



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 20, de 2020

***Regras Fiscais na vigência de
Calamidade Pública (Covid-19).
Adequação orçamentária e financeira
de proposições em face da EC nº
106/2020 e da LC nº 173/2020.***

*Eugênio Greggianin
Graciano R. Mendes
Márcia R. Moura
Ricardo A. Volpe
Sérgio T. Sambosuke*

**Consultores de Orçamento e
Fiscalização Financeira (1)**

Endereço na Internet: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.gov.br

Junho de 2020

Nota Técnica nº 20 - Regras Fiscais na vigência de Calamidade Pública (Covid-19). Adequação orçamentária e financeira de proposições em face da EC nº 106/2020 e da LC nº 173/2020.

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As proposições, no processo legislativo, além de apreciadas quanto ao seu mérito, encontram-se submetidas ao exame de sua conformidade com as regras fiscais e orçamentárias estabelecidas pela Constituição e legislação pertinente, destacando-se a necessidade de se aferir seu impacto orçamentário e financeiro e a verificação de sua adequação frente às limitações fiscais.

Diante da calamidade pública declarada para o enfrentamento da COVID-19, e das alterações promovidas na Constituição (EC nº 106/2020) e na legislação complementar (LC nº 173/2020), a presente nota técnica¹ 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.

Acerca do regime fiscal extraordinário, vale lembrar que o estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Congresso Nacional em 20/mar/2020, com a aprovação do Decreto Legislativo nº 6, de 2020. O Decreto, com efeitos até 31/dez/2020, nos termos da solicitação do Presidente da República, permitiu desde já a aplicação do art. 65 da LRF vigente, desobrigando o atingimento dos resultados fiscais e a necessidade de limitação de empenho (para a União).

A aplicação da disciplina fiscal vigente durante o período da calamidade foi levada ao STF, que, em caráter de urgência, concedeu Medida Cautelar na ADIn nº 6.357/DF, em 29/03/2020, para dar interpretação conforme a Constituição quanto à aplicação de algumas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e da LDO 2020 durante a pandemia.

Depois disso, em 07/05/2020, foi promulgada a EC nº 106, de 2020, que tratou do chamado "orçamento de guerra" (regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia), suspendendo nesse período um conjunto de regras constitucionais e legais.

Por fim, houve a sanção da Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020, que, ao prever um programa de ajuda aos estados e municípios, alterou a LRF (arts. 65 e 21) quanto à disciplina fiscal durante o estado de calamidade pública. Ademais, impôs uma série de proibições específicas para despesas obrigatórias e de pessoal até 31/12/2021.

A remoção de exigências e as exceções à disciplina do regime fiscal ordinário foram acompanhadas de várias ressalvas e cautelas, o que reflete a preocupação quanto ao impacto futuro no endividamento público e à necessidade de recuperação fiscal no período pós pandemia.

¹Subsídios solicitados pela Secretaria Geral da Mesa/CD (ST485/2020) e por outros parlamentares.

As dispensas e afastamentos têm o sentido de desobrigar, prescindir ou liberar, dentro de certas condições, as regras do regime ordinário. O que não impede a existência de meta (não vinculante), nem a indicação do cancelamento compensatório.

Vale salientar que o conjunto de alterações promovidas pela EC nº 106/2020 e pela LC nº 173/2020 incluem medidas que flexibilizam as contratações, o crédito público e a emissão de títulos pelo governo (para uma visão geral vide Raio X Combate à Covid-19²). A presente Nota concentra-se na análise da repercussão do regime extraordinário no **exame de adequação de proposições e de atos que aumentam a despesa pública ou reduzem a receita**³. Na análise das disposições com impacto na despesa, foram destacadas aquelas relativas ao aumento de despesas obrigatórias (de duração continuada) e aquelas atinentes aos aumentos com pessoal e encargos sociais.

II - A DELIMITAÇÃO DO REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO - APLICABILIDADE

O enfrentamento dos efeitos da crise sanitária, econômica e social provocada pela pandemia da Covid-19 exigiu do governo federal a adoção de medidas emergenciais e urgentes com impacto orçamentário e financeiro. Dentre essas, aquelas voltadas ao atendimento de ações com saúde e assistência, o auxílio financeiro destinado às pessoas físicas e aos demais entes da federação, todas com impacto na despesa pública. Destacam-se ainda as necessárias à contratação temporária e emergencial de pessoas, bens e serviços, e a concessão de benefícios e renúncia de receita.

Essas intervenções, de outra parte, se depararam com limites, condições e regras de gestão fiscal e orçamentária encontradas na Constituição e, em especial, na LRF, voltadas, em última instância, à contenção do endividamento público.

Diante disso, e da já difícil situação fiscal da União e demais entes, as alterações promovidas na legislação pela EC nº 106/2020 e pela LC nº 173/2020 evidenciaram a clara intenção de **delimitar o regime extraordinário ao seu objeto e à duração da calamidade pública**. E, somente naquilo em que a urgência viesse a se mostrar incompatível com o regime regular. Ou seja, o procedimento, quando adotado, deve se mostrar como indispensável, uma forma de prevenir abusos e desvios na utilização das normas excepcionais.

Essa percepção encontra-se presente desde as primeiras providências, a exemplo das razões do voto dado na Medida Cautelar na ADI nº 6.357/DF. Ainda que tenham perdido o objeto⁴ em função da promulgação da EC 106, de 2020, reforçam o caráter excepcional das concessões e dispensas e sua convivência com o regime ordinário, *in verbis*:

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas

² Vide Raio X Combate à Covid-19: Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-covid-2019-v4>>. Mais informações: <https://www2.camara.leg.br/ig-orcamento/>

³ Não é escopo deste trabalho a análise demais questões tratadas na EC nº 106/2020 e na LC nº 173/2020 relacionadas ao regime extraordinário financeiro e de contratações, emissão de títulos, operações de crédito, garantias, transferências voluntárias, auxílio financeiro, etc..

⁴ O Supremo Tribunal Federal em 13/05/2020, por maioria, **referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto**, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Marco Aurélio, (que não referendava a medida cautelar deferida), e o Ministro Edson Fachin (que não extinguiu a ação).

Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

[...]

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

O **regime extraordinário** ficou desse modo constituído pelas regras temporárias e excepcionais inseridas pela EC nº 106/2020 e pela LC 173/2020, além do decreto legislativo. Esses novos comandos passaram a conviver com as normas permanentes (CF e LRF), que podem ser regulamentadas pelas LDOs de cada ente, desde que compatíveis. Diante da convivência de normas permanentes e transitórias, exige-se certo esforço interpretativo para que se possa harmonizar o conjunto das disposições, observada a hierarquia formal e material dos instrumentos, de forma a evitar contradições e extrair dos textos seu adequado significado.

Quadro 1 - Regime Fiscal Ordinário x Extraordinário

Regime Fiscal Ordinário		Regime Fiscal Extraordinário	
CF, LRF e LDO		EC nº 106/2020	LC nº 173/2020
CF	Regra de Ouro (art. 167, III), Teto (art. 107 ADCT), Exigências Aumento Despesas com Pessoal (art. 169, § 1º), Estimativa Impacto (art. 113 ADCT), etc.	Dispensas e afastamentos durante o período de calamidade (e proibições até 31/12/21)	
LRF	Geração de Despesas (arts. 16, 17), Despesas com Pessoal (art. 21 e ss), Redução de Receitas (art. 14), Limites, Cumprimento de Metas e Contingenciamento (arts. 4º, 9º), Calamidade Pública (art. 65), etc.		
LDOs	Normas que fixam diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos, vedações, adequação orçamentária e financeira de proposições	-	Vide art. 8º, § 3º

Fonte: CF/EC nº 106/2020, LC nº 173/2020. Elab. Conof/CD

Assinale-se, de antemão, que as exceções ao regime ordinário devem ser interpretadas de forma restritiva, observando-se que tiveram como evidente propósito específico remover obstáculos devidamente comprovados às ações emergenciais exigidas pela sociedade diante da calamidade. Os comandos da EC nº 106/2020 e da LC nº 173/2020 podem ser aplicados imediatamente, sem que se exija regulamentação.

A EC nº 106/2020 vincula a suspensão das regras fiscais à duração do estado de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional, especificamente em razão de emergência de

saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia (art. 1º). De outra parte, o novo art. 65 da LRF trata dessas dispensas (em parte ou na integralidade do território nacional) no sentido geral, diante de qualquer calamidade, desde que reconhecida pelo Congresso Nacional e nos termos do respectivo decreto legislativo.

A preocupação em limitar a vigência e os efeitos das medidas emergenciais à duração da pandemia é recorrente na EC e na LC. De acordo com a EC (art. 3º), a dispensa atinge apenas “as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração”, ou seja, não podem implicar despesa permanente (art. 3º). As disposições da LC nº 173/2020 harmonizam-se com esse mesmo propósito.

Quanto à **transparência e controle**, dispõe a EC nº 106/2020 que as despesas em programações orçamentárias devem ser identificadas e evidenciadas na avaliação bimestral e separadas nas contas presidenciais (art. 5º). Prevê ainda a possibilidade de sustação de medidas irregulares pelo CN (art. 9º). No mesmo sentido, a LC nº 173/2020 mantém todas as disposições da LRF relativas à transparência, controle e fiscalização (LRF, art. 65, § 2º). No Relatório de avaliação de receitas e despesas do 2º bimestre de 2020, o cumprimento da exigência restringe-se ao anexo XI, onde são listadas as medidas provisórias, os programas e os valores autorizados.

No âmbito de sua competência constitucional de fiscalizar e controlar os atos e gastos do Poder Executivo e, nos termos do art. 5º da EC 106, de 2020[1], deve o Legislativo não só acompanhar a execução orçamentária e financeira das ações específicas para enfrentamento da pandemia como também o impacto fiscal dessas medidas nas contas federais, cujas contas devem ser segregadas na avaliação anual das contas do governo[1].

[1]Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

I - constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e

II - ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

O art. 5º da EC 106, de 2020 estabelece que as despesas para enfrentamento da pandemia deverão ser especificadas e evidenciadas, apresentando-se, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido de execução dos gastos (§ 3º do art. 165 da Constituição).

O Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da LRF, a ocorrência do estado de calamidade pública, estabeleceu que a cada dois meses, a Comissão Mista instituída pelo Congresso Nacional realizará **audiência pública** com a presença do Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

Quanto ao destinatário, a EC nº 106/2020 aplica-se precipuamente à União. No entanto, por simetria (arts. 25 CF e 11 ADCT), suas determinações servem de princípio e matriz para os demais entes da federação. A LC nº 173/2020 é de observância obrigatória por todos os entes da federação⁵. Essa delimitação normativa da lei complementar é passível de regulação com normas específicas (inclusive pelas LDOs), desde que compatíveis.

As disposições da EC e da LC que tratam da aplicação de normas fiscais transitórias aplicáveis às proposições e atos relacionados a geração de despesas e à concessão/ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita convergem para o mesmo propósito, como será examinado nos itens seguintes.

⁵ Saliente-se que a Constituição (art. 163) reserva expressamente à lei complementar a competência material para dispor sobre finanças públicas, e que cabe à União (art. 24, CF) estabelecer normas gerais no âmbito direito financeiro. As matérias podem ser regulamentadas em cada ente pelas respectivas LDOs ou por outras espécies normativas infralegais.

O quadro seguinte mostra os pontos de convergência e a interação entre o regime extraordinário fiscal e transitório, nos termos da EC nº 106/2020 e da LC nº 173/2020, e as disposições permanentes da CF e da LRF.

Quadro 2 - Regime Fiscal Extraordinário na EC nº 106/20 x LC nº 173/20

Regime Fiscal Extraordinário		
Dispensas e afastamentos durante o período de calamidade (e proibições até 31/12/21)		
Emenda Constitucional EC nº 106/2020		Lei Complementar nº 173/2020 ⁽¹⁾
Destinatário	União (precipuamente).	União, Estados/DF e Municípios.
Pressuposto	Estado de calamidade pública nacional - pandemia (art. 1º). A urgência é incompatível com o regime regular (art. 1º).	Estado de calamidade pública (art. 65, § 1º LRF).
Vigência e Efeitos	Vigência e efeitos restritos duração da calamidade pública (arts. 1º e 3º). Não podem implicar despesa permanente (art. 3º).	Na ocorrência e enquanto perdurar o estado de calamidade (art. 65, LRF). As proibições do art. 8º da LC nº 173/2020 têm vigência até 31/12/2021.
Objeto	Atos necessários ao enfrentamento da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos (arts. 2º e 3º).	Atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas do decreto legislativo. Despesas não permanentes, limitadas ao período de pandemia (art. 65, §1º LRF, art. 8º, §§ 1º e 2º LC 173).
Transparência e Controle	As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade devem constar de programações orçamentárias específicas. Prestação de contas segregadas (art. 5º).	Não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização (art. 65, § 2º).

Fonte: CF, LRF, LC 173/2020. Elab. Conof/CD.
Obs. (1) No caso de estados/DF, vide ainda as determinações da LC159/2017.

III - RENÚNCIA DE RECEITA

Em condições normais, a regra para concessão (renovação) de renúncia de receita encontra-se no art. 14⁶ da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Exige-se em primeiro lugar a estimativa do impacto orçamentário financeiro da medida proposta. Além disso, requer a LRF que se comprove que a redução da receita é adequada e compatível com a ação fiscal planejada. Mais precisamente, deve o proponente demonstrar que a renúncia já foi considerada na receita estimada na Lei Orçamentária Anual - LOA. Isso significa que o impacto da aprovação da renúncia já se encontra absorvido nos limites fiscais e orçamentários (compatíveis com a meta fiscal). Se a renúncia não foi considerada na LOA, deve o proponente apresentar “compensação” fiscal do déficit, o que exige a elevação de outra receita (alíquota, base de cálculo) de modo que o conjunto dessas alterações (proposição + compensação) seja neutro do ponto de vista fiscal. As medidas de compensação devem ser aprovadas juntamente com a renúncia, mantendo-se o equilíbrio orçamentário e financeiro original.

O art. 3º da EC nº 106/2020 determina:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das **limitações legais** quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à **concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.** (grifo nosso)

⁶ Importante ressaltar que postergações ou parcelamentos de débitos, bem como concessões de caráter geral não são consideradas renúncias de receita.

O tema foi tratado da seguinte forma na LC nº173/2020:

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;

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)

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 incisos I e II do caput: (...)

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.

Observe-se que a EC, quanto aos requisitos para aumento de despesa (e renúncia de receita), afasta tão somente as limitações “legais”, pelo que se conclui que encontra-se mantido o art. 113 do ADCT, que tem aplicação autônoma:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Entende-se, desse modo, que a necessidade de estimativa do impacto das proposições e atos é autônoma, independe da “adequação” no sentido estrito, e encontra-se mantida no novo regime extraordinário. Ademais, não se vislumbra motivo para seu afastamento. A “estimativa” do impacto de uma proposição é um elemento técnico de grande importância para instruir as deliberações. Ainda que requeira algum esforço de ordem técnica por parte do proponente, a estimativa do impacto garante conhecimento mínimo e avaliação *a priori* do montante renunciado e das consequências práticas da medida em termos fiscais.

Diferente é o caso da necessidade de compensação da renúncia com o aumento de outra receita, aprovação que exige grande mobilização política e possibilidade de atraso nas deliberações, justificando-se assim essa dispensa, desde que limitada ao período da calamidade.

Observa-se que no art. 3º, inciso I, da EC, ao tratar do afastamento de exigências quanto à *geração de despesas*, não é citada a disposição do art. 16 da LRF que trata da estimativa do impacto.

Encontra-se mantida a necessidade de compensação da renúncia de receita quando a proposição tenha vigência ou efeitos fiscais que extrapolam o período da calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020. Neste caso, não podem se valer do regime fiscal extraordinário, que vai até 31/12/2020. Saliente-se, no entanto, que o Decreto Legislativo poderá sofrer alterações ao longo do exercício de 2020 e ser prorrogado.

Por fim, deve-se ressaltar que a LDO de cada ente poderá conter exigências adicionais cuja validade deve ser interpretada em consonância com a Constituição e com a legislação complementar.

Quadro 3 - Renúncia de Receita

Regime Fiscal Ordinário	Regime Fiscal Extraordinário	
Regras fiscais Permanentes	Emenda Constitucional EC nº 106/2020	Lei Complementar nº 173/2020 ⁽¹⁾
RENÚNCIA DE RECEITA - Requisitos (art 14 LRF).	Dispensa as limitações <i>legais</i> quanto à renúncia de receita desde que: 1) tenham propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas conseqüências; 2) vigência e efeitos restritos à sua duração (art 3º).	Afasta as condições e vedações previstas quanto à renúncia de receita (arts. 14), desde que o incentivo ou benefício sejam destinados ao combate à calamidade pública, na vigência do decreto . (LC art 3º; LRF, art. 65, § 1º).

Fonte: CF, LRF, LC 173/2020. Elab. Conof/CD.

⁽¹⁾ No caso de estados e DF, vide ainda as determinações da LC 159/2017.

IV - AUMENTO DE DESPESAS

As principais regras limitadoras do aumento da despesa pública de ordem constitucional são as seguintes: art. 107 ADCT/teto constitucional; art. 167, III/regra de ouro; art. 113 ADCT/estimativa do impacto de proposição que aumenta despesa obrigatória ou reduz receita; art. 169/ exigências para aumento de pessoal; art. 195, § 5º/identificação da fonte de custeio dos benefícios da seguridade social.

A EC nº 106/2020 **não afastou o teto constitucional** para as despesas primárias, dentro do pressuposto de que as despesas necessárias para o atendimento da calamidade e de seus efeitos podem ser abertas por créditos extraordinários (§ 3º, art. 167), que são excluídos do limite (ADCT, art. 107, § 6º, II). Assinale-se que é pressuposto à abertura de créditos extraordinários, além da relevância e urgência, sua imprevisibilidade.

Também **não foi afastada a vedação ao aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa** (art. 63 da CF), o que ocorre especialmente com projetos de lei destinado a pessoal e encargos sociais. Nem a exigência do art. 195, § 5º, que impede a **criação ou aumento de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total**, provavelmente por implicar, quase sempre, despesas obrigatórias de natureza continuada, disciplina mantida no regime extraordinário (vide item seguinte).

Durante a pandemia a perda de receita corrente é acompanhada do aumento da despesa corrente, o que dificulta o cumprimento da regra de ouro e também o atingimento dos resultados fiscais por meio do contingenciamento. Diante disso, o art. 4º da EC dispensou o cumprimento do art. 167, III da Constituição, no exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional.

Da mesma forma que se concluiu na análise dos requisitos para redução da receita, entende-se igualmente que está **mantida a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro de proposições e atos durante a calamidade pública**. Tal entendimento fica mais claro pelo disposto no art. 3º da LC nº 173/2020, onde se encontra citado apenas o afastamento do inciso II do art. 16 da LRF⁷, além do fato de o art. 113 do ADCT⁸ não ter sido afastado pela EC 106/2020 .

⁷ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - 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.

⁸ EC 95/2020: [Art. 113](#). A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A EC dispensa a observância do § 1º do art. 169 da Constituição Federal apenas quanto à contratação temporária (art. 2º). Não foi afastada a exigência de identificação da fonte de custeio (permanente) dos benefícios da seguridade social, o que se coaduna, como será visto, com o disposto na LC nº 173/2020 ao tratar das despesas obrigatórias de duração continuada.

Quanto à legislação complementar, as regras fiscais de contenção da despesa encontram-se definidas nos arts. 15, 16 e 17 da LRF. Dentre os requisitos, o art. 16, inciso I da LRF especifica a necessidade de **estimativa** do impacto orçamentário-financeiro; e também a necessidade do proponente declarar que esse impacto está respaldado pelas dotações da LOA e de seus créditos, além da compatibilidade da proposição com as disposições do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (art. 16,II).

Fica evidente, no caso das despesas, que se encontra mantida a necessidade de estimativa, que não se confunde com a “adequação” no sentido estrito, conforme as considerações feitas no item anterior (renúncia de receita). A ausência da estimativa impede que se verifique, do ponto de vista quantitativo, se o impacto da proposição foi considerado nos limites da receita estimada e da despesa fixada.

O art. 113 do ADCT, inserido pelo Novo Regime Fiscal, garantiu *status* constitucional à necessidade de estimativa do custo da legislação, seguindo a experiência do processo orçamentário norte-americano (*Budget Act*) que, desde 1974, exige tal instrução⁹ como forma de garantir que os membros congressuais tenham as informações necessárias sobre as consequências orçamentárias e fiscais (déficit e dívida pública) da aprovação da legislação, inclusive quando repercute nos demais entes da federação.

De acordo com a LRF, em se tratando de despesas correntes obrigatórias de caráter continuado, não basta a simples previsão orçamentária. Exige-se a compensação desse impacto (art. 17), devendo o efeito financeiro ser compensado pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Essas medidas de compensação devem ser apreciadas de forma concomitante com a proposição.

Sobre o aumento de despesas no regime fiscal extraordinário o art. 3º da EC nº 106/2020 determina:

Art. 3º **Desde que não impliquem despesa permanente**, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das **limitações legais** quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à **concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita**. (grifo nosso)

Na LC nº173/2020 o assunto foi tratado da seguinte forma:

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;

A LC nº 173/2020 promoveu alterações no art. 65 da LRF que ampliam, durante a calamidade pública, o rol de regras fiscais que podem ser afastadas. Na versão anterior a LRF suspendia, durante a calamidade, apenas os prazos e as medidas de recondução das despesas com pessoal e da dívida ao

⁹A análise do impacto da legislação (*cost*) que tramita no Legislativo é feita pela agência orçamentária (*Congressional Budget Office*).

limite, além de dispensar o cumprimento das metas fiscais e o contingenciamento. A nova lei complementar amplia esse rol para desobrigar o cumprimento das condições e vedações relacionadas à renúncia da receita e à geração de despesas, afastando ainda as condições e restrições atinentes a outras variáveis fiscais (operações de crédito, garantias, transferências voluntárias, etc.), as quais não são objeto desta análise.

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)

"Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias 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.

§ 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:

(...)

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.

Por fim, deve-se ressaltar que a LDO de cada ente poderá conter exigências adicionais cuja validade deve ser interpretada em consonância com a Constituição e com a legislação complementar.

Quadro 4 - Aumento de Despesas¹⁰

Dispensas e afastamentos durante o período de calamidade			
Regime Fiscal Ordinário		Regime Fiscal Extraordinário	
Regras Fiscais Permanentes		EC nº 106/2020	LC nº 173/2020 ⁽¹⁾
CF	REGRA DE OURO. Limite montante OC ao montante DK (art. 167, III).	Regra afastada, no exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional. (art. 4º).	-
	TETO. Limite despesa primária (art. 107 ADCT).	Limite mantido (EC nº 95 exclui créditos extraordinários do teto).	-
	ESTIMATIVA DO IMPACTO DE PROPOSIÇÃO. Aumento de despesa obrigatória ou redução da receita (art. 113 ADCT).	Não afastada. A EC dispensou apenas as limitações "legais".	Mantida a necessidade de estimativa. Art. 3º, I.
LRF	AUMENTO DE DESPESA EM GERAL. Exigência de dotação prévia suficiente e compatibilidade com PPA/LDO (arts. 15, 16 e 17).	Dispensa as limitações <i>legais</i> quanto à geração de despesa desde que: 1) não impliquem despesa permanente; 2) tenham propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências; e, 3) tenham vigência e efeitos restritos à sua duração (art. 3º).	Afasta as condições e vedações previstas quanto à geração de despesa (arts. 16 e 17), desde que destinadas ao combate da calamidade pública, na vigência do decreto (não permanente). (LC art. 3º, LRF, art. 65, § 1º).
	METAS FISCAIS E CONTINGENCIAMENTO (arts. 4º, 9º).	-	Dispensado (altera art. 65, II LRF).
	VINCULAÇÃO APÓS FINAL DO EXERCÍCIO (§ único do art. 8º alterado LC 173/20).	-	Exigência afastada, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública (altera art. 65, §1º, II da LRF).
	CALAMIDADE PÚBLICA. Dispensa limites, condições e restrições durante calamidade pública, cf. decreto legislativo (arts 65 - alterado - LC 173/2020).	-	A LC 103/20 promoveu alterações no art. 65 da LRF - art. 65 (durante a calamidade), ampliando as hipóteses de dispensas e afastamentos, nos termos do decreto legislativo.
LDOs	Normas que fixam diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos, vedações, adequação orçamentária e financeira de proposições.	-	A LDO e a LOA poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações, desde que seus efeitos sejam implementados após 31/12/2021, vedada retroatividade. (Art. 8º, § 3º).

Fonte: CF, LRF, LC 173/2020. Elab. Conof.

Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

A redação do art. 3º da EC é iniciada de forma peremptória: “Desde que não impliquem despesa permanente”, uma forma de enfatizar esse relevante pressuposto para a dispensa das limitações fiscais de ordem legal (LRF). A preocupação em relação às despesas obrigatórias justifica-se diante do fato de que, se aprovada a legislação, fica criado o vínculo obrigacional para o estado, tornando-se ineficaz a constrição orçamentária para impedir o fato gerador da despesa (rigidez orçamentária) e o conseqüente aumento do endividamento, se não orçada e adimplida.

O conceito de “despesa permanente” se aproxima daquele correspondente às despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da LRF, qual seja, 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.”

As despesas beneficiadas pelo regime extraordinário devem ter vigência e efeitos restritos à duração da calamidade, o que reitera preocupação do legislador em não propagar ou perpetuar o impacto fiscal advindo das medidas extraordinárias.

¹⁰ Vide exigências específicas para despesas obrigatórias e despesas com pessoal e encargos sociais.

Despesas permanentes, portanto, nos termos da EC nº 106/2020, não podem ser abrangidas pelo regime fiscal extraordinário, devendo se submeter às normas regulares da LRF. Observe-se que a LC nº 173/2020 delimita a dispensa das regras fiscais às despesas voltadas à calamidade pública, *enquanto perdurar a situação* (art. 65, § 1º LRF).

A LC nº 173/2020, no entanto, vai além, na medida em que estabelece proibições e medidas restritivas adicionais, até 31/12/2021, para o aumento e expansão das despesas obrigatórias em geral, com destaque para aquelas relativas a pessoal (que serão tratadas no capítulo seguinte), nos seguintes termos:

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 proibidos¹¹, 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. **(grifo nosso)**

§ 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. **(grifo nosso)**

Deve-se assinalar que o decreto legislativo da calamidade pública (art. 65) tem vigência até 31/12/2020, enquanto que as proibições alcançam 31/12/2021.

O inciso VII do art. 8º proíbe a criação de (novas) despesas obrigatórias de caráter continuado. As exceções à aplicação deste inciso contidas nos parágrafos 1º e 2º parecem redundantes ou auto-referentes. O § 1º determina que a proibição não se aplica às medidas de combate a calamidades cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. Ocorre que o art. 3º da EC determina que as dispensas somente são permitidas se não implicarem despesa permanente, com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ou seja, à vigência do decreto legislativo (até 31/dez/2020, se não for renovado).

O § 2º, por sua vez, afasta a proibição do inciso VII em tela, **caso haja prévia compensação**, também permanente, o que já corresponde à regra do art. 17 da LRF. Assinale-se que a exigência de compensação é um poderoso freio à vontade política de expandir despesas obrigatórias, porque de difícil satisfação.

¹¹Nos Estados/DF e Municípios deve-se verificar ainda a incidência das disposições da LC nº 159/2017.

A novidade do texto da LC nº 173/2020 foi o tratamento dado para o caso de falta de implementação da prévia compensação (art. 8º, § 2º, inc. II), afirmando-se que a lei ou o ato (não compensado) será *ineficaz* enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

O ordenamento até então, nos termos do art. 15 da LRF, aponta para a nulidade do ato:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Ainda que o disposto no inciso II do § 2º do art. 8º possa ser explicado como uma tentativa de reduzir danos (adiando-se a despesa), na eventualidade de aprovação de despesa obrigatória sem compensação (o que não é incomum), existe o risco de o mecanismo vir a ser utilizado como válvula de escape para driblar de forma definitiva a compensação que nunca será feita. A possibilidade de permitir a aprovação de proposições com cláusula suspensiva (expressa ou tácita), ao invés de considerá-las pura e simplesmente inadequadas, pode favorecer o crescimento do gasto legislado pendente de compensação futura, aumentando o risco do fato consumado.

O mesmo dispositivo assinala que a ineficácia da lei ou do ato, enquanto não providenciada a compensação, será efetuada sem prejuízo de eventual ADIN, já que o devido processo legislativo não foi respeitado, o que pode levar à declaração de inconstitucionalidade ou a ilegalidade, com possível modulação dos efeitos. Observando-se, nesse sentido, que, de acordo com o art. 21 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, “a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas”.

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.

Quadro 5 - Despesas Obrigatórias¹²

Regime Fiscal Ordinário		Regime Fiscal Extraordinário	
Regras Fiscais Permanentes		EC nº 106/2020	LC nº 173/2020
			(Insere proibições específicas, exclusivamente para as DOCC, até 31/12/2021)
CF	NOVOS BENEFÍCIOS A SEGURIDADE SOCIAL. Exige fonte de custeio para novos benefícios (art. 195, § 5º).	Não alterada.	-
	AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL. Exigências (art. 169, §1º).	Alterada. Vide item sobre pessoal (contratação temporária).	-
LRF	AUMENTO DE DESPESA OBRIGATÓRIA DE DURAÇÃO CONTINUADA - DOCC. Exigência de compensação (art. 17 LRF).	Não podem implicar despesa permanente. Vigência e efeitos restritos à duração da calamidade pública (arts. 1º e 3º).	Proíbe a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (exceto se houver compensação permanente) (art. 8, VII, 2º)
			Impede reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação (art. 8, VIII).
			Eficácia condicionada: se não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício (art. 8º, §1º e §2º)

Fonte: CF, LRF, LC 173/2020. Elab. Conof/CD.

⁽¹⁾ No caso de estados e DF, vide ainda as determinações da LC159/2017.

V - AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL

As despesas com pessoal e encargos sociais representam um dos principais itens da despesa primária da União, razão pela qual são objeto de disposições especiais. Em sua grande maioria tratam-se de despesas obrigatórias de caráter continuado, aplicando-se adicionalmente, nesse caso, as disposições examinadas no item anterior (DOCC).

Quanto ao regime aplicável às despesas com pessoal durante a calamidade pública, a menção feita no art. 2º da EC 106 afasta as exigências art. 169, § 1º **tão somente quando destinadas à contratação temporária de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição** (processo simplificado contratação, em caráter temporário e emergencial, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público). À exceção desta contratação, os requisitos do art. 169, § 1º (prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO¹³) permanecem válidos para as demais contratações. Também se manteve, como visto, a vedação ao aumento de despesas pelo Legislativo nos projetos de iniciativa privativa do Presidente da República - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

¹² Vide exigências gerais para o aumento de despesas e as exigências específicas para despesas com pessoal e encargos sociais.

¹³ A LDO da União remete as autorizações específicas para anexo específico da LOA (vide art. 99 da Lei 13.898/19 - LDO 2020).

servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, § 1º, "a" e "c" CF).

A LC nº 173/2020 estabeleceu várias disposições atinentes a gastos com pessoal. Os arts. 7º e 8º, respectivamente, promovem mudanças: a) de forma definitiva no texto da LRF, alterando-se os arts. 21 (despesas com pessoal no final de mandato) e 65 (calamidade pública); b) de forma provisória, prevendo uma série de proibições e limitações à expansão dos gastos com pessoal até 31/12/2021.

As alterações do art. 21 impõem limites ao aumento de pessoal de forma escalonada, prevendo parcelas que extrapolam o mandato do titular do Poder ou órgão que tenha cargo eletivo.

"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; e

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)

As alterações promovidas no art. 65 atendem à quaisquer situações de calamidade, e não apenas à pandemia. Mas, delimitadas ao caso concreto, aplicam-se de forma provisória, nos termos do decreto legislativo e enquanto perdurar a situação. O § 1º amplia o rol de regras dispensadas nessa situação.

"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 incisos 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)

Observe-se que, em condições normais, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, ficam acionadas as vedações do art. 22 da LRF, e, se a despesa *total* ultrapassar os limites máximos deve-se adotar as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. Ocorre que essas disposições ficam afastadas durante a calamidade pública (art. 65, I LRF).

Diante disso, a LC nº 173/20 insere proibições específicas, válidas até 31/12/2021, para despesas com pessoal (aumentos, criação de cargos, benefícios, concursos, reajustes, progressões, etc.), com algumas exceções adstritas ao período de calamidade pública.

As vedações previstas no art. 8º destinam-se aos responsáveis pelos atos relacionados às ações aí contempladas. Por analogia ao disposto no art. 21 da LRF (alterado pelo art. 3º da LC nº 173/2020), **a responsabilização alcança os atos de aprovação, edição e sanção**, seja a cargo do Chefe do Poder Executivo, Presidente e demais membros da Mesa ou de órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados. Esclarece ainda o novo § 2º do art. 21 que "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."

As proibições do art. 8º 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.

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.

(...)

§ 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.

A proibição à concessão de aumentos e benefícios de que tratam os incisos I e VI não se aplica quando os mesmos decorrem de sentença judicial transitada em julgado. A exigência do trânsito em julgado impede a concessão de aumento ou benefício com base em decisão ou acórdão judicial quando ainda existe a possibilidade de recurso por parte da administração.

Também não se aplica a vedação quando os atos refletem determinação legal anterior à calamidade, o que preserva a segurança jurídica. Diante disso, as promoções e progressões já previstas em legislação anterior continuam sendo possíveis, o que é um dos principais fatores do

crescimento vegetativo da folha. No entanto, pelo inciso IX, o tempo decorrido durante a calamidade pública não pode contar como período aquisitivo necessário à 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.

As proibições impedem que as despesas continuem crescendo com a concessão de novos reajustes. No caso da União, em especial, os reajustes já não estavam autorizados pela LDO 2020, além do que a existência de teto para as despesas primárias previsto na Emenda Constitucional nº 95 (Novo Regime Fiscal) dificulta a expansão dessas despesas. Assim, reajustes concedidos de forma parcelada continuarão a ser implementados e as progressões continuarão a ocorrer. Vale lembrar ainda que a licença-prêmio e a aquisição de anuênios já foram extintos pela legislação federal.

Quanto à abrangência da regra exceptiva (atos que refletem determinação legal anterior), devem ser melhor examinados os casos de ajustes de conduta já homologados pela Justiça, que tem natureza jurídica de ato jurídico perfeito

O requisito de que a determinação legal deva ser “anterior à calamidade pública” (declarada em 20/03/2020) é aspecto controverso quanto à sua aplicação aos casos concretos. Se aplicado, aumentos de DOCC decorrentes de lei ou medida provisória a partir daquela data, sem a devida compensação, ficariam suspensos até 31/12/21, voltando a produzir efeitos no início de 2022, sem retroatividade.

O § 3º do art. 8º da LC nº 173/2020 impede que a LDO e a LOA contenham dispositivos e autorizações que eliminem ou mitiguem as vedações no período a que se refere, proibindo-se qualquer cláusula de retroatividade. Previne-se, assim, tentativas de se valer da legislação ordinária (LDO de cada ente da federação) para ir além da mera regulamentação de aspectos particulares do regime extraordinário fiscal, o que somente é possível se consonante com a EC nº 106/2020 e com a Lei Complementar nº 173/2020, nessa ordem. Qualquer regulamentação não pode resultar em afastamento ou contradição com a matéria tratada na CF e na lei complementar.

Os profissionais de saúde e assistência social não foram submetidos à restrição do inciso VI.

Observar que a contratação de pessoal temporário na área da saúde e assistência não se sujeita às proibições permanentes.

Se a contratação for permanente, é necessário observar o rito do artigo 169, § 1º, da CF e assim como as vedações do art. 8 da LC nº 173/2020. Para contratação de pessoal não há ressalva de decisão judicial.

A LC 173/20 promoveu alterações no art. 21 da LRF, ampliando-se as restrições quanto à concessão de aumentos no final de mandato, inclusive quando escalonados. Abrange os atos (proposições e atos executivos) de aprovação, edição ou sanção.

Quadro 6 - Despesas com Pessoal ¹⁴

Regime Fiscal Ordinário		Regime Fiscal Extraordinário	
Regras Fiscais Permanentes		EC nº 106/2020	LC nº 173/2020 ⁽¹⁾ (Insere proibições específicas, exclusivamente para despesas com pessoal até 31/12/2021)
CF	AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL. Exigências. (art. 169, § 1º).	Dispensa apenas para contratação temporária art. 37, IX da CF (art. 2º).	-
LRF	AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL. MEDIDAS DE RECONDUÇÃO AOS LIMITES. PROIBIÇÕES E VEDAÇÕES. - (arts. 22 e 23 LRF)	-	Independentemente do atingimento do limite prudencial/máximo de despesas com pessoal, a LC 173/20 insere proibições específicas, até 31/12/2021 , para despesas com pessoal. Veda aumentos, criação de cargos, benefícios, concursos, reajustes, progressões, etc.), com algumas exceções. Aplica-se aos atos de aprovação, edição e sanção (art. 21 LRF). (arts. 3º e 8º LC).
	AUMENTO DESPESAS COM PESSOAL EM FINAL DE MANDATO (arts. 21 LRF alterado).	-	Alterações no art. 21 da LRF, ampliando-se as restrições quanto à concessão de aumentos no final de mandato, inclusive quando escalonados . Abrange os atos (proposições e atos executivos) de aprovação, edição ou sanção ,

Fonte: CF, LRF, LC 173/2020. Elab. Conof

Obs. (1) No caso de estados e DF, vide ainda as determinações da LC159/2017.

VI – CONCLUSÕES

- 1) As disposições de ordem fiscal e financeira foram mitigadas diante da calamidade pública (pandemia), sob determinadas condições. As novas disposições encontram-se na EC nº 106/2020 que “estabeleceu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações” e na LC nº 173/2020, que criou o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus”.
- 2) Esta Nota analisou as alterações atinentes ao aumento da despesa pública ou à redução da receita.
- 3) As regras fiscais extraordinárias devem ser interpretadas de forma harmônica com as existentes (regime ordinário). As normas transitórias desobrigam algumas exigências de ordem fiscal durante o período de calamidade pública. Mas também estabelecem proibições e vedações autônomas (8º da LC 173/2020).
- 4) A EC nº 106/2020 aplica-se precipuamente à União, mas suas determinações servem de diretriz e princípio (arts. 25 CF e 11 ADCT) aos demais entes da federação. A LC nº 173/2020 é de observância obrigatória por todos os entes da federação.
- 5) A emenda constitucional e a lei complementar limitam as dispensas ao período da calamidade pública nacional fixado (Decreto Legislativo nº 6, de 2020, até 31/dez/2020).

¹⁴ Vide exigências gerais para o aumento de despesas e as exigências específicas para despesas obrigatórias.

Afastam-se exigências e limitações legais quanto à geração de despesa e renúncia de receita, com efeito restrito à calamidade pública; os atos de gestão orçamentária e financeira deverão ser apenas os necessários ao atendimento de despesas voltadas ao cumprimento do decreto (art. 65, § 1º, inciso III e § 2º, inciso I, alínea “b”).

- 6) A EC nº 106/2020 trata do estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia; na LC nº 173/2020, parte das alterações promovidas restringem-se à pandemia da Covid-19 (art. 8º), e outra trata de alterações permanentes do art. 65 da LRF, aplicáveis em quaisquer hipóteses de calamidade pública.
- 7) Ambas as normas convergem no sentido de que as dispensas das limitações legais beneficiam apenas as proposições e atos com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas; aplicam-se somente quando a urgência for incompatível com regime regular.
- 8) A disposição (constitucional) do art. 113 do ADCT, que exige “estimativa” do impacto orçamentário-financeiro das proposições que criam ou alteram despesa obrigatória ou renúncia de receita não foi afastada pela EC 106. A dispensa refere-se apenas à adequação e compatibilidade no sentido estrito (identificação dos recursos).
- 9) Também não foram afastadas as seguintes restrições constitucionais: art. 107 ADCT, que estabelece o teto constitucional; art. 195, § 5º, que impede a criação ou aumento de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total; art. 63, que veda o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Presidente da República; e o art. 169, que trata das exigências para aumento de pessoal, exceto quanto à contratação prevista no inciso IX do caput do art. 37 da CF. Tratando-se de normas que estabelecem exceções, a EC nº 106/2020 deve ser interpretada restritivamente, afastando-se tão somente os dispositivos constitucionais expressamente citados.
- 10) A dispensa das limitações legais quanto à concessão ou à ampliação de renúncias de receita, nos termos da EC nº 106/2020 e da LC nº 173/2020 não beneficia proposições que concedam benefícios para além do período da calamidade.
- 11) As proibições do art. 8º da LC nº 173/2020 refletem preocupação de limitar temporalmente as despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia e, ao mesmo tempo, não ampliar as demais despesas obrigatórias (especialmente pessoal) até 31/12/2021.
- 12) As dispensas do regime extraordinário não beneficiam despesas obrigatórias de duração continuada, cuja aprovação somente pode se dar mediante a devida compensação. Mesmo quando voltadas ao combate à pandemia.
- 13) As limitações e proibições quanto ao aumento de pessoal ou de despesas obrigatórias (art. 3º e art. 8º da LC nº 173/2020) destinam-se aos responsáveis pelos atos relacionados às ações vedadas. Essa responsabilização **alcança os atos de aprovação, edição e sanção**, seja a cargo do Chefe do Poder Executivo, Presidente e demais membros da Mesa ou de órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF/CD

Wagner Primo Figueiredo Júnior - Diretor (*)

(*) Consultores Designados para elaboração da Nota: Eugênio Greggianin; Graciano R. Mendes; Márcia R. Moura; Ricardo A. Volpe; Sérgio T. Sambosuke.

QUADRO-SÍNTESE: Controle de proposições legislativas e atos durante a pandemia			
Regime Fiscal Ordinário (Regras fiscais permanentes)	Regime Fiscal Extraordinário		
	Dispensas e afastamentos durante o período de calamidade (e proibições até 31/12/21)		
	Emenda Constitucional EC nº 106/2020		Lei Complementar nº 173/2020 ⁽¹⁾
	Destinatário	União (precipuamente).	União, Estados/DF e Municípios.
	Pressuposto	Estado de calamidade pública nacional - pandemia (art. 1º). Urgência incompatível com regime regular (art. 1º).	Estado de calamidade pública (art. 65, § 1º LRF). Decreto Legislativo.
	Vigência e Efeitos	Vigência e efeitos restritos à duração da calamidade pública. Vedado despesa permanente (arts. 1º e 3º).	Enquanto perdurar o estado de calamidade (art. 65, LRF). Proibições art. 8º da LC nº 173/2020 até 31/12/2021.
	Objeto	Atos necessários ao enfrentamento da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos (arts. 2º e 3º).	Atos necessários ao atendimento do decreto legislativo. Despesas não permanentes (art. 65, §1º LRF, art. 8º, §§ 1º e 2º LC 173).
Transparência e Controle	Segregação. Programações orçamentárias específicas. Prestação de contas segregadas (art. 5º).	Não afasta as disposições da LRF relativas a transparência, controle e fiscalização (art. 65, § 2º).	
CF	REGRA DE OURO (art. 167, III).	Regra afastada, no exercício financeiro da calamidade. (art. 4º).	-
	TETO (art. 107 ADCT).	Limite mantido (EC nº 95 exclui créditos extraordinários do teto).	-
	AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL. Exigências. (art. 169, § 1º).	Dispensa apenas para contratação temporária art. 37, IX da CF (art. 2º).	-
	ESTIMATIVA DO IMPACTO DE PROPOSIÇÃO. (art. 113 ADCT).	Não afastada. A EC dispensou apenas as limitações "legais".	Mantida a necessidade de estimativa. Art. 3º, I.
LRF (e alterações da LC 173/20)	RENÚNCIA DE RECEITA. Requisitos (art. 14).	Dispensa limitações legais se: a) propósito de enfrentar a calamidade ; b) vigência e efeitos restritos à sua duração (art. 3º).	Afasta condições e vedações quanto à renúncia de receita (arts. 14), se destinada à calamidade pública. (art. 3º; LRF, art. 65, § 1º).
	AUMENTO DE DESPESA EM GERAL. Geração de Despesas. Exigências (arts 15, 16 e 17).	Dispensa desde que: a) não impliquem despesa permanente; b) propósito exclusivo de enfrentar a calamidade ; e, c) vigência e efeitos restritos à sua duração (art. 3º).	Afasta condições e vedações quanto à geração de despesa (arts. 16 e 17), se destinadas a calamidade pública, na vigência do decreto (não permanente). (art. 3º, LRF, art. 65, § 1º).
	AUMENTO DE DESPESA OBRIGATÓRIA DE DURAÇÃO CONTINUADA - DOCC. Exigência de compensação (art. 17 LRF).	Não podem implicar despesa permanente. Vigência e efeitos restritos à duração da calamidade pública (arts. 1º e 3º).	Proíbe a criação de DOCC (exceto compensação permanente) (art. 8, VII, 2º) Impede reajuste acima da inflação (art. 8, VIII). Eficácia condicionada: à prévia compensação (art. 8º, §1º e §2º)
	METAS FISCAIS E CONTINGENCIAMENTO (arts. 4º, 9º).	-	Dispensado (altera art. 65, II LRF).
	VINCULAÇÃO APÓS FINAL DO EXERCÍCIO (§ único do art. 8º).	-	Exigência afastada, se destinados ao combate à calamidade pública (altera art. 65, §1º, II da LRF).
	AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL. MEDIDAS DE RECONDUÇÃO AOS LIMITES. (arts. 22 e 23 LRF).	-	Proibições até 31/12/2021. Veda aumentos, criação de cargos, benefícios, concursos, reajustes, progressões, etc.), com algumas exceções. Abrange os atos (proposições e atos executivos) de aprovação, edição ou sanção.(art. 21 LRF). (arts. 3º e 8º LC).
	AUMENTO DESPESAS COM PESSOAL EM FINAL DE MANDATO (arts. 21 LRF alterado).	-	Restrições a aumentos no final de mandato, inclusive escalonados. Abrange os atos (proposições e atos executivos) de aprovação, edição ou sanção (arts 3º e 8º).
	CALAMIDADE PÚBLICA. Dispensa limites, condições e restrições pessoal, dívida, OC, garantia, nos termos do decreto legislativo. (arts 65).	-	Altera art. 65 da LRF (durante a calamidade), ampliando as hipóteses de dispensas e afastamentos, nos termos do decreto legislativo. (art. 3º).
LDOS	DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS. .	-	A LDO e a LOA poderão conter dispositivos e autorizações sobre as vedações, desde que efeitos sejam implementados após 31/12/2021, vedada retroatividade. (Art. 8º, § 3º).

Fonte: CF, LRF, LC 173/2020. Elab. Conó/CD.

Obs. (1) No caso de estados/DF, vide ainda as determinações da LC159/2017.