

## **Parecer Coletivo**

### **Lei Complementar 173/20.**

**Auxílio Financeiro. Estados e Municípios. Previsões Gerais. Vedações. Impedimentos. Dívidas. Suspensão. Parcelamentos. Condições. Exigências. Exercício de 2021. Concurso. Contratações. Despesa com Pessoal. Congelamento.**

A presente abordagem trata das previsões legais inseridas na Lei Complementar 173/20, publicada em 28-05-2020, 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.”

A norma fixa a transferência de recursos financeiros aos Estados e Municípios visando minimizar os efeitos econômicos provocados pela pandemia do coronavírus, especialmente no tocante à arrecadação do poder público, fortemente abalada com a paralisação das atividades em todas as áreas. Além dos valores que totalizam R\$ 60 bilhões no seu conjunto, a LC estabelece procedimentos que flexibilizam passivos do erário, especialmente dívidas com bancos e com a União.

Contudo, o socorro financeiro do Governo Federal impõe contrapartidas, que devem ser observadas até o final do presente exercício de 2020 e outras que se estendem até 31 de dezembro de 2021.

Assim, de forma objetiva e buscando simplificar o entendimento das previsões, as principais questões a serem tratadas no presente documento e que interessam diretamente os entes municipais são:

**I - A LC 173/20 estabelece as imposições legais de acordo com o art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê, em caso de calamidade pública, as seguintes situações:**

- a) Suspensão dos prazos de dois quadrimestres para ajuste da despesa com pessoal, caso **ultrapassar o limite de 54%** da Receita Corrente Líquida;
- b) Suspensão do prazo para adequação em três quadrimestres seguintes ao período em que o limite da **dívida consolidada foi excedida**;
- c) Suspensão do prazo para ajuste se a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento) ultrapassar em percentual a RCL, se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20;

- d) Suspensão do prazo para **limitação de empenhos** se ao final do bimestre se a evolução da receita não comportar o cumprimento das metas fiscais;

**II** - De igual forma, enquanto estiver vigorando o estado de calamidade no âmbito da União, os Municípios não poderão sofrer qualquer restrição para realizar as seguintes operações:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação;
- d) **recebimento de transferências voluntárias**

Assim, o ente municipal poderá contrair obrigação decorrente de financiamentos ou aquisição de bens e serviços de forma parcelada, sem obstáculos gerados pelas restrições cadastrais de inadimplência do sistema de controle federal. (SIAFI, CAUC)

Ponto importante previsto na norma em exame, diz respeito a dispensa, no período, das vedações contidas nos arts. 35, 37 e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais questões são as seguintes:

- a) Operações de crédito entre entes da federação podem ser realizadas neste período;
- b) Estão suspensas as vedações para captação de recursos por antecipação de receita de tributo ou ainda contribuição com fato gerador ainda não ocorrido;
- c) E, certamente, o de maior destaque e de grande interesse aos Municípios, diz respeito à **suspensão da aplicação do art. 42, da LRF**, que veda expressamente ‘contrair despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Esta dispensa temporária do art. 42 possibilita ao ente local realizar despesas necessárias no período de maio a dezembro, mas que poderão não ser quitadas dentro desse prazo de oito meses, ou ainda, que restem parcelas para serem pagas no próximo exercício.

Pela regra normal, tais pendências seriam satisfeitas com a inscrição em restos a pagar para o exercício de 2021, constituindo-se então em ato ilegal, sujeitando o Administrador às sanções do art. 359-C, da lei dos crimes fiscais. Desta forma, devidamente justificados os gastos, para não configurar uma espécie de porteira aberta à geração de despesa, o fechamento das contas do exercício poderá ser ajustado à realidade da crise que se abate sobre as finanças do poder público. **Contudo, necessário se torna chamar a atenção para o fato de que os gastos devem ter relação direta ou indireta com o combate à calamidade decretada.**

**III** - Outra previsão importante na LC 173/20, refere-se ao § único do art. 8º da LRF, que assim expressa:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso

**Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.**

Em situação de normalidade, o dispositivo acima que está suspenso temporariamente, proíbe a utilização de recursos vinculados para qualquer outra finalidade. No caso em exame, **a vinculação está dispensada**, podendo ser usado recurso pertencente a outras dotações ‘carimbadas’, em ações de combate ao estado de calamidade, nos termos dos decretos. Assim, a transferência de dotações resta autorizada, **desde que devidamente comprovada a sua utilização no enfrentamento da pandemia, junto às áreas de saúde e assistência social.**

**IV** - A amplitude da LC 173/2020 é significativa, pois afasta as condições e vedações impostas pelos arts. 14, 16 e 17 da LC 101/00, **desde que tenham relação direta com o objeto que deu causa ao estado de calamidade.** Tais previsões dizem o que segue:

- a) Suspensão de qualquer impedimento para a concessão de benefícios fiscais ou incentivos desta natureza, que importe em **renúncia de receita**. Ou seja, não haverá necessidade em demonstrar que a medida não afetará as metas fiscais no exercício e também não será exigida a compensação da diminuição da receita, pelo aumento permanente de algum tributo;

- b) **Desde que se tratem de ações e atividades destinadas ao combate da pandemia e seus efeitos**, de forma clara e inequívoca, poderá o Município criar ou ampliar a despesa pública sem que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro em 2020 e nos próximos dois exercícios, seja impeditivo para ser realizadas;
- c) Assim, as despesas obrigatórias de caráter continuado podem ser realizadas com a dispensa da estimativa do impacto orçamentário, da necessária previsão de adequação orçamentária e de que não afetará as metas fiscais ou do aumento permanente de receitas.

Neste ponto, absolutamente necessário pontuar que a própria Lei Complementar 173/2020 veda o aumento de despesa na administração, especialmente as obrigatórias de caráter continuado. No entanto, a exceção somente se destina, de forma exclusiva, **à geração de despesa que tenha como finalidade as ações de combate à pandemia**, sob pena de **nulidade absoluta e responsabilização do gestor**. Todos os atos praticados no estado de calamidade não afastam as disposições de **controle, transparência e fiscalização**, até mesmo por conta da flexibilização no trato gerencial, visando auxiliar a execução dos trabalhos e não ser obstáculo à efetivação de políticas públicas emergenciais.

V - A LC 173/2020 autoriza ainda a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e 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. A MP 2185-35 trata da dívida mobiliária dos Municípios assumida pela União, contratada a partir de 2001, com prazo de 180 meses.

O destaque a ser considerado é a Lei 13.485/17, que fixou o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias, em 240 meses, ou 20 anos, a partir de 2018. A reestruturação das operações deverá ser realizada junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, **mediante aditamento contratual** que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e quaisquer outros encargos.

A lei prevê a possibilidade de suspensão de todas as operações de crédito realizadas com o sistema financeiro, com ou sem garantias, que se manterão nos termos já pactuados no contrato original. Ainda, de acordo com o § 4º, do art. 4º da Lei, *“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.”* Para sua validação, **será preciso o aditivo**.

**VI** - A União, nos termos do art. 2º da LC 173/20, fica impedida de executar as garantias das dívidas dos Municípios, caso o ente local suspensa tais parcelamentos. Neste caso, os valores serão incorporados aos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, atualizados pelos encargos contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização.

Os efeitos da suspensão dos pagamentos retroagem a 1º de março de 2020. Ocorrido o desembolso no período anterior, o montante será atualizado e usado exclusivamente para o pagamento das parcelas **vincendas a partir de 1º de janeiro de 2021**. Ou seja, março e abril de 2020 pagos, amortizarão as parcelas de janeiro e fevereiro de 2021.

Caso o Município tenha valores de parcelamento não pagos antes de 1º de março de 2020, por força de decisão judicial, poderá ter autorizada suspensão dos pagamentos e ser incluídos no refinanciamento, ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes.

**VII** - Adiante, o art. 5º da LC 173/20 prevê a transferência aos Municípios de R\$ 3 bilhões, destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia, podendo ser utilizado para pagamento de pessoal das áreas de saúde e assistência social do Município. Será excluído desta distribuição **o ente municipal que houver ingressado com ação judicial contra a União a partir de 20 de março de 2020**. Para receber, será preciso desistir da demanda.

Pelo art. 6º, as dívidas dos Municípios, desde que garantidas pela STN, contratadas antes de 1º de março de 2020, poderão ser reestruturadas e passar pelo processo de securitização junto aos bancos, ou seja, os créditos a receber podem ser vendidos no mercado. Em caso de reestruturção da dívida, esta deve ter custo inferior ao custo máximo aceitável, publicado pela STN, para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio de até 10 (dez) anos, além dos demais requisitos do artigo.

**VIII** - O art. 7º da norma é de fundamental importância, pois afeta diretamente na estrutura administrativa e de gestão do Município, envolvendo o quadro de servidores, os prestadores de serviço e os benefícios, vantagens e valores agregados. O dispositivo acrescenta nulidades aos atos praticados pela Administração, previstas no art. 21 da LRF. Assim:

- a) É **nulo** todo ato que provoque **elevação da despesa com pessoal** que não atenda as vedações de criação ou expansão de ação governamental, bem como a geração de despesa permanente de caráter continuado, dos arts. 16 e 17 da LRF;

- b) É nulo ato que provoque **aumento de despesas com inativos e com pessoal** a partir de 1º de junho até 31 de dezembro de 2020;
- c) É nulo ato de **alteração, reajuste e reestruturação de carreiras**, bem como **nomeação de aprovados em concurso público**, quando aumentar a despesa nos 180 dias antes do final do mandato do Prefeito ou houver parcelas do aumento para os próximos exercícios.

**IX** - Para além da pandemia atual, mas em todos os casos de decretação de calamidade futura, devidamente reconhecida, estarão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis aos Municípios, podendo ser realizadas no período:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) **recebimento de transferências voluntárias.**

**X** - O art. 8º da LC 173/20 estabelece regras claras de **contenção e restrição de gastos com pessoal**, desde a publicação da norma **até 31 de dezembro de 2021. Ou seja, vigência de 18 meses.** Nas medidas excepcionais estão previstas as seguintes vedações:

- a) Concessão de qualquer vantagem, **aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder** ou de órgão, **servidores e empregados públicos**, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Se o reajuste tenha sido parcelado por lei anterior a decretação da calamidade, pode ser aplicado.  
A regra impede ainda fixação de subsídio aos agentes políticos para o próximo quadriênio com reajuste, devendo ser mantido o mesmo valor nominal atual;
- b) **Fica vedado** criar cargo, emprego ou FG, como também alterar carreira ou promover ajuste no quadro de pessoal que importe **aumento de despesa**. Reformas administrativas **que reduzam o custo da máquina podem ser feitas para vigorar a partir de janeiro de 2021**, em vista da vedação eleitoral para este ano;
- c) Vedada a realização de concurso público, exceto para repor vagas abertas por aposentadoria. Fora esta hipótese, os concursos em andamento devem ser suspensos até a conclusão do período de vedação. A norma proíbe ‘realização’, tanto para os novos como aos em andamento;

- d) Vedada qualquer contratação exceto reposição/troca de cargo de confiança (CC e FG). Não pode preencher os comissionados vagos. Apenas realizar substituições sem aumentar a despesa. Fica autorizada a contratação de pessoal por prazo determinado, **contratos temporários**, em vista de seu caráter provisório de relação com o Município, bem como a contratação destinada exclusivamente às **áreas de saúde e assistência social para atuação no enfrentamento da calamidade**;
- e) Vedado criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, como vale alimentação, difícil acesso e outros, por exemplo;
- f) Vedada a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, exceto se for para **aplicação no objeto da calamidade** ou se haja **prévia compensação** mediante aumento de receita ou redução de despesa, proibida ação retroativa;
- g) Os contratos e **despesas obrigatórias** somente poderão sofrer reajuste com base na **aplicação do INPC**, vedados acréscimos além deste índice;
- h) Fica vedado contar esse tempo como de período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal, utilizando apenas para a contagem do tempo de aposentadoria;

**XI** - O art. 9º autoriza a suspensão das parcelas de refinanciamento com a **Previdência Social**, com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020. A medida também se estende às cotas patronais de contribuição mensal aos regimes de previdência. Contudo, é necessária **lei autorizativa municipal**.

Por fim, ficam suspensos os prazos de validade dos concursos homologados até 20 de março de 2020, sendo retomados após o término do período de calamidade.

Para concluir, o repasse do auxílio financeiro previsto na LC 173/2020 não gera incidência dos percentuais em saúde e educação, muito menos qualquer tipo de transferência ao Poder Legislativo por conta do duodécimo.

É recurso livre a ser aplicado com ênfase nas atividades de combate à pandemia, fruto da decretação do estado de calamidade, mas também nas consequências provocadas pela crise econômica e financeira. A redução da atividade econômica produziu forte queda nas receitas e necessidade de cobertura deste prejuízo por parte da União, razão pela qual não há vinculação do montante transferido com alguma despesa específica.

Estas as principais questões a serem trabalhadas no presente texto, visando colaborar com a Administração Municipal.

Porto Alegre, 02 de junho de 2020.

**CDP – Consultoria em Direito Público**

**AJUR/FAMURS**