

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA DO RAMALHO

PROCESSO Nº 12160e21

PARECER Nº 01111-21

EMENTA: LEI COMPLEMENTAR 178/2021 INSTITUI REGIME TEMPORÁRIO DE ENQUADRAMENTO.

1) O art.15, da LC 178/21 concedeu um prazo de 10 anos para reenquadramento do Executivo ao limite estabelecido pelo art. 20 da LRF, com redução do excedente em 10% a cada ano, a partir do exercício de 2023. Assim, a referida Lei Complementar, em verdade, previu uma concessão de um regime temporário de enquadramento.

2) Considerando o quanto estabelecido na Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME, a suspensão das contagens dos prazos e das disposições do art.23, da LRF, como dito acima, somente se aplica aos Municípios que tiverem excedido o limite da despesa com pessoal no final do exercício de 2021.

3) No que se refere à aplicação de multa ao Município que ultrapassar o índice de pessoal no final do exercício de 2021, caberá ao Conselheiro Relator a análise do seu cabimento ou não, ao analisar o caso concreto.

Trata-se de consulta formulada pelo Controlador Geral do Município de Serra do Ramalho, Sr. Leonilton Cardoso Oliveira, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 12160e21, através da qual questiona-nos:

“A) Se o Município ultrapassou o índice de pessoal em 2020, como será a análise do TCM em 2021 caso ultrapasse novamente? Considerando que o parágrafo 3º do artigo 15,LC 178/2021 suspendeu as contagens de prazos previstas no artigo 23 da LRF.

B) Considerando que o TCM veem aplicando multas de 30% dos vencimentos anuais dos gestores em caso de ultrapassar o índice de pessoal, como ficará essa análise por parte do Tribunal de Contas uma vez que a Lei Federal está ampliando os prazos de recondução?”

Inicialmente, importante registrar que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto delineado pela Prefeitura Municipal de Serra do Ramalho

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feitas tais considerações, no presente contexto provocado pela pandemia que assola a economia de grande parte dos países do mundo, o Brasil editou uma sucessão de textos legislativos para que os entes federados pudessem enfrentar este cenário imprevisível.

Assim, diante desta situação inesperada, dentre tantas outras normas, foi publicada a Lei Complementar nº 178/2021, em janeiro de 2021, a qual instituiu um novo regime de recuperação fiscal.

A LC nº 178/2021 estabelece um Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

No seu Capítulo IV, intitulado “DAS MEDIDAS DE REFORÇO À RESPONSABILIDADE FISCAL”, o seu art.15 estabeleceu um regime especial para eliminação, em dez anos, a partir do exercício de 2023, do excedente da despesa com pessoal apurado ao final do exercício de 2021:

“Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,

deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.”

Faz-se pertinente informarmos que o Ministério da Economia (ME) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) já se posicionaram sobre a presente Lei Complementar. Sendo, portanto, pertinente, trazermos aqui as orientações dos mesmos sobre a matéria.

Assim, o Ministério da Economia emitiu a Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME tratando acerca das mudanças trazidas pela referida LC nº 178/2021, tecendo as seguintes considerações a respeito do aludido art.15:

“6. Em relação a esses dispositivos, destacamos inicialmente a suspensão das contagens de prazo e das disposições do art. 23 da LRF, no exercício de 2021. Assim, os Poderes ou órgãos dos entes da Federação não seriam obrigados a adotar medidas para a redução da despesa com pessoal nesse exercício, não sendo aplicadas, nesse caso, as restrições previstas no § 3º do art. 23.

7. Cabe salientar que a análise para fins de ingresso no regime especial de recondução aos limites da despesa total com pessoal, previsto no art. 15 da Lei Complementar no 178/2021, terá como base a despesa apurada ao final do exercício. Ou seja, no último quadrimestre ou semestre de 2021, o cálculo da despesa total com pessoal deverá observar integralmente as regras estabelecidas para apuração dessa despesa.

8. Assim, o excedente apurado ao final do exercício de 2021, calculado como percentual da RCL apurada também ao final do mesmo período, deverá ser reduzido em no mínimo 10% em cada exercício a partir do exercício de 2023, de forma que, ao final de 2032, cada Poder ou órgão esteja enquadrado nos limites estabelecidos no art. 20 da LRF. Cabe ressaltar que a verificação da redução ocorrerá no último quadrimestre/semestre de cada ano.

9. Recomenda-se que os entes tenham controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação às receitas temporárias, de forma a evitar que a redução verificada em um exercício seja decorrente somente do aumento da RCL e não se sustente nos exercícios seguintes.

10. Caso a redução de 10% não tenha sido observada ao final do exercício, e seja realizada no primeiro ou no segundo quadrimestre do exercício seguinte, as restrições do §3º do art. 23 da LRF serão suspensas a partir da constatação da redução. Por outro lado, nos casos em que o Poder ou órgão se enquadrar no limite antes do prazo de 10 anos estabelecido pela Lei, estes passarão a observar, no momento do enquadramento, as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da LRF.

11. Importante ressaltar que o disposto no artigo 15 não se aplica aos Poderes ou órgãos que não estiverem com o limite da despesa com pessoal excedido ao final do exercício de 2021. Esses continuam observando as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da LRF.

12. O §1º do art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 estabelece, ainda, que a inobservância do disposto no caput do art. 15 sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da LRF. Em relação a esse ponto, observamos que a LRF foi alterada para que essas restrições sejam aplicadas ao Poder ou Órgão que estiver descumprindo os limites.

13. Adicionalmente, entende-se que as medidas estabelecidas no art. 22 da LRF não foram suspensas nem flexibilizadas. Dessa forma, o Poder ou órgão que apresente excesso em qualquer momento, inclusive nos quadrimestres de 2021, devem observar as vedações previstas nesse dispositivo, permanecendo dessa forma até o retorno ao limite prudencial.

14. Tendo em vista que o art. 15 da Lei Complementar no 178/2021 concedeu prazo de dez anos para a eliminação do excedente da despesa com pessoal apurado em 2021, entendemos que este é o momento para a adoção das regras padronizadas para apuração da despesa total com pessoal. Nesse tocante, a STN e os tribunais de contas vêm promovendo discussões, desde 2018, no âmbito do Acordo de Cooperação – ACT nº 01/2018, visando à harmonização de conceitos e procedimentos de gestão fiscal, incluindo os tratados nesta nota técnica.

15. Além das regras estabelecidas no art. 15, as medidas de reforço à responsabilidade fiscal da Lei Complementar nº 178/2021, contaram com as alterações promovidas na Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF pelo art.16. Esses dispositivos explicitaram regras sobre o cômputo da despesa com pessoal que, até então, eram objeto de diferentes interpretações entre os órgãos responsáveis pela apuração e fiscalização do cumprimento dos limites.”

Já a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) também se posicionou a respeito da mencionada Lei, em sua página de notícias do seu site oficial, orientando os gestores municipais que “estejam atentos para o disposto no art. 15 da Lei Complementar 178/2021, que concedeu, para os Poderes e órgãos que estiverem acima do limite no final do exercício de 2021 um prazo de 10 anos para reenquadramento, com redução do excedente em 10% a cada ano, a partir do exercício de 2023. O §3º da LC 178 também suspendeu, para o exercício de 2021, a aplicação dos prazos de

reenquadramento previstos no art. 23 da LRF, no que denominou de um regime temporário de enquadramento.”

Vale salientar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) também já se posicionou sobre as alterações trazidas pela aludida Lei Complementar. Consoante página de notícias do seu site oficial, o TCE-RN decidiu, em 27/05, em julgamento na sessão do Pleno, adequar os cálculos de despesa de pessoal à mudanças provocadas pela Emenda Constitucional 109/2021 e pela Lei Complementar 178/2021.

Cumprir destacar que o ilustre Conselheiro do TCE-RN, Tarcísio Costa, naquela oportunidade, defendeu que os efeitos da decisão passassem a contar a partir de janeiro de 2021, sem incidir nos números relativos a 2020, consoante podemos depreender da notícia abaixo transcrita:

O Tribunal de Contas do Estado (TCE-RN) decidiu nesta quinta-feira (27/05), em julgamento na sessão do Pleno, adequar os cálculos de despesa de pessoal às mudanças provocadas pela Emenda Constitucional 109/2021 e pela Lei Complementar 178/2021. A decisão alcança as despesas de pessoal do Estado, incluindo os poderes, e dos municípios.

Com o novo entendimento, os cálculos com despesas de pessoal devem incluir os valores relativos ao imposto de renda dos servidores públicos retido na fonte e as suas contribuições previdenciárias, assim como os gastos com pensionistas, e incluir os gastos com aposentados e pensionistas dos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas na soma dos limites de despesa com pessoal de cada órgão. No caso dos poderes e órgãos autônomos, há um prazo de 10 anos para a inclusão, contados a partir de 2023.

A decisão do TCE é relativa a uma consulta formulada pelo Ministério Público de Contas e relatada na sessão do Pleno desta quinta-feira pelo presidente do TCE, conselheiro Paulo Roberto Alves. O voto do presidente foi acatado por unanimidade. Dessa forma, foram revisadas decisões anteriores, relativas a quatro consultas, cujos entendimentos seguiam as normas vigentes no período anterior à Emenda Constitucional 109/2021 e à Lei Complementar 178/2021.

As mudanças na Constituição implementadas pela Emenda 109/2021 fazem com que a apuração da despesa total com pessoal observe a remuneração mensal bruta dos servidores, sem qualquer dedução ou retenção. A norma coloca como única exceção os descontos do chamado abate-teto, que atinge remunerações acima do teto do funcionalismo público. Até então, os descontos de Imposto de Renda na fonte não faziam parte do cálculo de despesa com pessoal, como também os descontos das contribuições dos servidores para as aposentadorias. Gastos com pensionistas também passaram a ser expressamente incluídos nas despesas de pessoal a partir da Emenda Constitucional.

Outra alteração recente na legislação veio com a Lei Complementar 178, de janeiro deste ano. Com a alteração, os poderes e órgãos autônomos devem incluir nos cálculos das suas despesas com pessoal os gastos com servidores inativos, ou seja, aposentados e pensionistas, mesmo que o pagamento dessas despesas

seja realizado pelo Executivo. Até então, esses gastos faziam parte do cômputo das despesas do Executivo. **Em relação a essa mudança, a lei criou um regime de readaptação. Os poderes e órgãos autônomos terão 10 anos, contados a partir de 2023, para se adequarem.**

O conselheiro Tarcísio Costa sugeriu, como modulação, que os efeitos da decisão passem a contar a partir de janeiro de 2021, sem incidir nos números relativos a 2020. A proposta também foi acatada por unanimidade. (<https://www.tce.mn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4070#gsc.tab=0>)

Importante ressaltar, também, que se encontra em tramitação no Supremo Tribunal Federal a ADI 6930 ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) contra a Lei Complementar (LC) 178/2021.

Segundo a página de notícias do site oficial do STF, tais entidades estão alegando que os estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal ficarão proibidos de realizarem concursos públicos para reposições de cargos vagos, efetivos ou vitalícios.

A AMB e a Conamp argumentam ainda que as mudanças comprometerão a autonomia administrativa e financeira dos Ministérios Públicos estaduais. Uma das mudanças promoveu a inclusão, dentre as medidas do Plano de Recuperação Fiscal, da gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo. De acordo com as entidades, outra mudança, a apuração da despesa com pessoal com base na remuneração bruta do servidor, sem qualquer redução ou retenção, viola os princípios constitucionais da proporcionalidade e da segurança jurídica.

Todavia, a aludida ADI 6930 ainda se encontra pendente de julgamento pelo Supremo, até a presente data deste opinativo.

Retornando à análise do art.15, da Lei Complementar nº 178/2021, considerando as ponderações feitas pelo Ministério da Economia (ME), houve a suspensão por esse dispositivo das contagens dos prazos e do quanto previsto pelo art.23, da LRF, **no exercício de 2021**. Desta forma, os Poderes ou órgãos dos entes da Federação não seriam obrigados a adotar as medidas para a redução da despesa com pessoal nesse exercício, não sendo aplicadas as restrições previstas no §3º, do art.23, que abaixo transcrevemos:

“§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

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

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

Faz-se pertinente frisar outra importante orientação do ME, através da aludida Nota Técnica, qual seja o fato de que a análise para que haja o ingresso no citado Regime Especial de Recondução aos limites de despesa total com pessoal, estabelecido pelo art.15 da Lei Complementar nº 178/2021, terá como base a despesa apurada no final do exercício de 2021.

Desta forma, o excedente calculado no final do exercício de 2021 deverá ser reduzido em no mínimo 10% em cada exercício a partir do exercício de 2023, de forma que, ao final de 2032, cada Poder ou órgão esteja cumprindo os limites determinados pelo art.20 da LRF.

Assim, por exemplo, se uma Prefeitura, em 31/12/2021, realizou despesa com pessoal no equivalente a 64% da Receita Corrente Líquida (RCL), este Município deverá reduzir, a partir de 2023, 10% a cada ano, até retornar, no último quadrimestre de 2032, ao limite de 54% da RCL. Cabe ressaltar que a verificação da redução ocorrerá no último quadrimestre/semestre de cada ano.

Outro ponto que merece ser destacado é que, segundo entendimento do Ministério da Economia, através da aludida Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, se a redução de 10% não for cumprida ao final do exercício, sendo efetuada no primeiro ou no segundo quadrimestre do exercício seguinte, as restrições do §3º do art. 23 da LRF serão suspensas **a partir da constatação da redução**. Por outro lado, nos casos em que o Poder ou órgão se enquadrar no limite antes do prazo de 10 anos estabelecido pela Lei,

estes passarão a observar, no momento do enquadramento, as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da LRF.

Desta sorte, o art.15, da LC 178/21 concedeu um prazo de 10 anos para reenquadramento do Executivo ao limite de 54%, previsto pelo art.20 , da LRF, com redução do excedente em 10% a cada ano, a partir do exercício de 2023. Assim, a **referida Lei Complementar, em verdade, previu uma concessão de um regime temporário de enquadramento.**

Importante registrar que o art.15, da LC 178/21 não se aplica aos Poderes ou Órgãos que não tiverem excedido o limite da despesa com pessoal no final do exercício de 2021. Esses devem continuar obedecendo as contagens dos prazos e disposições do art.23, da LRF.

Passando a responder ao primeiro questionamento, cumpre ressaltar que, conforme pontuado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante a aludida Nota Técnica, “ para fins de ingresso no regime especial de recondução aos limites da despesa total com pessoal, previsto no art. 15 da Lei Complementar no 178/2021, **terá como base a despesa apurada ao final do exercício. Ou seja, no último quadrimestre ou semestre de 2021, o cálculo da despesa total com pessoal deverá observar integralmente as regras estabelecidas para apuração dessa despesa.**”

O Ministério da Economia entende, assim, que, para que o Município seja contemplado pelo Regime Temporário de Enquadramento, **deverá ser considerada a despesa calculada ao final do exercício de 2021.**

Reforçando essa tese, a Lei Complementar 178/21, em seu art.15 dispõe que o “Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal **ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar** estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,”.

O Município que ultrapassou o índice de pessoal em 2020 não resta contemplado pela previsão do art.15, da LC 178/21, devendo observar as regras estabelecidas pelo art.23, da LRF.

Desta sorte, considerando o quanto estabelecido na Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME, a suspensão das contagens dos prazos e das disposições do art.23, da LRF, como dito acima, **somente se aplica aos Municípios que tiverem excedido o limite da despesa com pessoal no final do exercício de 2021.**

Quanto ao segundo questionamento, registre-se que o art.71, da Lei Complementar nº 06/91, Lei Orgânica deste Tribunal, prevê:

Art.71 – O Tribunal de Contas dos Municípios poderá aplicar multas cujos valores encontram-se dentro dos limites de multas fixados, anualmente e no mês de dezembro, pelo Tribunal Pleno, para vigência no exercício subsequente, aos responsáveis por:

Percebe-se que os limites das multas para vigência do exercício de 2022, serão fixados ainda em dezembro do corrente exercício.

No que se refere à aplicação de multa ao Município que ultrapassar o índice de pessoal no final do exercício de 2021, caberá ao Conselheiro Relator a análise do seu cabimento ou não, ao analisar o caso concreto.

Em face ao exposto, podemos extrair as seguintes conclusões:

- 1) O art.15, da LC 178/21 concedeu um prazo de 10 anos para reenquadramento do Executivo ao limite estabelecido pelo art. 20 da LRF, com redução do excedente em 10% a cada ano, a partir do exercício de 2023. Assim, a referida Lei Complementar, em verdade, previu uma concessão de um regime temporário de enquadramento;
- 2) Nos casos em que o Poder ou órgão se enquadrar no limite antes do prazo de 10 anos estabelecido pela Lei, estes passarão a observar, no momento do enquadramento, as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da LRF;
- 3) O art.15, da LC 178/21 não se aplica aos Poderes ou Órgãos que não tiverem excedido o limite da despesa com pessoal no final do exercício de 2021. Esses devem continuar obedecendo as contagens dos prazos e disposições do art.23, da LRF;

4) Considerando o quanto estabelecido na Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME, a suspensão das contagens dos prazos e das disposições do art.23, da LRF, como dito acima, **somente se aplica aos Municípios que tiverem excedido o limite da despesa com pessoal no final do exercício de 2021.**

É o parecer.

Em, 04 de agosto de 2021.

Ana Marta Meira Machado Duran
Assessora Jurídica