AS DESPESAS COM O PESSOAL LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de maio de 2000

DAS DESPESAS COM O PESSOAL

LIVIA MARIA ARMENTANO KOENIGSTEIN ZAGO

I- Notas Preliminares. 1. Considerações Gerais. 2. A Emenda Constitucional 19/98. II- Despesas com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal. 1. Geração das Despesas. 2. Qualificação da Despesa com Pessoal. 3. Classificação da Despesa com Pessoal. 4. Limites da Despesa com Pessoal. 5. Teto Legal da Repartição dos Limites Globais. 6. Mecanismos de Adequação. 7. Controle da Despesa Total com Pessoal. a) Nulidades. b) Momento de verificação do cumprimento dos limites. c) Sanções. III- Dispositivos da Lei Complementar 101/2000 que tratam das Despesas com Pessoal

I- Notas Preliminares

1. Considerações Gerais

A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, vem sendo apregoada como verdadeiro Código de Conduta do Administrador Público.

Sua abrangência, que atinge os três Poderes em todas as esferas de Governo, vem a harmonizar-se com o espírito da Constituição Federal de 1988 que, ao distinguir pela primeira vez em nosso país Capítulo específico destinado à Administração Pública, impôs à Administração direta e indireta, também abrangendo os três Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a obediência aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, bem como a outras disposições, com especial destaque para aquelas concernentes a observância das normas referentes ao pessoal, participação do usuário, à probidade administrativa, à obrigatoriedade de licitação e à responsabilidade da Administração e de seus agentes.

Estas normas constitucionais tiveram por escopo traçar um modo e um parâmetro uniforme de atuação para o Administrador público, assentados na legalidade, na objetividade, na moralidade, na transparência e no controle.

O advento, em 04 de junho de 1998, da Emenda Constitucional nº 19, constituiu um marco profundo para a Administração Pública brasileira e suas inovações merecem destaque, pois esta Emenda fincou estacas para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao tema objeto da presente análise já podemos adiantar que a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 tem, no controle das despesas com o pessoal, um dos seus pontos de relevo e destaque.

2. A Emenda Constitucional 19/98

Importa ressaltar que a Emenda Constitucional 19/98 consignou, expressamente, o princípio da eficiência ao lado dos outros princípios constitucionais de regência da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A eficiência, que é menos um princípio jurídico e mais um resultado almejado, de reflexos econômicos, implica sempre e necessariamente, numa bipolaridade interna e na garantia da possibilidade de controle e participação da clientela externa na Administração Pública direta e indireta.

A bipolaridade interna significa, ao mesmo tempo: a) a capacitação do servidor, no sentido de estar habilitado ao exercício das funções que lhe competem, fazendo certo, fazendo bem e fazendo com qualidade. A exigência de concurso público para acesso a cargos e empregos públicos é a primeira forma de avaliação de capacitação; b) a capacitação do chefe, que tem que estar habilitado como gestor, no caso específico da Lei Complementar 101/2000, como gestor das finanças públicas. O resultado desta dupla capacitação interna conduz à otimização do relacionamento humano dentro da Administração (clientela interna) e fora da Administração (clientela externa), favorecendo, outrossim, a adequação entre as receitas e as despesas.

O envolvimento do usuário na Administração também implica bipolaridade: a) constitui forma de parceria, colaboração e entrosamento entre a Administração e o administrado e b) implementa o controle da qualidade do serviço por parte de seu usuário, cuja participação na Administração pública direta e indireta está garantida pelo § 3º do artigo 37 da Constituição Federal.

Outra questão, extremamente importante, trazida à baila pela Emenda 19/98, concerne com a indicação constitucional precisa de que o pessoal da Administração constitui-se, tão-somente, daqueles que ocupam cargos, empregos (administração direta e indireta) e funções, cujo acesso (cargos e empregos) se dá, obrigatória e exclusivamente, por intermédio de concurso público, exceção feita, apenas, aos cargos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que podem ser preenchidos por pessoal alheio ao serviço público, desde que reserva de percentual mínimo destes cargos seja destinada aos servidores de carreira, nas hipóteses e condições previstas em lei. O preenchimento de funções, ditas de confiança, destinou-as a Constituição Federal, exclusivamente aos ocupantes de cargos efetivos (art. 37, incisos II e V).

Fora estas hipóteses a Constituição Federal apenas admite contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (inciso IX, do art. 37).

E é justamente sobre os ocupantes de cargos, empregos e funções públicas que recai o controle, delegado constitucionalmente ao usuário do serviço público que pode, inclusive, representar contra o "exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública" (§ 3°, do artigo 37).

Nada obstante esta clara diretiva constitucional, já se tornou comum a terceirização de certos serviços que não constituem essenciais do Estado como, por exemplo, os de limpeza, segurança e transporte, cujo respaldo legal inaugural foi o Decreto Lei n° 200/67 que consignava, em seu artigo 10, § 7°: "para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmensurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução".

Por sua vez, o inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal, ao exigir processo de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, não faz qualquer distinção ou referência aos serviços contratados desta forma, o que vem reforçado na Lei n° 8.666/93 ao admitir como forma de execução de obras e serviços a execução indireta, bem como a contratação de serviços técnicos profissionais especializados (arts. 10, inciso II e 13).

A terceirização consta expressamente da Lei Complementar 101/2000 que determina sejam contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal" os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos".

Neste ponto convém ressaltar a necessidade urgente de haver um disciplinamento legal sobre a questão das chamadas atividades de Estado, que não podem ser simplesmente celetizadas, terceirizadas ou substituídas com respaldo em frases de moda e de impacto como *agilização, eficiência, eficácia, transparência, qualidade, tolerância zero ao erro, capacitação gerencial, privatização, terceirização,* mas que podem servir para camuflar o verdadeiro espírito e intento da Constituição de ter um quadro de servidores de carreira estáveis, admitidos segundo o princípio e o processo da licitação na modalidade concurso, efetivamente compromissados com o interesse público e que podem defender este interesse sem receio de serem dispensados se contrariarem determinação superior ou se o gestor vier a extrapolar, maliciosamente, os limites máximos de despesas com pessoal para possibilitar sua dispensa do serviço público.

As atividades essenciais de Estado, referidas no artigo 247 da Constituição, a ela acrescentado pela Emenda Constitucional 19/98, determina que as leis a serem editadas com a finalidade de disciplinar a dispensa do servidor estável por insuficiência de desempenho ou para atender aos limites da despesa com o pessoal "estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor

público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado".

Limites foram impostos claramente pela Emenda Constitucional 19/98 no que concerne com o pessoal componente da Administração direta e indireta, sendo importante citar:

> a) extensão da proibição de acumular (salvo os permissivos de dois cargos de professor, um de professor com outro técnico científico e dois cargos privativos de médico) a empregos e funções, abrangendo autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Púbico (art. 37, incisos XVI e XVII);
> b) o usualmente chamado "teto constitucional" também se constitui num freio para as despesas com o pessoal. Para os cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, foi imposto como parâmetro máximo o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, inciso XI;
> c) a alteração da remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4°, do artigo 39, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, inciso X).

A Emenda Constitucional 19/98, outrossim, alterou profundamente as disposições constitucionais financeiras sobre despesas com pessoal, a exemplo do artigo 169 ao qual referida Emenda deu nova redação ao parágrafo primeiro, além de acrescentar os parágrafos segundo a sétimo.

A Constituição Federal trata da matéria das Finanças Públicas no Título VI, chamado "Da Tributação e do Orçamento", dividido em dois Capítulos: o primeiro trata do Sistema Tributário Nacional e o Capítulo II cuida "Das Finanças Públicas" nos artigos 163 a 169.

Artigo 165

§ 3° As emendas ao projeto de lei do orçamento anula ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser apresentadas caso:

II – indiquem recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos.

Artigo 167. São vedados:

II- a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais:

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dispõe o artigo 169:

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:

§ 1° 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 da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I — se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos delas decorrentes;

II — se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2° 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.

§ 3° 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 de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e função de confiança.

II — exoneração dos servidores não estáveis.

Define também a Emenda Constitucional 19/98, em seu artigo 33, para os fins deste inciso, que servidores não estáveis são aqueles admitidos na administração direta, autárquica ou fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 05 de outubro de 1983, ou seja, o qüinqüênio concedido pelo artigo 19 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 4° Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para a 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.

§ 5° 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.

§ 6° 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 4 (quatro) anos.

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

Este parágrafo sétimo deve ser lido juntamente com o artigo 247 da Constituição Federal, que dispõe:

"As leis previstas no inciso III do § 1° do art. 41 e no § 7° do artigo 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único: Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa".

Após a Emenda Constitucional 19/98 sobreveio a Lei Complementar 96, de 31 de maio de 1999, que disciplinou os limites das despesas com o pessoal, na forma do artigo 189 da Constituição, ora revogada pela Lei Complementar 101/2000.

Apresentado este breve panorama do tratamento do pessoal da Administração Pública direta e indireta na Constituição Federal, passemos à análise da Lei Complementar 101/2000 no que concerne, especificamente com as despesas com o pessoal.

II- Despesas com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal

1. Geração das Despesas

A geração de despesas com o pessoal constitui, em nosso país, um dos fatores de desvios e de desequilíbrios das contas públicas, a ponto de haver intransponível comprometimento das receitas e de todo o orçamento em virtude de desmesurada e injustificável permissividade no ingresso de pessoas, sem a menor vocação ou profissionalização no quadro de servidores do Estado.

Por outro lado, quase tradição em nosso país, os chamados "trens da alegria", constituídos de locomotiva possante, à qual o maquinista sem peias engatava vagões e vagões de servidores, de correligionários, fraternalmente condominiados no compartilhamento de vantagens, promoções e benesses que sempre comprometiam o orçamento do iminente sucessor o qual, por sua vez, para atender às necessidades e tentar concretizar o plano de governo, lançava mão de novos e vultosos empréstimos, sem contar com as despesas de seu próprio, esperado e tradicional trem da alegria, verdadeiro *"certus an certus quando"* da Administração Pública.

Estas situações foram abrangidas pela Lei Complementar n° 101/2000 que prevê ação planejada e transparente, preventiva e corretiva dos desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas no que tange a geração de despesas com o pessoal.

Assim foi considerado nulo o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (parágrafo único do art. 21).

Entende-se por Poder ou órgão, consoante aclarado no § 2° do artigo 20: o Ministério Público; no Poder Legislativo Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; no Poder Legislativo Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas; no Poder Legislativo do Distrito Federal, a Câmara Legislativa

e o Tribunal de Contas do Distrito Federal e no Poder Legislativo Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; no Poder Judiciário Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; no Poder Judiciário Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

O alcance do equilíbrio, a prevenção e a correção se dará mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições.

2. Qualificação da Despesa com Pessoal

A despesa pública com pessoal é qualificada como despesa obrigatória de caráter continuado, assim entendida a despesa 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 anos (art. 17).

Todo e qualquer aumento de despesa com o pessoal está condicionado à obrigatória apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve entrar em vigor, bem como nos dois exercícios subseqüentes. Não se entende como aumento de despesa e, conseqüentemente, é desnecessária a apresentação de estimativa acima referida, para os gastos decorrentes da correção anual geral da remuneração e/ou dos subsídios, assegurada e garantida aos servidores públicos (artigo 17, §§ 1° e 6°).

3. Classificação da Despesa com Pessoal

A Lei Complementar 101/2000 (art. 18) classifica as despesas com o pessoal sob duas rubricas: a) despesa total com o pessoal e b) outras despesas de pessoal

> a) despesa total com o pessoal: é apurada somando-se a realizada no mês de referência com as despesas dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência e corresponde à soma dos gastos do ente da Federação com os ativos 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 (art. 18 e § 2°).
>
> b) outras despesas com pessoal: são assim denominados os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos (§ 1).

A inclusão, como despesa com pessoal, dos valores despendidos em contratos firmados para terceirização de mão-de-obra, a par de admitir a terceirização como

forma de prestação de serviço público, evita burla aos limites legais de despesas com o pessoal, na medida em que inclui os gastos decorrentes da terceirização como "outras despesas com pessoal".

4. Limites da Despesa com Pessoal

Os limites com as despesas com pessoal estão consignados no artigo 19 da lei, que proíbe a cada ente da Federação exceder os seguintes percentuais da receita corrente líquida:

I — União: 50% (cinqüenta por cento);

II — Estados: 60% (sessenta por cento);

III — Municípios: 60% (sessenta por cento).

Não se incluem nos limites acima definidos as hipóteses taxativamente elencadas no § 1° deste artigo pela Lei Complementar 101/2000, que são:

- despesas decorrentes de indenização por demissão de servidores ou empregados.
- os gastos correspondentes aos incentivos à demissão voluntária.
- casos em que a urgência ou interesse público imponham a convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas.
- apenas as despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior aos onze meses referidos no § 2° do artigo 18 estão fora do limite fixado. Isto é lógico, porque se assim não estivesse disciplinado, poder-se-ia verificar uma despesa aumentada por fatores anteriores, que não justificariam a aplicação de medidas corretivas preconizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Já tal exclusão não ocorre com as despesas judiciais que não se enquadrarem prazo temporal do § 2° do artigo 18 (§ 2° art. 19).
- com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União (incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19).
- com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira de que trata o § 9° do art. 201 da Constituição e c) 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.

5. Teto Legal da Repartição dos Limites Globais

A Lei de Responsabilidade Fiscal também impôs um teto à repartição dos limites globais, que não pode exceder aos percentuais fixados para cada Poder (art.20). A

lei inova ao individualizar os percentuais limitativos de gastos também para os Poderes Legislativo e Judiciário, discriminação inexistente nas anteriores Leis Complementares nºs 82/1995 e 96/1999.

Assim não poderão ser ultrapassados os seguintes limites:

I — na esfera federal:

a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
b) 6% para o Judiciário
c) 40,9% para o Executivo, destacando-se 3% para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
d) 0,6% para o Ministério Público da União.

II — na esfera estadual:

a) 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
b) 6% para o Judiciário;
c) 49% para o Executivo;
d) 2% para o Ministério Público dos Estados;

Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas "a" e "c" supra serão respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (§ 4º, do artigo 20).

Contrariamente, nos Estados onde não houver Tribunais de Contas municipais, é o Tribunal de Contas do Estado que arcará com as funções e as tarefas das Cortes de Contas Municipais, agora com considerável acréscimo de atribuições decorrente das novas normas de controle estabelecidas pela Lei da Responsabilidade Fiscal. No entanto, cumpre notar, o Tribunal de Contas do Estado está impedido de aumentar suas despesas de pessoal. Nada obstante, pelo que se compreende do § 4º do artigo 20, é justa e estranhamente nas hipóteses de existência de Tribunais de Contas locais que o percentual destinado ao Poder Legislativo fica maior.

III — na esfera municipal:

a) 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
b) 54% para o Executivo.

Os limites nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, bem como as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União, serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar (§§ 1º e 3º)

A individualização operada pelo inciso II, alíneas "a", "b", "c" e "d", do artigo 20, da Lei em comento, que visa, segundo os objetivos da Lei nº 101/2000, possibilitar o controle das despesas e a responsabilidade e responsabilização institucional e pessoal de cada Poder ou órgão, foi por alguns considerada inconstitucional na sua essência, vez que os limites assim impostos ultrapassariam outros limites, estes constitucionais, concernentes com a autonomia, a harmonia e a independência entre os Poderes, assegurada pelo artigo 2º, da Carta, bem como afrontaria a também garantida autonomia do Ministério Público (art. 127 da Constituição).

Em que pese o espírito que norteou a Lei Complementar nº 101/2000 somos de opinião de que tal dispositivo legal poderia traçar uma alíquota geral de controle de gastos para cada Poder individualmente considerado, justamente visando os objetivos que pretende alcançar de transparência, responsabilidade e controle.

A discriminação individualizada dos percentuais, tal como estabelecida nos incisos II e III, do artigo 20, pode ser entendida como inconstitucional, como inadmissível ingerência na autonomia e harmonia entre os Poderes, além de dificultar sobremaneira os objetivos de cada Administração estadual ou local e o próprio controle e fiscalização.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I — o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III — no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

6. Mecanismos de Adequação

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê mecanismos de adequação aos limites traçados (art. 70), que deverão ser obrigatoriamente seguidos, sob pena de aplicação das sanções previstas no § 3º, do art. 23.

A adequação só é permitida a Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação da Lei Complementar estiver acima dos limites nela estabelecidos.

O prazo para a adequação ao respectivo limite é de até dois exercícios, devendo o excesso ser eliminado gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% ao ano.

Excetuados o reajuste anual geral assegurado aos servidores, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da Lei 101/2000 a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos não deverá ultrapassar em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior,

acrescida de até 10%, se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20 (arts. 70 e 71).

Mais uma vez demonstrando preocupação em disciplinar e enquadrar, para fins de limite e controle, as despesas com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos está proibido que estes excedam, em percentual da receita corrente líquida, com os terceirizados, a receita do exercício anterior à entrada em vigor da Lei Complementar durante os três exercícios seguintes (art. 72).

O descumprimento das normas de adequação está passível da sanções previstas na Lei, objeto dos artigos 22 e 23, mais adiante analisados.

7. Controle da Despesa Total com Pessoal

O controle da despesa total com pessoal é objeto dos artigos 21 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e consiste em inquinação de nulidades, adoção de medidas de adequação e aplicação de sanções.

a) *Nulidades*: além da nulidade, já comentada, decorrente de aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias que antecedem a eleição (parágrafo único), contempla o artigo 21 outra nulidade referente especificamente a despesas com pessoal, esta conseqüente de ato que provoque aumento da despesa com pessoal.

Considera a lei nulo de pleno direito ato que não atenda :

- a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subseqüentes a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anula e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16 LRF)
- a observância das normas referentes à despesa obrigatória de caráter continuado, na qual se inclui a despesa com pessoal (art. 17 LRF).
- a proibição de vincular ou equiparar quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração do pessoal do serviço público (inciso XIII do art. 37 da Constituição)
- os condicionamentos constitucionais para 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 da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, a saber: a) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos delas decorrentes e b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (§ 1º do art. 169 da Constituição).
- o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

b) *Momento de verificação do cumprimento dos limites*: será realizada tal verificação no final de cada quadrimestre (art. 22, *caput*).

A Lei de Responsabilidade Fiscal abre uma exceção aos Municípios com população inferior a 50.000 habitantes, dando-lhes a oportunidade de optar por cumprir a verificação dos limites fixados ao final do semestre, nos termos do art. 63.

No entanto, se ultrapassado os limites relativos à despesa total com pessoal ou à divida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno aos limites definidos para os demais entes, vale dizer, no final de cada quadrimestre (§ 2° art. 63).

c) *Sanções* (arts. 22 parágrafo único e 23):

c1 - na hipótese de restar verificada que a despesa total com pessoal excedeu a 95% do limite, estão proibidas ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

- 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;
- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- 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;
- contratação de hora extra, salvo nos casos de convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, por razões de urgência ou interesse público (inciso II do § 6° do art. 57 da Constituição); e
- as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

c2 - hipótese da despesa total com pessoal exceder os limites previstos no artigo 20 (§§ 1° e 2° art. 23):

- sem prejuízo das medidas previstas no art. 22 será obrigatória a eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre;
- adoção, dentre outras, das providências previstas nos §§ 3° e 4° do art. 169 da Constituição, quais sejam: § 3°: a) redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, mediante extinção de cargos e funções ou redução dos valores a eles atribuídos; e b) exoneração dos servidores não estáveis; § 4°: perda do cargo por parte do servidor estável.
- é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Estas medidas dão margem a algumas considerações: no que respeita à perda do cargo por servidores estáveis, conforme já alertado no primeiro tópico deste estudo, imprescindível ser considerada a responsabilidade e responsabilização do administrador que, acobertado por norma legal, pode incidir em desvio de finalidade, camuflando seu intento de contratar por emprego público ou por terceirização para execução de tarefas ou funções que estavam sendo executadas por servidores garantidos pela estabilidade e, portanto, em situação mais confortável para defesa do interesse público.

Apesar do § 6º, do artigo 169, da Constituição Federal determinar extinto o cargo perdido como penalidade à Administração pela não adequação aos limites legais de despesa, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos, cremos perigosa a aplicação de tal dispositivo, que poderá vir a redundar numa penalidade muito mais grave à Administração e aos usuários em termos de qualidade e serenidade no cumprimento dos deveres estatutários e éticos do servidor.

Do mesmo modo, a permitida redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária implica em confronto à disposição constitucional consignada no inciso XV, do artigo 37, que garante, aos servidores ocupantes de cargos ou empregos públicos, a irredutibilidade dos seus vencimentos ou subsídios. As ressalvas à irredutibilidade estão expressas de maneira taxativa (incisos XI e XVI do art. 37 e arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I). Tirante as exceções expressas pela Constituição, qualquer outra produzida por via infra constitucional é afrontosa à Carta Magna e, portanto, pode ser inquinada de inconstitucional.

c3. hipótese de não ser alcançada a redução no prazo estabelecido o ente não poderá, enquanto perdurar o excesso (§ 3º art. 23):

- receber transferências voluntárias;
- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

As restrições do § 3º acima referidas 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 (§ 4º).

Impende observar, por oportuno, que os prazos e as disposições fixados no artigo 23 serão suspensos nas hipóteses de ocorrência de declarado estado de calamidade pública (art. 65); serão tais prazos duplicados se ocorrer crescimento real baixo ou negativo do Produto Real Bruto (*PIB*) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. A duplicação dos prazos, no entanto, não suspende a adoção das medidas preconizadas no artigo 22 da Lei 101/2000 (§ 3º do art. 66).

III- Dispositivos da Lei Complementar 101/2000 que tratam das Despesas com Pessoal

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1°

§ 1°: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 2° Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de participação acionária.

SEÇÃO II – DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Art. 4°. A lei de diretrizes atenderá o disposto no § 2°, do artigo 165 da Constituição e:

I-

c) – vetado – parâmetros para os Poderes e órgãos referidos no art. 20, com vistas à fixação, no projeto de lei orçamentária, dos montantes relativos à despesas com pessoal e a outras despesas correntes, inclusive serviços de terceiros, com base na receita corrente líquida.

CAPÍTULO II – DO PLANEJAMENTO – SEÇÃO III –
DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Art. 5°- O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a normas desta Lei Complementar:

III-

b)

§ 6° — Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco do Brasil relativas a pessoal e encargos social, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

CAPÍTULO IV – DA DESPESA PÚBLICA-
SEÇÃO I SUBSEÇÃO 1-
DA DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO

Art. 17- Considera-se 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.

§ 1° Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 6° O disposto no § 1° não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do artigo 37 da Constituição.

SEÇÃO II – DAS DESPESAS COM O PESSOAL
SUBSEÇÃO I — DEFINIÇÕES E LIMITES

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: 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.

§ 1° Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2° A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I — União: 50% (cinqüenta por cento);

II — Estados: 60% (sessenta por cento);

III — Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1° Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I — de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II — relativas a incentivos à demissão voluntária;

III — derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6° do art. 57 da Constituição;

IV — decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2° do art. 18;

V — 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 no 19;

VI — com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9° do art. 201 da Constituição;

c) 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.

§ 2° Observado o disposto no inciso IV do § 1o, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I — na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional n° 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II — na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III — na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1° Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2° Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I — o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III — no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO) – Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no *caput*, caso a lei de diretrizes orçamentárias não dispuser de forma diferente.

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

SUBSEÇÃO II –
DO CONTROLE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – 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;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – 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;

V – 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.

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 §§ 3° e 4° do art. 169 da Constituição.

§ 1° No caso do inciso I do § 3° 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.

§ 2° É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3° 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.

§ 4° As restrições do § 3° 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.

CAPÍTULO IX –
DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

SEÇÃO IV — DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

Art. 54- Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 relatório de Gestão Fiscal assinado pelo:

Art. 55- O relatório conterá:

I- comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com o pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

SEÇÃO VI – DA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

Art. 59 – O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunais de Contas, e o sistema do controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a;

III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

§ 1° Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quanto constatarem:

II- que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou os 90% (noventa por cento) do limite;

IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

§ 2° — Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesas total com pessoal de cada Poder e órgão reerido no art. 20.

CAPÍTULO X – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 63: É facultado aos Municípios com população inferior a 50.000 (cinqüenta mil) habitantes optar por:

I- aplicar o disposto no art. 22 e no § 4° do artigo 30 ao final do semestre;

§ 2° Se ultrapassado os limites relativos à despesa total com pessoal ou à divida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno aos limites definidos para os demais entes.

Art. 70: O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinqüenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medias previstas nos arts. 22 e 23.

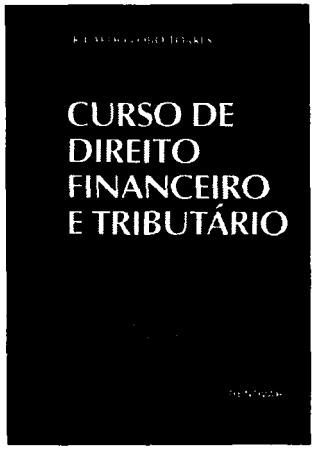
Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeitará o ente às sanções previstas no § 3°, do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar até o término do exercício seguinte.

Curso de Direito Financeiro e Tributário

Ricardo Lobo Torres



Obra didática dirigida a estudantes das faculdades de Direito e a candidatos a concursos públicos na área jurídica. Aborda os principais aspectos do Direito Financeiro e Tributário, inclusive em suas relações com o Direito Constitucional e Direito Processual.

Ref. 0058 **Brochura** **373 págs.**
Form. 14x21 **1999** **6ª ed.**

Curso de Direito Internacional Público

Celso D. de Albuquerque Mello

A mais completa e atualizada obra publicada no Brasil nos últimos anos. O autor expõe o DIP Positivo e se estende aos aspectos políticos e históricos. Inúmeras questões que interessam a todos os que militam na área do Direito são versadas, com o conflito entre lei e tratado, imunidade de jurisdição de Estado estrangeiro e agentes diplomáticos, regime jurídico de navios e aeronaves etc. E, acima de tudo, os direitos do homem.



Ref. 0039 **Cartonado** **2 vols.**
1.346 págs. **Form. 16x23** **1997 - 11ª ed.**