

PROTOCOLO Nº: 90281/21
ORIGEM: MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO IGUAÇU
INTERESSADO: JOSE AROLDO MALVESTIO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 207/21

Consulta. Aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado previstas em programa municipal anterior à promulgação da Lei Complementar 173/2020. Pela impossibilidade, salvo hipóteses excepcionais previstas nos §1º e §2º do artigo 8º.

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de São Pedro do Iguaçu relativo à aplicação de dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020 em que se questiona nos seguintes termos: *Face ao disposto no artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 173/2020, é permitido aos Municípios alterar programas criados antes da edição da citada Lei, ainda que tal alteração promova o aumento de despesas de caráter obrigatório?*

Os autos encontram-se instruídos com o parecer da procuradoria jurídica do município, manifestando pela legalidade de alteração de programas criados antes da edição da Lei Complementar nº 173/2020, ainda que a alteração promova o aumento de despesas de caráter obrigatório, por entender que o dispositivo legal é taxativo ao vedar a criação de despesa de caráter continuado (peça nº 04).

Por meio da Instrução nº 2279/2021 (peça nº 13), a Coordenadoria de Gestão Municipal respondeu no sentido da impossibilidade de alteração de programas criados antes da edição da Lei Complementar nº 173/2020 que resulte no aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, pois encontra óbice no artigo 8º, inciso VII da referida lei, razão pela qual somente pode ser implementada caso presente alguma das hipóteses excepcionais contidas nos seus parágrafos 1º e 2º.

É, em síntese, o relatório.

As questões objetivas foram formuladas em tese por autoridade competente para o manejo do procedimento de Consulta, versa sobre dúvida quanto a aplicação de dispositivo legal e encontra-se instruído com parecer jurídico, nos termos dos artigos 311 e 312 do Regimento Interno, razão pela qual não há óbice para a sua resposta.

No mérito, como bem assentado pela unidade técnica, a LC nº 173/2020 tem como uma de suas finalidades o contingenciamento dos gastos públicos, buscando de um lado o fortalecimento financeiro dos entes federados frente às dificuldades impostas pela pandemia, e, de outro lado, o estabelecimento

de proibições e restrições voltadas à disciplina fiscal e à contenção de despesas, capazes de garantir o equilíbrio das contas em período pandêmico.

Nesse passo, tratando-se de medidas eminentemente fiscais, as disposições previstas na LC nº 173/2020 devem ser entendidas à luz dos conceitos já estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo art. 17 conceitua como *obrigatória de caráter continuado 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*.

No caso vertente, a alteração de programas que implique no aumento de despesas de caráter obrigatório, ainda que criados antes da promulgação da lei, esbarra no que prevê os incisos VII e VIII do artigo 8º da LC nº 173/2020:

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;

[...]

§ 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. (Grifou-se)

Com efeito, dá leitura dos dispositivos transcritos, pode-se inferir que novas despesas obrigatórias de caráter continuado (criadas após a edição da lei) – em regra estão vedadas (conforme art. 8º, inciso VII), ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º que excetua aquelas que vierem a ser realizadas no combate à pandemia e cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração e as criadas mediante prévia compensação decorrente de aumento de receita ou redução de despesa, desde que observados os incisos I e II do mesmo parágrafo.

Nessa exata medida, o disposto no inciso VII c/c os §1º e §2º do artigo 8º previu hipótese excepcional em que se admite a criação de despesa obrigatória de caráter continuado: *i)* quando destinada ao combate da calamidade pública, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração; *ii)* quando haja prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa

observado que as medidas de compensação devem ser permanentes e em caso de não implementação, a lei ou ato será ineficaz.

Em outras palavras, como bem assentou a unidade instrutiva, em que pese o dispositivo legal se refira tão somente ao termo “criar” despesa obrigatória de caráter continuado, trata-se de expressão de conteúdo amplo que também compreende o “aumento”, considerando que este é elemento intrínseco e indissociável da criação da despesa, haja vista que uma vez criada a despesa pública pela administração, se estará invariavelmente diante da majoração de gastos públicos.

De outro lado, as despesas obrigatórias de caráter continuado preexistentes à edição da lei têm seu reajuste limitado a variação do IPCA, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal, conforme art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 173/2020.

Mais uma vez, como acertadamente pontuou a unidade técnica, ainda que se adote o entendimento defendido pela assessoria jurídica do consulente no sentido de que a Lei Complementar vedou a “criação”, mas não o “aumento” da despesa obrigatória de caráter continuado, passaria a incidir o inciso VIII do artigo 8º, o qual veda a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, que nada mais é do que o “aumento” dessa despesa, razão pela qual, por qualquer ângulo que se examine a questão, a presente consulta deve ser respondida negativamente.

Seguindo essa lógica, tal entendimento pode ser sustentado sob a perspectiva finalística da norma, cujo objetivo primordial consiste em impedir, de maneira temporária, a elevação da despesa em todos os entes federativos, de modo a assegurar o direcionamento de recursos às ações de enfrentamento da pandemia, como decidiu o Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020¹.

Colaciona-se, nesse sentido, precedentes consultivos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC e do Mato Grosso do Sul – TCE/MS:

“1. A proibição de que trata o inciso VIII, do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, no sentido de até 31 de dezembro de 2021 a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia (Covid-19) estarem impedidos de adotar medidas que impliquem reajuste de despesas obrigatórias 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 art. 7º da Constituição Federal, se aplica a toda e qualquer despesa obrigatória de caráter continuado preexistentes à edição da Lei Complementar nº 173/2020, observado o que dispõe o art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

(...)

3. A possibilidade de aplicação do disposto no § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 (prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de

¹ Supremo Tribunal Federal, ADI 6.525, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 15/03/2021, publicação em 23/03/2021.

despesa), restringe-se apenas à hipótese de criação de nova despesa obrigatória de caráter continuado mencionada no inciso VII, não se aplicando ao reajuste da despesa obrigatória preexistente de que trata o inciso VIII do mesmo artigo.

4. O critério de verificação do reajustamento da despesa obrigatória, limitada à variação do IPCA, dos Estados e Municípios sujeitos ao regime fiscal da Lei Complementar nº 173/2020, deve ser dar pelo mesmo critério da EC 95/2016, ou seja, pela verificação da variação do somatório das despesas obrigatórias, e não pela variação individual de cada item de despesa” (grifou-se)

(Processo n.: @CON 21/00111730. Decisão n.: 471/2021. Ata n.: 24/2021 Data da sessão n.: 07/07/2021 - Ordinária – Virtual. Relator: HERNEUS DE NADAL).

CONSULTA – LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 173/2020 – PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19) – [...]. CONCEITO DE DESPESA OBRIGATÓRIA –LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL –VEDAÇÃO DE REAJUSTE DE DESPESA OBRIGATÓRIA ACIMA DA VARIAÇÃO DA INFLAÇÃO MEDIDA PELO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO (IPCA)

[...]

PERGUNTA e.1: Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?

RESPOSTA: Nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

PERGUNTA e.2: A vedação incide sobre as relações contratuais já firmadas pelos Poderes e Instituições? Ou seja, se há contrato vigente com previsão de índice de reajuste superior ao IPCA, o contrato terá de ser revisto/alterado ou o índice então firmado fica mantido?

RESPOSTA: As proibições são aplicáveis às relações contratuais já estabelecidas, com limitação do reajuste ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, como exceção dos contratos relativos à contratação de mão de obra, sobre os quais deverá ser preservado o salário-mínimo devido a cada trabalhador. Ressalta - se que a alteração já foi efetivada pela própria lei complementar, envolvendo apenas a suspensão temporária de reajustes baseados no índice mencionado (grifou-se).

(Processo n. TC/6978/2020. Relator: Conselheiro Ronaldo Chadid. Data do julgamento: 06/08/2020. Publicado no DO n. 2553: 07/08/2020).

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas, presentes os requisitos do procedimento de Consulta, **acompanha o opinativo da unidade técnica, nos termos da resposta contida na Instrução nº 2279/2021 (peça nº 11).**

Curitiba, 30 de setembro de 2021.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas