



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Secretaria do Tesouro Nacional  
Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais  
Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios  
Coordenação de Programas de Ajuste e Acompanhamento Fiscal de Estados e Municípios  
Gerência de Análise e Acompanhamento das Despesas dos Entes Subnacionais

Nota Técnica SEI nº 9156/2021/ME

**Assunto: Possíveis violações à Lei Complementar nº 173, de 2020, relativamente à despesa com pessoal.**

## ANÁLISE

1. A pandemia causada pelo “Novo Coronavírus” (Covid-19) exigiu da União e dos entes subnacionais ações coordenadas para o seu enfrentamento, de forma que medidas tomadas individualmente não ensejassem conflitos que pudessem comprometer os seus objetivos.
2. Para atender a essa exigência bem como propiciar aos entes subnacionais os recursos necessários para o enfrentamento da pandemia, foi proposto Projeto de Lei Complementar, cujos principais pontos consistiram:
  - a. na suspensão do pagamento das dívidas contratadas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
  - b. na reestruturação de operações de crédito interno e externo junto a instituições financeiras e multilaterais de crédito;
  - c. na entrega de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de financiar as ações de enfrentamento da Covid-19, no valor de R\$ 60 bilhões; e
  - d. no afastamento de algumas das condições exigidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como a necessidade de medidas de compensação para aumentos de despesas ou renúncia de receitas, quando oriundos de atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento do Programa resultante de Projeto de Lei em questão.
3. Ato contínuo, a lei aprovada resultante, a Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus”, e trouxe, portanto, as inovações acima descritas.
4. Não obstante, pela necessidade de evitar que o espaço fiscal criado para enfrentamento da pandemia permitisse o agravamento de crises fiscais nos entes subnacionais por meio do aumento de despesas obrigatórias, especialmente com pagamento de remunerações e salários, a LC nº 173, de 2020, estabeleceu uma série de proibições aos entes públicos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, relacionadas a atos e medidas que impliquem aumento de despesa.
5. Primeiramente, foi alterado o art. 21 da LC nº 101, de 2000, para que passassem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos cento e oitenta dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.

6. Além disso, tendo em vista o fato de que o aumento dos gastos no presente terá de ser compensado no futuro, foi aprovada também a limitação do crescimento dos gastos com pessoal, bem como à criação de novas despesas obrigatórias, até 31 de dezembro de 2021.

7. Isso implicou, por exemplo, a vedação de reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos servidores públicos, bem como a contratação de pessoal, exceto para repor cargos vagos, até o final de 2021. Também foram proibidas medidas que resultassem em aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação, salvo nos casos de aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19. O artigo que trata das hipóteses objeto de restrição segue abaixo transcrito:

“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;

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;

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.”

8. Possível reflexo da referida Lei Complementar, os Estados e Municípios encerraram o ano de 2020 com cerca de R\$ 83 bilhões em caixa, o dobro em relação ao ano anterior e o maior valor da série histórica disponível.

9. Contudo, em pesquisa efetuada na internet pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foram observadas várias notícias sobre possíveis indícios de violação das restrições contidas na LC nº 173, de 2020, bem como Leis locais aprovadas que violariam tais regras. No anexo a esta Nota Técnica, são apresentados os resultados do levantamento realizado.

10. Dentre as leis aprovadas, projetos em discussão e atos de gestão, destacam-se as seguintes medidas:

- a. Reajuste do salário de prefeitos e vereadores;
- b. Nomeação de servidores públicos com menos de 180 dias para o término de mandato eletivo;
- c. Alteração da estrutura administrativa de órgão (com criação de cargos);
- d. Autorização para a contratação temporária de servidores (não exclusivamente ligados à área da saúde);
- e. Reajuste de salários dos servidores públicos como um todo, ou para categorias ou cargos específicos;

- f. Autorização para criação de Empresa Pública;
- g. Revisão anual da remuneração dos servidores públicos (data-base);
- h. Incorporação de gratificação aos vencimentos de servidores públicos;

11. A título de exemplo, têm-se a cidade de São Paulo, que aprovou, em dezembro de 2020, lei que elevou a remuneração do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Secretários Municipais, a partir de 2022. Na mesma linha, Manaus e o Estado de Amazonas aprovaram dispositivos legais que estabeleceram, respectivamente, a aumento da remuneração do Prefeito e dos Vereadores e a criação de cargos em comissão na Assembleia Legislativa. As cidades de Curitiba, Salvador, Fortaleza e Campo Grande também elevaram a remuneração dos chefes do Poder Executivo local, enquanto Cuiabá, Fortaleza e Natal elevaram a remuneração dos integrantes do Poder Legislativo local.

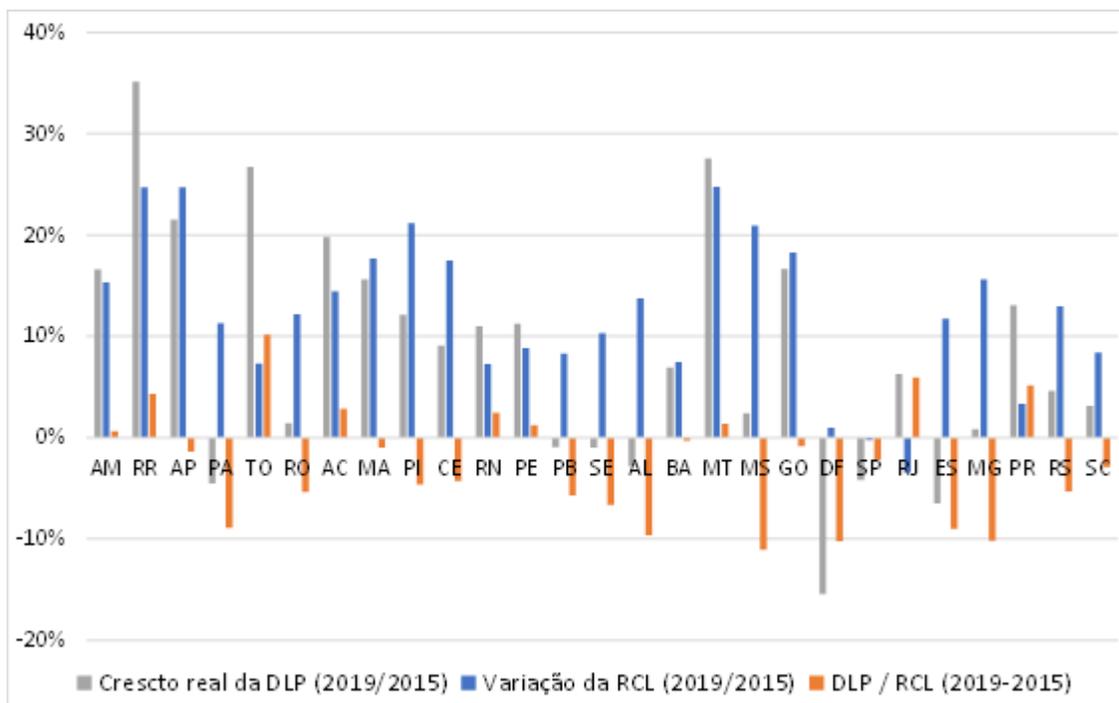
12. Outros entes subnacionais que aprovaram ou discutem projetos para elevação da remuneração de cargos eletivos e Secretários incluem Rodrigues Alves (AC), Serra Preta (BA), Caetitê (BA), Morro do Chapéu (BA), Anguera (BA), Guarapari (ES), Cariacica (ES), Almirante Tamandaré (PR), Niterói (RJ), Belford Roxo (RJ), Mossoró (RN), Natal (RN), Joinville (SC) e Araguaína.

13. Leis aprovadas, ou projetos de leis em discussão tratando de reajustes a servidores públicos incluem as cidades de Goiânia (GO), São Lourenço (MG), Salinas (MG), Divinópolis (MG), São Joaquim e Bicas (MG), Governador Valadares (MG), Belo Horizonte (MG), Picos (PI), Curitiba (PR), Niterói (RJ), Boa Vista (RR), Joinville (SC), Campo Alegre (SC), Caçador (SC), Itabaiana (SE), Palmas (TO), Araguaína (TO) e os estados da Paraíba e de Santa Catarina.

14. Em relação aos casos levantados, cumpre ressaltar que não constituem lista exaustiva, podendo haver outras ocorrências no âmbito dos Estados, Distrito Federal ou Municípios. Além disso, cumpre destacar que a LC nº 101, de 2000, em seu art. 69, dispõe que “*O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar (...)*”.

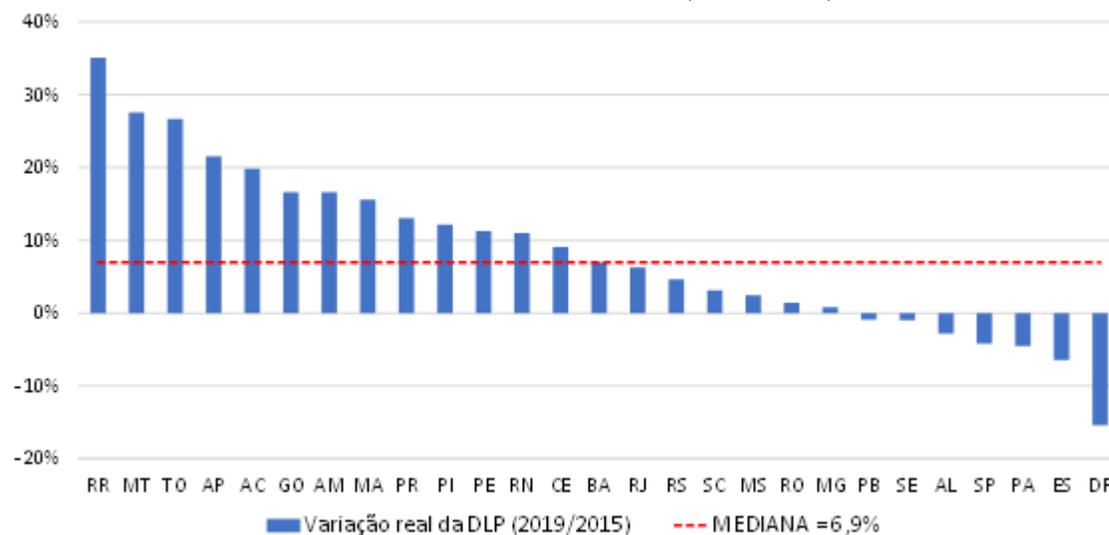
15. De acordo com os dados do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), houve, entre os anos de 2015 e 2019, elevado crescimento real da despesa líquida com pessoal (DLP) na maior parte dos Estados (vinte no total). Não obstante o elevado crescimento real da Receita Corrente Líquida (RCL) no referido período ter compensado, em parte, essa evolução, em um terço dos Estados houve deterioração na relação DLP / RCL, o que levanta questionamentos para possíveis desdobramentos futuros nessa relação em caso de frustração de receitas, conjugada com a manutenção da elevação generalizada das despesas com pessoal por parte dos entes subnacionais, conforme Gráficos 1 e 2 abaixo.

### **Gráfico 1: Despesa Líquida com Pessoal (DLP) e Receita Corrente Líquida (RCL) por ente**



Fonte: PAF (elaboração: COREM). Valores atualizados pelo IPCA-IBGE

## Gráfico 2. Crescimento Real da DLP nos Estados (2019/2015)



Fonte: PAF (elaboração COREM). Valores atualizados pelo IPCA-IBGE

## RECOMENDAÇÃO

16. Diante dos fatos acima colocados, bem como do Anexo I desta Nota Técnica, advoga-se pela necessidade de verificação da fidedignidade das informações prestadas nas notícias veiculadas em órgão de imprensa de mídia digital, bem como o seu possível enquadramento nas hipóteses objeto de vedação pelas LC's nº 101, de 2000, e nº 173, de 2020. Dessa forma, indicamos a remessa da informação constante desta Nota e anexo aos Órgão competentes, salvo melhor juízo, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), para tomada das providências cabíveis.

Encaminhe-se à AGU e à CGU.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO FUNCHAL

Secretário do Tesouro Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Funchal, Secretário(a) do Tesouro Nacional**, em 01/03/2021, às 22:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **13994837** e o código CRC **68D7F55B**.

Referência: Processo nº 17944.100639/2021-70.

SEI nº 13994837