



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº 1490.01.0005792/2020-91

Procedência: Superintendência Central de Convênios e Parcerias; Diretoria Central de Normatização da Secretaria de Estado de Governo.

Interessado: Superintendência Central de Convênios e Parcerias; Diretoria Central de Normatização da Secretaria de Estado de Governo.

Número: 5.604

Data: 21 de setembro de 2020.

Classificação temática: Convênios Administrativos.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS E OUTRAS PARCERIAS. ESTADO DE EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA. PANDEMIA PELO NOVO CORONAVÍRUS COVID-19. MEDIDAS DE COMBATE. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 172/2020. AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE SALDOS FINANCEIROS CONSTANTES DOS FUNDOS DE SAÚDE DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS, PROVENIENTES DE REPASSES FEDERAIS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 154/2020. AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE SALDOS FINANCEIROS RESULTANTES DE PARCERIAS E CONVÊNIOS FIRMADOS COM O ESTADO E DE SALDOS CONSTANTES DOS FUNDOS DE SAÚDE E DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS, PROVENIENTES, RESPECTIVAMENTE, DE REPASSES DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE E DA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. INTERPRETAÇÃO JURÍDICA.

Referências normativas: Lei Federal nº 8.666/1993: art. 116. Lei Complementar Federal nº 101/2000: art. 8º, parágrafo único, art. 25, § 2º, art. 65. Lei Complementar Federal nº 141/2012: arts. 2º e 3º. Lei Federal nº 13.019/2014: art. 45, inc. I, art. 52. Lei Complementar federal nº 172/2020. Lei Complementar nº 154/2020.

NOTA JURÍDICA

1. A Superintendência Central de Convênios e Parcerias, por meio da Diretoria Central de Normatização, encaminha consulta acerca da seguinte questão colacionada (17650793):

Em 27 de junho de 2020, foi publicada no Diário do Executivo Estadual a Lei Complementar nº 154/2020, que dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros resultantes de parcerias e convênios firmados com o Estado e de saldos constantes dos Fundos de Saúde e dos Fundos de Assistência Social dos municípios, provenientes, respectivamente, de repasses da Secretaria de Estado de Saúde e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e dá outras

providências.

Inserida no contexto de calamidade pública declarado pelo Decreto Estadual nº 47.891, de 20 de março de 2020, ratificado pela Resolução nº 5.529, de 25 de março de 2020 e de publicação da Lei Complementar Federal nº 172, de 15 de abril de 2020, a Lei Complementar Estadual originou-se do Projeto de Lei Complementar nº 42/2020 sobre o qual esta Superintendência manifestou-se, inclusive sobre o seu Substitutivo 1, no Processo SEI nº 1490.01.0004448/2020-04, sugerindo negociações com o parlamento de adequações no texto da proposta legislativa.

Após trâmite interno na Assembleia Legislativa, tendo sido anexado o PLC 44/2020, que possuía objeto semelhante, e tendo sido realizadas outras alterações no texto, foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 154/2020 - que possui escopo mais abrangente que o projeto original - e que fez surgir alguns questionamentos, os quais serão relatados a seguir.

Constando como uma de suas justificativas as restrições orçamentárias do setor de Saúde e a não implementação até o momento de metodologia de rateio previsto pela Lei Complementar Federal nº 141/2012, o que tem engessado a gestão municipal com recursos “carimbados”, a Lei Complementar Federal nº 172/2020 autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a realizarem “a transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde.”

O objetivo da norma federal - explicitado quando do envio do Projeto de Lei, portanto, é otimizar a aplicação dos recursos financeiros no financiamento das ações e serviços públicos de saúde, tendo em vista o cenário econômico e fiscal do país. Nesse sentido, a lei autoriza a transposição e a transferência de saldos remanescentes de transferências recebidas pelos fundos estaduais, distrital e municipais de saúde desde que os objetos e compromissos assumidos pelo ente receptor tenham sido cumpridos; que os recursos transpostos ou transferidos sejam incluídos na Programação Anual de Saúde e na respectiva LOA e que se dê ciência ao respectivo Conselho de Saúde.

A União, posteriormente, editou a Lei Federal nº 14.029, de 28 de julho de 2020, que dispõe sobre a transposição e a reprogramação de saldos financeiros constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais.

Já a Lei Complementar Estadual nº 154/2020 vai além dos limites postos pela LC Federal nº 172/2020 e pela Lei Federal nº 14.029/2020, ao incluir os saldos de parcerias e de convênios no montante passível de ser transposto ou transferido e ao tratar sobre os instrumentos de repasse firmados com hospitais filantrópicos.

Inicialmente, cabe pontuar, que transposição e transferência são operações orçamentárias efetuadas dentro do mesmo órgão, entendidas da seguinte maneira pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

a) remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. [...]

b) transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. [...]

c) transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. [1]

Transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

Transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos.[2] Grifo nosso.

Neste contexto, de acordo com o art. 2º da LC nº 154/2020 a transposição e a transferência serão destinadas exclusivamente à realização de ações e serviços públicos de saúde e de assistência social. Desse modo não se compreende bem a intenção do parágrafo único, do art. 1º, que busca excetuar da autorização os convênios firmados com a Secretaria de Estado de Educação (SEE) cujos recursos sejam vinculados ao percentual constitucional. Isso é dito considerando-se os conceitos expostos acima, compreendendo-se, assim, que os recursos transpostos ou transferidos somente podem ser originários dos próprios órgãos de saúde e de assistência social, de modo que parece não fazer sentido excetuar alguns convênios firmados com a SEE, em razão do fato de que nos parece que nem esses, mas também nenhum outro celebrado por outro órgão do estado que não a SES (e seus órgãos vinculados) e a SEDESE (e seus órgãos vinculados) poderão ter seus recursos transpostos ou transferidos para serem aplicados na saúde e na assistência social.

S.m.j., compreende-se, assim, que, não havendo autorização para remanejamento de recursos entre órgãos, não é possível a alteração da finalidade de recursos originários de outras áreas para a Saúde e Assistência Social, a despeito da exceção trazida no parágrafo único do art.1º.

Cabe lembrar que no texto da LC Federal nº 172/2020 estão expressamente autorizadas apenas a transposição e a transferência de recursos constantes nos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais, tendo como finalidade exclusiva a realização de ações e serviços públicos de saúde.

Desse modo, questiona-se qual é a abrangência da LC nº 154/2020, no que se refere aos convênios de saída e parcerias? Os municípios estão autorizados a transpor e transferir apenas os instrumentos firmados cujo objeto esteja diretamente relacionado ao órgão que gere as políticas públicas de saúde e assistência social?

Para além disso, deve ser destacado que os limites da aplicação de recursos de convênios e parcerias constam em normas federais, tais como a LC Federal nº 101/2001, a Lei Federal nº 8666/1993 e a Lei Federal nº 13.019/2014 as quais não foram afastadas pela Lei Complementar Federal nº 172/2020 para convênios e parcerias.

Ressalta-se, assim, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC Federal nº 101/2001), ao tratar sobre os convênios em seu artigo 25, proíbe a aplicação dos recursos em finalidade diversa da pactuada:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

(...)

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada. Grifo nosso.

De modo semelhante, consta vedação à utilização de recursos em finalidade alheia à da parceria na Lei Federal nº 13.019/2014:

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado:

I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria;

Já a Lei Federal nº 8666/1993, ao tratar de forma explícita sobre os saldos financeiros remanescentes de convênios, determina que esses sejam devolvidos ao órgão repassador dos recursos, sob pena de instauração imediata de tomada de contas especial do responsável:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos. Grifo nosso.

O mesmo procedimento deve ser adotado também nos casos das parcerias, regidas pela Lei Federal nº 13.019/2014, como se vê abaixo:

Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública. Grifo nosso.

Isso posto, questiona-se como deve ser conciliada a autorização trazida pela Lei Complementar Estadual com os dispositivos citados acima, os quais - repita-se - não foram afastados pela LC Federal nº 172/2020 e tampouco pela Lei Federal nº 14.029/2020? Qual seria a forma mais adequada de formalizar a autorização para utilização de saldo remanescente nos termos dos convênios e parcerias? É possível a utilização em outra finalidade distinta da formalizada no convênio ou na parceria?

Nesse contexto, buscando uma alternativa que compatibilize a Lei Complementar Estadual nº 154/2020 com as normas citadas acima, vislumbra-se que as regras do art. 2º da referida lei possam ser mais adequadas às normas gerais relacionadas a transferências fundo a fundo. Por sua vez, o art. 5º, em princípio, possui regras mais próximas das normas gerais de direito administrativo aplicadas a convênios e a parcerias, como se vê abaixo:

Art. 5º – Os saldos financeiros remanescentes de convênio, parceria ou instrumento congênere firmados com os hospitais filantrópicos, durante a vigência do estado de calamidade pública a que se refere o caput do art. 1º, poderão ser utilizados pelos beneficiários para ações de enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19, desde que atestado o cumprimento do objeto pelo parceiro e observados os requisitos legais para a formalização de termos aditivos ou novos ajustes e realização dos repasses, sem prejuízo da futura análise da prestação de contas dos recursos estaduais.

Nessa perspectiva, solicitamos orientações sobre a melhor interpretação da LC nº 154/2020, considerando as previsões da Lei Federal nº 8.666/1993 e da Lei Federal nº 13.019/2014 sobre a devolução de saldo remanescente no prazo de 30 dias sob pena de instauração da tomada de contas especial e sobre a necessidade de formalização de alterações dos convênios e parcerias mediante termo aditivo ou por apostila, bem como a vedação da LC Federal nº 101/2001 e da Lei nº 13.019/2014 de se utilizar os recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

Nesse sentido, qual seria a melhor interpretação das regras do art. 2º e art. 5º da Lei Complementar nº 154/2020?

Questiona-se, ainda, quais os impactos da LC nº 154/2020 nas prestações de contas de convênios e parcerias que tiverem seu saldo utilizado sem a formalização de prévio termo aditivo ou em finalidade diversa da pactuada no ajuste?

Além disso, no que diz respeito às transferências fundo a fundo, questiona-se se os recursos transferidos voluntariamente nos termos do art. 20, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 141/2012 poderão ou não ser transpostos ou transferidos para acobertar despesas de pessoal e encargos sociais, face ao art. 167, X, da Constituição da República?

Por fim, questiona-se se a transposição e a transferência podem ser realizadas com recursos de emendas parlamentares impositivas, cuja indicação foi realizada pelo parlamentar nos termos do art. 160, §8º da Constituição Estadual? Pode o município definir uma finalidade distinta daquela definida pelo parlamentar?

Espera-se, assim, que o entendimento firmado a partir dessa consulta possa auxiliar os órgãos do Estado na aplicação segura da Lei Complementar nº 154/2020, buscando evitar futuras glosas em prestação de contas dos instrumentos de repasse.

Para conhecimento, acompanham essa consulta a nota técnica da Associação Mineira de Municípios (AMM) sobre a Lei Complementar Federal nº 172 e a nota técnica do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Minas Gerais (COSEMSMG) nº 08/2020 a respeito do mesmo tema.

2. Elucida-se que os documentos analisados por esta Consultoria Jurídica se restringem ao conteúdo da solicitação formulada e do processo eletrônico encaminhado.
3. É o relatório.

I - PRELIMINAR: DO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO

4. De início, importa registrar que esta Consultoria Jurídica se reserva, tão somente, à análise das questões jurídicas que envolvem a consulta em referência, sem adentrar o exame do mérito da Administração Pública, nem analisar aspectos eminentemente técnicos, econômicos ou administrativos (vide art. 17, § 3º, da Resolução AGE nº 26/2017^[1]).
5. Há de se ressaltar, ainda, a natureza opinativa que esta manifestação apresenta, não vinculando a decisão a ser tomada pelo agente público competente (TCE/MG, Denúncia nº 887.859).
6. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello^[2], os pareceres são atos de administração consultiva e perfazem como aqueles que “*visam a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*”.
7. Com esses esclarecimentos, passa-se ao exame do expediente propriamente dito.

II - DA LEI COMPLEMENTAR Nº 154/2020

8. Trata-se de análise da Lei Complementar nº 154, de 26 de junho de 2020, que “dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros resultantes de parcerias e convênios firmados com o Estado e de saldos constantes dos Fundos de Saúde e dos Fundos de Assistência Social dos municípios, provenientes, respectivamente, de repasses da Secretaria de Estado de Saúde e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, e dá outras providências”.
9. Conforme narrado, a edição da Lei se deu após a Lei Complementar Federal nº 172^[3], de 15 de abril de 2020, elaborada tendo como uma de suas justificativas as restrições orçamentárias do setor de saúde e a não implementação, até o momento, de metodologia de rateio previsto pela Lei Complementar Federal nº 141/2012, o que engessaria a gestão municipal com recursos “carimbados”.
10. Quanto à lei federal, o Tribunal de Contas já se manifestou esclarecendo pontos e dando diretrizes para o encaminhamento das informações por meio do Sicom, conforme Comunicado SICOM nº 17/2020:

COMUNICADO SICOM N. 17/2020

Considerando a Lei Complementar n. 172, de 15 de abril de 2020, que dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria para Desenvolvimento do Sicom, objetivando esclarecer pontos dessa lei e dar diretrizes para o encaminhamento das informações por meio do Sicom, orienta os senhores jurisdicionados sobre os seguintes aspectos:

A Lei Complementar n. 172, de 2020, autorizou os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a realizarem, durante a vigência do estado de calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, a transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde,

A transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata essa Lei Complementar serão destinadas exclusivamente à realização de ações e serviços públicos de saúde, segundo os critérios disciplinados pelos 2º e 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, devendo observar os seguintes requisitos:

cumprimento dos objetos e dos compromissos previamente estabelecidos em atos normativos específicos expedidos pela direção do Sistema Único de Saúde;

inclusão dos recursos financeiros transpostos e transferidos na Programação Anual de Saúde e na respectiva lei orçamentária anual, com indicação da nova categoria econômica a ser vinculada; e ciência ao respectivo Conselho de Saúde.

Em relação ao cumprimento dos objetos e dos compromissos previamente estabelecidos em atos normativos específicos expedidos pela direção do Sistema Único de Saúde, os saldos a serem transpostos ou transferidos devem estar totalmente descomprometidos.

Os saldos financeiros em 31/12/2019, desde que não comprometidos, compõem o cálculo do superávit financeiro por fonte de recursos constante do Balanço Patrimonial do referido ano e poderão ser utilizados para abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, conforme art. 43, §1º, I, da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964, no orçamento do exercício seguinte. E ainda, os recursos disponíveis vinculados a finalidade específica devem atender ao objeto de sua vinculação mesmo que em exercício diverso do seu ingresso, conforme prescreve o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 4 de março de 2000. No caso específico dos saldos de exercícios anteriores provenientes de repasses do Ministério da Saúde, os recursos financeiros poderão ser transpostos ou transferidos, exclusivamente, para realização de ações e serviços públicos de saúde, segundo os critérios disciplinados pelos 2º e 3º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Desse modo, os gestores municipais que já utilizaram o superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial encerrado em 31/12/2019, relativo aos saldos dos Fundos de Saúde, por meio de créditos suplementares e especiais, dotando os créditos orçamentários na programação específica originária, conforme vinculação estabelecida pelo Ministério da Saúde, e que necessitam utilizar esses recursos em outras ações de saúde, devem editar decreto de transposição ou transferência, indicando os créditos orçamentários que tiveram as suas dotações acrescidas e aqueles que sofreram redução. Fazer constar no conteúdo do decreto a autorização dada pela Lei Complementar n. 172, de 2020, indicando os saldos e dados bancários, bem como a Portaria do Ministério da Saúde que deu origem ao recurso.

Os gestores municipais que não utilizaram o superávit financeiro e, portanto, não adicionaram os recursos ao orçamento corrente, e que necessitam utilizar esses recursos em outras ações de saúde, devem fazê-lo por meio de abertura de créditos adicionais suplementares, especiais ou extraordinários, observando os ritos da Lei Federal n. 4.320, de 1964, nessas ações priorizadas. No caso da nova programação destinar-se a despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes do estado de calamidade devido ao enfrentamento da Covid-19, declarada por meio do decreto do Executivo, pode-se utilizar o crédito extraordinário, suplementando as dotações existentes ou dotando novos programas, comunicando de imediato ao Poder Legislativo. Fazer constar no conteúdo do decreto a autorização dada pela Lei Complementar n. 172, de 2020, indicando os saldos e dados bancários, bem como a Portaria do Ministério da Saúde que deu origem ao recurso.

A transposição e transferência são realocações orçamentárias que necessitam de lei autorizativa, conforme previsto no art. 167, VI, da Constituição Federal. No caso dos saldos financeiros remanescentes de

exercícios anteriores, constantes dos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde, a Lei Complementar n. 172, de 2020, já autoriza o procedimento. No entanto, recomenda-se dar conhecimento ao Poder Legislativo.

De acordo com a Consulta n. 958.027, de 2/3/2016, da relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, desta Corte de Contas, transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão e transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.

8.1 O conceito abordado na verificação automática realizada pelo Sicom considera órgão a classificação institucional (órgão, unidade e subunidade).

8.2 No caso de transposição, o sistema de análise do Sicom, considera a alteração no âmbito do programa e ação, permanecendo inalterada a classificação institucional, por natureza de despesa e fonte de recursos, desprezando nessa verificação, a classificação de função e subfunção.

8.3 Quanto à transferência, a alteração dessa movimentação ficará restrita à categoria econômica da despesa, ou seja, modificação entre a despesa corrente e a despesa de capital, desconsiderando a modalidade de aplicação, por ser meramente gerencial, e o elemento da despesa, se o orçamento tiver sido aprovado até modalidade de aplicação. Nos orçamentos aprovados até o elemento de despesa, haverá alteração do elemento da despesa em decorrência da vinculação dos mesmos aos respectivos grupos de despesa. Ou seja, as despesas correntes estão vinculadas aos grupos 1 – Despesas de Pessoal e Encargos Sociais, 2 – Juros e Encargos da Dívida e 3 – Outras Despesas Correntes e as despesas de capital estão combinadas com os grupos 4 – Investimentos, 5 – Inversões Financeiras e 6 – Amortização da Dívida, que, por sua vez, têm elementos de despesas específicos para cada grupo de despesa.

11. A Lei Complementar nº 154/2020, todavia, traz disposições não previstas na legislação federal. Nesse sentido, cabe o alerta, conforme decisão liminar já exarada pelo TJ/SP relativamente a lei municipal de Guarulhos^[4], no sentido que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos deve se dar dentro de certos critérios técnicos ou legais. No caso específico da lei municipal, o TJ/SP apontou que a lei impugnada "não especificou a quais medidas de combate à epidemia estas transferências serviriam a fazer frente, assim se apenas de ordem sanitária, ou também de ordem assistencial, ou de natureza econômica, em geral". Além disso, o relator da liminar entendeu que a norma não respeitara o princípio da legalidade no mecanismo de movimentação de recursos orçamentários ao "autorizar transferências ilimitadas, não definidas, para despesas igualmente inespecíficas, mesmo em tempos de calamidade".

12. Na Lei Complementar nº 154/2020, verifica-se também a ausência dessas definições, sendo, inclusive, uma das razões que levaram aos questionamentos pela Superintendência Central de Convênios e Parcerias na consulta em comento. Assim, na tentativa de clarificar alguns pontos, passa-se a examiná-los.

13. O primeiro questionamento se dá acerca da autorização para que os municípios possam transpor e transferir apenas os instrumentos com objeto diretamente relacionado ao órgão que gere as políticas públicas de saúde e assistência social.

14. *In casu*, a legislação não restringiu a origem dos instrumentos de onde os saldos seriam utilizados. Quando quis fazê-lo citou apenas os convênios firmados com a Secretaria de Estado de Educação, exatamente para, nesse caso, excluir àqueles cujos recursos sejam vinculados ao percentual constitucional^[5]. Entretanto, o significado dos institutos da transposição (realocação no âmbito de programas do mesmo órgão) e de transferência (realocações de recursos dentro do mesmo órgão e do mesmo programa) deve ser observado.

E, eventualmente, o órgão Conveniente pode não ter programa que atenda ao combate à pandemia, mediante ações assistenciais e de saúde[6]. O que impossibilitaria o uso do saldo.

15. Em seguida, questiona-se acerca da conciliação dos dispositivos da LC estadual em relação a dispositivos da Lei Complementar Federal nº 101[7], de 4 maio de 2000, da Lei Federal nº 8666[8], de 21 de junho de 1993 e da Lei Federal nº 13.019[9], de 31 de julho de 2014, que não foram afastados pela LC Federal nº 172/2020.

16. De fato, os apontamentos da área técnica, quanto à vinculação dos recursos originários de transferências voluntárias, são pertinentes. Até porque a Lei Complementar Federal nº 173[10], de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou a LC Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) para definir que, na ocorrência de estado de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, está dispensado o cumprimento de diversos limites, além de afastar vedações, como a determinação do disposto no parágrafo único do art. 8º da LC Federal nº 101/2000, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.

17. Em que pesem as diversas alterações realizadas pelo legislador na Lei de Responsabilidade Fiscal, a determinação do artigo 25, § 2º[11], relativa à vedação da utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada, não foi alterada. Portanto, plenamente vigente. Nesse ponto, necessário esclarecer que nem mesmo a Lei Complementar nº 154/2020 poderia afastar o dispositivo, com previsão federal.

18. A observância à LRF é dirigida não só ao gestor, mas também ao legislador, conforme acórdão abaixo do TCU, não havendo a possibilidade de seu afastamento:

CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. - Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a

devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.
ACÓRDÃO 1907/2019 – PLENÁRIO – Relator - RAIMUNDO CARREIRO
– Processo 039.853/2018-7 - Data da sessão 14/08/2019

19. O mesmo entendimento vale para as determinações de devolução de saldos financeiros remanescentes de convênios e de parcerias. Portanto, permanece a obrigação de devolução dos valores, constante desses dispositivos.

20. O que se entende aqui é que, após a devolução, com cumprimento perfeito das parcerias firmadas, o legislador almeja dar nova destinação a esses recursos.

21. O artigo 5º^[12] da LC 154/2020 deixa transparecer como os saldos serão utilizados no caso de parcerias com hospitais filantrópicos: caso a destinação seja a mesma, o uso do saldo se daria por meio de Termo Aditivo àquela parceria. Caso não fosse possível o uso do saldo no mesmo processo, seria necessária a celebração de novo ajuste, observada a mesma destinação – isso após a finalização do primeiro, com a devolução do saldo, conforme definido na legislação já citada. Em ambos os casos, haveria prestação de contas quanto ao uso realizado desse recurso.

22. Entretanto, quanto à forma mais adequada de formalizar a autorização para utilização de saldo remanescente nos convênios e demais parcerias, a legislação é silente. O único procedimento previsto é aquele do já citado artigo 5º. A eficácia da norma, portanto, no que tange aos demais convênios e parcerias, depende da regulamentação do devido procedimento que observe o normativo federal extensamente citado na consulta e as normas de competência legislativa.

23. Logo, apesar da entrada em vigor da lei, não se pode entender que tenha ela eficácia plena, dependendo, sim, de normatividade futura. A referida Lei Complementar não produziu, com sua publicação, os seus efeitos essenciais, dependendo da regulamentação posterior que lhe permita a devida eficácia.

24. Não caberia ao Poder Executivo a definição do procedimento, diante da ausência da manifestação do legislador, visto que a esse poder é reservada a função de esclarecer, detalhar, via decreto, condições para que a lei seja executada, não lhe cabendo inovar. Entende-se, aqui, que eventual regulamentação do executivo deveria se fixar em disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei. A título de exemplo, considerando o já citado artigo 5º da ILC nº 154/2020 que tem o procedimento definido, poderia ser pensada a obrigatoriedade de tramitar os eventuais “novos ajustes” via SIGCON, com os requisitos para tanto.

25. O aguardo por complementação à legislação parece ser também o posicionamento do Tribunal de Contas Estadual. Quando da edição da Lei Complementar Federal nº 172/2020, a referida corte expediu o Ofício Circular 04/PRES/2020, além do já citado Comunicado 17/2020 do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, com orientações para a boa gestão dos recursos públicos. Estando silente quanto aos procedimentos da Lei Complementar nº 154/2020, visto que não definida a forma de executá-la.

26. Entende-se que o questionamento quanto à prestação de contas sem a formalização de termo aditivo restou prejudicada. Isso porque a obrigatoriedade de devolução dos valores se mantém. E, no caso do artigo 5º, a necessidade de formalização de Termo Aditivo está expressa.

27. Nesse ponto, inviável que os Convenientes e os parceiros utilizem os referidos saldos enquanto não ocorrer a definição, pelo legislativo, de como essa utilização poderá se dar.

28. Além disso, no que diz respeito às transferências fundo a fundo, questiona-se se os recursos transferidos voluntariamente, nos termos do artigo 20, parágrafo único, da Lei

Complementar Federal nº 141/2012, poderão ou não ser transpostos ou transferidos para acobertar despesas de pessoal e encargos sociais, em face do artigo 167, X, da Constituição da República?

29. Quanto ao questionamento acerca do uso dos valores oriundos de transferências voluntárias para acobertar despesas com pessoal e encargos sociais, vislumbra-se a já citada vedação, constante da própria Constituição da República, não havendo, portanto, possibilidade de normativo infraconstitucional excetuá-la.

30. A área demandante prossegue com questionamento acerca da possibilidade de a transposição e a transferência se darem quanto a recursos oriundos de emendas parlamentares impositivas.

31. A LC 154/2020 prevê que os recursos passíveis de transposição e transferência são oriundos de convênios e parcerias, sem definição da origem desses recursos. A única exceção, definida pela própria lei, é relativa aos convênios de Educação destinados ao atendimento do mínimo constitucional. Não caberia ao executivo impor maiores ressalvas do que aquelas previstas na referida lei. Entretanto, as definições quanto às emendas parlamentares impositivas estão previstas na Constituição Estadual, além da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo sido criadas por se entender que os parlamentares têm conhecimento das necessidades dos administrados beneficiados por aqueles recursos. Seriam, assim, forma eficiente de atender aos anseios das localidades contempladas. Não podendo o executivo autorizar usos diferentes daqueles definidos pelos parlamentares se esses não o fizeram ao alterar a legislação quando da edição da LC 154/2020.

32. Salienta-se, que, após a pandemia, o Poder Legislativo modificou normativos a fim de possibilitar a alteração da destinação de recursos das Emendas 2020 para que fossem direcionados ao combate à Covid. Dessa forma, entende-se que se essa fosse a intenção da Assembleia Legislativa para as emendas impositivas, deveria assim ter feito de forma expressa.

33. Aqui, também, não se entende possível que o executivo dê interpretação ampliativa à legislação, o que poderia gerar intervenção do Executivo – ainda que no âmbito do Município – nas definições do Poder Legislativo.

CONCLUSÃO

34. Considerando o exposto, nos limites da análise jurídica, ressalvados os aspectos técnicos e os juízos de oportunidade e conveniência, entende-se como respondidos os questionamentos levantados pela Superintendência Central de Convênios e Parcerias, por meio da Diretoria Central de Normatização e Otimização.

35. À consideração superior.

Belo Horizonte, 21 de setembro de 2020.

Clarissa Teixeira Elói Santos
Procuradora do Estado
OAB/MG 121.793 / MASP 1.327.302-4

Carolina Borges Monteiro
Procuradora do Estado
OAB/MG 104.259 - MASP 1211251-2

Aprovado, data supra.

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

[1] Art. 17 [...] §3º - A nota jurídica ou parecer jurídico deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

[2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 387.

[3] Dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais.

[4] Autos nº 2096109-47.2020.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/>.

[5] LC 154/2020. Art. 1º – Ficam autorizadas aos municípios do Estado, durante a vigência do estado de calamidade pública declarado pelo [Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020](#), e ratificado pela [Resolução nº 5.529, de 25 de março de 2020](#), a transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, resultantes de parcerias e convênios firmados com o Estado, bem como a transposição e a transferência dos saldos constantes de seus Fundos de Saúde e de Assistência Social provenientes, respectivamente, de repasses da Secretaria de Estado de Saúde – SES – e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese. Parágrafo único – Excetuam-se da autorização de que trata o *caput* os convênios firmados com a Secretaria de Estado de Educação cujos recursos sejam vinculados ao percentual constitucional.

[6] LC 154/2020. Art. 2º – A transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata esta lei complementar serão destinadas exclusivamente à realização de ações e serviços públicos de saúde e de assistência social, segundo os critérios definidos, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e pela Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, observados pelos municípios os seguintes requisitos: (...).

[7] Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

[8] Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

[9] Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de

fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

[10] 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.

[11] LC Federal 101/2000. Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (...) § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

[12] LC 154/2020. Art. 5º – Os saldos financeiros remanescentes de convênio, parceria ou instrumento congênere firmados com os hospitais filantrópicos, durante a vigência do estado de calamidade pública a que se refere o *caput* do art. 1º, poderão ser utilizados pelos beneficiários para ações de enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19, desde que atestado o cumprimento do objeto pelo parceiro e observados os requisitos legais para a formalização de termos aditivos ou novos ajustes e realização dos repasses, sem prejuízo da futura análise da prestação de contas dos recursos estaduais.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 24/09/2020, às 11:41, 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 **Clarissa Teixeira Eloi Santos, Procurador(a) Chefe**, em 24/09/2020, às 20:59, 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 25/09/2020, às 14:06, 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, informando o código verificador **19780338** e o código CRC **77B0BBA1**.