

# Auditoria Geral

## Relatório Complementar nº 12/00 – GAU 8 (Referente ao RP nº 205/2000)

**Processo TC nº 2741-8**

**Tipo: Consulta**

**Origem: Governo do Estado de Pernambuco**

**Interessado: Jarbas de Andrade Vasconcelos**

**Relator: Conselheiro Fernando Correia**

Em 28 de julho de 2000, conforme consta do Relatório Prévio 205/200 (fls. 4/5), opinei pelo arquivamento deste Processo, lastreado no art. 111 da Resolução TC 24/95.

Retornam-me os autos, desta vez instruídos pelo Parecer da Procuradoria-Geral do Estado às fls. 61/63, assim como por diversos documentos (fls. 6/57) remetidos pelo Sindicato dos Funcionários Integrantes Do Grupo Ocupacional Auditoria do Tesouro Estadual de Pernambuco – SINDIFISCO.

Uma vez atendidos os pressupostos regimentais, opino pelo conhecimento da presente consulta, e passo ao exame do mérito.

O ponto nodal consiste na verificação da possibilidade de edição de atos, de qualquer ente da Federação que se encontre acima dos limites estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, que venham a aumentar as despesas de pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu uma mudança substancial na lógica da geração da despesa pública. Se antes de sua edição o requisito fundamental para criação de despesas era a existência de crédito orçamentário, a partir de 5.5.00 passa-se a exigir, também, suporte financeiro, além do cumprimento dos diversos limites fixados naquela Lei Complementar.

No Capítulo da Despesa Pública, aquela relativa a pessoal mereceu tratamento específico. Assim, podemos elencar os seguintes requisitos para criação ou aumento de gastos com pessoal:

1. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, assim como demons-

trar a origem dos recursos para seu custeio (art. 17 § 1º, da LRF);

2. Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º, da LRF);
3. Existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções das despesas (art. 21, da LRF c/c art. 169, da C.F.);
4. Obediência à vedação a vinculação ou equiparação de quaisquer espécie remuneratórias (art. 21, da LRF c/c art. 37, XIII, da C.F.);
5. Não ser realizada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato (art. 21, parágrafo único);
6. Cumprimento do limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo (art. 21, II, da LRF);

A LRF com supedâneo no art. 169 da Constituição Federal, estabeleceu limites para a despesa total com pessoal de cada ente da Federação, conforme art. 19, *in verbis*:

*“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despe-*

sa 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% (cinquenta por cento);
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º 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 § 6º do art. 57 da Constituição;

IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º 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 § 9º 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.

§ 2º 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."

também fixou limites para cada um dos Poderes e Órgãos, conforme 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 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% (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% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º 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.  
§ 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.

§ 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 décimo 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 a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)”

Não obstante o questionamento quanto à constitucionalidade deste comando, consubstanciado em duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal, e ainda pendentes de manifestação, este Tribunal já se pronunciou através da Decisão TC 1177/00, nos autos do Processo de Consulta TC nº 1893-4, acerca da possibilidade de a LDO estabelecer limites diferentes daqueles constantes no art. 20 da LRF.

A inovação, entretanto, foi o estabelecimento do chamado “limite prudencial”, determinando que antes mesmo de atingir o máximo permitido, o Órgão ou Poder já se obriga a observar as seguintes restrições impostas pelo art. 22 da Lei Complementar 101/2000:

“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.” (grifos nossos)

A adoção deste mecanismo reduz de forma significativa a possibilidade de que seja extrapolado o limite. Entretanto, em face das próprias ressalvas do dispositivo transcrito, é possível o aumento da despesa com pessoal, mesmo tendo-se atingido o limite prudencial.

Assim é que a LRF fixa prazo de dois quadrimestres para que o Poder ou Órgão que extrapolou o seu limite, retorne ao máximo permitido, conforme art. 23, caput:

*“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”*

Em situação diversa, entretanto, estão os estados e municípios que se encontram acima do limite (60% da RCL) para despesas de pessoal. A regra geral, neste caso, é a impossibilidade da edição de qualquer ato que provoque aumento deste gastos. Na realidade, o ente deve buscar a redução gradual, dispondo para tanto dos prazos estabelecidos nos artigos 23 (oito meses) e 70 (dois exercícios), da LRF, conforme o caso. Devendo adotar, dentre outras, as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

Há exceções. A mais evidente é a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Neste caso, trata-se de revisão assegurada pela Lei Maior, não podendo lei complementar dispor de forma contrária. Aliás, a própria LRF ressalva esta possibilidade, ao excluir a hipótese em comento da regra de compensação dos artigos 16 e 17, consoante disposto no § 6º, do art. 17, assim como das vedações do art. 22, todos da LRF.

O aumento de despesas derivado de decisão judicial também se constitui em outra exceção do cálculo do comprometimento de pessoal em relação à receita corrente líquida, aquela parcela relativa às decisões judiciais de período anterior aos doze últimos meses (art. 19 § 1º, inciso IV, da LRF).

Entendemos imperiosa a iniciativa deste Tribunal na edição de Resolução que estabeleça critérios uni-

formes para a determinação da receita corrente líquida do Estado de Pernambuco e municípios, uma vez que há uma pluralidade de entendimentos sobre a matéria, e sobretudo por ser competência desta Casa a verificação do cumprimento dos limites fixados na LRF, pro força de seu art. 59, §§ 1º e 2º.

Isto posto, sugerimos que a indagação do consulente seja assim respondida:

1. A regra geral estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal, para estados e municípios que se encontram acima do limite de comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal, é a impossibilidade da prática de quaisquer atos que criem ou aumentem estes gastos.
2. Os entes da Federação que se encontrem nesta situação devem reduzir seus dispêndios com pessoal na forma e prazo estabelecidos nos artigos 23 ou 70, conforme o caso.
3. É possível o aumento de despesas de pessoal, mesmo no caso de estados e municípios que se encontrem acima da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos assegurada pelo art. 37, inciso X da Constituição Federal, assim como aqueles derivados de sentença judicial, que se for da competência de período anterior aos doze últimos meses não serão computados para verificação do cumprimento do limite, conforme art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF.

É o que tínhamos a relatar.

Recife, 19 de setembro de 2000

**CARLOS MAURÍCIO C. FIGUEIREDO**  
Auditor