

# Impactos Fiscais da Lei Complementar 173

## 1. Introdução

Dia 27 de maio de 2020 foi sancionada a Lei Complementar 173 (PLP 39/2020) que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Na essência o referido Programa dispõe sobre um conjunto de medidas que visam dar apoio financeiro aos Estados e Municípios em dois pilares:

### 1) reforço nas receitas (Art. 1º, §1º, Inciso III):

- a) **Auxílio Financeiro Emergencial Federativo:** Consiste na entrega de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios em duas componentes:
  - i) **Recursos Livres:** São R\$ 50 bilhões, sendo 60% para Estados e DF e 40% para Municípios, que podem ser alocados para financiar qualquer despesa autorizada nos orçamentos dos entes beneficiados.
  - ii) **Vinculados à Saúde e Assistência Social:** Transferência de R\$ 10 bilhões, sendo 70% para Estados e DF e 40% para Municípios, que somente podem ser utilizados para financiar despesas na áreas de saúde e assistência social, podendo inclusive ser utilizado para pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas).

### 2) economia de despesas (Art. 1º, §1º, Incisos I e II).

- a) **Suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas com a União (Art. 1º, §1º, Inciso I):** O benefício total é da ordem de R\$ 35 bi e a suspensão irá até dezembro de 2020, sendo que os valores suspensos serão incorporados e começam a ser pagos a partir de janeiro de 2022;
- b) **Reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito (Art. 1º, §1º, Inciso II):** Possibilidade suspensão dos pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020 para operações de crédito internas e externas. Segundo o Ministério da Economia esta medida traz um benefício potencial de R\$ 13,98 bi com Bancos Públicos e de R\$ 10,73 bi com Organismos Multilaterais. Veto permite que a União possa executar garantias e contragarantias destas dívidas. A justificativa para o veto foi a de que o não pagamento a organismos multilaterais por parte dos Estados os colocam como negativados perante organismos multilaterais, dificultando e encarecendo operações futuras; e também de que a lei não estabelecia a forma de recuperação dos valores que a União teria que eventualmente honrar em 2020.

- c) **Suspensão, para os Municípios, dos pagamentos das dívidas previdenciárias com o RGPS (Art. 9º):** Segundo a lei 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.
- d) **Suspensão, para os Municípios, do recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas aos respectivos RPPS (Art. 9º, §2º):** Desde que autorizada por lei municipal específica também pode ser suspenso o recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

A Lei complementar também traz alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal em dois tópicos:

- a) Restrições a ampliação de despesa obrigatória, mais especificamente a despesa com pessoal;
- b) Tratamento das regras fiscais em caso de calamidade pública.

Observe que nesse caso ao alterar a LRF a LC nº 173 inclui regra permanente. Contudo a lei regula de forma específica regras fiscais transitórias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 proibindo uma série de medidas até 31 de dezembro de 2021.

## **2. Das Alterações da LRF**

### **2.1. Do Controle da Despesa Total com Pessoal**

O histórico de busca de limites para a despesa com pessoal mostra que a criação de restrições e limitadores para contrair despesas obrigatórias no âmbito do setor público, principalmente no que se refere à despesa com pessoal nunca foi, nem será uma tarefa fácil. O corporativismo dos servidores, os incentivos políticos em não contrapor aumentos para o funcionalismo, o crescimento natural das despesas por meio de anuênios, quinquênios, pagamento de passivos retroativos torna o controle da despesa com pessoal tarefa árdua para o governante em anos de austeridade. Historicamente o limite sempre buscou como referência as receitas correntes variando o percentual entre 65% e 50%, no entanto a efetividade maior dos controles passou a acontecer mesmo após a LRF, pois trouxe punições para quando o ente não cumprir o limite.

O estabelecimento de limites foi e continua sendo um desafio, mas se a abrangência do que será considerado despesa com pessoal não for bem definida, pode tornar inócua o controle dos limites. A definição não é tarefa simples diante da criatividade brasileira em criar nomenclaturas que camuflam ganhos remuneratórios sob pseudônimos como "auxílios", "ajudas" e "indenizações". Ao longo dos 20 anos de LRF são muitas as tentativas de

“driblar” o conceito de despesa com pessoal ou inserir, por analogia, ou mesmo sob outros argumentos, deduções não previstas na lei.

É necessário que o governante entenda que “dribles” no conceito não driblam a realidade financeira que mais cedo ou mais tarde se apresenta sob forma de endividamento, insuficiência de caixa, atraso de fornecedores, não realização de investimentos por falta de recursos para cobrir a despesa que foi autorizada sem lastro. A despesa que na essência se encaixa no conceito de pessoal, mas que não é reconhecida na forma, quase sempre se encaixa no conceito da LRF de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) exigindo uma receita permanente para sustentá-la ao longo do tempo.

O estabelecimento de limites é importante tanto na vida pessoal como nos aspectos fiscais. A repartição dos limites por Poder ou órgão trouxe um novo cenário de relação entre os poderes onde todos de alguma e nas devidas proporções são responsáveis por controlar o gasto público, principalmente quando se trata de despesa obrigatória e de caráter continuado, como é o caso das despesas com pessoal.

Quando da publicação da LRF pensava-se que se iniciaria o novo século com controle efetivo das despesas com pessoal. Contudo, mesmo antes da pandemia da Covid-19 a federação vivia uma crise fiscal, que foi fortemente agravada com queda de arrecadação e aumento das despesas principalmente com saúde e assistência social. Novamente um dos elementos que deterioraram as contas públicas foi o aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado, em especial a despesa com pessoal.

Com o objetivo de fechar algumas brechas ainda existentes na LRF que permitiam empurrar a conta para o governo seguinte. Nesse sentido, foi alterado o artigo 21 da LRF que antes tinha a seguinte redação:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Basicamente foram mantidos as regras do antigo artigo 21 que agora figuram nos incisos de I a III do novo artigo.

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;

Com a nova redação foram incluídas novas restrições a ampliação da despesa com pessoal. O inciso IV deixa claro que a **aprovação, a edição ou a sanção** do chefe do Poder ou Órgão que resultar aumento de despesa com pessoal mesmo sob outras nomenclaturas como **plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras** do setor público, ou a edição de ato, para nomeação de aprovados em concurso público é nulo de pleno direito se:

- a) nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo;
- b) prever parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

Art. 21. É nulo de pleno direito:

.....

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)

Vale ressaltar que agora tanto o **ato** que aumentar a despesa com pessoal quanto a **aprovação, a edição ou a sanção** deste ato, para que tenha efeito deverá ocorrer até 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, inclusive para nomeação de aprovados em concurso público. A nova regra também acaba com o jeitinho que foi criado para driblar a regra de concessão de aumentos empurrando os efeitos da ampliação da despesa para os governos futuros. Assim, cada governo deverá arcar com o ônus do aumento dentro do seu mandato, por no mínimo 180 dias ficando impedido de ganhar o bônus do aumento e deixar o ônus para o gestor seguinte. O parágrafo primeiro ratifica que esses impedimentos valem também para os casos de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo.

Por fim, o parágrafo segundo busca fechar brechas interpretativas e deixa claro, para fins da LRF, que ato de nomeação ou de provimento de cargo público é qualquer ato que acarrete a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

## **2.2. Regras Fiscais em Situação de Calamidade Pública**

Em geral a calamidade pode afetar receitas e despesas traz impacto direto na política fiscal daquele ente, pois exige mudanças de prioridades para atender despesas urgentes e imprevisíveis. Nesse sentido a LRF já previa no artigo 65 a suspensão de prazos para cumprimento de limites fiscais e desobriga o ente de fazer contingenciamentos para atingir a meta fiscal.

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.

Segundo o referido artigo também ficam suspensos os prazos previstos para:

- a) ajustar o montante da despesa com pessoal que estiver acima do limite em cada Poder ou Órgão, que seria de dois quadrimestres, sendo pelo menos um terço no primeiro;
- b) recondução do valor da dívida consolidada ao limite estipulado na resolução do Senado, que seria de três quadrimestres, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro;

Numa análise "literal" do artigo, observa-se que o legislador não citou diretamente que o ente estaria livre de cumprir os limites com pessoal e dívida, mas ao suspender os prazos para ajuste pode-se interpretar que, na prática,

livrou o gestor de tomar as medidas necessárias para ajuste ao limite enquanto perdurar a calamidade.

Com a pandemia da Covid-19 o Governo Federal foi obrigado a decretar calamidade pública em nível nacional. Foi uma grande novidade para a qual a LRF não estava plenamente preparada e a Lei Complementar 173 aperfeiçoou o artigo 65 para os casos de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional:

Art. 65.

.....  
.....  
.....

§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." (NR)

O primeiro ponto a ressaltar é que trata-se de **regra permanente** que vale para qualquer tipo de calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional, não tendo sido alterada a regra original para calamidade decretada por Governadores e Prefeitos estabelecida desde quando a LRF foi publicada. Assim, as regras do “novo artigo 65” devem ser aplicada para a pandemia da Covid-19, bem como qualquer outra calamidade que tenha reconhecimento do Congresso Nacional.

Então, no caso de calamidade reconhecida em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, a flexibilização das regras fiscais para os entes da federação se ampliam. Contudo, a Lei cuidou para que a liberação das amarras fiscais impostas pela LRF em tempos de normalidade não se transforme em uma farrá fiscal em casos de calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional.

A primeira restrição é que devem ser observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública. A segunda é a de que será exclusivamente aplicada às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública e enquanto perdurar o referido estado de calamidade. A terceira é que, a flexibilização somente valerá para os atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo, isto é, relacionadas com a calamidade.

A LRF é uma lei do “não”, pois traz várias vedações e proibições de práticas fiscais que prejudiquem o equilíbrio das contas públicas. Mas quais as regras fiscais que serão flexibilizadas? Em geral se relacionam com a dispensa de cumprimento de limites e condições, suspensão de restrições, verificações e sanções, bem como, permissão para realizar operações e atos que em momentos de normalidade são vedados. Nesse sentido destacam-se as principais flexibilizações:

- a) serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis, bem como sua verificação, para:
  - contratação e aditamento de operações de crédito;
  - concessão de garantias;
  - contratação entre entes da Federação; e
  - recebimento de transferências voluntárias;
- b) será permitida a realização de operação de crédito, sem verificação de limites, entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.
- c) continuam sendo equiparadas a operações de crédito, mas passam a ser permitidas, sem verificação de limites:

- captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
  - antecipação de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto;
  - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito;
  - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.
- d) fica permitido ao titular de Poder ou órgão referido, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa 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. Vale salientar que nessa verificação, que é realizada por fonte de recursos, a insuficiência de caixa deve estar relacionada com despesas realizadas para o combate à calamidade.
- e) Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica poderão ser destinados ao combate à calamidade pública, inclusive o superávit financeiro de exercícios anteriores. Contudo, entende-se que para que isso ocorra há que ter aprovação de lei destinando os recursos para o combate à calamidade.
- f) **ficam afastadas as condições e as vedações** para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **desde que o incentivo ou benefício sejam destinados ao combate à calamidade pública**. Assim, a título de exemplo de condições que não precisarão ser cumpridas, para conceder o benefício fiscal não será necessário que a proposta :
- esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;
  - atenda ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias;
  - e cumpra ao menos uma das seguintes condições:
    - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
    - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



- g) desde que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública **não precisará** estar acompanhado de:
- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
  - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
- h) Poder-se-á criar despesa obrigatória de caráter continuado, desde que destinada ao combate à calamidade pública, sem:
- demonstrar a origem dos recursos para seu custeio;
  - necessidade de comprovar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas;
  - a obrigação de compensar os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, por aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

É importante enfatizar que não houve nenhuma flexibilização quanto às disposições relativas a transparência, controle e fiscalização, como publicação do Relatório Resumido da Execução orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e envio de informações ao Siconfi, bem como atualização dos portais de transparência.

### **3. Das Regras Fiscais Transitórias Decorrentes da Pandemia da Covid-19**

Um dos motivos da sanção da Lei Complementar nº 173 ter ficado para o último dia do prazo legal foi a regra que limita o aumento de despesas com pessoal, por parte da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

#### **Restrições ao Aumento da Despesa com Pessoal**

O país vive um momento em que boa parte dos brasileiros estão ficando mais pobres, em grande parte, decorrente das restrições de movimentações de pessoas e funcionamento de empresas, gerando inclusive perda de arrecadação para entes da federação. Nesse sentido, é importante se preocupar com o equilíbrio fiscal no médio prazo e para isso deve-se conter o crescimento de despesa obrigatórias. Também houve grande preocupação da equipe econômica do Governo Federal no sentido de que o auxílio financeiro não seja utilizado para conceder aumento de salários.

A única exceção para concessão de aumentos ou reajuste salarial são os profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. Todo esse contexto gerou o artigo 8º que proíbe vários atos que ampliem a despesa com pessoal até 31 de dezembro de 202.

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:

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;

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

III - **alterar estrutura de carreira** 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;

V - **realizar concurso público**, exceto para as reposições de vacâncias previstas 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;

.....

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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**.

Assim, nota-se que na essência o artigo 8º proíbe o aumento da despesa com pessoal até o final de 2021 e mesmo na exceção, que é o caso de contratação de profissionais de saúde e de assistência social, que por sua vez devem ser recrutados para o combate à pandemia da Covid-19 e a vigência e duração dessa contratação deve ser enquanto durar a pandemia. Nesse caso ter-se-á um despesa com pessoal temporária, portanto, sem caracterizar uma DOCC.

### **Restrições a Criação de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

No passado recente foi uma prática muito usual, nos governos brasileiros, a adoção de decisões administrativas ou edição de atos legais que impunham obrigações ao Estado sem uma avaliação prévia dos custos correspondentes, assim como da capacidade da sociedade em alocar os recursos necessários aos pagamentos pertinentes. Esse tipo de procedimento era tanto mais nocivo à saúde das contas públicas quanto maior o período de tempo em que os compromissos assumidos afetassem a despesa pública. Havia, por exemplo, casos de subsídios a produtores de determinadas mercadorias, que poderiam ser suspensos facilmente no futuro.

Outros benefícios, no entanto, além de crescentes ao longo do tempo, dificilmente podem ser revogados. No Brasil a assunção de compromissos sem adequada viabilização das fontes de financiamento acarretou escalada inflacionária, aumento da dívida pública e acentuada elevação da carga tributária, situação que ainda hoje impõe pesado ônus para a sociedade brasileira.

Para pôr fim a esse tipo de descontrole das finanças públicas brasileiras, a LRF estabeleceu que qualquer despesa que venha a ser introduzida, em caráter de obrigatoriedade e com duração continuada, deverá ser precedida da indicação dos meios a serem empregados para obtenção dos recursos necessários ao seu pagamento. Para tanto, podem ser indicadas novas fontes de receita ou a redução de despesas, ambas de caráter também continuado. Tais despesas são classificadas pela LRF como Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC).

Primeiramente deve-se ressaltar que, considerando as regras de geração da despesa pública, os requisitos para criação de DOCC são exigências adicionais à regra geral. Contudo, diferentemente do disposto no artigo 16 da LRF, no qual se enquadram muitas despesas, o artigo 17 trata de situação particular.

Para a LRF considera-se Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) 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. Por ato normativo pode-se entender, por exemplo, uma Portaria.

Os atos que criarem ou aumentarem DOCC deverão ser instruídos com:

- a. a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- b. demonstrar a origem dos recursos para seu custeio ; e
- c. ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo metas fiscais, que é parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa .

Para efeitos da LRF considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. A comprovação deste requisito deverá ser apresentada pelo proponente e conter as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias .

As restrições da LRF para criação de despesas obrigatórias estariam suspensas em função da calamidade reconhecida pelo Congresso nacional, porém a Lei Complementar nº 173 impede a criação de despesas de caráter continuado até 31 de dezembro de 2021 e restringe o reajuste acima da inflação (IPCA). No caso da criação de despesa de caráter continuado traz duas exceções:

- a) quando se tratar de medidas de combate à calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração;
- b) caso haja de prévia compensação, de caráter permanente, mediante aumento de receita ou redução de despesa. Impede também o reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

A seguir a transcrição do artigo:

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:

.....

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;

§ 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.

§ 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.

Em resumo, a menos que venha outra Lei Complementar alterando as regras há todo um arcabouço legal que impede o crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado, em especial a despesa com pessoal até dezembro de 2021.