistência Social) e repassados para o FMAS (fundos municipais) o FEAS poderá utilizar os mesmos procedimentos de prestação de contas dos recursos ordinários repassados periodicamente?”

3. Era o que, em síntese, importava relatar.

## PARECER

4. Preliminarmente à análise dos questionamentos, faz-se necessário pontuar que o entendimento e as ponderações a seguir lançados não são dotados de caráter vinculativo, não tendo o condão de substituir os critérios de oportunidade e conveniência a serem utilizados pelo gestor na decisão para a qual o presente parecer contribui a título de substrato jurídico, por isso mesmo é que se mostra adequado que, antes de firmá-la, o gestor se cerque de todas as informações técnicas que permeiam o tema, e não só desta análise, que é meramente jurídica.

### **1. A Lei Complementar 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Diante desta delimitação do exercício financeiro de 2020, o Estado poderá, no exercício de 2021, utilizar os saldos dos recursos transferidos pela União em 2020, para continuidade das ações de enfrentamento a pandemia?**

5. O Regime Extraordinário Fiscal foi instituído pela Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia de Covid-19. Sua vigência, conforme delimitou o art. 1º da Emenda, foi vinculada à vigência do estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em decorrência da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia. Em reforço a essa delimitação, a própria vigência da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, foi limitada à duração do estado de calamidade, por força do seu art. 11:

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

6. Reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 6, de março de 2020, que limitou os seus efeitos a 21 de dezembro de 2020, nos seguintes termos:

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.

7. A fim de dar concretude à Emenda Constitucional nº 106, de 2020, foi editada a Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 e, em seu art. 5º, determinou que a União entregasse, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

8. Além do referido dispositivo ser expresso em dizer que o repasse ocorreria no exercício de 2020, o art. 1º da Lei Complementar já havia se socorrido de um texto ainda mais enfático nesse mesmo sentido, quando delimitou que o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 fora instituído *“exclusivamente para o exercício financeiro de 2020”*.

9. A delimitação veiculada nos mencionados dispositivos foi particularmente dirigida à União, enquanto ente que deveria suportar - e que, de fato, suportou -, com seu orçamento de 2020, as despesas necessárias para que o Programa fosse levado a efeito. Assim é que, por força da Lei, a União esteve obrigada a cumprir todos os atos do Programa que lhe cabia no

ano de 2020, não podendo *deixá-los* para 2021, sob pena de contrariar regras expressas da Emenda Constitucional 106 e da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, além das mais comezinhas normas do Direito Financeiro, consoante se verá adiante.

10. Em cumprimento à Lei Complementar, o Presidente da República, na data de 4 de junho de 2020, adotou a Medida Provisória nº 978, abrindo crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 60.189.488.452,00 (sessenta bilhões cento e oitenta e nove milhões quatrocentos e oitenta e oito mil quatrocentos e cinquenta e dois reais), para atender ao Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19.

11. A parcela desse montante destinada ao Estado de Minas Gerais efetivamente ingressou nos cofres públicos estaduais no exercício de 2020, seguindo o regime de caixa e de competência desse ano, a tanto que, para a sua utilização, foram abertos créditos suplementares por decretos do Exmo. Governador do Estado.

12. Partindo dessa premissa fática, descortinam-se duas posições sobre o que deve ser feito com os recursos provenientes do auxílio da União que não tiverem sido ao menos empenhados e inscritos em restos a pagar no exercício de 2020: se devem ser devolvidos à União, ou se são incorporados ao orçamento estadual de 2021, seguindo os fluxos das normas de Direito Financeiro para o processamento orçamentário das receitas.

13. De acordo com uma primeira posição, que aparentemente é a perfilhada pelo Tribunal de Contas da União, seria vedada, inclusive para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, por meio da emissão de novos empenhos a contar do exercício de 2021, financiadas por meio de saldos de dotações autorizadas com base no "*Orçamento de Guerra*", por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e por não estar de acordo com os arts. 2º e 34 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade, nem com o art. 27 do Decreto Federal nº 93.872, de 1986, que determina que "*as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada*".

14. Tal posição, aparentemente, é a que ressaí do Acórdão Plenário TCU nº 3.225/2020, o qual anotou que as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do "*Orçamento de Guerra*" se estendem também àqueles recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de Estados, Distritos Federal e Municípios. Nos exatos termos da proposta de encaminhamento formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do Tribunal:

"a.3. é vedada a execução de novas despesas originadas em exercícios futuros, financiadas por meio de saldos de restos a pagar de dotações autorizadas com base no Orçamento de Guerra, por ser incompatível com o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações (REFFC) e não estar de acordo com o art. 27 do Decreto 93.872/1986, que determina que 'as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada', bem como com os arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, que preveem e exigem obediência ao princípio da anualidade ou periodicidade; e"

15. Em sentido oposto, firme na compreensão de que o auxílio financeiro prestado pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios teve natureza de transferência constitucional, posto que fora depositado nas contas dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, tendo sido incorporado ao orçamento desses entes, está a vertente de que não é devida a devolução dos recursos, afinal a transferência já estaria perfectibilizada e o ciclo de realização das despesas já estaria, todo ele, consumado, tendo em vista que, nesse tipo de despesa, as fases dela se exaurem com a efetiva transferência, não havendo que se falar necessariamente em empenho, liquidação e pagamento.

16. Advogando essa tese, o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNPG) do Ministério Público dos Estados e da União emitiu a Nota Técnica nº 11/2020, da qual se extrai o

seguinte trecho:

### **“2.1.2. Transferências constitucionais da União a Estados e Municípios, para combate aos efeitos econômicos e sociais da COVID-19**

Sob a rubrica transferências constitucionais da União, foi editada a Medida Provisória nº 938, de 02 de abril de 2020, ‘que trata sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 06/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19.’

Ademais, o Presidente da República sancionou, em 27 de maio de 2020, a Lei Complementar nº 173, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, instituindo ‘socorro emergencial’ da União aos Estados e Municípios, decorrente da queda de arrecadação dos Entes causada pela pandemia. Referido diploma legal disciplina que os recursos emergenciais transferidos aos Estados e Municípios serão depositados nas contas regulares dos respectivos Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios (art. 5º, §6º).

Evidencia-se, assim, que os recursos emergenciais são - e serão - transferidos aos Estados e Municípios sob a égide de transferência constitucional (ex vi art. 159, I, “b” e “d” da Carta Magna).

Estes, por sua vez, uma vez transferidos a Estados e Municípios, são incorporados aos respectivos Entes, perdendo a natureza originária federal e, por consequência, o interesse União em sua fiscalização.

(...)

### **3.2. Atribuição dos Ministérios Públicos (Federal e Estadual) para fiscalizar e investigar a aplicação dos recursos públicos transferidos pela União a estados e municípios, sob o título “transferência constitucional” e “fundo a fundo”, para combate à COVID-19.**

As **transferências constitucionais** de recursos públicos pela União (ex, Fundo de Participação Estadual e Municipal), sejam elas em virtude (ou não) da pandemia, são incorporadas ao patrimônio dos entes municipais e estaduais, e sua fiscalização, portanto, ficam exclusivamente a cargo dos órgãos de controle (externo e interno) estaduais.

A competência para processar e julgar os respectivos feitos, disto, de acordo com a Súmula 209, do STJ, é da Justiça Estadual.

É dizer, por isso, que é de atribuição exclusiva do Ministério Público Estadual fiscalizar a aplicação dos referidos recursos, como assim investigar a prática de crime e/ou de improbidade administrativa eventualmente praticados pelo gestor no manejo desses bens públicos, pois de interesse estritamente municipal ou estadual.

Ademais, este também é o entendimento da 5ª Câmara de Coordenação de Revisão do Ministério Público Federal, que aprovou o enunciado n.º 18, com a seguinte redação:

#### **DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES**

**Tratando-se de questão relacionada a interesse estritamente municipal ou estadual, não compete ao Ministério Público Federal adotar providências.”** (grifo nosso)

O E. Superior Tribunal de Justiça assim se posicionou em conflito de

competência, corroborando que os recursos repassados pela União a Fundo de Participação Municipal (transferências constitucionais, portanto) são incorporados ao patrimônio do município, atraindo a competência da Justiça estadual, in verbis:

PENAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CRIME DO INCISO I DO ART. 1º DO DECRETO- LEI N. 201/1967. DESVIO DE VERBAS. RECURSOS PROVENIENTES DO FUNDO DE APOIO AOS MUNICÍPIOS. VERBA INCORPORADA AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL. SÚMULA 209/ STJ. INCIDÊNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL

**1. Nos termos da Súmula 209 / STJ, compete à Justiça estadual processar e julgar prefeito acusado de desvio de verba transferida pela União, se incorporada ao patrimônio do Município. Ocorre a hipótese em relação às verbas transferidas por conta do Fundo de Apoio aos Municípios (v.g. Lei n.12.058/2009).**

**2. Conflito conhecido para declarar a competência do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, ora suscitado.**

(STJ - CC: 123334 RR 2012/0133978-3, Relator: Ministro NEWTON TRISOTO – Data de julgamento: 27/05/2015, S3- TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 03/06/2015)

(...)

#### **4. Conclusão**

**4.1.** Os recursos transferidos pela União, a estados e municípios, para prevenção e combate à pandemia (COVID-19) enquadraram-se, até o presente momento, na categoria de transferências constitucionais e legais (“fundo a fundo”);

**4.2.** Quanto às transferências “fundo a fundo” de recursos públicos pela União, a estados e municípios, em virtude da pandemia (COVID19), entende-se:

**4.2.1.** que ditos recursos (transferência “fundo a fundo”, do SUS) não perdem sua natureza federal quando repassados a estados e municípios. Contudo, entende-se ser possível e necessária a atuação do Ministério Público Estadual (atribuição concorrente), com o objetivo de apurar os fatos, exercitar a ação para recompor o fundo lesado e responsabilizar os agentes públicos e particulares envolvidos, na seara do combate à improbidade administrativa, em razão do evidente interesse do Estado ou do Município de recompor o fundo a ele vinculado, afetando a realização de ações e serviços de saúde a seu cargo, o que encontra respaldo no princípio da predominância do interesse que se encontra na base do SUS.

**4.2.2.** portanto, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual, concorrentemente, no âmbito do combate à improbidade administrativa, lhes foi conferido fiscalizar e investigar recursos transferidos “fundo a fundo”, a estados e municípios, somente quando recaiam sobre estes INDÍCIOS DE DESVIO (MALVERSAÇÃO) DOS RECURSOS;

**4.2.3.** ainda que trate de manuseio de recurso federal pelo gestor municipal ou estadual, a investigação sobre improbidades administrativas por ofensa, exclusivamente, ao art. 11 da Lei 8.429/92 (portanto, sem lesão ao erário), continuam sendo da atribuição do Ministério Público Estadual, pois aqui o bem jurídico defendido é a probidade da Administração Estadual e Municipal, não atraindo interesse da União, **reforçando a necessidade que o Ministério Público Estadual promova a fiscalização de tais recursos concorrentemente ao Ministério Público Federal;**

**4.2.4.** a tutela específica de obrigação de fazer e/ou de não fazer, mesmo na aplicação de recursos federais transferidos “fundo a fundo”, permanece

na seara das atribuições do Ministério Público Estadual, reforçando a necessidade que o Ministério Público Estadual promova a fiscalização de tais recursos concorrentemente ao Ministério Público Federal.

**4.3. Quanto às transferências constitucionais de recursos públicos pela União (ex, Fundo de Participação Estadual e Municipal), em virtude da pandemia (COVID-19), são incorporadas ao patrimônio dos entes municipais e estaduais, e sua fiscalização, assim como as investigações por crimes funcionais e atos de improbidade administrativa, são exclusivas do Ministério Público Estadual.**

17. Seguindo esse fio de raciocínio, pensamos ser razoável e defensável a tese de que os recursos que ingressaram, a título de auxílio financeiro do art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, na conta do Fundo de Participação Estadual (FPE) de Minas Gerais sem reservas e integralmente no exercício de 2020, por meio de execução de despesa perfectibilizada, no âmbito da União, em transferência fundo a fundo, tenham sido permanentemente incorporados, acrescentando positivamente o vulto financeiro do Estado de Minas Gerais, de modo a não ser necessária a devolução do saldo não executado, no exercício de 2020, à União.

18. Portanto, desde que observadas as normas de Direito Financeiro que disciplinam os fluxos orçamentários, sobretudo as que são incidentes sobre as receitas e despesas públicas, notadamente o princípio da anualidade e o regime de caixa e de competência, parece-nos juridicamente viável que o Estado reutilize, com amparo orçamentário, os recursos que, não tendo sido ao menos empenhados e inscritos em restos a pagar em 2020, constituam saldo residual em 2021. Logicamente, por não terem sido sequer empenhados, tais recursos, para serem executados, devem estar previstos na LOA para 2021 ou em créditos suplementares a ela e observar todas demais normas Direito Financeiro, bem como ser empregados em medidas de enfrentamento da pandemia e de mitigação dos seus efeitos.

19. De todo modo, consigne-se que essa última linha de entendimento deve ser sopesada pelo gestor público, considerando todas as questões envolvidas, inclusive o risco-proveito e os prejuízos que uma outra via pode ter.

20. Digno de registro, a propósito, que o Ministério Público e as Cortes de Contas constituem instâncias de controle e fiscalização independentes e sobrepostas, de modo que o entendimento de uma não vincula nem afasta o da outra. Outrossim, conquanto o entendimento vertido pelo CNPG na nota técnica, na nossa perspectiva, seja o que se mostra mais fundado e razoável, ainda subsiste a possibilidade de que as Cortes de Contas a que se sujeita a execução do auxílio prestado pela União, ou até mesmo algum membro de um dos Ministérios Públicos, adotem posição diversa no seu âmbito de atuação.

## **2. O Estado poderá utilizar esses recursos para efetuar o pagamento de despesas que foram empenhadas em 2020 e que estão inscritas em restos a pagar para 2021?**

21. A parcela do montante previsto no art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, destinada ao Estado de Minas Gerais, ao ingressar nos cofres públicos estaduais, naturalmente constituiu receita pública para este ente federativo, sendo processada na forma de créditos suplementares, no âmbito do orçamento mineiro, abertos pelos Decretos NE nºs 382, de 20 de setembro de 2020, 396, de 10 de setembro de 2020, 401, de 15 de setembro de 2020, e 442 e 443, 15 de outubro de 2020.

22. Assim, como não poderia deixar de ser, sobre o montante do auxílio que o Estado recebeu da União incidem todas as normas de Direito Financeiro, sobretudo os princípios e as regras que regem o orçamento público, como o princípio da anualidade orçamentária.

23. O art. 165, inc. III, da Constituição Federal é a principal base constitucional desse princípio, tendo disposto que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais (art. 165, III). Em consonância com esse preceito, a Lei Federal nº 4.320, 17 de março de

1964, em seu art. 2º, expressamente ergue a anualidade, juntamente com a unidade e a universalidade, à categoria de princípio, estabelecendo que a lei orçamentária conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, com obediência a esses princípios.

24. Ainda em relação a esse tema, a Lei Federal nº 4.320, de 1964, prevê que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (art. 34), bem como que pertencem ao exercício financeiro as receitas arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35).

25. Reforçando essa previsão, o art. 50, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que *“a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa”*.

26. Pelo regime de caixa, tem-se as receitas efetivamente recebidas, independentemente do seu fato gerador ou de quando estavam previstas para ocorrer. Pelo regime de competência, tem-se o exercício em que a despesa foi empenhada, que não coincide necessariamente com o exercício em que ela é paga, pois, a fim de não se onerar o novo exercício com eventuais despesas de exercícios anteriores, contabiliza-se a despesa no exercício em que foi empenhada.

27. Portanto, em obediência ao princípio da anualidade, todas as fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento) devem, em regra, ocorrer dentro do exercício financeiro em que a correspondente dotação foi autorizada, sendo possível que o pagamento venha a ocorrer no exercício financeiro seguinte ao do empenho, em exceção ao regime de competência e ao princípio da anualidade.

28. Tal exceção é admitida pelo art. 36 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, *in verbis*:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

29. A propósito, o art. 58 do aludido diploma define que *“o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”*. O empenho não se confunde com os atos formais que lhe dão respaldo e por meio dos quais é definida a obrigação gerada para o Estado e individualizado o credor, como são exemplos o contrato e o convênio.

30. Conforme o art. 36 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, é possível que as fases de liquidação e pagamento ocorram em exercício diverso do empenho, por meio da inscrição em restos a pagar. No âmbito federal, o procedimento para inscrição de restos a pagar, e que deve ser seguido para o pagamento das despesas assim inscritas, está disciplinado nos arts. 67 a 69 do Decreto Federal nº 93.872, 23 de dezembro de 1986.

31. Ocorre que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão Plenário nº 3.225/2020, acabou por admitir a flexibilização dessas regras em situações excepcionais, formalmente justificadas, nas quais fique caracterizado que a urgência das necessidades da sociedade decorrentes da pandemia seja incompatível com o regime regular de execução, nestes exatos termos:

“9.1.3. as dotações autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal (EC 106/2020) devem seguir as regras gerais de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986, sendo possível admitir, no caso de despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes cujo cumprimento do objeto esteja em curso ou apenas possa ocorrer em outro exercício, flexibilização dessas regras em situações excepcionais, formalmente justificadas, nas quais fique caracterizado que a urgência no



atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de Covid-19 seja incompatível com o regime regular de execução, observando-se as seguintes condições:

9.1.3.1. o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;

9.1.3.2. não executado o contrato, convênio, acordo ou ajuste até 31 de dezembro de 2021, os restos a pagar deverão ser cancelados e a continuidade na execução do instrumento dependerá de o órgão incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes as dotações necessárias para esse fim e da aprovação dessas propostas pelo Congresso Nacional por meio da respectiva Lei Orçamentária Anual.”

32. Tal julgado, que, registre-se, versou sobre as despesas autorizadas no âmbito do “Orçamento de Guerra”, também destacou expressamente que *“as restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Regime Extraordinário Fiscal se estendem aos recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de estados, Distritos Federal e municípios, com exceção dos recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde”*.

33. Em resposta ao questionamento, na esteira do Acórdão Plenário TCU nº 3.225/2020, entendemos que o Estado poderá utilizar os recursos recebidos a título de auxílio financeiro da União de que trata o art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, para o pagamento, em 2021, de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar no exercício de 2020, sendo defensável até mesmo que o Estado se beneficie da flexibilização permitida pelo parágrafo 9.1.3. do *decisum*, desde que sejam observadas as condicionantes nele previstas.

### **3. O Estado poderá realizar novas despesas com o saldo de recursos que não foi utilizado e nem sequer empenhado, considerando a vinculação ao enfrentamento da pandemia, que não acabou?**

34. Não. Pelo princípio da anualidade e pelo regime de competência, se uma despesa não é empenhada até o final do exercício financeiro, ela perde sua autorização para ser executada e precisa ser novamente fixada no orçamento seguinte, caso haja interesse na sua realização.

35. A única exceção para o princípio da anualidade e o regime de competência é a que está disposta no art. 36 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, que exige o prévio empenho e a inscrição em restos a pagar. Mesmo a flexibilização permitida pelo TCU, no Acórdão Plenário nº 3.225/2020, ocorreu no contexto da permissão legal veiculada por esse mesmo dispositivo.

36. Assim, para que o saldo dos recursos que sequer foi empenhado venha a ser utilizado pelo Estado, por meio de novo fato gerador de despesas a ser cometido em 2021, é necessário que ele conste da LOA para 2021 ou em crédito adicional a ela, bem como que se cumpra todos os consectários legais do processo que compõe a despesa.

### **4. Existe delimitação de prazo para estes pagamentos, caso possam ser feitos em 2021?**

37. A Lei Federal nº 4.320, de 1964, não estipula um prazo específico para a validade da despesa inscrita em restos a pagar, mas, como é até intuitivo, é recomendável que esse prazo seja o mais exíguo possível, a fim de evitar que o orçamento do exercício de 2020 avance sobre o de 2021, existindo em paralelo e comprometendo a transparência dos gastos públicos.

38. De todo modo, vale notar que, na ausência de previsão legal específica, o art. 68, § 2º, do Decreto Federal nº 93.872, de 1986, prevê que a validade dos restos a pagar não processados é até 30 de junho do segundo ano subsequente ao da sua inscrição. Após essa data, podem ser cancelados.

39. No tocante aos créditos liquidados, por já se ter verificado o direito adquirido pelo

credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, conforme define o art. 63 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, o pagamento deverá ser imediato, observando-se apenas os trâmites subsequentes para a conclusão, já que o titular do crédito já poderá exigí-lo.

40. Cumpre alertar que a presente resposta pressupõe que houve o empenho e a inscrição em restos a pagar ainda em 2020, já que, do contrário, a despesa terá perdido sua autorização para ser executada, devendo haver nova autorização legal para ela ser possível.

## **5. Os recursos transferidos pelo Fundo Estadual aos Fundos Municipais de Assistência Social poderão ser reprogramados pelos municípios para o exercício de 2021, seguindo a mesma lógica dos recursos ordinários?**

41. A resposta à presente indagação está intrinsecamente ligada à primeira, razão pela qual remetemos o gestor ao arrazoado ali consignado, bem como às recomendações correlatas.

42. Entretanto, aqui tem pertinência um argumento a mais. É que, atendendo à solicitação do Ministério da Saúde, o Plenário do Tribunal de Contas da União excepcionou os recursos transferidos fundo a fundo por essa Pasta das restrições e entendimentos quanto à correta aplicação das regras do Regime Extraordinário Fiscal, as quais, segundo a Corte, também se estendem aos recursos federais cuja efetiva execução esteja a cargo de Estados, Distritos Federal e Municípios.

43. Conforme decidiu a Corte de Contas:

24.3. Reputo que o Ministério da Saúde e a Secretaria do Tesouro Nacional têm razão quando defendem que os recursos repassados a estados e município fundo a fundo para enfrentamento da pandemia, ainda que não sejam empenhados, liquidados e pagos em 2020, não precisam ser devolvidos aos cofres da União.

24.4. As regras de empenho e execução de despesas atinentes à essas transferências automáticas não se confundem com as regras de transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, contratos ou outros instrumentos congêneres.

24.5. No caso da transferência fundo a fundo pelo Ministério da Saúde, o empenho, a liquidação e o pagamento da União já ocorre com a transferência dos valores aos entes subnacionais.

**24.6. A eventual necessidade de devolução desses recursos não estaria fundada em condição temporal, mas na situação de não aplicação dos valores na finalidade prevista.**

24.7. Por fim, entendo que, de fato, haverá prejuízo à saúde pública caso os recursos já transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos entes subnacionais para enfrentamento da Covid-19 tenham de ser devolvidos em 2021.

24.8. Assim, merece ser acatado o pedido de ajuste do item a.4 da recomendação para excetuar os repasses fundo a fundo realizados pelo Ministério da Saúde.

44. Vale a observação de que a exceção fora consignada no acórdão apenas para os recursos fundo a fundo transferidos pelo Ministério da Saúde, e não para aqueles que se referem à assistência social, em que pesem as semelhanças existentes entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive no que diz respeito às transferências fundo a fundo.

45. Parece-nos defensável e justa a aplicação dessa mesma lógica para as transferências fundo a fundo da assistência social, mas, como se trata de uma exceção que fora

criada pelo TCU apenas para os recursos fundo a fundo do SUS e não está prevista expressamente nos diplomas que veicularam o Regime Extraordinário Fiscal, sua utilização para justificar a possibilidade da reprogramação indagada não seria imune a questionamentos.

46. No entanto, seguindo a linha de entendimento até aqui defendida, se o Estado, ao receber o auxílio financeiro da União, com a cota que lhe coube, transferiu os recursos via fundo a fundo com base em normativo já em voga na sua respectiva esfera, tendo essa transferência se consumado ainda no exercício de 2020, quando os recursos efetivamente ingressaram nos Fundos Municipais de Assistência Social beneficiários e foram incorporados ao SUAS, desde que haja previsão legal local, mostra-se juridicamente defensável a reprogramação de eventuais saldos remanescentes pelos Municípios.

## **6. Como será o fluxo e procedimento de prestação de contas desses recursos para o governo federal, considerando que foram transferidos para o FPE?**

47. Como o auxílio financeiro prestado pela União, em cumprimento ao art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, ingressou nos cofres públicos estaduais para o pagamento de despesas que são da competência do próprio Estado, na nossa perspectiva, não haverá a necessidade de prestação de contas como ocorre em transferências voluntárias formalizadas em convênio.

48. No entanto, possivelmente haverá por parte do Tribunal de Contas da União fiscalização da correta aplicação do auxílio concedido ao Estado, concomitantemente com os órgãos de controle estaduais, incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

49. Nesse sentido, TCU, ao analisar a natureza jurídica do auxílio em referência, por meio do Acórdão Plenário nº 4.074/2020, assim se pronunciou:

REPRESENTAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA DOS REPASSES FEDERAIS A TÍTULO DE AUXÍLIO FINANCEIRO PREVISTOS NO ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 E DOS REPASSES A TÍTULO DE APOIO FINANCEIRO DE QUE TRATA A MEDIDA PROVISÓRIA (MPV) 938/2020, CONVERTIDA NA LEI 14.041/2020, RELACIONADOS AO COMBATE DOS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19. NATUREZA FEDERAL DOS RECURSOS. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA FEDERAL QUANTO À APLICAÇÃO DOS VALORES. INADEQUAÇÃO DE DEDUÇÃO DOS MONTANTES PARA FINS DE CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) FEDERAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS. 1. Os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, não devendo ser deduzidos da receita corrente líquida da União; 2. Por constituírem despesas próprias da União, referidos repasses da União aos entes subnacionais atraem, na esfera de controle externo, a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União por força dos incisos II, VI e VIII do art. 71 da Constituição Federal.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o fito de analisar a natureza jurídica dos repasses federais a título de auxílio financeiro previstos no art. 5º da Lei Complementar 173, de 27/5/2020, e dos repasses a título de apoio financeiro de que trata a Medida Provisória (MPV) 938, de 2/4/2020, convertida na Lei 14.041, de 18/8/2020, assim como os respectivos reflexos na contabilização da Receita Corrente

Líquida (RCL) , nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.2.1. os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem:

9.2.1.1. despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, devendo o Ministério da Economia se abster de considerar tais despesas no rol de deduções para fins de cálculo da receita corrente líquida federal;

9.2.1.2. obrigação incondicional da União para concretizar os objetivos da Emenda Constitucional 106/2020, **mantida a natureza federal da transferência obrigatória**, que se sujeita à fiscalização e ao controle dos órgãos federais, incluindo o Tribunal de Contas da União, aplicando-se, subsidiariamente, para os repasses vinculados ou destinados a ações e serviços públicos de saúde, a solidariedade ativa dos órgãos de controle presente no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, consoante a tese constante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 33.079;

## **7. No caso dos recursos alocados no FEAS (Fundo Estadual de Assistência Social) e repassados para o FMAS (fundos municipais) o FEAS poderá utilizar os mesmos procedimentos de prestação de contas dos recursos ordinários repassados periodicamente?**

50. Considerando que os recursos foram repassados ao Estado para solver despesas que lhe eram cabíveis, deverá a consultante, juntamente com os Municípios que receberam do Estado os recursos, adotar todos os procedimentos legais e regulamentares que incidem sobre a forma que ela escolheu para executar a despesa, incluindo os consectários de prestação de contas que ordinariamente devem ser seguidos, se eventualmente previstos na legislação que disciplina o repasse ao FMAS ou se exigido pela legislação que regula os repasses no âmbito do SUAS.

51. No mais, haja vista que os recursos repassados ao Estado pela União, a título de auxílio financeiro, ingressaram nos cofres públicos estaduais, integrando o seu orçamento e o seu vulto financeiro, não haverá propriamente um procedimento de prestação de contas, mas a correta aplicação deles obviamente será fiscalizada pelos órgãos de controle, conforme suas competências.

## **CONCLUSÃO**

52. Ante o exposto, nos limites do que fora consultado e considerando os aspectos estritamente jurídicos da matéria envolvida na consulta, esta Consultoria Jurídica conclui e opina que:

52.1. o auxílio financeiro prestado pela União aos Estados, Distrito Federal e Município, em cumprimento ao art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, por ter recebido tratamento de transferência constitucional, vindo a ser depositado nas contas dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e incorporado ao orçamento desses entes sem reservas, indica a permanência dos recursos no cofres públicos dos beneficiários, a afastar a necessidade de devolução à União do saldo não executado no exercício de 2020;

52.2. é possível, com base no Acórdão Plenário TCU nº 3.225/2020, que o Estado utilize os recursos recebidos a título de auxílio financeiro da União de que trata o art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, para o pagamento, em 2021, de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar no exercício de 2020, sendo defensável até mesmo que o Estado também se beneficie da flexibilização permitida pelo parágrafo 9.1.3. do *decisium*, desde que observadas as condicionantes nele previstas;

52.3. o saldo dos recursos que sequer foram empenhados e inscritos em restos a pagar perdeu a autorização legal para ser executado, devendo, caso haja interesse, ser novamente fixado no orçamento para ser utilizado, por meio de previsão na LOA ou em suplementação a ela;

52.4. na ausência de previsão legal específica, o art. 68, § 2º, do Decreto Federal nº 93.872, de 1986, prevê que a validade dos restos a pagar não processados é até 30 de junho do segundo ano subsequente ao da sua inscrição. No entanto é recomendável que o pagamento ocorra o mais brevemente possível, a fim de evitar que o orçamento do exercício de 2020 avance sobre o de 2021, coexistindo em paralelo e comprometendo a transparência dos gastos públicos. Quanto aos créditos liquidados, por já se ter o pagamento deverá ser imediato, observando-se apenas os trâmites subsequentes para a conclusão;

52.5. se o Estado, ao receber o auxílio financeiro da União, com a cota que lhe coube, transferiu os recursos via fundo a fundo com base em normativo já em voga na sua respectiva esfera, tendo essa transferência se consumado ainda no exercício de 2020, quando os recursos efetivamente ingressaram nos Fundos Municipais de Assistência Social beneficiários e foram incorporados ao SUAS, desde que haja previsão legal local, mostra-se juridicamente defensável a reprogramação de eventuais saldos remanescentes pelos Municípios;

52.6. considerando que o auxílio financeiro prestado pela União, em cumprimento ao art. 5º da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, ingressou nos cofres públicos estaduais para o pagamento de despesas que são da competência do próprio Estado, não há indicativo da necessidade de prestação de contas, como ocorre em transferências voluntárias formalizadas em convênio. No entanto, possivelmente haverá por parte do Tribunal de Contas da União fiscalização da correta aplicação do auxílio concedido ao Estado, concomitantemente com os órgãos de controle estaduais, incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público;

52.7. deverá a consulente, juntamente com os Municípios que receberam do Estado os recursos, adotar todos os procedimentos legais e regulamentares que incidem sobre a forma que ela escolheu para executar a despesa, incluindo os consectários de prestação de contas que ordinariamente devem ser seguidos, se eventualmente previstos na legislação que disciplina o repasse ao FMAS ou se exigido pela legislação que regula os repasses no âmbito do SUAS.

53. Por fim, reiteramos que o entendimento ora expressado e<sup>o</sup> fincado em interpretação jurídica, que não e<sup>o</sup> calcada em juízos de certeza, e bem por isso pode comportar opiniões ou entendimentos diversos, ou seja, o parecer jurídico emitido tem natureza meramente opinativa, não vinculando a decisão a ser tomada pelo agente público competente.

É o parecer.

À aprovação superior.

Belo Horizonte/MG, 15 de janeiro de 2021.

RICARDO AGRA VILLARIM  
Procurador do Estado  
MASP 1.327.259-6 OAB/MG 142.772

De acordo,

Belo Horizonte, data supra.

WALLACE ALVES DOS SANTOS  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.083.139-4 OAB/MG 79.700

ANA PAULA MUGGLER RODARTE  
Advogada-Geral Adjunta  
MASP 598.204-6 OAB/MG 68.212

SERGIO PESSOA DE PAULA CASTRO  
Advogado-Geral do Estado  
MASP 598.222-8 OAB/MG 62.597



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Agra Villarim, Procurador do Estado**, em 15/01/2021, às 21:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 15/01/2021, às 21:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 16/01/2021, às 07:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Advogado(a) Geral Adjunto**, em 16/01/2021, às 07:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **24325799** e o código CRC **78149761**.

Referência: Processo nº 1480.01.0000032/2021-82

SEI nº 24325799