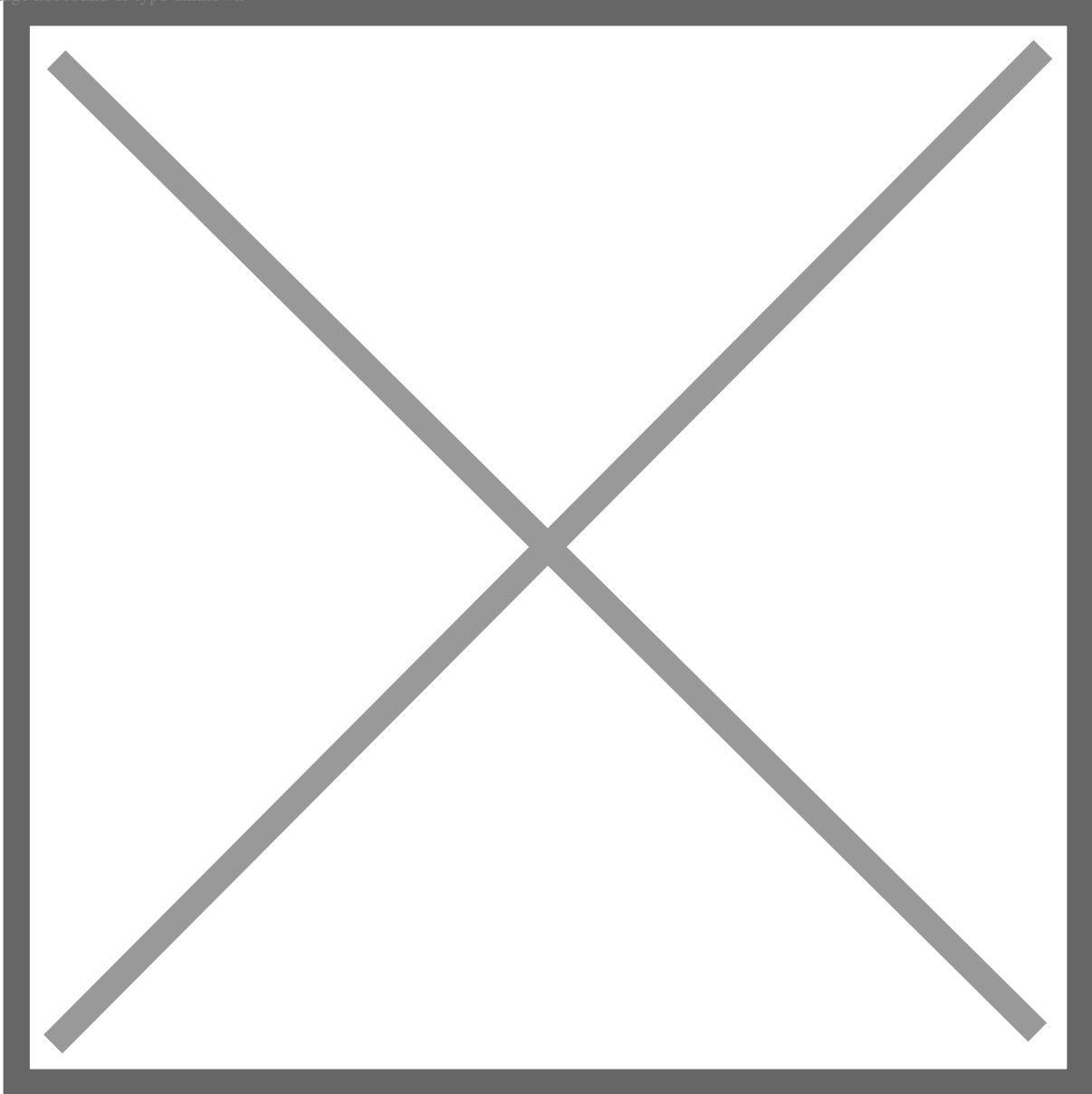


02/01/1970

Image not found or type unknown



Introdução

Visando manter o equilíbrio fiscal, a Constituição Republicana Federativa do Brasil – CRFB dispôs em seu artigo 163 que lei complementar disporá sobre finanças públicas, ao tempo em que, regulamenta em seu art. 169 que as despesas públicas não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Ocorre que, apesar da previsão constitucional, a lei complementar ainda não havia sido criada, e a falta de controle das contas públicas estava cada vez mais exagerada, quando, em muitos casos, a despesa com pessoal chegava a passar da própria receita corrente líquida anual.

Neste sentido, foi sancionada a Lei complementar nº101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que passou a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras providências. Das principais regulamentações trazidas pela LRF, destaca-se a previsão de três limites constitucionais para gastos com pessoal (global, prudencial e de alerta), limites estes que serão abordados ao decorrer da presente orientação, com especial atenção aos Municípios do Estado da Bahia.

Dos gastos com pessoal

O conceito das despesas com pessoal foi trazido pelo art. 18 da LRF, enquadrado o limite total com pessoal como *“o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”*

Neste sentido, pode-se entender como despesa com pessoal as despesas elencadas no *caput* do art. 18 da LRF, bem como, as despesas classificadas como “outras despesas com pessoal”, onde podem ser incluídos gastos com terceirização de mão de obra, desde que os terceirizados tenham sido contratados em substituição a servidores e empregados públicos, conforme previsão do §1º do art. 18.

Além disso, conforme previsão dos §1º e 2º do art. 19 da LRF, devem ser excluídas do cálculo:

- indenização por demissão de servidores ou empregados;
- incentivos à demissão voluntária;
- derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº19;
-

com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu *superávit* financeiro. As despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Todavia, no âmbito dos Municípios do Estado da Bahia, teve-se ter atenção à instrução nº03/2018 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia -TCM, que orienta os gestores municipais quanto à incidência de recursos transferidos pela União por intermédio de programas federais no cálculo das despesas com pessoal estabelecido na LRF.

Neste sentido, os gastos com pessoal custeado com recursos federais decorrentes de programas bipartite, por intermédio de transferências voluntárias da União, não serão considerados para fins de cômputo das despesas com pessoal dos municípios do Estado da Bahia, por se tratarem de recursos temporários (art. 1º da Instrução nº03/2018).

Ademais, os Municípios baianos submetem-se às seguintes diretrizes:

- os recursos próprios do município aportados como forma de contrapartida ou complementação de gasto com mão de obra integram o cômputo das despesas com pessoal. (Parágrafo único do art. 1º da Instrução nº03/2018)

-

Os programas federais transferidos aos municípios mediante recursos voluntários devem ser realizados por prestadores de serviço. (art. 2º, *cáput* da Instrução nº03/2018)

•

A despesa com os prestadores de serviço será contabilizada como “Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Física”, por não se referir à substituição de servidores e empregados públicos de que trata o §1º, do art.18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entretanto, não integrará o cálculo das despesas com pessoal. (Parágrafo único do art. 2º da Instrução nº03/2018)

Do limite global

No âmbito Municipal, a LRF impôs um **limite global para despesa com pessoal**, dispondo que os gastos com pessoal não podem exceder o percentual global de **60%** da receita corrente líquida – RCL (art. 19, III). Deste montante, **6%** do percentual global é atribuído ao poder legislativo (art. 20, Inciso III, alínea “a”) enquanto **54%** do percentual global (art. 20, Inciso III, alínea “b”) é atribuído ao poder executivo.

Para fins de cálculo dos limites constitucionais, nos termos do art. 2º da LRF, entende-se como RCL o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, com as seguintes deduções:

a)na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b)nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c)na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

O §1º do art. 2º dispõe ainda que serão computados os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que demanda que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. No caso dos Municípios, o montante deve ser de no mínimo 25% da receita resultante de impostos.

Tais despesas devem considerar para a computação do cálculo de o período de 12 meses, mas não necessariamente será anual, pois tal cálculo depende do mês em que é feita a apuração (mês de referência), somando-se aos 11 meses anteriores a este. Tal regime de competência visa sanar disformidades na computação dos valores, a exemplo do 13º salário.

Para o caso de Municípios com mais de 50 mil habitantes, a verificação do cumprimento dos limites de despesa com pessoal deve ser feita quadrimestralmente, através de consulta às publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, e, para os casos de municípios com menos de 50 mil habitantes, a conferência ocorre de forma semestral (art. 62,II). O descumprimento do prazo de publicação do RGF impede que o ente receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito – exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária – até que a situação seja regularizada.

Conforme previsão do *caput* do art. 23 da LRF, ultrapassados os limites, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Do limite de alerta

A LRF também estipula limites de “**alerta**”. O limite de alerta pode ser entendido como uma cautela trazida pelo legislador em benefício do equilíbrio das contas da Gestão Fiscal, determinando que os controles externos – por meio do Tribunal de contas, da câmara municipal e do Ministério Público – fiscalizem e alertem o Gestor quando os gastos com pessoal estiverem próximos ao limite prudencial.

Pode-se considerar fora do limite de alerta o Poder ou órgão que com limite global superior a **90%**. Assim, o valor global, é discriminado em **48,60%** para o poder executivo e **5,40%** para o poder legislativo, e, para o limite total de alerta o percentual de **54,00%**.

Com efeito, o TCM-BA ira conferir o cálculo dos limites de despesa com pessoal de cada Poder ou órgão, e, constatado que o limite ultrapassou o equivalente a **90%** do limite global informará aos mesmos, por meio de alerta, conforme previsão dos §1º, inc. II e §2º do art. 59 da LRF.

O descumprimento dos limites de alerta não enseja em penalidades, já que se trata de uma forma de prevenção para que os Poderes e órgãos consigam conter gastos e não ultrapassem o limite prudencial, limite este que enseja consequências fiscais.

Do limite prudencial

Além dos limites globais e de alerta, a LRF dispõe do limite “**prudencial**”, determinando que ao final de cada quadrimestre, prudencialmente, o município se atenha ao cumprimento do limite de **95%** do valor global. Diferente do limite de alerta, a inobservância do limite prudencial incorrer em proibições trazidas pelo art. 22 da LRF, tais quais:

- de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- de criação de cargo, emprego ou função;
- de alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- de provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- de contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Em prática, ocorre o descumprimento do limite prudencial para o Poder Executivo quando o gasto com pessoal é superior a **51,30%** e, para o Poder Legislativo, quando o gasto com pessoal é superior a **5,70%** do limite global, sendo que, para o descumprimento do limite prudencial total (Poder Executivo e Poder Legislativo, juntamente) o gasto total com pessoal deve ser superior a **57,00%**.

É importante destacar que a verificação do cumprimento do limite prudencial deve ser realizada ao final de cada quadrimestre, e, constatando o descumprimento o Tribunal de Contas emitirá documento de alerta, conforme previsão do art. 59, §1º, II da LRF.

Do descumprimento do limite

Em casos de descumprimento dos limites de despesas com pessoal estabelecidos na lei complementar, a CFRB dispõe de proibições mais rígidas, tais como as do art. 169, *in verbis*:

“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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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:(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

Dado o exposto, percebe-se que em casos de medidas de contenção de despesas de pessoal é possível a redução em, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, e, até mesmo a exoneração dos servidores não estáveis e de servidores estáveis.

No mesmo sentido, a LRF também proíbe novas nomeações, contratações, atribuições de vantagens ou mesmo o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato do Gestor, como previsto no parágrafo único do art. 21. Também é relevante destacar que a inobservância da citada desautorização é nula de pleno direito.

Além disso, o descumprimento do mesmo pode incorrer em crime de reclusão, com previsão no art. 359-G no Código Penal, *in verbis*:

Art. 359-G crime punível com reclusão

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura

Código Penal: Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Do mesmo modo, a Lei nº10.028, que regulamenta os crimes contra finanças públicas alinha que a desobediência aos limites de despesa com pessoal da lei complementar constitui em infração administrativa, com punição de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Já na esfera Municipal, a resolução nº222/93 do TCM-BA, que dispõe sobre irregularidades e falhas que poderão motivar a rejeição de contas, destaca a possibilidade de rejeição de contas pelo excesso de despesa com pessoal, bem como, pela falta de recondução das despesas. Assim vejamos:

"Art. 2º – São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão motivar a rejeição de contas municipais, aquelas a seguir especificadas:

IX – a realização de despesa total com pessoal em percentuais superiores àqueles calculado sobre a receita corrente líquida, definidos pelos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00;

X – a não eliminação no prazo estabelecido pelo art. 23 da Lei Complementar nº 101/00, do percentual excedente aos limites definidos no art. 20 do aludido diploma, para a despesa total com pessoal;

XII – a não adoção das medidas pertinentes para conduzir a dívida consolidada municipal ao limite legal estabelecido, bem assim, em relação as despesas com pessoal"

Das medidas para redução

Diante das dificuldades fiscais dos Entes Federativos, visando trazer para o Gestor medidas que restabeleçam e controlem os altos gastos com pessoal, além das medidas já abordadas no art. 169 da CRFB, a LRF dispôs em seu art. 23. tal dispositivo elencou medidas mais severas, todavia, necessárias para casos de grandes riscos às contas públicas. Assim vejamos:

"Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§3º – 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.

§ 4º 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.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente."

Vale destacar, ainda, que se o ente federativo ultrapassar o limite máximo de gastos com pessoal no 1º quadrimestre do último ano de mandato, o mesmo terá restrição imediata para receber transferências, obter garantias de outros entes (direta/indireta) e realização de operações de crédito, como previsto no art. 23 da lei complementar.

Todavia, o art. 65 da lei complementar dispõe que, na ocorrência de calamidade pública (reconhecida pelo Congresso Nacional) o ente federativo, enquanto perdurar a situação, submete-se a prazos e limitações peculiares, tais quais: a interrupção da contagem dos prazos para eliminação do percentual excedente com gastos com pessoal, dispensa do cumprimento de metas fiscais e limitação de empenho.

Já para os casos em que o crescimento real for baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional – inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres-, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados, vide art. 66 da LRF.

Considerações finais

Diante de todo o exposto, resta evidenciado que o gestor público deve, dentre outras, ter atenção para as seguintes providências:

Recomenda-se, a princípio, que gestor atue na prevenção dos excessos de gastos com pessoal, cumprindo, principalmente, com o limite de alerta (90% do limite global, que equivale a um total de 54,00%, sendo 48,60% para o executivo e 5,40% para o legislativo) e com o limite prudencial (95% do limite global, que equivale a um total de 57,00%, sendo 51,30% para o executivo e 5,70% para o legislativo), evitando chegar ao limite global (60% da RCL, sendo 54% para o poder Executivo e 6% para o poder legislativo), e, com isso, garantindo, um melhor controle fiscal.

Assim, o Gestor deve atentar pelo acautelamento como a melhor medida, evitando prejuízos às contas públicas, obtenção de garantias, recebimento de recursos, benefícios públicos, transferências voluntárias, contratações de operações de crédito e convênios, assim como evitando punições na esfera criminal que atinge o próprio gestor. Para tanto, é muito importante a atenção aos cálculos do RGF e o acompanhamento quadrimestral (nos casos de Municípios com menos de 50 mil habitantes, bimestral).

Todavia, uma vez existente o desequilíbrio de despesas com pessoal, o gestor deve adotar medidas mais rígidas de contenção de despesa, tais como: a redução em, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração dos servidores não estáveis e, em último caso, a exoneração de servidores estáveis, conforme dispõe o art. 169 da CRFB.

Por fim, vale destacar a que a presente orientação não tem por escopo esgotar toda a matéria atine aos limites de gastos com pessoal, mas apenas proporcionar algumas reflexões, à luz da legislação vigente.

Fonte:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 out. 2009.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101/2000**, de 04.05.2000. Lei de responsabilidade fiscal. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm>. Acesso em: 28 out. 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 28 out. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **Instrução nº03/2018**
de 30.12.92. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/arquivos_antigos/res22292.doc>. Acesso em: 28 out. 2019. Acesso em: 28 out. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **Resolução nº222** de 1408.18
. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/instrucao-no-03-2018-recursos-federais-vinculados.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019. Acesso em: 28 out. 2019.

REDES SOCIAIS:

Intagram: <https://www.instagram.com/tcmbahia>

Facebook: <https://www.facebook.com/people/Tcm-Bahia/100074749643490/>

Twitter: <https://twitter.com/tcmbahia>

Youtube: <https://www.youtube.com/c/TCMBAoficial>