

MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA O CONTROLE DAS DESPESAS COM O FUNCIONALISMO PÚBLICO

Franciano Beltramini¹

Resumo: Empregando o método dedutivo, o presente artigo objetiva entender quais são os limites de gasto de pessoal no serviço público, bem como os mecanismos de controle. Para tanto, os objetivos propostos são: i) apresentar breves considerações sobre finanças públicas e medidas de contenção de gasto com pessoal previstas na Carta Magna; ii) analisar os limites de despesa com o funcionalismo público - estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, e os institutos e conceitos necessários para realizar essa aferição; iii) discorrer sobre os meios para controlar os gastos públicos, quando do atingimento de cada um dos limites estabelecidos na legislação.

Abstract: Using the deductive method, this article aims to understand the limits of personnel expenditure in the public service, as well as the control mechanisms. To this end, the proposed objectives are: i) to present brief considerations on public finances and measures to contain personnel expenses provided for in the Magna Carta; ii) analyze the expenditure limits for public service - established in the Fiscal Responsibility Law (LRF) -, and the institutes and concepts necessary to carry out this measurement; iii) discuss the means to control public spending, when each of the limits established in the legislation is reached.

Palavras-Chave: Finanças públicas; Limites de gastos com pessoal; Mecanismos de controle.

¹ Doutorando e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pela UNICURITIBA. Procurador do Município de Joinville, Advogado e Pesquisador do CNPq, integrante do grupo de pesquisa “Impacto do regramento da proteção de dados nas relações do trabalho” do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNICURITIBA. E-mail: franciano.beltramini@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4288905831001490> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1185-0230>

Keywords: Public finances; Personnel spending limits; Control mechanisms.

Sumário: 1. Introdução; 2. Disposições constitucionais sobre o controle dos limites do gasto com pessoal; 3. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os três limites para despesas com o funcionalismo; 3.1. O limite global para despesas com pessoal; 3.2. Os limites de alerta e prudencial para as despesas com pessoal e os mecanismos de controle para redução e contenção dos gastos com funcionalismo; 4. Conclusão; Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo objetiva analisar as medidas de controle do gasto com pessoal no serviço público. Para tanto, o artigo irá abordar termos conceituais e operacionais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Buscar-se-á responder às seguintes perguntas no presente artigo: Quais são os limites de gastos com o funcionalismo público? Quais os principais institutos são utilizados para aferir a despesa de pessoal na administração pública e suas especificidades? Quais as medidas estabelecidas na lei que buscam reconduzir o gasto com o funcionalismo público aos tetos previstos na legislação?

O trabalho está dividido em duas partes, além da introdução e conclusão. Na primeira parte, será feita breve análise das disposições constitucionais que tratam sobre finanças públicas, em especial dos mecanismos de controle do gasto com o funcionalismo público previstos na Lei Maior. Na segunda parte, serão abordados os limites previstos na LRF, bem como alguns termos conceituais estabelecidos na legislação que são necessários para operacionalizar a aferição desta rubrica orçamentária. Por fim, serão apresentadas as medidas para conter a evolução das despesas com pessoal, quando os referidos limites são atingidos. A conclusão sumariza os principais resultados do trabalho.

O método científico empregado é dedutivo, mediante o qual se estabelecem grandes formulações dogmáticas, como, por exemplo, limites de gastos com funcionalismo público, para, posteriormente, buscar a estratificação destes temas ao objetivo central desta pesquisa, que é perquirir os mecanismos de controle das despesas com pessoal.

Ainda, acerca da questão metodológica, registra-se a utilização da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, posto que as respostas aos

objetivos traçados neste artigo serão buscadas a partir de referências teóricas já publicadas em livros especializados, em artigos científicos, na legislação brasileira e na jurisprudência.

2. DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE O CONTROLE DOS LIMITES DO GASTO COM PESSOAL

Impende inicialmente consignar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabeleceu no inciso I, do art. 163, que Lei Complementar disporá sobre finanças públicas.

Assinala-se, contudo, que desde a Constituição Federal de 1891 já existem movimentos que buscaram consignar na Lei Maior mecanismos de controle das finanças públicas, em especial das despesas com pessoal. Sobre esse ponto recomenda-se a leitura de interessante artigo elaborado pelo Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, de autoria de Fernando Álvares Correia Dias (2009, pg. 03 a 05), que apresenta “antecedentes históricos-constitucionais” que remetem à segunda constituição do estado brasileiro - a Constituição Republicana de 1891 -, e às Constituições que lhe sucederam.

Retomando à CRFB/88, constata-se que o disposto no Artigo 163 foi complementado pelo art. 169 que prevê que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados e Municípios “não poderão exceder os limites a serem determinados em legislação complementar”.

Sobre a redação do art. 169, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que o dispositivo assevera um marco negativo com o objetivo de preservar o equilíbrio das receitas e despesas, senão vejamos:

A expressão “não poderá exceder”, presente no art. 169 da CF, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assenta a noção de marco negativo imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma.²

² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ADI 4.426**, rel. min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. DJ 09/02/2011; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ADI 5.449 MC-REF**, rel. min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJ 10/03/2016.

Apesar de a Carta Magna delegar a ato normativo de natureza complementar a delimitação dos percentuais de teto máximo de gastos com o funcionalismo público, foram dispostos nos parágrafos do art. 169 algumas penalidades e medidas a serem aplicadas nos casos de descumprimentos destes limites.

Nesta linha de ideias, o § 1º do referido artigo prevê requisitos específicos para o aumento da despesa com pessoal; ao passo que o § 2º estabelece que ao não observarem os limites de gastos com pessoal e, escoado o prazo previsto na lei complementar, deve ocorrer a imediata suspensão de repasses de verbas federais e estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A disposição do § 2º do art. 169 da CRFB é uma penalidade bastante gravosa a qualquer ente público, uma vez que no imbricado sistema federativo brasileiro, há uma relação bastante intensa de repasses de verbas entre eles. Portanto, ao ser aplicada essa penalidade, serão geradas grandes dificuldades aos gestores regionais e locais.

Os §§ 3º e 4º, por sua vez, preveem medidas concretas para a recondução das despesas com pessoal aos tetos previstos na legislação. Neste sentido, o § 3º determina que o ente federado que ultrapassar os limites deverá reduzir pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, bem como exonerar servidores não estáveis; o § 4º estabelece que se as medidas do parágrafo anterior não surtirem efeito de reconduzir as despesas ao teto de gastos, o servidor estável poderá perder o cargo, sendo que os parágrafos seguintes deste mesmo artigo especificam demais condicionantes para a aplicação desta medida extrema, que, como dito, permite a exoneração de servidor estável.

Tratam-se, portanto, de medidas bastante severas que foram previstas no texto constitucional com o intuito de conter e reduzir a despesa com pessoal quando forem ultrapassados os limites estabelecidos em legislação complementar.

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS TRÊS LIMITES PARA DESPESAS COM O FUNCIONALISMO

De acordo com a análise de Edson Nascimento³, a fixação dos limites de despesa com pessoal surgiu após a análise das contas públicas ocorrida ao longo da década de 1990.

³ NASCIMENTO, Edson. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a polêmica das despesas com pessoal**. Brasília, BNDES, 2003. p. 45.

O referido Autor assinala que na contabilidade pública há três grandes itens para a classificação das despesas, quais sejam: custeio da máquina; o serviço da dívida; e os investimentos públicos.

O gasto com pessoal se insere dentro da classificação despesa com o custeio da máquina, e, Fernando Álvares Correia Dias⁴ manifesta que na década de 1980 era comum que estados e municípios comprometessem a maior parte da sua receita com pessoal e esse fato dificultava a realização de políticas públicas, dado a insuficiência de recursos para a implementação de programas de governo.

Nesta ordem de ideias, assinala-se que, a partir da CRFB/88, iniciou-se na federação brasileira um movimento mais efetivo para a implementação de um ajuste fiscal do setor público, através de um controle substancial das despesas públicas. Referido movimento teve como vetores a introdução dos mecanismos de controle estabelecidos no art. 169 da Lei Maior, que foram regulamentados pela Lei Complementar (LC) nº 101/2000.

Referida legislação, que é denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é um importante instrumento das finanças públicas, que estabelece normas gerais voltadas a implementar a responsabilidade na gestão fiscal, em especial, por meio do controle da despesa, do resultado fiscal e do endividamento.

A LC nº 101/2000, apresenta no seu art. 18 o conceito de despesa total com pessoal (DTP). Trata-se de dispositivo bastante abrangente que classifica como despesa com pessoal as verbas elencadas no referido caput⁵ pagas a servidores ativos e inativos.

Assinala-se que os parágrafos do referido artigo trazem, ainda, especificidades como: a possibilidade de contabilizar valores de contratos de trabalhadores terceirizados que substituem servidores e empregados públicos; bem como a forma de apuração, tanto no aspecto temporal - somando-se a

⁴ DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publica/coes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>. Acesso em 09/10/2023. p. 9.

⁵ “[...] 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.”

despesa do mês de referência com a dos 11 imediatamente anteriores -, como com a especificação de que a apuração da despesa total com pessoal é feita contabilizando a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a prevista no inciso XI do art. 37 da CRFB/88, que trata do teto remuneratório do funcionalismo público.

3.1. O limite global para despesas com pessoal

O art. 19 da LRF regulamentou o art. 169 da CRFB/88 ao estabelecer que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual de 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida para a União e 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida para os Estados e Municípios.

Trazendo em outros termos, a referida disposição estabeleceu um limite global (ou total ou máximo) para despesas com pessoal, que no caso do Município é o percentual de 60% da receita corrente líquida.

Sobre a receita corrente líquida (RCL), consigna-se que se trata de termo técnico que tem suas especificidades estabelecidas no inciso IV do art. 2^o da LRF e seus parágrafos. Trata-se, portanto, de conceito de fundamental importância para o assunto, pois é a partir do mesmo que se permite cotejar se o ente está ou não cumprindo os limites. Registra-se, contudo, que não se apresentará maiores digressões sobre esse conceito de contabilidade pública, tendo em conta que a legislação é autoexplicativa.

Consigna-se, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu que as mensurações da receita corrente líquida (RCL) e dos respectivos

⁶ Art. 2^o Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...] IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: 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 § 9^o do art. 201 da Constituição. § 1^o Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. § 2^o Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1^o do art. 19. § 3^o A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

limites deve ser feita a cada 4 meses⁷ por meio de relatório da gestão fiscal (RGF), que possui suas especificidades previstas nos art. 54 a 58 da LRF.

Os parágrafos 1º e 2º do art. 19 da LRF apresentam algumas verbas que devem ser excluídas do cálculo dos limites globais, quais sejam: i) indenização por demissão de servidores ou empregados; ii) 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 prevista na Constituição; vi) com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos explicitados nas letras do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

Consigna-se, por fim, que o art. 20 da LRF explicita que, na esfera Municipal, a repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os percentuais de: 6% (seis por cento) para o Legislativo e Tribunais de Contas Municipais, quando houver, conforme disposto no Art. 20, Inciso III, alínea “a”; e 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo, *ex vi* art. 20, Inciso III, alínea “b”.

Sobre esse ponto, da divisão dos limites globais entre os poderes ou órgãos dos entes federados, a Suprema Corte já foi instada e se manifestou ratificando os limites setoriais, conforme se comprova com o seguinte fragmento:

A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação.⁸ (ADI 2.241, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 22-8-2019, P, DJE de 28-8-2020.)

⁷ O art. 22 estabelece que a verificação deve ser feita ao final de cada quadrimestre. Para os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes, o RGF poderá ser divulgado semestralmente, *ex vi* art. 63, II, b da LRF

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 2.241, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 22/08/2019.

Apesar deste posicionamento, o STF possui entendimento de que o que inviabiliza a concessão de empréstimos é o atingimento do limite global e não os limites setoriais, conforme se comprova com o seguinte fragmento de decisão: O extravasamento setorial de limite fixado na Lei Complementar nº 101/2000 não é obstáculo à contratação, pelo Estado, de empréstimo, quando observado o teto global previsto a título de gasto com pessoal⁹.

Trata-se, portanto, de uma estratificação dos limites globais, que, na esfera municipal, é repartida somente entre o gasto com os servidores do Executivo e Legislativo. Consigna-se que, na esfera federal e estadual, há ainda limites estratificados para a despesa com os servidores do Judiciário e dos Ministérios Públicos.

Os limites de alerta e prudencial para as despesas com pessoal e os mecanismos de controle para redução e contenção dos gastos com funcionalismo

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece medidas de controle a serem adotadas progressivamente, à medida que a apuração dos gastos com pessoal se aproxime do máximo estabelecido (limite global de despesa com pessoal).

Sobre esse tema, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) estabelece o seguinte no seu Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰:

A LRF estabeleceu um sistema progressivo de limitações, de maneira que num primeiro momento seja o ordenador alertado da aproximação das despesas aos limites para os quais se instituíram penalidades. Num segundo instante, a Lei coloca um freio, uma barreira de cautela e prudência, situação em que o Poder ou órgão já fica sujeito a certas limitações. Extrapolada a última barreira (limite máximo), as penalidades serão mais severas e impõem ao infrator determinações para retorno, ao menos, aos níveis prudenciais.

Nesta ordem de ideias e de forma simplificada, pode-se dizer que três são os estágios de criticidade que alertam a Administração Pública do crescimento das despesas com pessoal e estabelecem medidas de resguardo, quais sejam:

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ACO 1214**, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 31/08/2020.

¹⁰ BRASIL. **Lei Complementar n. 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: 08 out. 2023. p. 64.

O primeiro estágio é denominado limite de alerta, está previsto no art. 59, § 1º, II da LC nº 101/2000, e ocorre, dentre outras situações, quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassa 90% (noventa por cento) do limite global.

Em outros termos, no âmbito Municipal, isso ocorre quando ultrapassado o limite global de 54% (cinquenta e quatro por cento) do gasto com pessoal. O art. 59, §2º da LC nº 101/2000 estabelece, ainda, que também é analisado o limite estratificado do Poder e órgão, assim ao se atingir no Município 48,60% (quarenta e oito inteiros e sessenta centésimo por cento) para gasto com servidores do Executivo e 5,40% (cinco inteiros e quarenta centésimos por cento) para as despesas com os servidores do legislativo, também ocorre o atingimento no limite de alerta.

Nesta hipótese, a lei determina que o Tribunal de Contas irá sinalizar ao poder ou órgão que foi constatado o atingimento do limite de alerta. Neste caso, a legislação não prevê nenhum tipo de penalidade, servindo o mecanismo tão somente para informar da necessidade de conter gastos com pessoal com o propósito de prevenir o atingimento do limite prudencial que enseja consequências fiscais.

O segundo estágio, denominado limite prudencial, prevê medidas mais concretas, e se estabelece quando o percentual de 95% (noventa e cinco por cento) da despesa de pessoal é excedido, ex vi o parágrafo único do art. 22¹¹ da LRF.

Em outros termos, no âmbito Municipal, isso ocorre quando ultrapassado o limite global de 57% (cinquenta e sete por cento) do gasto com pessoal, sendo 51,30% para o executivo e 5,70% para o legislativo no âmbito municipal.

Neste caso, o referido dispositivo prescreve uma série de medidas com vistas, principalmente, ao estancamento do crescimento das despesas, ante a iminência de extrapolar os limites globais de despesa com pessoal.

¹¹ 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.

Ou seja, na hipótese de atingimento do limite prudencial, o Poder ou órgão está proibido de: i) conceder nenhum tipo de vantagem ou aumento ao funcionalismo, ressalvado somente as derivadas de decisão judicial e o reajuste anual decorrente da inflação; ii) criar cargo, emprego ou função; iii) alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; iv) a prover cargo público ou admitir ou contratar a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de saúde, educação e segurança; v) a contratação de hora extra, ressalvada a hipótese do inciso II do § 6º do art. 57

Trata-se de vedações que buscam evitar o atingimento do limite global de gastos com o funcionalismo público, que conforme informado na primeira seção deste artigo, possui previsão constitucional de medidas para reduzir a despesa com pessoal.

Uma das dúvidas que surgem quando ocorre o atingimento do limite prudencial é a de interpretar essas disposições de forma restritiva ou ampliativa.

Sobre esse ponto, há posicionamento no sentido de que a interpretação da lei deve ser restritiva e/ou literal, conforme se comprova com o seguinte precedente do Tribunal de Contas do Paraná:

As exceções devem ser interpretadas a partir do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, o qual permite de maneira excepcional a contratação para reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Tratando-se de norma de exceção, deve ser interpretada restritivamente, pelo que se conclui que as admissões para outros setores são absolutamente vedadas.[...] É vedado, de maneira absoluta, o provimento de cargos ou contratação a qualquer título para reposição de pessoal em áreas não vinculadas à saúde, educação e segurança, independentemente do motivo da vacância, tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF.¹²

Em sentido semelhante, o TCE/SC (2015, págs. 09 e 10) assim decidiu:

O art. 22 da LRF trata de ser a baliza norteadora que mostra ao Gestor que o mesmo tem que preocupar-se com a ampliação do gasto com pessoal. Para isso, a norma impede a concessão de aumento ou

¹² PARANÁ. Tribunal de Contas (TCE/PR). **Consulta n. 832109/19**. Curitiba, 2020. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/1/pdf/0035_3769.pdf. Acesso em 12 out.2023. p. 9.

adequação de remuneração, criação de cargo, emprego ou função, realização de admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidor da educação, saúde ou segurança. Dessa maneira, constata-se que o dispositivo em comento é uma norma proativa que tem o condão de estabelecer um regramento de condutas do Gestor público no tratamento de ações voltadas à realização da despesa pública. Deste jeito, se torna evidente que o desrespeito à norma pode trazer consequências nefastas às contas públicas do Ente, ensejando punição ao Gestor negligente que deu causa a tal afronta à lei.¹³ (REC-15/00560526, Rel. Auditor Alessandro de Oliveira, julgado em 26/11/15).

Extrai-se dos fragmentos colacionados que parte dos operadores jurídicos interpreta o disposto no inciso IV, do parágrafo único, do art. 22 da LRF de forma restritiva, a fim de possibilitar tão somente as reposições de atividades essenciais (saúde, educação e segurança) decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores.

Consigna-se, contudo, que o TCE/SC possui um prejudgado que excepciona a regra citada ao permitir a reposição por motivo de exoneração, demissão e demais espécies de vacância do cargo público, conforme se comprova com a seguinte ementa: Prejudgado nº 1.421: A ressalva contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal abrange, também, as demais espécies de vacância do cargo público como a exoneração, a demissão e a promoção.¹⁴

Em sentido semelhante ao ora explicitado, colaciona-se resposta dada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) em consulta (Resolução de Consulta n. 50/2010) que lhe foi dirigida pelo Município de SINOP – MT:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITE PRUDENCIAL. INTERPRETAÇÃO DAS VEDAÇÕES PREVISTAS

¹³ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas (TCE/SC). **Recurso de Reexame 15/00560526**, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/4306409.PDF>. Acesso em 12 out. 2023. p. 9-10.

¹⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas (TCE/SC). **Prejudgado 1421**. Florianópolis. 2003. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejudgado.asp?nu_prejudgado=1421. Acesso em 12 out. 2023.

NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 1) É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente. 2) É ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e oportunidade. 3) É ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal. 4) É ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV, do parágrafo único do art. 22 da LRF. 5) A simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF.¹⁵

Do exposto, conclui-se que há duas vertentes interpretativas para disposto no inciso IV, do parágrafo único, do art. 22 da LRF, que permite de forma excepcional a contratação de servidores e empregados públicos na hipótese de o ente haver atingido o limite prudencial.

A primeira corrente é no sentido de interpretar a lei de forma literal e restritiva, tendo em conta que se trata de regra excepcional que busca justamente conter e diminuir o gasto público com o funcionalismo. Assim sendo, de acordo com essa vertente, somente é possível repor servidores aposentados e falecidos das áreas da saúde, educação e segurança.

A segunda corrente interpretativa é no sentido de ampliar a regra citada para permitir a reposição de pessoal por motivo de exoneração, demissão e demais espécies de vacância do cargo público.

¹⁵ MATO GROSSO. Tribunal de Contas (TCE/MT). **Resolução de Consulta n. 50/2010**. Cuiabá, 2010. Disponível em: https://sic.tce.mt.gov.br/41/home/do_wnload/id/150527. Acesso em 12 out. 2023.

Por fim, consigna-se que, caso o Poder ou órgão não consiga reduzir as despesas, e, ao contrário, ultrapasse os limites globais estabelecidos no art. 19 da LRF, há a ocorrência do terceiro estágio, o denominado limite máximo, onde serão necessárias a implementação de medidas mais severas que impõe ao gestor reduzir os gastos e trazer novamente a execução para os limites fixados.

As medidas a serem aplicadas neste caso são aquelas estabelecidas nos parágrafos do art. 169 da CRFB/88 (já apresentados em tópico antecedente), que são implementadas através do disposto no art. 23 da LRF, que estabelece prazos e demais especificidades para execução destas medidas drásticas.

4. CONCLUSÃO

Conforme apresentado no presente artigo, a partir da CRFB/88 iniciou-se a realizar na administração pública brasileira um movimento mais efetivo para a implementação de um ajuste fiscal do setor público, através de um controle substancial das despesas públicas. Referido movimento teve como vetores iniciais a introdução dos mecanismos de controle estabelecidos no art. 169 da Lei Maior, que foram regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nesta ordem de ideias, o artigo apresenta os três limites de gasto com pessoal previstos na LRF, quais sejam: i) limite global ou máximo, que equivale a 60% da receita corrente líquida, sendo 54% para o poder executivo e 6% para o poder legislativo no âmbito municipal; ii) limite prudencial, que é atingido quando se excede 95% do limite global, que equivale a um total de 57,00%, sendo 51,30% para o executivo e 5,70% para o legislativo no âmbito municipal; iii) limite de alerta, que equivale a 90% do limite global, que equivale a um total de 54,00%, sendo 48,60% para o executivo e 5,40% para o legislativo, bem como as especificidades de cada limite.

Além desses limites, foi realizada uma breve digressão sobre conceitos técnicos que são imprescindíveis para o entendimento do tema, quais sejam: despesa total com pessoal (DTP); receita corrente líquida (RCL); relatório da gestão fiscal (RGF); dentre outros, como também algumas características e demais pontos indispensáveis para a operacionalizar a aferição desta rubrica orçamentária.

Ademais, foram apresentadas as medidas para conter a evolução das despesas com pessoal, quando os referidos limites são atingidos. Em essência, foi visto que quando do atingimento do limite de alerta, não há

maiores consequências ao ente público, uma vez que este serve tão somente para sinalizar o aumento desta rubrica da despesa orçamentária, devendo o gestor público atuar de forma previdente para que referido gasto não seja aumentado.

Por outro lado, quando do atingimento do limite prudencial, o parágrafo único do art. 22 da LRF estabelece a necessidade de se colocar em prática medidas de contingenciamento de gastos com pessoal, ficando o gestor público proibido de: i) conceder qualquer tipo de vantagem ou aumento ao funcionalismo, ressalvado somente as derivadas de decisão judicial e o reajuste anual decorrente da inflação; ii) criar cargo, emprego ou função; iii) alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; iv) prover cargo público ou admitir ou contratar a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de saúde, educação e segurança; v) contratar hora extra, ressalvada a hipótese do inciso II, do § 6º, do art. 57.

Foi apresentado ainda que quando do atingimento do limite global ou máximo da despesa com pessoal, é necessário implementar medidas mais rígidas para a contenção do gasto com pessoal, tais como: a redução de 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.

Consigna-se, por fim, que o presente artigo não tem por escopo esgotar toda a matéria relativa às medidas de controle dos limites de gastos com pessoal, mas apenas busca proporcionar algumas reflexões sobre esse importante tema de finanças públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n. 101/2000, de 04.05.2000 (Lei de responsabilidade fiscal). Brasília, 2000.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal> . Acesso em 09/10/2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas (TCE/MT). **Resolução de Consulta n. 50/2010**. Cuiabá, 2010. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/41/home/download/id/150527> . Acesso em 12 out. 2023.

NASCIMENTO, Edson. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a polêmica das despesas com pessoal**. Brasília, BNDES, 2003.

PARANÁ. Tribunal de Contas (TCE/PR). **Consulta n. 832109/19**. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/1/pdf/00353769.pdf>. Acesso em 12 out.2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas (TCE/SC). **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em: https://www.tcscsc.br/sites/default/files/guia_lrf_2ed.pdf. Acesso em 10 out. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas (TCE/SC). **Prejulgado 1421**. Florianópolis.2003. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1421. Acesso em 12 out. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas (TCE/SC). **Recurso de Reexame 15/00560526**, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/4306409.PDF>. Acesso em 12 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ACO 1214**, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 31/08/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=169#:~:text=Art.,169,limites%20estabelecidos%20em%20lei%20complementar>. Acesso em: 14 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ADI 2.241**, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 22/08/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=169#:~:text=Art.,169,limites%20estabelecidos%20em%20lei%20complementar>. Acesso em: 13 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ADI 4.426**, rel. min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. DJ 09/02/2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=169#:~:text=Art.,169,limites%20estabelecidos%20em%20lei%20complementar>. Acesso em: 12 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ADI 5.449 MC-REF**, rel. min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJ 10/03/2016.