

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: MUNICÍPIO DE CANAVIEIRAS**

**PROCESSO Nº 05916e20**

**PARECER Nº 00703-20 (F.L.Q.)**

COVID-19. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE PESSOAL DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. CÔMPUTO NA DESPESA COM PESSOAL. SUSPENSÃO DO PRAZO DE RECONDUÇÃO DO LIMITE PRUDENCIAL E DAS MEDIDAS PREVISTAS NOS §§ 3º E 4º, DO ART. 169, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 65, DA LRF.

As contratações temporárias de pessoal realizadas a fim de combater os efeitos da pandemia entram no computo do índice de pessoal do ente contratante e é objeto de prestação de contas a esta Corte de Contas, devendo ser lançada, em razão da precariedade do vínculo, a princípio, no elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado, conforme orientação da Portaria Interministerial nº 163/2001.

Isto porque, no que toca às despesas com pessoal, a flexibilidade na aplicação das normas fiscais que regem a matéria está atrelada única e exclusivamente à suspensão temporária da contagem do prazo de recondução do limite prudencial previsto no art. 23, da LRF e das medidas obrigatórias dispostas nos §§ 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal. Não há até o momento da confecção deste opinativo, nenhuma norma ou decisão judicial que autorize a exclusão destas despesas da regra disciplinada no art. 18, da LRF.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE CANAVIEIRAS**, Sr. Clovis Roberto Almeida de Souza, por meio de expediente endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 05916e20, diante da pandemia mundial decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em razão da contaminação humana do COVID-19, que, por força da sua fácil contaminação e propagação, encontra-se atualmente na

fase de “disseminação comunitária”, requer orientações quanto aos seguintes questionamentos:

“(…)

Assim, consultamos a esse respeitoso Tribunal de Contas do nosso Estado, no sentido de ESCLARECIMENTOS QUANDO A POSSIBILIDADE DE SER EXCLUIDA DO COMPUTO DO ÍNDICE DE PESSOAL, AS CONTRATAÇÕES DE PROFISSIONAIS DIRETAMENTE LIGADOS AO COMBATE DO COVID-19.

Uma segunda dúvida é quanto aos profissionais do setor educacional, em especial os contratos e cargos em comissão que, nesse período de interrupção de aula, continuam na folha de pagamento, mas, em sua grande maioria, sem exercer suas atividades. Os mantivemos na folha por entender que seria uma medida para que não houvesse um impacto financeiro negativo nesse momento tao difícil que estamos enfrentando. Assim, CONSULTO A POSSIBILIDADE DE HAVER UMA COMPENSAÇÃO NO ÍNDICE DE PESSOAL, O PAGAMENTO DOS MESMOS.”(destaques no original).

Pois bem; inicialmente, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado, em especial, sobre medidas efetivas a serem tomadas pelo Gestor no que se refere às despesas com pessoal atinentes ao Município de Canavieiras, no período da pandemia relacionada ao COVID-19.**

**As orientações gerais traçadas neste opinativo possuem o condão de elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que regem a matéria, principalmente aquelas afetas à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, assim como dos entendimentos jurisprudenciais que atualmente estão surgindo diante do cenário de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.**

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, **na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.**

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que é de conhecimento geral a situação delicada e preocupante que o mundo todo está vivendo em face da rápida disseminação e

contaminação propagada pelo coronavírus no corpo humano, ante o elevado número de doentes e mortes contabilizadas até o momento.

Em face deste cenário calamitoso, as autoridades internacionais e nacionais vêm adotando medidas urgentes ao combate do temido COVID-19, com a veiculação e publicação de inúmeros atos normativos a fim de regulamentar as relações jurídicas neste contexto de pandemia.

Nesta esteira, o Congresso Nacional, atendendo a solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, reconheceu, para fins do quanto disposto no art. 65, da LRF, o estado de calamidade pública por conta da pandemia do novo coronavírus, conforme redação do art. 1º, do Decreto n. 06/2020:

“Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.”

No âmbito do Estado da Bahia, o Governador, após aprovação na Assembleia Legislativa, publicou o Decreto nº 19.626/2020, a fim de declarar o estado de calamidade pública em todo o território baiano, também em virtude dos efeitos provocados pelo COVID-19.

Seguindo os exemplos anteriormente citados, muitos Municípios com fulcro também nos prejuízos advindos da crise instalada pelo coronavírus, obtiveram da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia o reconhecimento do estado de calamidade pública, ficando autorizados, nesta senda, a utilizarem os instrumentos legais específicos disponibilizados no ordenamento jurídico pátrio a auxiliarem o Gestor Público na adoção de medidas necessárias ao enfrentamento da situação excepcional.

Dentre eles, cite-se o art. 65, da LRF, que se relaciona diretamente com a dúvida suscitada pelo Consulente.

Com efeito, o Legislador Infraconstitucional, em razão do surgimento de condições supervenientes, absolutamente imprevisíveis, que afetam radicalmente a execução do orçamento planejado e que, pela gravidade dos seus efeitos, implicam no comprometimento substancial da capacidade de resposta do ente público diante da situação (conceito de calamidade pública extraído do art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 7257/2010), previu expressamente no bojo da LRF, um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida consolidada, bem como, o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.

É o que dispõe o art. 65:

“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.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.”(grifo aditado)

Depreende-se da leitura do artigo destacado acima, que, quanto às despesas com pessoal, a flexibilidade na aplicação das normas fiscais que regem a matéria, está atrelada única e exclusivamente à suspensão temporária da contagem do prazo de recondução do limite prudencial previsto no art. 23, da LRF e das medidas obrigatórias dispostas nos §§ 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal.

De acordo com a citada norma, alcançado o limite prudencial de despesas com pessoal, compete ao gestor público eliminar nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro, o percentual excedente, sob pena de serem suspensos imediatamente “todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites” (dicção do art. 169, §2º, da CF/88, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98).

Dispõe ainda o §3º, do art. 23, da LRF que:

“Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I- receber transferências voluntárias;

II- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.”

Estabelece ainda que o §4º, do supra citado artigo, que “as restrições do §3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.”.

No intuito de orientar o Administrador Público no cumprimento dos limites legalmente fixados, a Constituição Federal, no art. 169, §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º traça as seguintes diretrizes:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.”.

Ou seja, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, o Gestor, com relação àquelas despesas com pessoal contraídas exclusivamente para a cobertura de programas e ações voltadas ao combate da pandemia provocada pelo COVID-19 e seus reflexos, não estaria obrigado a obedecer o prazo de recondução estabelecido pelo legislador e as medidas dispostas nos §§ 3º, 4º, do art. 169, da CF. Na prática, é como se os prazos fossem “congelados” pelo tempo em que persistir a situação.

Neste sentido, orientou o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por intermédio de documento intitulado “O que pode ser feito pelo gestor público”, disponibilizado no seu site oficial:

“(…)

### 3. Gestão Fiscal

3.1. Quais as consequências para os municípios em decorrência da aprovação pela Alesc do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 01.4/2020, que declara estado de calamidade pública no Estado de Santa Catarina?

A Assembleia Legislativa do Estado aprovou, no dia 20 de março de 2020, o Decreto Legislativo 18.332 (DOESC nº 21.228, de 24 de março de 2020), que declara estado de calamidade pública em Santa Catarina, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

A aprovação do decreto legislativo gera efeitos para todos os municípios do território catarinense, ensejando a aplicação do disposto no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000). Diante disso, enquanto durarem os efeitos do decreto de calamidade pública:

I - Os municípios estão dispensados do atingimento dos resultados fiscais fixados pelas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como de proceder à limitação de empenho prevista no artigo 9º da Lei Complementar n. 101/2000.

II - Está suspensa a contagem de prazo para recondução ao limite máximo de despesas com pessoal, previsto no artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000, para os municípios que extrapolaram ou vierem a extrapolar o referido limite.

III - Estão suspensas as sanções previstas nos Parágrafos 3º e 4º do artigo 23 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, aos municípios que tenham extrapolado o limite máximo com despesas de pessoal antes da vigência ou enquanto durarem os efeitos do decreto de calamidade pública, e que não venham a cumprir as regras de recondução das despesas de pessoal aos referidos limites, ainda que o descumprimento venha a ocorrer no primeiro quadrimestre do ano corrente (no qual seria aplicável a regra do último ano de mandato). As sanções suspensas consistem em: a) vedação ao recebimento de transferências voluntárias; b) vedação à obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente; e c) vedação à contratação de operações de crédito.

IV - Estão suspensas a contagem de prazo e as sanções decorrentes do eventual descumprimento do limite máximo da dívida consolidada, previsto no artigo 31 da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

Cumpra registrar que a flexibilização das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal frente ao estado de calamidade pública não autoriza abusos decorrentes da realização de despesas não relacionadas ao atendimento emergencial de combate à pandemia provocada pelo coronavírus. Os eventuais abusos decorrentes da utilização desse instrumento jurídico/orçamentário serão avaliados posteriormente pelo TCE/SC, podendo ensejar a aplicação das penalidades cabíveis à espécie.

O Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, sobre a temática ora em análise, emitiu a Nota Técnica 01/2020, estabelecendo no “item 2” as seguintes diretrizes:

#### “2 – LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que o ente que ultrapassar o limite da despesa com pessoal (arts. 19/20 da LRF) deverá adotar as medidas necessárias para que o percentual excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre.

No entanto, o ente que tiver reconhecido o estado de calamidade pública na forma prevista em lei (art. 65, I, LRF), e enquanto perdurar essa situação, terá suspensa a contagem desse prazo, permitindo que o gestor público possa adotar todas as medidas necessárias de enfrentamento à crise instalada.

O inciso II do art. 65 ainda estabelece que, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, os entes ficam dispensados do cumprimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho, nos termos que prevê o art. 9º da LRF.

Importante ressaltar que, atender necessidades públicas imprevistas, urgentes e relevantes, como é o caso do momento em que o país vive, não importa em agir de forma fiscalmente irresponsável, comprometendo a boa gestão das finanças públicas, uma vez que a legislação vigente já contempla instrumentos que permitem conduzir a atividade financeira dos entes de forma a acolher essas intercorrências.”.

Findo o prazo, a obrigação automaticamente será restabelecida, devendo o Gestor estar atento às suas finanças a fim de alcançar o equilíbrio das contas públicas, sem prejuízo, contudo, de uma eventual aplicação do art. 66, da LRF, se for o caso.

Disciplina o art. 66, da LRF que o prazo estipulado no citado art. 23 será flexibilizado na hipótese de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, *in verbis*:

“Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.”.

Deve atentar-se o Gestor para o fato de que mesmo na hipótese do *caput*, do art. 66, serão obrigatórias as medidas previstas no aludido art. 22, da LRF, que não possuem a regalia do prazo duplicado.

Ademais, o fato de o legislador autorizar a suspensão temporária da contagem dos prazos de ajuste para controle da despesa total com pessoal não implica no afastamento da regra disposta no art. 18, da LRF, que, necessariamente, deve ser observada pelo Gestor, inclusive durante o estado de calamidade.

Dizendo de outro modo, todas as despesas relacionadas com a contratação de pessoal durante o período de calamidade, bem como os gastos com pessoal regularmente contraídos pela Administração (a exemplo do pagamento dos vencimentos dos professores) **devem ser devidamente contabilizados, não havendo até o momento da confecção deste opinativo, nenhuma norma ou decisão judicial que autorize a exclusão de qualquer despesa a tal título da regra disciplinada no art. 18, da LRF.**

Aqui, convém destacar, que a decisão cautelar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6357, ao afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19, enquanto perdurar a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública, resultou na flexibilização temporária apenas dos arts. 14, 16, 17 e 24, da LRF.



Não havendo, portanto, qualquer relação com o art. 18, da LRF, que dispõe sobre a contabilização dos gastos com pessoal.

Desta forma, as contratações temporárias de pessoal realizadas a fim de combater os efeitos da pandemia **entram no computo do índice de pessoal do ente contratante** e é objeto de prestação de contas a esta Corte de Contas, devendo ser lançada, em razão da precariedade do vínculo, a princípio, no elemento de despesa "04 – Contratação por Tempo Determinado", conforme orientação da Portaria Interministerial nº 163/2001.

É o parecer.

Salvador, 27 de abril de 2020

**Flávia Lima de Queiroz**

**Chefe da DACJ**