INDICAÇÃO nº 07/2021

CÂMARA MUNICIPAL
PROTOCOLADO
Em 15/01/2021
Nº. 9025 Fl. 8
Oficial Legislativo

JUSTIFICATIVA

Senhor Presidente,

Apresento a V.Exa., nos termos do art. 159, do Regimento Interno, a presente Indicação, a ser encaminhada ao Senhor Prefeito, ouvido o plenário desta Casa, **para que seja efetuada a reposição salarial dos servidores municipal, de acordo com o IPCA.**

Objetiva-se com esta proposição, efetuar a revisão na remuneração dos Servidores Públicos Municipais, detentores de Cargo de Provimento Efetivo, Cargos em Comissão, Inativos e Pensionistas, no percentual total de 4,52% (quatro vírgula cinquenta e dois por cento).

O índice de 4,52% (quatro vírgula cinquenta e dois por cento), corresponde à inflação medida pelo IPCA, no período de dezembro de 2019 a dezembro de 2020.

Ademais, a indicação ora encaminhada visa, fundamentalmente, assegurar aos servidores públicos municipais, bem como aos detentores de cargo em comissão, inativos e pensionistas, um direito funcional assegurado constitucionalmente, estando esta proposição, portanto, a cumprir a exigência constitucional prevista no art. 37, X, da Constituição da República, em percentual compatível com o orçamento.

Outrossim, a concessão da revisão geral encontra respaldo na Lei Complementar Federal nº 173/2020, art. 8º, inciso VIII, a qual autoriza os Municípios procederem a recomposição da perda inflacionária desde que o percentual seja o estabelecido pelo IPCA.

Por fim, vale ressaltar que a concessão do reajuste produzirá imediatamente impacto positivo na economia do nosso município, pois o número de servidores públicos representa uma parcela significativa de consumidores, que gastam seus proventos no comércio local.

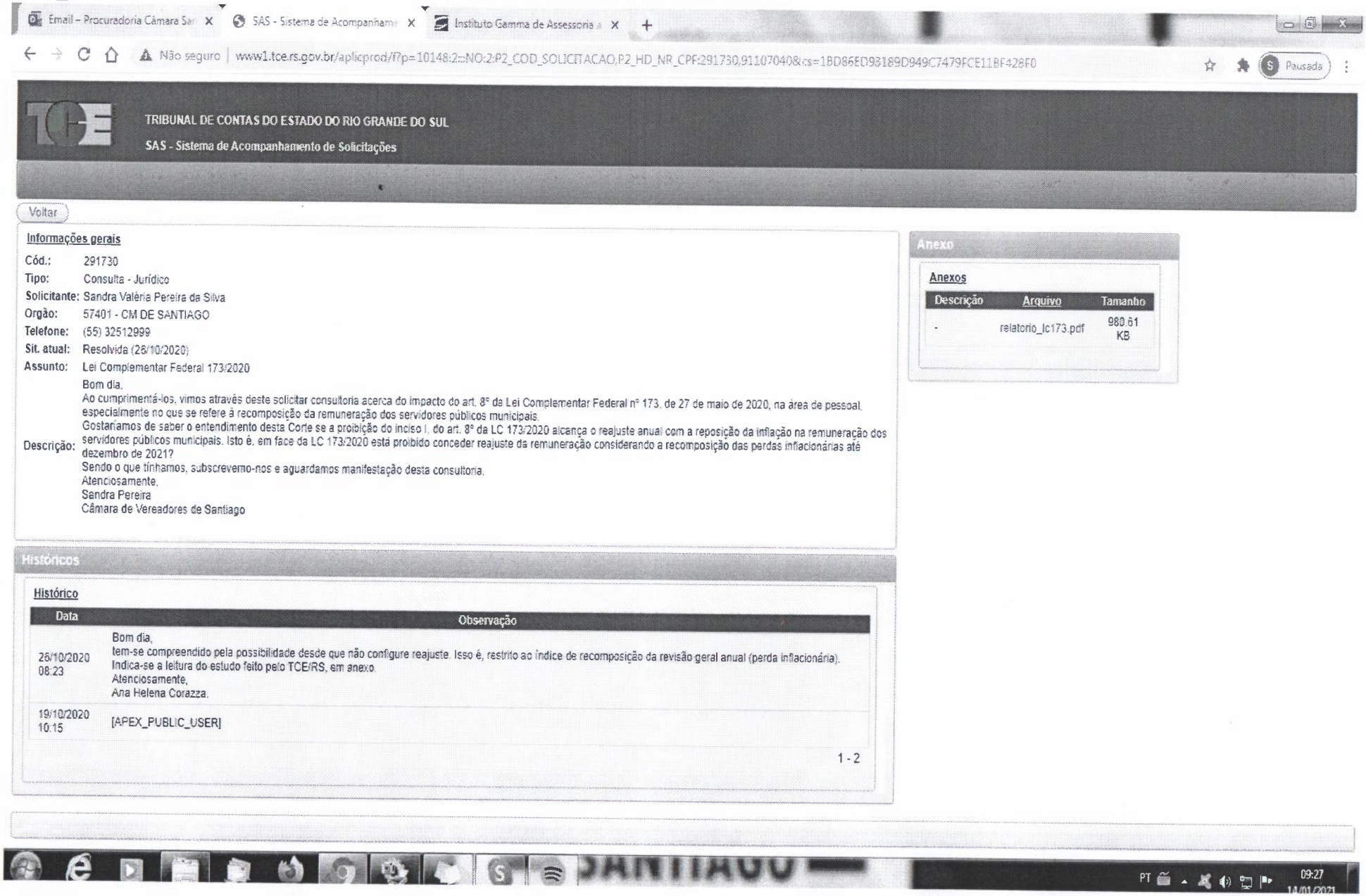
Segue em anexo a nota técnica nº (vide págs. 26 e 27) , do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e o seu posicionamento quanto ao tema em comento.

BANCADA DO PDT, CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO FRANSCISCO DE ASSIS, RS, EM 14 DE JANEIRO DE 2021.

Ver. Franklin Pereira

PDT

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTIAGO
CÂMARA DE VEREADORES DE SANTIAGO



ESTUDO SOBRE A LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020[1]

1. SUMÁRIO

O presente Grupo de Estudo foi instaurado pela Portaria n° 539/2020, tendo por finalidade [2]uma análise articulada da Lei Complementar n° 173, de 27 de maio de 2020, com publicação no Diário Oficial da União de 28 de maio de 2020. A opção pela análise global do diploma é feita com a intenção de preservar a racionalidade e a higidez da mesma.

2. ABRANGÊNCIA DO ESTUDO

Diversos entes (públicos/associativos) produziram materiais avaliativos do impacto da nova legislação. No entanto, aspectos como o pouco tempo de vigência da norma, sua natureza e finalidade, os impactos na dinâmica da administração pública, bem como a existência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, foram tomados em consideração, de forma a se produzir uma análise que possibilita diálogos complementares, mas que no sentido emprestado pelo Grupo, num primeiro momento, circunscreve-se ao âmbito de conhecimento interno do Tribunal, mas que, posteriormente, poderá ser externalizado, com as adequações necessárias à publicização, considerando, inclusive, a atividade finalística do controle externo.

Na análise de uma legislação que possui complexidade, editada para o enfrentamento de uma crise sanitária sem precedentes, com reflexos nos mais diversos segmentos da sociedade, cabe adotar as bem lançadas palavras do Professor Emerson Garcia, em Parecer sobre a Lei Complementar nº 173/2020, apresentadas ao Conselho Nacional dos Procuradores- Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União [3]:

> 68. As considerações realizadas são subsidiadas pelas regras de experiência e pelo potencial expansivo dos enunciados linguísticos utilizados pela Lei Complementar nº 173/2020, sendo factível que as nuances da realidade tendem a descortinar novos horizontes a serem enfrentados.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

É fato notório que o reconhecimento pela Organização Mundial de Saúde da pandemia do coronavírus mostrou necessária a atuação do poder público no seu enfrentamento, cujo marco normativo inicial foi a Lei Ordinária 13.979, de 6 de fevereiro de

---

[1] Texto atualizado em 16.09.2020

[2] O presente Grupo de Estudo, decorre das considerações formuladas na Nota Técnica nº 03/2020, da Consultoria Técnica deste Tribunal.

[3] https://cnpg.org.br/images/arquivos/documentos_publicos/notas_tecnicas/2019/2020/ParecerLC173202018062020_-_Assinado_1.pdf

2020 (*Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*) que regulou diversas formas de tratamento por parte da administração pública no combate à crise sanitária.

No entanto, a dimensão da pandemia demonstrou que aqueles instrumentos eram insuficientes. No campo do direito financeiro, houve a necessidade de reavaliação, numa matriz pragmática, de condicionantes impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) [4]:

> Há, porém, situações onde o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.
> (...)
> O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.
> (...)
> A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.
> O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.
> A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

Ainda que flexibilizados temporariamente e vinculadamente alguns dos dispositivos da Lei Complementar 101/2000, a diminuição na capacidade financeira dos entes federados, em especial os Estados, Distrito Federal e Municípios, para efetivação de políticas públicas de enfrentamento da pandemia, tornou necessária a alocação de recursos a estes entes subnacionais, sob diversas modalidades:

> A ajuda da União aos estados está dispersa em algumas medidas, tomadas em distintos momentos da pandemia. A primeira corresponde, na verdade, a um grupo

[4] ADI 6357 MC / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES - Julgamento: 29/03/2020

> de providências e diz respeito ao enfrentamento direto do coronavírus. São medidas provisórias com créditos extraordinários dirigidos a uma ação criada no orçamento federal denominada Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. O total de créditos a ser aplicado pelos estados chegou a R$ 10,9 bilhões até a presente data.
>
> O problema desse número é o grau de incerteza em relação à sua concretização. Como se trata de autorização orçamentária, pode ou não ser executado na íntegra. Até o dia 18 de junho, cerca de 38,5% havia sido executado (liquidado e pago). Mas pode ser também que novos créditos extraordinários sejam apresentados por meio de medidas provisórias. Vale dizer, ao término do ano, os recursos podem tanto ficar abaixo, como acima dos R$ 10,9 bilhões indicados.
>
> A segunda medida foi implementada por meio das Medidas Provisórias n° 938 e no 939, ambas de 2 de abril de 2020. De acordo com a MP n° 938, a União deve complementar as transferências feitas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) para que o valor nominal transferido relativo aos meses de março a julho de 2020 não caia abaixo do valor recebido em igual mês de 2019. Vale lembrar que as transferências ao FPE correspondem a 21,5% da arrecadação do IPI e do imposto de renda, de acordo com o art. 159, I, a, da Constituição Federal.
>
> Os pagamentos estão sendo feitos no início do mês subsequente. A MP 939 destina crédito de R$ 7,8 bilhões aos estados, valor máximo que poderá ser transferido, somando-se os quatro meses. Contudo, o mais provável é que esse limite não seja alcançado, a menos que se estenda o prazo de quatro meses. Já foram transferidas três parcelas e, projetando-se a quarta, o valor total chega a R$ 4,4 bilhões.[5]

Neste viés alocativo, aliado ao caráter disruptivo da pandemia, outra modalidade de alcance financeiro aos entes federados é regulamentado na Lei Complementar n° 173, de 27 de maio de 2020 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"*. Do PLP 39/2020, origem da Lei Complementar nº 173/2020, colhem-se algumas passagens da manifestação do Senador Davi Alcolumbre em seu Parecer [6]:

> Temos, pois, muito mais concordâncias do que discordâncias em relação ao PLP 149. Da mesma forma, temos grande simpatia pelo PLP n° 39, de 2020, e será neste último que proporemos os ajustes para apresentar o Programa Federativo de Combate ao Coronavírus. Nossa preferência pelo PLP n° 39, de 2020, deve-se a dois motivos.
>
> Em primeiro lugar, ele trata, já em sua origem, de ações a serem tomadas em períodos de calamidade pública. Em contraste, o PLP n° 149, de 2019, conforme explicado anteriormente, na versão enviada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, consistia em uma proposta de concessão de empréstimo para estados com forte desequilíbrio em suas contas públicas.
>
> Em troca, esses estados se comprometeriam a implementar programas de ajuste fiscal. Somente no parecer apresentado pelo Deputado Pedro Paulo é que o PLP n° 149, de 2019, tomou a forma de concessão de auxílio financeiro da União para estados e municípios lidarem com os desafios impostos pela Covid-19.

[5] https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573553/NT43.pdf
[6] https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103936&ts=1594020692156&disposition=inline

> Em segundo lugar, o PLP n° 39, de 2020, dispõe sobre um tema que nos é muito caro, e esteve presente ao longo de todo esse processo, qual seja, a articulação entre os entes da Federação com vistas ao bem comum. Inspiramo-nos na ideia de Federação e na busca do equilíbrio federativo para nortear toda a negociação feita, e que resultou no substitutivo que proporemos ao final deste parecer, e que passamos a descrever.

Assim, não se pode deixar de perceber que a Lei Complementar possui um caráter nitidamente auxiliar aos cofres públicos, mas de natureza extraordinária, o que não isenta os entes receptores de valores por ela destinados de atender determinadas condições. Assim, há uma relação prestacional e contraprestacional, na medida em que os entes subnacionais recebem recursos, mas aderem a obrigações de ordem vinculativa, de múltiplas dimensões (financeiras e administrativas).

> Diante da calamidade pública declarada para o enfrentamento da COVID-19, e das alterações promovidas na Constituição (EC n° 106/2020) e na legislação complementar (LC n° 173/2020), a presente nota técnica tem como propósito examinar a repercussão do regime fiscal extraordinário quando do exame da adequação orçamentária e financeira das proposições que provocam aumento da despesa ou redução da receita pública. O atendimento das novas despesas públicas, especialmente na área da saúde e assistência, ao lado dos demais estímulos, inclusive por meio de renúncia de receita, se mostrou indispensável para reduzir o impacto da pandemia na saúde, no emprego e na renda da população.
>
> As regras fiscais extraordinárias apontam, de forma geral, para a dispensa ou o afastamento de exigências legais durante o período de calamidade. Mas também estabelecem algumas proibições e vedações (LC 173/2020), como será examinado.[7]

4. CONJUNTURA JUDICIAL

Diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas perante o E. Supremo Tribunal Federal em desfavor da Lei Complementar nº 173/2020.

Em 05 de agosto do corrente ano [8], sem sequer haver, até a data de 08 de agosto, despacho do relator por prevenção, Min. Alexandre de Moraes, sobre o recebimento da mesma, é a ADI n.º 6526-DF da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.

A requerente, em síntese, vislumbra nos artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, violação material ao princípio da separação dos poderes (arts. 1º e 2º da CF/88), à autonomia federativa (art. 18 da CF/88), à garantia da irredutibilidade remuneratória (art. 37, XV, da CF/88), bem como ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF/88).

Já no que se refere ao plano formal, vê inequívoco vício de iniciativa (art. 61, §1º,

[7] https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentriaefinanceiradeproposies_versao10jun2020.pdf
[8] Na mesma data protocolada a ADI nº 6525, do PODEMOS, conclusa ao relator, por prevenção.

II, a e c, da CF/88), uma vez que a lei foi fruto de projeto de iniciativa parlamentar e não do Chefe do Poder Executivo.

A ADI n.º 6447-DF tem como objetos a impugnação dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020. O proponente alega que a norma padeceria de inconstitucionalidade formal, uma vez que sua deliberação ocorreu por meio de votação eletrônica, em prejuízo da necessidade de participação democrática na atividade legislativa (art. 1º, par. único; art. 5º, VI, XV e XVU; e art 14 da CF). Alega também a presença de vício de iniciativa, pois a proposição que originou a Lei Complementar nº 173/2020 foi de autoria parlamentar e tratou de matéria reservada aos chefes dos Poderes e órgãos autônomos (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, todos da CF).

Do ponto de vista material, o requerente alega ofensa à separação dos Poderes, à autonomia dos Estados e Municípios; alega a extrapolação da competência regulamentadora prevista no art. 169 da CF); e violação às garantias da irredutibilidade remuneratória dos servidores públicos (art. 37, XV, da CF), da manutenção do valor e poder de compra (art. 37, X) e do direito adquirido (art. 5º, XXXVI).

Na ADI n.º 6442-DF, a parte pretende impugnar os art. 2º, § 6º, e art. 5º, § 7º, da Lei Complementar 173/2020. Os argumentos utilizados seguem na esteira da outra ADI já referida, sendo eles: violação do pacto federativo, da violação ao princípio do devido processo legal, da violação ao princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse Público, da violação à competência originária do STF para dirimir conflitos federativos (art. 102, I, f).

Também ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista a ADI n.º 6450-DF impugna os arts. 7º e 8º, da Lei Complementar 173/2020, que, especificamente, preveem mecanismos de limitação aos gastos, pelos Estados, com despesas de pessoal, além de alterar o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesta ação sustenta-se, essencialmente, que o texto impugnado é formalmente inconstitucional, por violar regras constitucionais que reservam a iniciativa de propositura de leis nessa matéria, além de violar os arts. 2º da CF (princípio da separação dos Poderes); o art. 18 da CF (autonomia federativa); 37, caput (princípio da eficiência) e incisos X e XV (revisão geral anual dos servidores públicos e garantia da irredutibilidade de vencimentos), da CF; entre outras alegações.

5. ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR

Serão apresentados todos os artigos da Lei Complementar nº 173/2020, seguidos de comentários e referências a respeito. Na situação específica do art. 3º, pela sua relação com o art. 7º, foi analisado junto a esse último.

5.1 Instituição do Programa Federativo (art. 1º)

> *Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus*

SARS-CoV-2 (Covid-19).

§ 1º O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001;

b) de um lado, a União, e, de outro, os Municípios, com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017;

II - reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º desta Lei Complementar; e

III - entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

§ 2º As medidas previstas no inciso I do § 1º são de emprego imediato, ficando a União autorizada a aplicá-las aos respectivos contratos de refinanciamento, ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes.

O artigo apresenta brevemente o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, estabelecendo as partes envolvidas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e os mecanismos de ação colocados à disposição da União para atuar em auxílio aos entes subnacionais.

Importante salientar o uso do vocábulo "Federativo", elemento que se constituirá em peça relevante durante toda a análise.

5.2 Dívidas dos entes federativos com a União (art. 2º) – suspensões e regras para 2020

Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e o

parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

§ 1º Caso, no período, o Estado, o Distrito Federal ou o Município suspenda o pagamento das dívidas de que trata o caput, os valores não pagos:

I - serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos; e

II - deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

§ 2º Enquanto perdurar a suspensão de pagamento referida no § 1º deste artigo, fica afastado o registro do nome do Estado, do Distrito Federal e do Município em cadastros restritivos em decorrência, exclusivamente, dessa suspensão.

§ 3º Os efeitos financeiros do disposto no caput retroagem a 1º de março de 2020.

§ 4º Os valores eventualmente pagos entre 1º de março de 2020 e o término do período a que se refere o caput deste artigo serão apartados do saldo devedor e devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, com destinação exclusiva para o pagamento das parcelas vincendas a partir de 1º de janeiro de 2021.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes.

§ 6º Os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação, receber o mesmo tratamento previsto no inciso I do § 1º deste artigo, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.

O caput do artigo 2° estabelece horizonte temporal (31/12/2020) em que a União não pode executar garantias em caso de inadimplência dos entes subnacionais em operações de crédito e nos parcelamentos de débitos previdenciários. Importante registrar que a medida vale para aquelas previstas na Lei n° 9.496/1997, MPV n° 2.192-70/2001 e MPV n° 2.185-35/2001 quanto às operações de crédito. Quanto ao parcelamento de débitos previdenciários, são aqueles previstos na Lei n° 13.485/2017.

O parágrafo 1° e seus incisos possibilitam que os entes subnacionais suspendam o pagamento das dívidas por vontade própria, todavia, estabelecendo que as parcelas inadimplidas sejam incorporadas ao saldo devedor em 01/01/2022 com a devida atualização.

Os parágrafos 2º a 5º detalham a operacionalidade da suspensão da cobrança da dívida no período. Merece especial atenção o disposto no parágrafo 5°, que reforça o princípio da publicidade, determinando transparência à aplicação dos recursos disponíveis em função da suspensão dos pagamentos das parcelas da dívida em ações de combate à Covid-19, com a devida supervisão dos órgãos de controle.

Em seguida, o parágrafo 6° estabelece que aqueles entes que possuem liminar de ação judicial que lhes autoriza a não pagar as prestações da dívida com a União devem renunciar à lide para receber o tratamento previsto na LC n° 173/2020.

Os procedimentos que devem ser adotados pelos Estados e Municípios no que se refere à contabilização das suspensões de pagamentos de obrigações definidas nesse artigo foram tratados na Nota Técnica SEI n° 25948/2020/ME[9], disponibilizada pela STN em 02-07-2020. Os municípios também devem observar a Portaria Conjunta n° 1.072/2020, editada em 24-06-2020 pela Receita Federal do Brasil e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional[10], que se aplica, exclusivamente, aos parcelamentos celebrados com base na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017, entre a União e os municípios, relativamente às prestações cujos vencimentos ocorrerem entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020.

Dentro das competências fiscalizatórias que cabem a esta Corte, destaca-se que, além da correta contabilização das operações por parte dos jurisdicionados, com base nas orientações referidas, deve ser feita a adequação das dotações orçamentárias, destinando os recursos preferencialmente para ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. Mesmo que os recursos não sejam aplicados diretamente, o §5º prevê que exista um nexo causal, ao dispor sobre publicidade "evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes".

5.3 Operações de crédito dos entes federativos (art. 4º) – regras para 2020

> *Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão realizar aditamento contratual que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e quaisquer outros encargos, de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito.*

[9] Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=24703
[10] Disponível em http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=110755

> *§ 1º Para aplicação do disposto neste artigo, os aditamentos contratuais deverão ser firmados no exercício financeiro de 2020.*
>
> *§ 2º Estão dispensados, para a realização dos aditamentos contratuais de que trata este artigo, os requisitos legais para contratação de operação de crédito e para concessão de garantia, inclusive aqueles exigidos nos arts. 32 e 40 da Lei Complementar nº 101, de 2000, bem como para a contratação com a União.*
>
> *§ 3º No caso de as operações de que trata este artigo serem garantidas pela União, a garantia será mantida, não sendo necessária alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.*
>
> *§ 4º Serão mantidas as condições financeiras em vigor na data de celebração dos termos aditivos, podendo o prazo final da operação, a critério do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ser ampliado por período não superior ao da suspensão dos pagamentos.*
>
> *§ 5º A verificação do cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de termos aditivos de que trata o caput que não tiverem sido afastados pelo § 2º deste artigo será realizada diretamente pelas instituições financeiras credoras.*
>
> *§ 6º (VETADO).*

Este artigo possibilita que Estados, Distrito Federal e Municípios realizem aditivos contratuais para suspender os pagamentos devidos em operações de crédito firmadas com o sistema financeiro nacional e/ou instituições multilaterais de crédito, sem a necessidade de verificação de limites e condições por parte da União e do Senado Federal. Importante frisar que o parágrafo determina que em caso de ampliação do prazo de pagamento da operação do crédito, não poderá exceder ao prazo da suspensão dos pagamentos.

Aqui cabe referir à necessidade imperiosa de firmar aditivos contratuais com as instituições financeiras e que tal possibilidade é válida apenas para o exercício de 2020, retornando, no exercício de 2021, os requisitos vigentes até então.

As orientações referentes à contabilização foram prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional na já citada Nota Técnica n° 25.948/2020/ME.

5.4 Auxílio Financeiro da União aos entes federados em 2020 (art. 5º)

> *Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) 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, da seguinte forma:*

I - R$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios;

§ 1º Os recursos previstos no inciso I, alínea "a", inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), serão distribuídos conforme os seguintes critérios:

I - 40% (quarenta por cento) conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos 3 (três) meses subsequentes;

II - 60% (sessenta por cento) de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º Os recursos previstos no inciso I, alínea "b", inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 3º Os valores previstos no inciso II, alínea "a", do caput serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§ 4º Os valores previstos no inciso II, alínea "b", do caput serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 5º O Distrito Federal não participará do rateio dos recursos previstos na alínea "b" do inciso I e na alínea "b" do inciso II do caput,

> *e receberá, na forma de auxílio financeiro, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios, para aplicação, pelo Poder Executivo local, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.*
>
> *§ 6º O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que os valores deverão ser creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.*
>
> *§ 7º Será excluído da transferência de que tratam os incisos I e II do caput o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.*
>
> *§ 8º Sem prejuízo do disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em todas as aquisições de produtos e serviços com os recursos de que trata o inciso II do caput, Estados e Municípios darão preferência às microempresas e às empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou por exigência dos contratantes para subcontratação.*

Com relação às ações de fiscalização da Corte, importa referir que os valores previstos no inciso I do caput devem ser destinados a ações de saúde e assistência social, sendo permitido o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, o texto legal não indicou a proporção de aplicação nessas duas áreas e, por isso, recomenda-se que as escolhas sejam justificadas para maior transparência e posterior prestação de contas.

Já os recursos repassados na forma do inciso II do caput do art. 5º serão destinados para aplicação em ações diversas ao enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, não possuindo uma destinação vinculada.

Os valores distribuídos pela União obedecerão dois critérios de divisão para os estados e DF e apenas um critério para os municípios. Para os estados será considerada a incidência do COVID-19, conforme dados divulgados pelo Ministério da Saúde, e também o quantitativo populacional e para os municípios haverá a divisão apenas conforme a população, de acordo com os dados do IBGE.

Cabe referir que alguns municípios podem não ter recebido os recursos transferidos pela União em decorrência do disposto no § 7º, que previu a necessidade de renúncia a ações eventualmente ajuizadas contra a União antes de 20-03-2020, que se referissem à Covid-19 e seus aspectos financeiros. Para viabilizar esse procedimento e o futuro envio dos

recursos, a STN disponibilizou declarações que deveriam ser preenchidas até o dia 07-06-2020.

O § 8º do art. 5º ressalta, ainda, a prioridade para contratação de produtos e serviços com microempresas e empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou subcontratação.

É importante destacar a Nota Técnica nº 03/2020 emitida pela Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, quanto à responsabilidade do TCU e dos TCs na fiscalização da aplicação dos recursos destinados a estados e municípios para o enfrentamento da crise:

> 13. Por todo o exposto, a ATRICON conclui que caberá:
>
> 13.1 – ao TCU: fiscalizar os cálculos da STN e assegurar que os repasses sejam feitos nas datas e valores previstos, bem como apreciar eventuais recursos de entes subnacionais quanto aos valores recebidos; e
>
> 13.2 – aos TCEs, aos TCMs e ao TCDF, nas suas respectivas jurisdições: fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos pelos entes jurisdicionados.

Quanto à contabilização dos recursos federais transferidos pela União, a STN publicou a Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME[11], posteriormente atualizada pela Nota Técnica SEI nº 25928/2020/ME com orientações.

No que diz respeito à classificação e tratamento das receitas pelos estados e municípios, destaca a referida NT:

> 28. Por se tratar de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios e, como não há classificação de natureza da receita que identifique esses recursos, as receitas recebidas pelos entes deverão ser registradas na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União.
>
> 29. Em relação à classificação por fonte de recursos, as receitas recebidas com base no **inciso I** do art. 5º deverão ser identificadas com **fonte de recursos específica**, tendo em vista a destinação estabelecida na Lei Complementar.
>
> 30. Quanto aos recursos recebidos com base no **inciso II** do art. 5º, como não há destinação estabelecida na Lei, entendemos que são **recursos de livre alocação** e, portanto, não há necessidade de criação de fontes de recursos para a sua classificação.
>
> 31. Seguindo a mesma orientação em relação ao apoio financeiro estabelecido na Medida Provisória nº 938, as receitas decorrentes desse art. 5º não possuem natureza tributária e, portanto, **não integram as bases de cálculo** para incidência de retenções destinadas ao FUNDEB e para fins de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS).
>
> 32. Esclarecemos ainda que o auxílio financeiro decorrente do art. 5º, por se tratar de receita corrente, deverá compor a Receita Corrente Líquida e que sobre esses valores haverá a incidência da contribuição ao Programa de Formação do

[11] Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=23.

Patrimônio do Servidor Público (PASEP), no percentual de 1% sobre o total da receita recebida.

33. Os valores transferidos com base no inciso I e no inciso II do art. 5º, bem como a retenção referente à contribuição ao PASEP, serão identificados nos extratos bancários das contas correntes recebedoras e em publicação da Secretaria do Tesouro Nacional.

(Grifos no original.)

5.5 Operações de Securitização da STN (art. 6º)

Art. 6º No exercício financeiro de 2020, os contratos de dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios garantidos pela STN, com data de contratação anterior a 1º de março de 2020, que se submeterem ao processo de reestruturação de dívida poderão ser objeto de securitização, conforme regulamentação da própria STN, se atendidos os seguintes requisitos:

I - enquadramento como operação de reestruturação de dívida, conforme legislação vigente e orientações e procedimentos da STN;

II - securitização no mercado doméstico de créditos denominados e referenciados em reais;

III - obediência, pela nova dívida, aos seguintes requisitos:

a) ter prazo máximo de até 30 (trinta) anos, não superior a 3 (três) vezes o prazo da dívida original;

b) ter fluxo inferior ao da dívida original;

c) ter custo inferior ao custo da dívida atual, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;

d) ter estrutura de pagamentos padronizada, com amortizações igualmente distribuídas ao longo do tempo e sem período de carência;

e) ser indexada ao CDI;

f) ter custo inferior ao custo máximo aceitável, publicado pela STN, para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio (duration) de até 10 (dez) anos, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;

g) ter custo máximo equivalente ao custo de captação do Tesouro Nacional para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio (duration) superior a 10 (dez) anos, considerando todas as comissões

(compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado.

O artigo 6° tem incidência exclusiva na União, autorizando a realização de operações de securitização pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

5.6 Alterações permanentes e temporárias na LRF (art. 3º e art. 7º[12])

Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.

§ 1º O disposto neste artigo:

I - aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e

II - não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.

§ 2º Para a assinatura dos aditivos autorizados nesta Lei Complementar, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

A Lei Complementar nº 173/2020 apresenta alterações de caráter permanente na redação original da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, principalmente no que se refere às despesas com pessoal e às dispensas permitidas para as situações de calamidade pública. Adicionalmente, dispõe sobre regras específicas a serem observadas para a situação concreta da pandemia provocada pela Covid-19. Destaca-se:

[12] O art. 7º não foi transcrito no início do item como nas outras situações, por se tratar de alteração de redação da LRF. Para fins de melhor entendimento, optou-se por apresentar o texto integral do artigo da LRF, já com a nova redação dada pela LC nº 173/2020, ao longo dos comentários.

- Art. 3º: acrescenta às dispensas já concedidas na nova redação do art. 65 LRF o afastamento de disposições da LRF e de outros normativos em relação aos limites e às condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias, vigentes durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19.
- Art. 7º: modifica de forma permanente a redação dos artigos 21 e 65 da LRF.
- Art. 8º: em sua essência restringe o aumento da despesa com pessoal até 31 de dezembro de 2021, proibindo uma série de atos relacionados a pessoal, com algumas exceções de caráter transitório e relacionadas ao enfrentamento da pandemia.

Devido ao relacionamento existente entre as matérias, o artigo 3º e a segunda parte do art. 7º serão abordados de forma conjunta no próximo tópico. A seguir, será apresentada a primeira parte do art. 7º, que acrescentou dispositivos ao art. 21 da LRF. O art. 8º será apresentado em tópico específico.

5.6.1 A nova redação da LRF no que se refere à calamidade pública (art. 7º, segunda parte)

A LRF, na redação original do art. 65, continha previsão para casos de calamidade pública, porém as dispensas ali concedidas revelaram-se insuficientes diante da pandemia que está sendo enfrentada por toda a Federação. Nesse aspecto, a Lei Complementar nº 173/2020, além de trazer dispositivos específicos relativos ao estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, alterou o texto da LRF que passou a conter previsões permanentes a esse respeito.

Nesse sentido, destaca-se a manifestação do Relator do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020 (que deu origem à LC em comento) no Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, no Parecer nº 27, de 2020-PLEN/SF[13]:

> Em relação ao art. 65, que dispõe sobre tratamentos especiais em períodos de calamidade pública, optamos por reforçá-lo. A dimensão desta crise demonstrou que o atual art. 65 não é capaz, por si só, de dar ferramentas suficientes para a atuação rápida e eficaz do poder público. A LRF já permite dilação do prazo para reenquadramento de entes que tenham sua dívida consolidada líquida ou seu gasto com pessoal acima dos limites estipulados. Também dispensa o atingimento dos resultados fiscais e a obrigação de limitação de empenho.

As alterações no art. 65 da LRF foram provocadas pela segunda parte do art.7º da Lei Complementar nº 173/2020, que manteve a regra já existente no *caput* e acrescentou três parágrafos para a situação até então inédita desde a publicação da LRF.

Segue redação já atualizada do art. 65 da LRF:

[13] Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103936&ts=1594020692156&disposition=inline.

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.

~~Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.~~

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

A partir da alteração, o artigo 65 passa a tratar de dois tipos de situações, conforme a calamidade pública seja reconhecida no âmbito da respectiva esfera de governo (pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios) **ou pelo Congresso Nacional, em parte ou na integralidade do território nacional.**

Com isso, uma decretação de calamidade pública de aspecto municipal ou regional, como uma seca ou inundação, observará somente o *caput* do artigo. Já uma situação que atinge uma parte ou integralidade do território nacional, reconhecida pelo Congresso Nacional, contempla dispensa na observância de maior quantidade de regras. Assim, caso ocorra nova situação como a pandemia da Covid-19, a legislação já estará adaptada.

Seguem os principais dispositivos que sofreram flexibilização a partir da nova redação do art. 65 da LRF, alterado pela Lei Complementar nº 173/2020:

Suspensão dos prazos para reenquadramento e as disposições relacionadas ao descumprimento dos limites da Despesa com Pessoal e da Dívida Consolidada (artigos 23 e 31 da LRF)	LRF, art.; 65, I
Caso se verifique a possibilidade de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os entes ficam dispensados da limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF)	LRF, art.; 65, II
Suspensão dos limites, condições e demais restrições aplicáveis aos entes públicos 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.	LRF, art. 65, §1º, I
Dispensa dos limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes de: a) realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro (art. 35 da LRF); b) operações equiparadas a operações de crédito (vedadas pelo art. 37 da LRF); c) exigência de disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (art. 42 da LRF); d) utilização de recursos legalmente vinculados a finalidade específica para atender ao objeto diferente ao da sua vinculação (art. 8º da LRF) OBS: em todas as situações elencadas, os recursos arrecadados devem ser destinados ao combate à calamidade pública.	LRF, art. 65, §1º, II
Afastamento das condições e vedações previstas em relação à: a) incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (art. 14 da LRF); b) ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16 da LRF); c) atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17 da LRF). OBS: em todas as situações citadas, o produto (incentivo, benefício, criação ou aumento de despesa) deve ser destinado ao combate à calamidade pública. .No caso de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado que não se relacionem à pandemia, permanecem as condições do art. 17 (vide art. 8º, VII e	LRF, art. 65, §1º, III

§§1º e 2º)	

5.6.2 Regra adicional ao art. 65 da LRF a ser observado somente para a pandemia provocada pela Covid-19 (art. 3º)

O art. 3º da Lei Complementar nº 173/2020 apresenta dispositivo adicional ao art. 65 da LRF, desta vez para observância específica durante a vigência do estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19. Prevê o afastamento de disposições da LRF e de outros normativos em relação aos limites e às condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias, referentes aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus ou de convênios vigentes durante o estado de calamidade.

Considerando que um dos pré-requisitos para receber transferências voluntárias da União é o envio de dados ao SICONFI[14](Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a interpretação do dispositivo pode levar ao entendimento de que essa remessa tenha sido flexibilizada. Sobre isso a STN manifestou-se por meio da Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME[15]:

> 52. É necessário esclarecer a aplicação do referido inciso II do art. 3º, interpretado em conjunto com a alteração do art. 65 da LRF. Por exemplo, caso o ente da Federação não envie as suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme estabelecido pela Portaria STN nº 642/2019 (envio do RREO, RGF, MSC e DCA ao Siconfi), além de outras obrigações de transparência previstas na Portaria Interministerial nº 424/2016, não haverá restrição para recebimento de transferências voluntárias enquanto durar o período da calamidade, mas, após esse período, o ente deverá atualizar todas as informações cujo envio foi sobrestado, sob pena de incorrer na penalidade de não recebimento de transferências voluntárias após o fim da decretação da calamidade.

Esse não é o caso das **remessas de dados e informações ao TCE/RS por meio dos sistemas disponibilizados para tal, que**, após um período de flexibilização de prazos visando à reorganização das atividades dos jurisdicionados, **tiveram os prazos para envio restabelecidos**. A retomada dos prazos processuais foi noticiada pela Direção de Controle e Fiscalização – DCF – por meio do Ofício Circular DCF nº 13/2020, de 16 de junho de 2020.

Então, estão mantidas as regras e periodicidade para apuração de despesa com pessoal, estando prevista uma natural elevação nos percentuais, decorrentes de contratações emergenciais temporárias, por exemplo, e de queda na arrecadação. Embora estejam interrompidos os prazos e condições para retorno aos limites, **permanecem vigentes as vedações previstas no caso de atingimento do limite prudencial (95% do limite da despesa com pessoal), como previsto no parágrafo único do art. 22.**

---

[14] Como previsto na Portaria STN nº 642, de 20 de setembro de 2019.
[15] Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=23.

Além disso, é importante destacar que **não houve alteração nas disposições referentes à transparência, como a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), atualização dos portais de Transparência, realização de audiências públicas** e outros instrumentos. Deste modo, reforça-se a necessidade de observância das orientações emitidas pela STN e por este TCE-RS quanto à contabilização e criação de mecanismos de controle específicos para os devidos acompanhamentos e fiscalização dos recursos recebidos e aplicados.

5.6.3 O reforço nos dispositivos para Controle da Despesa Total com Pessoal (art. 7º, primeira parte)

A Lei Complementar nº 173, em seu artigo 7º, realizou alterações na LRF, adicionando outras "vedações" àquelas já previstas no art. 21 do referido instrumento legal, que passa a ter a redação que segue:

> Art. 21. É nulo de pleno direito:
>
> I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;
>
> b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
>
> II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
>
> III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
>
> IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:
>
> a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou;
>
> b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.
>
> § 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:
>
> I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e
>
> II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.
>
> § 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição

> Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória." (NR)

O caput e os incisos I e II mantiveram a redação original, tendo sido acrescentados os incisos III e IV, e os parágrafos §1º e §2º.

A partir da promulgação da Lei Complementar nº 173/2020, não só o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da LRF será considerando nulo de pleno direito, conforme já estava previsto na redação original do art. 21, mas também serão considerados nulos os atos quando resultarem em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão.

Identifica-se a intenção do legislador em evitar que atos dos gestores no final de mandato possam afetar o mandato seguinte, ou até comprometer a sanidade das contas públicas, como se observa no já citado Parecer do relator da matéria no Senado Federal:

> Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que tenham sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.
>
> A motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração. Muitos aqui sabem das dificuldades de administrar um Município ou um Estado, especialmente quando herdam dívidas contraídas pelo antecessor, que, em busca de dividendos políticos, compromete a sanidade das contas públicas. Consideramos que proibir isso, mas do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente.

Inclusive a nova redação do art. 21 dada pela Lei Complementar nº 173/2020 estabelece como atos nulos a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

Entende-se que **especial atenção deverá ser reservada aos jurisdicionados da área municipal** para o cumprimento desses dispositivos no exercício em curso, haja vista tratar-se do **último ano de mandato dos Prefeitos Municipais.**

5.7 Vedações a serem observadas até 31-12-2021 (art. 8º)

Devido à diversidade de matérias abrangidas pelo art. 8º, a análise será apresentada de forma segmentada, com a transcrição do texto legal, seguida de seu respectivo comentário e referências.

Noutro aspecto, considerando que o artigo abrange, na sua essencialidade, relações de natureza administrativa-funcional, não se pode perder de perspectiva, em especial nas municipalidades, **tratar-se de ano eleitoral**, que também **contempla vedações** dirigidas aos gestores, reguladas por legislação específica.

> *Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

O **caput** do artigo é autorreferente. Ao dizer - *Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* – trata do *reconhecimento de calamidade pública pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação.* Nesta situação, há vedações que perdurarão até 31 de dezembro de 2021.

A justificativa quanto ao prazo, foi assim apresentada no relatório do Senador Davi Alcolumbre:

> Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. **O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.**
>
> Nesse sentido, propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano. Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Também refere à Nota Técnica nº 20/2020 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados:

> As proibições do art. 8° da LC nº 173/2020 são semelhantes àquelas previstas no art. 109 do ADCT (aplicáveis no caso de descumprimento de limite individualizado), e refletem preocupação de, ao mesmo tempo, limitar no tempo as despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia e de não ampliar as despesas obrigatórias (especialmente pessoal) até 31/12/2021.

> *I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;*

Os impeditivos constantes do inciso **não alcançam** as situações decorrentes de *a)* sentença judicial transitada em julgado e *b)* determinação legal anterior à calamidade pública. Não importa, no caso da sentença com trânsito em julgado, que este tenha ocorrido antes ou após a publicação da Lei Complementar nº 173/2020. O que prepondera é a natureza qualificada do ato judicial, como bem referido no PARECER SEI Nº 9357/2020/ME [16]:

> Em outras palavras, o cumprimento de sentença judicial transitada em julgado e/ou de determinação legal anterior ao reconhecimento da calamidade pública pela União por meio do Decreto Legislativo 6, de 2020, não se refere à atuação voluntária ou discricionária do agente público (isto é, edição de ato dirigida ao resultado aumento de despesa com pessoal), mas de atuação vinculada visando, respectivamente, ao obrigatório cumprimento de determinação judicial e/ou legal (princípio da legalidade);
>
> Cumpre advertir que as decisões judiciais transitadas em julgado, com força executória devidamente atestada pelo órgão de representação judicial da União, que abranjam o período compreendido entre 28 de maio de 2020 (data da promulgação da LC nº 173, de 2020) e 31 de dezembro de 2021, e que determinem a concessão de direitos e vantagens referidos no art. 8o da Lei Complementar nº 173, de 2020, são de observância obrigatória por parte da Administração Pública, isto é, tais direitos e vantagens deverão ser imediatamente implementados, conforme a determinação judicial e a orientação contida no parecer de força executória, ainda que deste cumprimento decorra aumento de despesa obrigatória, sob pena de se caracterizar o descumprimento de decisão judicial.

O artigo refere a comando legal *anterior à calamidade pública*, e considerando a menção ao caput do art. 65 da Lei Complementar Nº 101/2000, pode-se cogitar que o marco legal seria a data de decretação por parte do Poder Legislativo. Nada obstante, seguindo tal

[16] http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/893789/RESPOSTA_RECURSO_1_PARECER_SEI_9357_2020_ME-1.pdf

ótica, estar-se-ia invalidando atos produzidos entre o decreto legislativo e a publicação da Lei Complementar nº 173, período em que esta não integrava a ordem jurídica, o que não parece razoável nem proporcional.

No específico, mais harmônico com princípios que garantem a estabilidade do sistema jurídico, a linha adotada no Parecer Referencial SEI-GDF 08/2020-PGDF/PGCONS[17]:

> Nesse passo, recorrendo-se ao método histórico de interpretação, traz-se a lume o Parecer n° 27/2020, da lavra do Relator Senador Davi Alcolumbre, Presidente do Senado Federal, confeccionado por ocasião do trâmite do processo legislativo que culminou com a Lei Complementar no 173/2020, e que corrobora a ideia de que **a ressalva da parte final dos incisos I e VI tem por escopo preservar eventuais direitos adquiridos por força de legislação anterior ao início da vigência da Lei Complementar no 173/2020** – 28/05/2020, in verbis:
>
> "Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, **para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal**, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.
>
> Nesse sentido, **propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários públicos**, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano. Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19.
>
> **E, por razões de constitucionalidade, mantivemos o respeito à legislação já aprovada antes desta Lei Complementar**, inclusive à Lei no 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento. A transposição dos servidores dos ex-territórios já foi determinada em lei e não poderia ser impedida quando somente restam procedimentos e atos burocráticos para concluí-la." (destaques nossos)[7]
>
> Por conseguinte, à luz da CF/88 e da teleologia legal, entende-se que a expressão "exceto quando derivado (...) de determinação legal anterior à calamidade pública" deve ser compreendida como "exceto quando derivado (...) de determinação legal anterior aos efeitos atribuídos ao reconhecimento do estado de calamidade pública por esta Lei", de modo que se preservam as determinações legais editadas até 27/05/2020.
>
> Tem-se, portanto, que as proibições de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como de criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, aos membros de Poder, ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares (e respectivos dependentes) iniciam-se em 28/05/2020 – data de início de vigência da Lei Complementar no 173/2020 – e se estendem até 31/12/2021, ressalvados os

[17] http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf

benefícios garantidos por sentença judicial transitada em julgado e concedidos por determinação legal anterior a 28/05/2020. [8]

Por outro lado, impende gizar que, para a caracterização da exceção que autoriza o deferimento das vantagens elencadas nos incisos I e VI do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, entende-se suficiente que a "determinação legal" seja anterior à vigência da Lei Complementar em tela, sendo irrelevante, ao menos para esse efeito, a data de ocorrência do fato gerador do benefício pecuniário e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário.

E assim o é porque o legislador elegeu a "precedência da 'determinação legal' em relação à Lei Complementar nº 173/2020" – e não a ocorrência fenomênica dos eventos constantes do suporte fático da 'determinação legal' instituidora do direito – por critério definidor das exceções à vedação legal.

Em igual sentido o Parecer n. 18.283/20 da Procuradoria Geral do Estado do RS[18]:

Ainda que assim não fosse, é certo que não lhe seria dado retroagir para prejudicar "o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada", garantias fundamentais albergadas no artigo 5°, XXXVI, da Carta da República. No mesmo sentido, o artigo 6° da LINDB estabelece:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Com efeito, os atos administrativos perfectibilizados no período compreendido entre o reconhecimento do estado de calamidade e a entrada em vigor da Lei Complementar n° 173, em 28 de maio de 2020, – tais como a concessão de vantagens, a criação de cargos, empregos ou funções, a alteração da estrutura da carreira com aumento de despesa, a admissão ou contratação de pessoal, a realização de concursos públicos, a criação ou a majoração de auxílios, a criação de despesa de caráter continuado, a adoção de medida que implique reajuste de despesa acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) ou, ainda, o cômputo de período aquisitivo para a concessão de vantagens temporais e licenças-prêmio – não são abarcados pelas vedações instituídas pelo novel diploma, revestindo-se de plena legalidade.

No mesmo norte, em que pese o estado de calamidade pública, salvo eventual prorrogação, perdure até 31 de dezembro do corrente ano no Estado do Rio Grande do Sul, o multicitado artigo 8° é claro ao estender a eficácia das providências interditadas até 31 de dezembro de 2021, tendo presente a probabilidade de que os deletérios efeitos causados pela pandemia no cenário econômico se protraiam além do período necessário ao controle epidemiológico.

Diante disso, constata-se que, malgrado o artigo 8° da Lei Complementar Federal n° 173/2020 aluda à hipótese de ocorrência de calamidade pública, prevista no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inexiste estrita identidade entre os períodos de reconhecimento da ocorrência de tal calamidade – no caso do Estado do Rio Grande do Sul, de 19 de março a 31 de dezembro de 2020 – e de eficácia temporal das proibições impostas aos entes federados, que principiou em 28 de maio de 2020 e se estenderá até 31 de dezembro de 2021.

[18] http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM

A vedação se dirige a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração. O que seja uma *vantagem* na relação funcional, pressupõe a **análise do diploma estatutário** ao qual se vincula o agente público, *v.g.* o art. 85 da Lei Complementar nº 10.098/94 (Estatuto dos Servidores Públicos do RS):

> Art. 85. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: I - indenizações; II- avanços; III - gratificações e adicionais; IV - honorários e jetons.

Em relação às *vantagens*, a questão deve ser cotejada com a estrutura legal que as subordina e sua destinação, posto que a Lei Complementar nº 173/2020 não objetiva desconstituir os elementos intrínsecos à consecução do interesse público.

> No particular, observa-se que se exige a precedência da determinação normativa, e não do fato gerador da vantagem, de modo que, uma vez instituída e prevista a concessão desta, o servidor fará jus à sua percepção ainda que a situação fática apta a ensejá-la tenha ocorrido após 28 de maio de 2020.
>
> Assim, ilustrativamente, inexiste empecilho ao deferimento de ajudas de custo, diárias e indenização de transporte devidas, nos termos da legislação até então vigente, em razão de alteração de exercício ou deslocamentos realizados após a entrada em vigor da Lei Complementar n° 173/2020.
>
> Relativamente às gratificações, a licitude de sua concessão neste período subordina-se à verificação das condições previstas na legislação para tanto, haja vista que, se fundadas em critérios objetivos, faz-se presente a "determinação legal anterior à calamidade pública", o que não ocorre com aquelas situadas no juízo discricionário do gestor. (...)
>
> Como se vê, uma vez atendidos os pressupostos legais – no exemplo, exercício nas Secretarias arroladas pelos servidores ocupantes dos cargos elencados na Lei Estadual n° 14.512/2014 ou protocolo do pedido instruído com diploma ou certificado de conclusão, na forma das Leis Estaduais 14.224/2013 e 14.260/2013 –, inexiste espaço de deliberação outorgado à Administração Pública, que se obriga à concessão das gratificações, forte no princípio da legalidade (artigo 37, *caput*, da Constituição da República).
>
> Neste caso, tratando-se de gratificação de caráter objetivo derivada de ato administrativo vinculado, resta configurada a "determinação legal anterior à calamidade pública" excepcionada pela Lei Complementar n° 173/2020.Idêntico raciocínio se aplica às gratificações ou aos adicionais associados ao exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, que deverão ser concedidos quando verificado o suporte fático estabelecido na legislação de regência.
>
> Lado outro, as gratificações jungidas a atos discricionários, por não decorrerem de imposição legal, mas sim de faculdade do gestor, não são passíveis de concessão no período de eficácia temporal da Lei Complementar n° 173/2020. Subsome-se a esta hipótese a gratificação de permanência, prevista no artigo 114 da Lei Complementar Estadual n° 10.098/94(...)[19]

Também há óbice à concessão, a qualquer título, de aumento, reajuste ou adequação de remuneração. Sobre tais vedações, há de se ter atenção com as expressões

[19] Parecer n. 18283 http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM

utilizadas na norma[20]. Nesse ponto, cabe transcrever observação da Consultoria Técnica [21] deste Tribunal:

> Ainda, atente-se ao fato de que o dispositivo menciona inadvertidamente o termo **"reajuste"**, em relação ao qual há que se ter a devida cautela, vez que, sabidamente, este vocábulo assume contornos diversos conforme os critérios eleitos por seu intérprete. (...) Frise-se que, para o entendimento ora esposado, há estabelecer-se a necessária distinção entre **reajuste** e **aumento** salarial, lembrando-se que este TCE já afirmou, alhures[3], que reajuste é a expressão atrelada ao conceito de aumento real. Já a revisão geral trata da reposição da inflação.

A colocação reproduz entendimento já consolidado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, conforme se vislumbra em excerto da ementa na **ADI 3968 / PR – PARANÁ:**

> 2. O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.

Noutro ponto, diz a já referida manifestação da Consultoria Técnica:

> A conclusão que se impõe, então, da leitura acurada dos dispositivos citados da LC nº 173/2020, não obstante a utilização pelo legislador do termo "reajuste" atrelado à inflação e não ao aumento real, é a que aponta sua intenção de **permitir a revisão geral anual**. Sem embargo do acima dito, uma observação que se deve fazer quanto à previsão do **inciso X do art. 37 da Constituição Federal de 1988**, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, diz com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, fixando a tese no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 565089**: de que "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão".

Sobre a questão, cabe acrescer decisão recente do Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, que alerta quanto às condições à revisão anual:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, "a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos

[20] Nada obstante a diferenciação terminológica (reajuste/revisão), alerta-se que o Art. 8º está judicializado, como destacado no Item 4 deste relatório.
[21] Nota Técnica já citada anteriormente.

> extraordinários ou especiais repetitivos". 2. A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018. 3. Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. **4. Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual.** 5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015. **6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** (RE 905357, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019)

> *II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*

A Lei impede a criação de cargo, emprego, função que implique aumento de despesa. Mas esta regra não pode ser avaliada de forma isolada, pois o próprio § 1º do artigo contém exceção:

> § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

> *III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

A este inciso reportam-se os comentários anteriores, observando-se que ele não é alcançado pela exceção do § 1º do artigo.

> *IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;*

Ao estabelecer a proibição para admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, a norma ainda contempla as seguintes ressalvas:

a) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que **não acarretem aumento de despesa;**

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

No tocante à reposição de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, primeiramente, deve-se atender a dicotomia terminológica adotada na Constituição da República. Quanto ao tema, nossa Lei Fundamental estabelece que a investidura **em cargo** ocorre por meio de **concurso** ou mediante **nomeação para cargo em comissão**, declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Art.37, II). E segue explicitando que as atribuições de *direção, chefia e assessoramento* serão exercidas mediante **função de confiança**, quando titular de cargo efetivo, ou em **comissão** (Art.37,V).

Não há diferença finalística entre a função de confiança e o cargo em comissão, como lembra Celso Antônio Bandeira de Mello:

> "Funções públicas são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia e assessoramento, a serem exercidos por titular de cargo efetivo (....) Assemelham-se, quanto à natureza das atribuições e quanto à confiança que caracteriza seu preenchimento, aos cargos em comissão. (Curso.23.ed.p.246).

Veja-se a Lei Complementar Estadual n° 10.098/1994 – Estatuto – que assim dispõe:

> Art. 4° - **Os cargos públicos estaduais**, acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais para a investidura e aos estrangeiros na forma da Lei Complementar, **são de provimento efetivo e em comissão**. (Redação dada pela Lei Complementar n° 13.763/11)
>
> § 1° - **Os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, não serão organizados em carreira.**
>
> § 2° - **Os cargos em comissão, preferencialmente, e as funções gratificadas, com atribuições definidas de chefia, assistência e assessoramento, serão exercidos por servidores do quadro permanente, ocupantes de cargos técnicos ou profissionais, nos casos e condições previstos em lei.**

Como a regra da Lei Complementar nº 173/2020 destinou sua vedação quanto ao aumento de despesa aos **cargos** de chefia, de direção e de assessoramento, **não alcançou** as funções de confiança (gratificadas), o que se evidencia pela **diferenciação** que advém da própria Constituição, e que o próprio inciso em comento adotou.

> Não por outra razão, o inciso IV do mesmo dispositivo limitou-se a vedar a admissão ou a contratação de pessoal a qualquer título, estabelecendo, exclusivamente para os cargos de direção, chefia e assessoramento, a exigência de que não acarretem aumento de despesa, **de modo que não abrangeu, seja na regra geral de proibição, seja na exceção, as funções gratificadas ou de confiança. A única menção a estas no novel diploma encontra-se no inciso II do artigo 8° e**

> **diz respeito ao impedimento de "criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa" (grifou-se), igualmente não contemplando qualquer interdição à designação de servidores para desempenhar as funções já previstas legalmente.** [22]

Logo, na dicção do inciso IV, não estão alcançadas as funções gratificadas. Mas o inciso menciona que a permissão à mobilidade dos **cargos em comissão** de **chefia, direção e assessoramento** dar-se-á, tão somente, na hipótese de *reposição* e sem *acarretar aumento de despesa*. A justificativa consta na manifestação do Deputado Pedro Paulo, quando do seu Parecer ao PLP 39/2020 na Câmara dos Deputados [23], o qual, diga-se de passagem, reforça a **vinculação do inciso especificamente aos cargos comissionados**:

> Assim sendo, consideramos imperioso, garantir que os recursos tão necessários cheguem rapidamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, optamos por não alterar o texto aprovado no Senado, apresentando, unicamente, duas emendas de redação, a primeira para deixar claro que estão ressalvados das restrições previstas no art. 8o todos os profissionais e servidores civis e militares envolvidos diretamente em atividades de combate ao coronavírus e de segurança pública estariam ressalvados das restrições relacionadas ao aumento de despesa com pessoal, e **a segunda para deixar claro que entre as reposições de cargos que não acarretam aumentam de despesas, incluem-se aquelas referentes aos cargos de assessoramento. Ainda que seja imperioso reduzir cargos em comissão, simples trocas, que não aumentam a despesa, seriam bloqueadas e dificultando a gestão no dia a dia. Adicionalmente, o art. 9 o deixa claro que regulamento tratará da suspensão dos pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social.**

O acréscimo na Câmara foi acolhido pelo Senador Davi Alcolumbre no Senado [24]:

> A Câmara levou o projeto à votação diretamente em Plenário no dia 5 de maio, tendo aprovado o Programa com as seguintes emendas: (...)2) Autoriza a reposição de cargos comissionados de **assessoramento** durante o prazo de restrição de gastos. (Emenda no 1) (...)**A primeira mudança me parece ir no sentido do aprimoramento do texto, excetuando, da vedação de contratação de pessoal, a reposição de cargos em comissão de assessoramento. Já está admitida a reposição de cargos em comissão de direção e chefia. Não faz sentido excluir os de assessoramento já que se trata de mera reposição de um cargo de livre nomeação do gestor.** Assim, acatamos a Emenda no 1 da Câmara nesse ponto.

Mas não se desconhece que a **lei** pode disciplinar que determinada atribuição de direção, chefia ou assessoramento poderá ser provida sob **forma de: a) cargo em comissão (CC), b) função gratificada (FG)** ou **c)** comportar **ambas as modalidades (CC/FG).** Nessa hipótese, **sem caráter exaustivo, cingindo-se a noção de mudança de titularidade,** e tendo

---

[22] Parecer n. **18.283/20** http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM

[23] https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1890273&filename=PPR+2+PLP 03920+%3D%3E+PLP+39/2020

[24] https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8105567&ts=1596062710579&disposition=inline

como marco temporal de análise a data de 27 de maio de 2020, data anterior ao dia de publicação e entrada em vigor da norma, tem-se que:

a) provido sob a forma de cargo em comissão, não há impeditivo à exoneração, seguida de nomeação de novo titular para o cargo;
b) provido sob a forma de função gratificada, mas também comportando exercício sob forma de cargo em comissão, nada impede a dispensa, seguida de nomeação, desde que não acarrete aumento de despesa;
c) provido sob forma de cargo em comissão, e há permissão de seu exercício sob forma de função gratificada, não há óbice à exoneração seguida de nomeação à função gratificada.

Diversamente dos cargos de direção, chefia ou assessoramento, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares não possuem a vedação relativa ao aumento de despesa.

As situações que implicam em vacância dos cargos efetivos e vitalícios estão disciplinadas nos respectivos estatutos de regência. Veja-se, exemplificativamente, o que dispõe a Lei Complementar nº 10.098/94:

> Art. 55. A vacância do cargo decorrerá de:
>
> I - exoneração;
>
> II - demissão;
>
> III - readaptação;
>
> IV - aposentadoria;
>
> V - recondução;
>
> VI - falecimento.

> *V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*

O dispositivo é autorreferente. Ele permite a realização de concursos públicos, **tão somente**, para as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios mencionados no inciso IV. Sobre a vacância, remete-se ao já mencionado no inciso IV.

> *VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando*

derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

O impedimento está na criação/majoração das parcelas descritas, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade, e quanto aos atos exceptivos remete-se aos comentários do inciso I.

A regra em comento não veda a percepção do abono permanência. A par dos argumentos a seguir transcritos, não se pode desconhecer que se trata de parcela cuja gênese radica no texto constitucional, mesmo que conformável pelos entes federados, isto não retira sua natureza:

> Como se percebe, malgrado o § 19 do artigo 40 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 103/2019, disponha que o servidor "poderá fazer jus a um abono de permanência", a interpretação sistemática da legislação, notadamente do artigo 3°, § 3°, da própria EC e da Lei Complementar Estadual n° 15.428/2019, conduziu à conclusão de que a concessão de tal rubrica é imperativa aos servidores que tenham implementado os requisitos para a aposentadoria voluntária e optem por permanecer em atividade.(...) Destarte, a Lei Complementar Federal n° 173/2020 não encerra modificação na disciplina da concessão do abono de permanência até então vigente. [25]

> Nessa senda, ainda em relação à vedação do inciso IX do art. 8°, questiona-se se, diante da inovação legislativa, é possível a implementação do abono de permanência. A resposta, ao que nos parece, é positiva. Primeiro, porque o inciso VI do art. 8° não só proíbe apenas a criação ou majoração de vantagens (e não a concessão das existentes), como também ressalva, expressamente, aquelas derivadas de determinação legal anterior, como é o caso do abono de permanência, instituto que, historicamente, remonta à Emenda Constitucional n° 41/2003. Depois, porquanto o inciso IX do art. 8o, em sua parte final, aduz que a vedação não prejudica *"o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins."*. E o abono de permanência consubstancia direito que tem por requisito a reunião, pelo agente público, das exigências para a aposentadoria voluntária. De fato, se o interstício proibitório não inibe a reunião dos requisitos para a aposentadoria e subsequente concessão, não se divisa obstáculo para a concessão do abono, porventura o agente público resolva permanecer em atividade. Logo, a Lei Complementar n° 173/2020 não proíbe a concessão do abono de permanência, visto que a parte final do inciso IX do art. 8° aduz *"sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins"*. [26]

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

---

[25] Parecer n. 18.283. http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM

[26] Parecer Referencial SEI-GDF no 08/2020 - PGDF/PGCONS http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf

Na primeira parte do texto, fica evidente a preocupação do legislador em evitar o aumento permanente nos gastos públicos, principalmente tendo em vista o aporte de recursos aos municípios, proporcionado pelo Programa estabelecido na lei em comento. O ingresso de recursos é temporário e deve ser utilizado para cobertura de despesas com a mesma característica.

O conceito de "despesa obrigatória de caráter continuado" é apresentado no artigo 17 da LRF como "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".

Esse dispositivo apresenta as regras para criação desse tipo de despesa e estabelece um mecanismo compensatório para evitar desequilíbrio, exigindo que os efeitos financeiros da geração de despesa sejam compensados pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente da despesa.

Carlos Valder do Nascimento[27], ao comentar o art. 17 da LRF, apresenta exemplos de despesas obrigatórias de caráter continuado, como a criação de auxílios a servidores, despesas de cunho assistencial, ampliação da despesa com pessoal e encargos sociais, dentre outras.

No entanto, são estabelecidas ressalvas, descritas nos §§ 1º e 2º:

a) a proibição de criação de despesa obrigatória não se aplica a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração: essa ressalva mantém a coerência com o art. 3º e art. 7º, que flexibilizam as exigências do art. 17 da LRF no período da calamidade pública, desde que os atos e ou benefícios gerados relacionem-se à calamidade pública decretada.
b) não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, que devem ser em caráter permanente: com essa ressalva, fica mantida a regra do art. 17, que já estabelece essa condição em seu §1º.

Pelo exposto, em se tratando de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da LRF (com duração superior a dois exercícios), o inciso VII do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 está apenas reforçando os comandos já efetivados na própria lei e na LRF.

Conclui-se, então, que **é permitida a criação de despesa dessa natureza, mesmo que não tenha relação com a pandemia, desde que observe todas as regras e dispositivos do art. 17 da LRF**.

[27] MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (organizadores). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 6ª edição, 2012, São Paulo, pp. 168 a 181.

> *VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;*

Sobre este inciso, assim se manifestou a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na Nota Técnica n° 20 - Regras Fiscais na Vigência de Calamidade Pública - EC n° 106/2020 e LC n° 173/2020: *Os reajustes de despesas obrigatórias não podem superar a inflação (inciso VIII), o que reproduz a medida prevista no art. 109 do ADCT, aplicável no caso de descumprimento de limite individualizado.*

> *IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.*

O período entre a publicação da Lei Complementar nº 173/2020 e 31-12-2021 é desconsiderado à concessão das parcelas, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, voltando sua contagem em 1-1-2022[28]. Mas a regra não se aplica para o tempo de efetivo exercício e aposentadoria.

Quanto ao inciso, assim expõe o PARECER SEI No 9357/2020/ME :

> "21. Verifica-se da literalidade do art. 8o, IX, da LC nº 173, de 2020, acima reproduzido, que o intuito do legislador com a referida previsão não é vedar a concessão de qualquer benefício ao servidor. Com efeito, denota-se da redação do referido dispositivo que, ao impedir a contagem de tempo como período aquisitivo, o mesmo possui eficácia **exclusiva,** tendo em vista que foi empregado o vocábulo "exclusivamente", além do aposto final "sem qualquer prejuízo para o efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins". O referido dispositivo, portanto,

[28] Cabe transcrever o horizonte de sentido adotado por parte da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, no Parecer nº 16.244, manifestou-se no sentido de que : "5. O objetivo da LC nº 173/2020 é desonerar os entes federativos de encargos com despesas de pessoal, de modo temporário, para que tenham condições financeiras de enfrentar a pandemia decorrente da COVID-19. Não se trata de eliminar de modo definitivo o direito do servidor de receber adicionais por tempo de serviço e vantagens pecuniárias similares¿. 6. Portanto, nos casos em que se aplica, haverá uma suspensão da concessão do pagamento e fruição das vantagens mencionadas no IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 e que forem adquiridas no período de 28/05/2020 a 31/12/2021, cujo direito será reconhecido no momento do preenchimento dos requisitos legais, mas, o pagamento e fruição será concedido somente a partir de 01/01/2022, com efeitos prospectivos, vedado o pagamento de valores referentes ao citado período de 28/05/2020 a 31/12/2021, em função da vedação de pagamentos retroativos a que se refere o §3º, do art. 8º, da Lei Complementar n. 173/2020". http://www.age.mg.gov.br/institucional/bases-juridicas/2588.

> demanda interpretação restritiva, de modo que não soa possível alargar a semântica desta previsão para além da essência dos institutos paradigmas elencados na norma.
>
> 22. Nesse viés, os institutos paradigmas trazidos no art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, são: (a) adicionais incidentes sobre a remuneração do servidor decorrentes da aquisição de determinado tempo de serviço (anuênios, triênios, quinquênios) e (b) licenças-prêmio decorrentes do decurso de determinado tempo de serviço.
>
> 23. Com relação a estes institutos paradigmas, pode-se afirmar que para os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio **em momento anterior a 28 de maio de 2020** (data da promulgação da LC nº 173, de 2020), estes deverão ter os respectivos efeitos financeiros implementados.
>
> 24. Para os demais casos em que ainda não se completou o período aquisitivo, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, não poderá ser contabilizado para fins de concessão anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, sendo retomada a contagem do período aquisitivo a partir de 1o de janeiro de 2022.
>
> 25. Veja-se, portanto, que o dispositivo sob análise tem o intuito de obstar, temporariamente, a aquisição de direitos cujo fato gerador é o transcurso de determinado período de tempo de serviço e cuja implementação acarrete, necessariamente, **o aumento de despesa com pessoal**".[29]

Igualmente, não alcançadas pelo dispositivo promoções e progressões, posto que foram suprimidas do texto, conforme justificativa do Senador Davi Alcolumbre ao restringir o alcance do inciso IX [30]:

> Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade. Nesse sentido, contemplamos, ao menos em parte, as emendas dos Senadores Izalci Lucas (no 35), Major Olímpio (no 38), Arolde de Oliveira (no 83), Styvenson (no 152) e Eduardo Gomes (no 163).

Segue a lógica da não abrangência na norma às promoções e progressões o **PARECER 013/2020 – PGE** da Procuradoria Geral do Estado do Paraná [31]:

> Primeiramente, há que se destacar a inexistência de previsão legal expressa nos incisos I e VI do art. 8o, e que tratam de aspectos remuneratórios dos servidores públicos, acerca das progressões e promoções funcionais.
>
> Não bastasse o encimado, parece restar inviabilizada a integração da norma por meio da analogia, aplicando as vedações previstas na referida lei complementar às

29 http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/893789/RESPOSTA_RECURSO_1_PARECER_SEI_9357_2020_ME-1.pdf

30 https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103880&ts=1596671577858&disposition=inline

31 http://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/parecer013de2020.pdf

progressões e promoções em razão da sua natureza jurídica, que não constitui vantagem concedida ao servidor, mas sim uma forma de provimento derivado em cargo público, autorizada pela Constituição da República, e que, nas palavras de Raquel Carvalho, permite o "crescimento na carreira"[56]:

A promoção admite que o servidor público efetivo passa de um nível para outro imediatamente superior em uma mesma carreira, quando atendidos os requisitos legais (desenvolvimento vertical). Já a progressão, tal como prevista em boa parte dos Estatutos Funcionais, não implica mudança de níveis, visto que é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente, no mesmo nível da carreira a que pertence (desenvolvimento horizontal). Além de requisitos como a conclusão do estágio probatório e do cumprimento de tempo de exercício em um mesmo grau, tem-se previsões legais como a exigência de avaliação periódica de desempenho individual satisfatória para que possa ser legítimo o deferimento da progressão. No âmbito do Estado de Minas Gerais, por exemplo, a progressão consubstancia um dos meios de desenvolvimento do servidor na carreira a que pertence, sendo um dos requisitos para sua obtenção o tempo de efetivo exercício a ser cumprido considerando a mesma carreira. A finalidade da progressão é valorizar a experiência do servidor no exercício de uma determinada atividade pertinente a um cargo público.

Em relação a ambas as figuras (promoção e progressão), o essencial é que se compreenda que o objetivo é permitir o "crescimento na carreira", ou seja, o alcance de graus e níveis superiores da estrutura de cargos em favor daqueles que realmente demonstram competências relativas aos cargos integrantes da carreira em questão.

(...)

Assim, claramente, não há nenhum elemento que possa correlacionar as promoções e progressões funcionais com as vantagens pecuniárias, que estão pautadas em pressupostos diversos, como consignado na análise do art. 8o, inciso I, Lei Complementar no 173/2020: enquanto as primeiras constituem desenvolvimento do servidor na carreira, as segundas correspondem a adicionais ou gratificações acrescidos ao vencimento básico do servidor.

Ademais, entender de maneira diversa inviabilizaria até mesmo a aplicação da própria lei, tendo em vista que a vedação às promoções, por exemplo, implicaria a impossibilidade de abertura de vagas nas classes iniciais das carreiras, impossibilitando, por conseguinte, a reposição de vacâncias ocorridas nas classes posteriores.

Corrobora o encimado a evolução do texto do Projeto de Lei no 39/2020, que deu origem à Lei Complementar Federal no 173/2020. Consoante se vê, os termos "promoções, progressões, incorporações, permanências", inicialmente previstos no inciso IX, do art. 8o, foram, ao final, suprimidos[57]:

EVOLUÇÃO DO TEXTO

As três versões do dispositivo do PLP 39/2020 que suspende a contagem de tempo de serviço para os servidores públicos:
Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

> *IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio,* ***promoções, progressões, incorporações, permanências*** *e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;*
>
> SEGUNDO RELATÓRIO
>
> *IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;*
>
> TEXTO FINAL
>
> *IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário* ***exclusivamente*** *para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço,* ***sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins****;*
>
> Dessa maneira, restam afastadas da incidência da Lei Complementar Federal nº 173/2020 as progressões e promoções regularmente instituídas por lei, por não constituírem vantagens pecuniárias.

> *§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.*

Trata-se de disposição que excepciona parte das vedações previstas no artigo, quais sejam:

> II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
>
> IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
>
> VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;
>
> VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

A faculdade prevista no dispositivo **não restringe seu âmbito subjetivo** (ente público). Mas a regra contempla, como requisito para não aplicação das proibições, uma necessária relação de pertinência entre a decisão adotada e o enfrentamento da pandemia, bem como quanto à duração. Se for necessária a admissão de pessoal, a nomeação de

cargos de direção, chefia ou assessoramento, os óbices, *v.g.* previstos no Inciso II e IV, são afastados, mas é necessário que sejam justificadas as razões à excepcionalização.

O dispositivo em comento tem por finalidade a manutenção dos serviços públicos e de suas estruturas, de forma ao atendimento efetivo à população.

> *§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:*
> *I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e*
> *II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.*

O parágrafo estabelece condições às despesas obrigatórias de caráter continuadas já comentadas junto ao inciso VII desse mesmo artigo.

> *§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.*

A regra é autoexplicativa.

> *§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.*

Este parágrafo trata de legislação federal, que objetiva disciplinar o disposto nas Emendas Constitucionais nºs 60, de 11 de novembro de 2009, 79, de 27 de maio de 2014, e 98, de 6 de dezembro de 2017, e dispõe sobre as tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados oriundos dos ex-Territórios Federais, integrantes do quadro em extinção de que trata o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

> *§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.*

Se vinculada a medidas de combate à calamidade pública, e especificamente aos profissionais de saúde e de assistência social, a regra afasta o conteúdo proibitivo do inciso VI:

> VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

> *§ 6º (VETADO).*

5.8 Suspensão de Dívidas com a Previdência Social em 2020 (art. 9º)

> *Art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.*
>
> *§ 1º (VETADO).*
>
> *§ 2º A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.*

Conforme disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 173/2020 estão suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020. Deverão ser observadas as regulamentações da Receita Federal do Brasil e da Secretaria da Previdência, disciplinadas na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.072/2020.

A suspensão fica estendida também ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.

A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho dispôs sobre a aplicação do artigo 9º da Lei Complementar nº 173/2020 na Portaria nº 14.816, de 19-06-2020[32], estabelecendo que a lei municipal deva definir expressamente a natureza dos valores devidos ao RPPS que serão alcançados pela suspensão, limitados a (a) prestações não pagas de termos de acordo de parcelamento firmados até 28 de maio de 2020 e (b) contribuições previdenciárias patronais devidas pelo Município e não pagas. Ambas as situações são relativas às competências com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

Cabe salientar, como já informado, que a suspensão diz respeito somente à quota patronal. Uma vez que as quotas dos servidores são descontadas de seus próprios vencimentos, elas devem ser repassadas tempestivamente aos órgãos gestores, tanto dos RPPS quanto do RGPS, sob pena de ilicitude.

Contudo, ainda que os municípios tenham a possibilidade de tal suspensão, cabe destacar **a responsabilidade do Executivo na cobertura de eventuais insuficiências financeiras, tanto no aspecto previdenciário, como na administração do respectivo RPPS**, como também referido na Portaria nº 14.816/2020, art. 1º, §3º:

> § 3º A autorização para a suspensão de que trata este artigo:
>
> I - não afasta a responsabilidade do Município pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, nos termos do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, inclusive as relativas aos planos financeiros em caso de segregação da massa dos segurados; e
>
> II - não afasta que o Município mantenha o funcionamento do órgão ou entidade gestora do RPPS, por meio da assunção direta de despesas, do repasse da taxa de administração ou de aportes financeiros, caso referido órgão ou entidade não tenha recursos disponíveis para tal finalidade.

Além disso, a referida portaria apresenta um rol de vedações em seu artigo 2º, destacando-se que **devem ser regularmente realizadas a retenção e o repasse das contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas**.

Pelo exposto, alerta-se para a importância do gestor público sopesar os benefícios e consequências advindas da eventual decisão de suspensão dos repasses ao RPPS. Caso opte pelo envio de projeto de lei específico nesse sentido, seguem orientações a respeito.

Os recursos provenientes da suspensão de pagamentos devem ser aplicados, preferencialmente, em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da Covid-19. Cabe ao Jurisdicionado comprovar a aplicação desses recursos por meio das ferramentas de controle disponibilizadas por este Tribunal de Contas e pela Secretaria do Tesouro Nacional.

---

[32] Dispõe sobre a aplicação do art. 9º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a valores devidos por Municípios a seus Regimes Próprios de Previdência Social, e altera, em caráter excepcional, parâmetros técnico-atuariais aplicáveis aos RPPS.

O montante das contribuições patronais suspensas deverá ser registrado em conta contábil de variação patrimonial diminutiva, com reconhecimento do passivo correspondente, obedecendo ao princípio da competência.

Os regimes próprios de previdência deverão registrar os direitos a receber no Ativo em contrapartida a uma variação patrimonial aumentativa.

As despesas com contribuições patronais suspensas, reconhecidas patrimonialmente, devem ser incluídas no cômputo da Despesa com Pessoal no período desse reconhecimento, tendo em vista que a LRF estabelece no § 2º do art. 18 que a despesa total com pessoal será apurada adotando-se o regime de competência.

No entanto, considerando que **a suspensão das contribuições patronais** tem como objetivo o ajuste do orçamento de 2020 para fazer frente às necessidades decorrentes da pandemia, **os valores não devem ser empenhados**[33]. Por isso, a inclusão no cômputo das Despesas com Pessoal far-se-á por meio de ajuste nos dados do Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE, gerado pelo Programa Autenticador de Dados – PAD, remetidos ao Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC.

Além disso, os valores não recolhidos, com amparo na Lei Complementar 173/2020, deverão ser registrados em contas de controle.

A Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de Órgão Central de Contabilidade da União, responsável pela edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, nos termos do §2º do art. 50 da LRF, publicou a Nota Técnica SEI nº 25948/2020/ME[34], onde são oferecidas orientações quanto à contabilização das suspensões de pagamentos das obrigações proporcionadas pela Lei Complementar nº 173/2020.

Tais recomendações devem ser seguidas por todos os jurisdicionados, das áreas estadual e municipal. Destacam-se, abaixo, mais algumas orientações que não foram abordadas anteriormente:

> 10. Ressaltamos que a autorização para a suspensão refere-se ao período de 1º de março a 31 de dezembro de 2020 e que os valores eventualmente pagos referentes a esse período, caso o ente da Federação tenha optado pela suspensão, serão apartados do saldo devedor e devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, com destinação exclusiva para o pagamento das parcelas vincendas a partir de 1º de janeiro de 2021. Dessa forma, os valores pagos serão devidamente atualizados e considerados como adiantamento, sendo abatidos das parcelas a pagar a partir de 1º de janeiro de 2021.
>
> 11. Ainda de acordo com o § 6º do art. 2º, os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão receber o mesmo tratamento previsto para as parcelas a vencer, desde que o Ente renuncie ao

[33] Ainda que existam entendimentos divergentes na Federação a respeito do empenhamento ou não da despesa, inclusive expresso em notas técnicas encaminhadas aos municípios, este grupo de trabalho entende que os valores não devem ser empenhados, sugerindo consulta às orientações emanadas pela STN no que diz respeito aos procedimentos contábeis e orçamentários que devem ser observados pelos entes municipais para evidenciação da suspensão das contribuições previdenciárias.

[34] Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=24703.

> direito sobre o qual se funda a ação. Nesse caso, os valores não pagos serão atualizados considerando somente os encargos contratuais de adimplência.
>
> [...]
>
> 18. A suspensão dos pagamentos das contribuições patronais não impacta o regular registro da variação patrimonial diminutiva bem como o reconhecimento de passivo correspondente. Quanto à variação patrimonial diminutiva, deve-se observar o regime de competência, havendo a apropriação de acordo com a ocorrência do fato gerador (em geral, quando do registro da folha de pagamentos a pessoal) independentemente do novo prazo para recolhimento. Em contrapartida, deve-se reconhecer o passivo respectivo, dada a existência de uma obrigação presente, decorrente de um evento passado de curto prazo cuja extinção envolverá a saída de recursos financeiros (ou potencial de serviços). O entendimento é que esta obrigação teve apenas seu prazo suspenso e, portanto, a obrigação não foi extinta. A classificação da obrigação como curto ou longo prazo dependerá da forma de renegociação estabelecida, em conformidade com o ato normativo que autorizar a suspensão.
>
> [...]
>
> 21. Em relação à execução orçamentária, caso o município opte pela suspensão dos refinanciamentos ou das contribuições patronais e seja aprovada lei municipal nesse sentido, não deverá ocorrer o empenho das obrigações suspensas, pois, nessa situação, essas obrigações serão pagas no exercício de 2021 ou serão objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento nos orçamentos futuros. Além disso, essa suspensão, no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), tem como objetivo o ajuste do orçamento de 2020 para fazer frente às necessidades decorrentes da pandemia
>
> 22. Esclarecemos que as despesas com as contribuições patronais suspensas, reconhecidas patrimonialmente, devem ser incluídas no cômputo da Despesa com Pessoal no período desse reconhecimento, tendo em vista que a LRF estabelece no § 2º do art. 18 que a despesa total com pessoal será apurada adotando-se o regime de competência. Para que seja possível identificar as informações referentes às contribuições não pagas para a elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal, sugere-se que os valores que sejam registrados em contas de controle.[...]
>
> 23. Esclarecemos também que, caso seja realizado o parcelamento dessas obrigações suspensas, o pagamento dessas parcelas deverá ser classificado orçamentariamente como despesas de contribuição patronal e não como amortização de dívidas. O MDF também apresenta orientação a esse respeito na pág. 540. [...]
>
> 24. Em resumo, os valores não pagos das obrigações patronais devem ser considerados no limite de gastos com pessoal no momento do fato gerador, e não devem ser considerados posteriormente, quando da regularização dos pagamentos.

Por último, cabe referir que, **caso não seja efetuado o repasse da contribuição patronal dos servidores das áreas de educação e saúde, tais valores deixarão de ser computados nos limites constitucionais,** cuja apuração não foi flexibilizada. Então, enfatiza-se a recomendação da STN no sentido de que os municípios poderiam prever em sua legislação que a suspensão não atingisse as contribuições patronais dos referidos profissionais. Segue:

25. Ressaltamos que os valores não pagos de obrigação patronal com o RPPS não devem ser considerados para fins de apuração dos limites mínimos de saúde e educação, pois, no cálculo dessas despesas, observa-se a execução orçamentária do exercício e não o fato gerador. Por outro lado, essa suspensão é opcional e a lei local de suspensão, caso seja aprovada, poderia prever apenas suspensão parcial, mantendo-se os pagamentos patronais decorrentes de áreas que possuem recursos específicos, como é o caso da saúde e educação, minimizando riscos de não atingimento de limites.

5.9 Suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos (art. 10º)

Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.

§ 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

O veto[35] aposto ao § 1º é autoexplicativo quanto à eficácia do artigo em relação aos demais entes federados:

§ 1º do art. 10

"§ 1º A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados."

Razões do veto

"A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no **caput** do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna."

Mas alerta-se que se trata de matéria já objeto de debate junto ao Parlamento Estadual, nos Projetos de Lei n° 106/2020 e n° 128/2020.[36]

[35] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-307.htm
[36] http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/128/AnoProposicao/2020/Origem/Px/Default.aspx

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente documento, que ora se submete à análise da Presidência, busca estabelecer parâmetros mínimos à atuação do Tribunal no enfrentamento de situações concretas de seu cotidiano administrativo, assim como subsidiar as ações de fiscalização junto aos jurisdicionados com relação à aplicação da LC n° 173/2020 em suas respectivas competências.

Como destacado na parte introdutória, a norma complementar objeto deste estudo, foi acrescida à ordem jurídica num ambiente de calamidade pública, e cujas regras alcançaram diversas dimensões da gestão administrativa dos entes públicos. Impende registrar que a Lei Complementar n° 173/2020 gerou inúmeras dificuldades de interpretação, não assumindo o presente documento caráter definitivo. As dificuldades de interpretação restam aumentadas haja vista estarem insertas no bojo de recentes alterações previdenciárias e estatutárias havidas na União e no Rio Grande do Sul.

Sendo assim, no avanço da análise, se vislumbrou a necessidade de estabelecer marcos referenciais à temáticas que, por suas especificidades, não comportam uma abrangência generalista, considerando a multiplicidade orgânica dos entes alcançados pela legislação, razão pela qual, em especial no tópico relativo a questões funcionais, se reportar à legislação estadual de regência.

Assim, e como decorrência da própria sedimentação de pensamentos em relação à Lei Complementar nº 173/2020, a judicialização ampla do tema perante o E. Supremo Tribunal Federal, ratifica-se que o estudo, caso decidido por sua publicização institucional, retorne à Comissão para uma reavaliação, de forma, também, a manter sua contemporaneidade.

Diante do exposto, submete-se o presente estudo à consideração do Exmo. Conselheiro-Presidente.

Porto Alegre, 10 de agosto de 2020.

EVANDRO T. HOMERCHER
Coordenador do Grupo de Estudo
APE – Bel. Ciências Jurídicas e Sociais
ID. Funcional nº 1858157

ANA LUCIA PEREIRA
APE – Bel. Ciências Jurídicas e Sociais
ID. Funcional nº 1731548

ELISETE BURSZTEJN
APE – Bel. Ciências Contábeis
ID. Funcional nº 4232666

FRANCISCO BARCELOS
APE – Bel. Ciências Econômicas
ID. Funcional nº 3224449

LUCIANE HELDWEIN PEREIRA
APE – Bel. Ciências Contábeis
ID. Funcional nº 2500353

VICENTE FRANCISCO ALVES JÚNIOR
APE – Bel. Ciências Contábeis
ID. Funcional nº 3563154