

ARQUIVO JURÍDICO

REVISTA JURÍDICA ELETRÔNICA DA UFPI



ISSN
2317-918X

V. 9, N. 2
JUL/DEZ 2022

QUALIS
B2

O CONTROLE DA DESPESA PÚBLICA COM PESSOAL NO DIREITO BRASILEIRO

PANORAMA NORMATIVO RECENTE

Leandro Maciel do Nascimento

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (USP). Mestre em Direito (PUCRS). Especialista em Direito Constitucional (UFPI) e Bacharel em Direito (UFPI).

Pesquisador vinculado ao grupo "Orçamentos Públicos: Planejamento, Gestão e Fiscalização", junto ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da USP.

Resumo: O presente texto aborda as principais regras de despesa de pessoal no âmbito da gestão pública brasileira. Ao longo dos últimos anos, em razão do agravamento da crise fiscal que o país enfrenta, o tema foi objeto de alterações promovidas por emendas constitucionais e por leis complementares aprovadas pelo Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, diversas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, cuja decisão definitiva de mérito ocorreu no ano de 2020. Nesse contexto, o objetivo do trabalho é sistematizar o panorama normativo e jurisprudencial sobre esse relevante aspecto da gestão pública brasileira. São expostas as regras atualmente em vigor e seus reflexos na responsabilização de gestores, ordenadores de despesas e beneficiários. Na primeira parte do trabalho, são abordadas as regras constitucionais sobre o tema, incluindo alterações realizadas por emendas recentes. Na segunda parte, são expostas as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. São apresentados os limites para as despesas com pessoal, incluindo alterações legislativas ocorridas nos últimos anos, em reforço dos mecanismos de controle, monitoramento e responsabilização, para o caso de descumprimento das normas estabelecidas.

Palavras-chave: Despesa com pessoal. Limites. Controle. Responsabilidade.

Submetido em 18 de maio de 2022. Aprovado em maio de 2023.

INTRODUÇÃO

O presente texto aborda as principais regras de despesa de pessoal no âmbito da administração pública brasileira. Trata-se de assunto relevante e atual. Seja em razão do elevado montante, em termos absolutos e relativos, destinado ao pagamento de agentes públicos, ativos e inativos, e de pensionistas. Seja porque, com frequência, debates sobre o tema despertam reações apaixonadas, cuja consequência é desviar o foco de propostas de alterações respaldadas em fundamentos técnicos, as quais poderiam aperfeiçoar a gestão de pessoas no setor público.

O tema é conhecido e já foi exaustivamente trabalhado, sob diversos enfoques, ao longo da vigência da Constituição brasileira de 1988 (CF/88). No entanto, em razão de recentes alterações legislativas, tanto por sucessivas leis complementares quanto por emendas constitucionais, e diante de decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), mostra-se útil e necessária uma abordagem que sistematize o panorama normativo e jurisprudencial acerca das regras que limitam a despesa com pessoal no Brasil e seus reflexos na responsabilização de gestores, ordenadores de despesas e beneficiários.

Dessa forma, o trabalho se divide em duas partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, são apresentadas regras constitucionais que visam a estabelecer limites ao gasto com pessoal. Desde o estabelecimento do número de parlamentares até a previsão de lei complementar a disciplinar os limites percentuais de gastos, passando por regras para o controle de despesas dirigidas especificamente aos municípios, as emendas parlamentares de execução obrigatória e as regras fiscais voltadas para os governos subnacionais. Na segunda parte, o foco é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como um dos principais textos normativos voltados ao planejamento, à execução e ao controle das finanças públicas nacionais. São apresentados parâmetros e limites para as despesas com pessoal, incluindo alterações legislativas ocorridas nos últimos anos, além dos mecanismos de monitoramento e responsabilização, para o caso de descumprimento das normas estabelecidas.

Busca-se, ao longo do texto, abordagem mais descritiva do que valorativa. O objetivo é apresentar uma atualização do panorama normativo e jurisprudencial sobre esse relevante aspecto da gestão pública brasileira.

1 REGRAS CONSTITUCIONAIS PARA CONTROLAR A DESPESA COM PESSOAL

A despesa com pessoal está entre as matérias que mais despertam preocupações no âmbito da gestão pública no Brasil. Trata-se de despesa de natureza obrigatória, de longo prazo,

propensa ao crescimento e triplamente reforçada pela CF/88: de um lado, há a previsão de irredutibilidade de vencimentos e de subsídios dos agentes públicos (art. 37, XV); de outro, os ocupantes de cargo efetivo são, em regra, protegidos pela estabilidade (art. 41) ou pela vitaliciedade (art. 95, I e art. 128, § 5º, I, a) e, por fim, a proposta de despesa com pessoal anualmente apresentada pelo Poder Executivo no projeto de lei orçamentária não pode ser objeto de anulação, por emenda, quando de sua tramitação legislativa (art. 166, § 3º, II, a).

Em face de uma série de características da formação e da evolução da administração brasileira, é possível afirmar que, sem essas restrições normativas, haveria total descontrole tanto no quantitativo de cargos e empregos públicos, quanto nos valores pagos aos ocupantes. Somando-se esse montante às despesas com inativos e pensionistas (civis e militares), o resultado seria o direcionamento da quase totalidade dos recursos públicos disponíveis para o gasto com pessoal, tendo por consequência o comprometimento da política fiscal (MENDES, 2016, p. 56). Tal situação inviabilizaria o custeio de políticas públicas e de investimentos finalísticos, como se a única finalidade estatal relevante fosse o gerenciamento de folhas de pagamento. Principalmente nos estados e municípios brasileiros (GIAMBIAGI, 2021, p. 116).

A Constituição brasileira de 1988 reflete esse estado de coisas e traz, desde sua redação original, um conjunto de regras que limitam tais despesas. Esses limites encontram-se dispersos no texto e tem como destinatários chefes de poder, chefes de órgãos autônomos, administradores e ordenadores de despesa. Ademais, há diversos comandos constitucionais que são regulamentados por normas infraconstitucionais. Destas, a mais importante é a LRF, que tem como um de seus fundamentos o art. 169 da CF/88. O descumprimento de tais limites acarreta sanções institucionais (dirigidas ao ente ou órgão descumpridor) e pode levar à responsabilização dos ordenadores de despesa.

O detalhamento das principais regras constitucionais permanentes de controle de despesa com pessoal, incluindo a despesa com agentes políticos, será feito a seguir.

Primeiramente, o constituinte originário estabeleceu limites aos gastos com membros dos poderes legislativos de todos os entes federativos. No âmbito do Congresso Nacional, o texto constitucional limita o número de senadores a três para cada estado e para o Distrito Federal (art. 46, § 1º). No entanto, não estabelece o número total de deputados federais (nem as respectivas representações), determinando que será “estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados” (art. 45, § 1º). Tal dispositivo é regulamentado pela Lei Complementar (LC)

n. 78, de 30.12.1993, a qual estabelece: 1) que é quinhentos e treze o número total de membros da Câmara dos Deputados; 2) que o estado mais populoso terá setenta e os menos populosos terão oito parlamentares 3) que, no ano anterior às eleições gerais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fornecerá as estatísticas populacionais para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o qual atualizará os cálculos e definirá as bancadas.

Estabelecido o número de senadores e de deputados federais, a CF/88 determina as seguintes vinculações quanto aos demais entes da federação: 1) “O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze” (art. 27 e art. 32, § 3º) e 2) o número de vereadores de cada município deve respeitar proporção quanto à respectiva população, em vinte e quatro faixas, indo do mínimo de nove, para municípios com até quinze mil habitantes, até o máximo de cinquenta e cinco vereadores, para municípios com mais de oito milhões de habitantes (art. 29, IV, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 58, de 23.09.2009).

Fixado o quantitativo de parlamentares em todos os níveis de governo, o constituinte estabeleceu limites às respectivas remunerações. No âmbito federal, o subsídio dos congressistas é limitado ao valor previsto para os ministros do STF (art. 37, X) e são fixados, por decreto legislativo (art. 49, VII), em valor idêntico para deputados federais e senadores. Os deputados estaduais e distritais terão seus subsídios fixados por lei (portanto, com valor sujeito a veto por parte dos governadores) e limitados a setenta e cinco por cento do valor do que recebem seus colegas federais (art. 27, § 2º e art. 32, § 3º). Quanto aos vereadores, o cálculo do limite dos subsídios é mais complexo, pois utiliza dois parâmetros: o subsídio de deputados estaduais e a população de cada município. Nesse caso, existem seis faixas de teto (art. 29, VI). Nos municípios menores (até dez mil habitantes), a remuneração dos edis é limitada a vinte por cento da dos deputados estaduais (art. 29, VI, a); por sua vez, nos maiores (acima de quinhentos mil habitantes), a remuneração dos vereadores está limitada a setenta e cinco por cento do subsídio dos membros da respectiva assembleia legislativa (art. 29, VI, f). Ademais, há um expresso limite temporal: o valor do subsídio dos vereadores só poderá ter vigência na legislatura seguinte ao da edição da norma da câmara municipal que o fixar (art. 29, VI).

Para tornar ainda mais complexa a situação dos municípios, o Poder Legislativo municipal está submetido a diversos outros limites de despesa, nos termos do art. 29-A, da CF/88. Especificamente quanto ao gasto com pessoal, a “Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de seus

Vereadores” (art. 29-A, § 1º). E mais: o descumprimento dessa regra “[c]onstitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal” (art. 29-A, § 3º). Ou seja, é importante que o gestor do legislativo local tenha uma excelente equipe de apoio para não confundir os limites de despesa com pessoal (ou “folha de pagamento”): de um lado, deve acompanhar os números da receita corrente líquida do município (e respeitar o limite de seis por cento previsto no art. 20, III, a, da LRF) e, de outro, deve acompanhar atentamente as receitas da Câmara Municipal e respeitar o limite constitucional de setenta por cento (art. 29-A, § 3º).

Ainda quanto aos poderes legislativos, em caso de sessões extraordinárias, está vedado o pagamento aos parlamentares de parcela indenizatória em razão da convocação (art. 57, § 7º, da CF/88). Tal dispositivo, deve ser aplicado, por simetria, aos demais entes da federação.

Além das limitações específicas para os poderes legislativos, a CF/88 traz normas gerais de limites aos gastos com pessoal, voltadas para toda a administração pública. Nesse sentido, a remuneração e o subsídio dos agentes públicos “somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso” (art. 37, X). Por sua vez, como extensão da exigência de lei específica, “é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público” (art. 37, XIII). Ou melhor, são nulas as concessões de aumentos, bem como as equiparações e/ou as vinculações de remuneração entre cargos distintos se feitas por atos infralegais. Há também tetos de pagamento de pessoal. Nesse sentido, o valor devido aos agentes públicos (excluídas as parcelas de natureza indenizatória, conforme art. 37, § 11) não deve exceder, como regra geral, o subsídio mensal dos ministros do STF, o qual é fixado e alterado mediante lei aprovada pelo Congresso Nacional (art. 48, XV), de iniciativa privativa do mencionado tribunal (art. 96, II, b). No contexto dos estados, Distrito Federal e municípios, devem ser respeitados diversos subtetos, que variam de acordo com o poder e conforme determinadas categorias, como os membros do Ministério Público, procuradores e defensores públicos (art. 37, XI e § 12).

Deve ser mencionado também o fato de que a CF/88 proíbe a prática, muito comum no passado recente, de tornar permanente o pagamento de parcelas que, por sua natureza, são específicas, temporárias e inerentes a determinadas atribuições passageiras. Dessa forma, “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores” (art. 37, XIV) assim como passou a ser “vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo” (art. 39, § 9º).

Na parte do texto constitucional reservada aos orçamentos públicos, há constante e reforçada preocupação com o controle das despesas com pessoal. Uma das alterações mais relevantes, em anos recentes, foi a que tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares à lei orçamentária anual, as chamadas emendas impositivas. Nos termos do art. 166-A, as emendas individuais (de execução obrigatória) ao orçamento da União poderão alocar recursos aos governos subnacionais por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida. Em ambos os casos, recursos poderão ser destinados às mais diversas finalidades, exceto para “encargos referentes ao serviço da dívida” e para “despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, ou pensionistas”. Ademais, os recursos das emendas parlamentares não poderão flexibilizar, nem mesmo de modo indireto, os limites de despesa com pessoal, pois “não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo” (art. 166-A, *caput* e § 1º). Ou seja, o valor “não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169” (art. 166, § 16). Como se pode perceber, uma das contrapartidas para a criação das emendas parlamentares impositivas foi a vedação da aplicação dos recursos para o custeio de despesas com pessoal.

Ainda no contexto das recentes alterações das normas financeiras e orçamentárias, a EC n. 109, de 15.03.2021, acrescentou o art. 167-A ao texto constitucional. Com esse dispositivo, foi estabelecida mais uma regra fiscal aos entes subnacionais, formatada a partir da relação entre as despesas correntes e receitas correntes. O principal objetivo é limitar a despesa com pessoal, por meio de controles inicialmente dirigidos à União (conforme o “Novo Regime Fiscal” – “Teto de Gastos” –, criado pela EC n. 95, de 15.12.2016). Note-se:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a **relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%** (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **é facultado** aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, **aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:**

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; [...] (Grifado)

O *caput* do art. 167-A utiliza o verbo “facultar”. Ou seja, se e quando a relação entre a despesa corrente e a receita corrente atingir a razão de 95% (noventa e cinco por cento), seria “facultado” aos poderes e órgãos autônomos estaduais, distritais e municipais a adoção das medidas previstas. Tal redação afastaria, a princípio, eventual inconstitucionalidade, por violação da autonomia federativa, pois não obriga os entes a adotar as restrições. No entanto, o que se apresenta como facultativo pode se tornar obrigatório, caso o ente necessite realizar operações de crédito ou solicitar garantias, nos termos do § 6º do mesmo artigo.

Em todo caso, está-se diante de importante restrição à autonomia financeira do ente federativo, caso este não reduza o gasto com pessoal na hipótese prevista. A vedação à realização de operações de crédito abrange novações, refinanciamentos e postergação de dívidas. A única exceção trata das avenças “destinadas a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 167-A, § 6º, II, parte final). Acrescente-se que a verificação dos indicadores fica a cargo dos tribunais de contas, os quais declararão o atendimento (ou não) dos limites estabelecidos (BRASIL, 2021, p. 101).

Por fim, convém detalhar o art. 169, da CF/88. Trata-se do dispositivo que constitucionaliza a prioridade em restringir, já no planejamento orçamentário, a despesa com pessoal. Sua regulamentação já foi objeto da LC n. 82, de 25.03.1995, substituída pela LC n. 96, de 31.03.1999, que, por sua vez, foi revogada pela LRF, de 04.05.2000.

Em sua versão original, norma constitucional estabelecia que a “despesa com pessoal ativo e inativo” de todos os entes da federação “não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Tal redação poderia gerar dúvidas sobre a possibilidade de a lei complementar incluir as despesas com pensionistas nos limites de gastos com pessoal. Note-se que tanto a LRF (art. 18), quanto sua antecessora, a LC n. 96, de 31.03.1999 (art. 2º, I), incluem os gastos com pensões no conceito de “despesa total com pessoal”. Daí, a pergunta: poderia a lei complementar, a título de regulamentar o art. 169, ampliar seu alcance ou apenas estabelecer limites quantitativos para ativos e inativos? Em 2019, o STF enfrentou a questão quando da apreciação de medida cautelar na ADI n. 6.129 MC-GO. No caso, tratava-se de emenda a

constituição estadual que estabelecia novo regime fiscal (teto de gastos) e expressamente excluía os pensionistas do cômputo das despesas com pessoal. Ao decidir, o STF entendeu que a LRF, por veicular normas gerais sobre finanças públicas, é compatível com a CF/88. Desse modo, norma estadual que não a seguir será formalmente inconstitucional (BRASIL, 2019).

De todo modo, a EC n. 109, de 15.03.2021, estabeleceu a seguinte redação ao art. 169, da CF/88: “A despesa com pessoal ativo e inativo e **pensionistas** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (Grifado). Ficou, pois, afastada qualquer dúvida: as despesas com pensionistas devem entrar no cálculo dos limites de gastos com pessoal.

Ademais, o art. 169, § 1º, da CF/88, estabelece exigências para o caso de expansão de tais despesas: 1) a existência de prévia dotação orçamentária e 2) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Acrescente-se que os demais parágrafos do art. 169, da CF/88, trazem um conteúdo mínimo para a lei complementar a regular os limites de despesa com pessoal: 1) estabelecimento de prazos para a readequação aos limites legais; 2) providências que deverão ser adotadas pelos gestores; 3) sanções institucionais ao ente responsável. Com efeito, na hipótese de descumprimento dos limites, o ente deverá adotar, sucessivamente, as seguintes medidas: 1) redução de despesa com cargos em comissão e funções de confiança; 2) exoneração de servidores não estáveis e 3) perda do cargo em desfavor de servidores estáveis, por ato normativo motivado de cada poder, mediante indenização ao servidor.

Acrescente-se que o texto constitucional não autoriza a redução da jornada de trabalho com redução de remuneração dos servidores públicos. Essa possibilidade não está entre as ressalvas ao art. 37, XV, da CF/88 (“o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”).

Ademais, decorrido o prazo da lei complementar, sem a readequação aos limites, o ente estará sujeito a sanções institucionais. No caso, a suspensão de “todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites” (art. 169, § 2º), ressalvadas as transferências constitucionais e legais.

2 REGRAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA CONTROLAR A DESPESA COM PESSOAL

Na parte que trata do controle da despesa com pessoal, as regras da LRF encontram fundamento no art. 169, da Constituição brasileira de 1988. Tal gasto é um dos mais relevantes

da gestão pública e sua limitação é um dos pressupostos de zelo e de eficiência no trato dos recursos públicos. Nesse sentido, tem força de lei a diretriz segundo a qual a responsabilidade fiscal "pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante [...] a obediência a limites e condições no que tange a [...] geração de despesas com pessoal [...]" (art. 1º, § 1º, da LRF).

Ao longo de sua vigência, a LC n. 101, 04.05.2000, foi alterada diversas vezes e muitos de seus dispositivos tiveram sua constitucionalidade questionada perante o STF. No que tange ao controle das despesas com pessoal, as alterações foram realizadas por meio da LC n. 164, de 18.12.2018, da LC n. 173, de 27.05.2020, e a da LC n. 178, de 13.01.2021. Por sua vez, em 24.06.2020, o STF concluiu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2.238/DF (cuja tramitação iniciara-se em 04.07.2000), sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes. A exposição a seguir levará em conta esse panorama normativo e jurisprudencial.

2.1 PARÂMETROS E LIMITES PARA AS DESPESAS COM PESSOAL

Ao tratar da despesa com pessoal, como espécie de "despesa obrigatória de caráter continuado" (art. 21, I, a, c/c art. 17), a LRF estabelece no art. 18 o seguinte conceito:

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. (Grifado)

Note-se que, desde sua redação original, o conceito abrange a despesas com pensionistas. Havia dúvidas sobre a possibilidade de a LRF realizar essa ampliação, visto que o art. 169 da CF mencionava apenas a ativos e inativos. No entanto, não só o STF (ADI n. 6.129-GO) ratificou o entendimento de que o art. 18 da LRF é constitucional (visto se tratar do exercício da competência da União para editar normas gerais sobre finanças públicas), como posteriormente a EC n. 109, de 15.03.2021, incluiu os pensionistas, no *caput* do art. 169 do texto constitucional, como gastos sujeitos a controle quantitativo por lei complementar.

Quanto à natureza dos pagamentos, o dispositivo menciona apenas parcelas de cunho remuneratório, como vencimentos, subsídios, vantagens, adicionais, gratificações e horas extras, além de proventos de aposentadorias, reformas e pensões. Dessa forma, pagamentos de cunho indenizatórios não são considerados como despesa com pessoal, para fins de apuração de limites,

nos termos da LRF. Tal constatação leva ao entendimento de que diárias, indenizações de férias, indenizações de licença-prêmio e auxílios de natureza indenizatória não impactam a despesa total com pessoal, embora possam apresentar elevado custo financeiro.

Por outro lado, os pagamentos a título de encargos sociais devem ser contabilizados como despesa com pessoal. São gastos decorrentes da gestão de pessoas e que ficam a cargo do ente ou órgão pagador, como as contribuições ao regime de previdência e ao FGTS, entre outras. Tais despesas estão expressamente previstas no art. 18 da LRF.

Questão relevante diz respeito à contabilização dos pagamentos relativos a título de terceirização de mão-de-obra. Segundo a LRF, as obrigações pecuniárias decorrentes de tais contratos “que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão registrados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (art. 18, § 1º). A princípio, o dispositivo tem como objetivo evitar a tentativa de redução da despesa com pessoal, por meio da substituição de servidores efetivos por terceirizados, com vínculo precário, para a realização de atividades finalísticas. Caso essa substituição ocorra, a remuneração paga aos terceirizados deve ser computada no cálculo do limite com pessoal. Contudo, se a terceirização for destinada a realização de atividades-meio, a remuneração paga não será computada como despesa com pessoal. Ainda assim, trata-se de dispositivo que dá margem a entes, que estejam próximo ou mesmo que já tenham extrapolado os limites, utilizem mão-de-obra terceirizada, em desvio de finalidade, para contornar as vedações à admissão de pessoas no serviço público (FURTADO, 2013, p. 465).

Ainda quanto ao cálculo da despesa total com pessoal, a LC n. 178, de 13.01.2021, trouxe duas novidades. A primeira é a nova parte final do art. 18, § 2º, que passou a ter a seguinte redação: “A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, **independentemente de empenho**” (Grifado). Esse acréscimo afasta qualquer dúvida quanto à possibilidade de se postergar empenhos de despesa de pessoal (como, por exemplo, as folhas de pagamento relativas ao mês de dezembro e ao décimo-terceiro) para os primeiros dias de janeiro do exercício seguinte, com o objetivo de reduzir contabilmente a despesa do exercício anterior. O fundamento de tal prática de contabilidade criativa¹ seria o art. 35, II, da Lei n. 4.320, de 17.03.1964, segundo o qual pertencem ao exercício financeiro “as despesas nêle

¹ “Um dos temas mais frequentes do debate internacional sobre regras fiscais é a utilização da chamada ‘contabilidade criativa’ com o fim de **subestimar despesas, superestimar receitas e reduzir o endividamento**. Tais práticas assumem diversas formas, mas usualmente implicam a mudança de uma forma de cálculo adotada tradicionalmente, a exclusão de certos itens de despesa do cálculo do déficit público, a realização de operações pouco convencionais entre entes governamentais. **O ponto central é que a contabilidade criativa enfraquece as regras fiscais por diminuir a credibilidade dos números anunciados e representam uma redução da transparência das contas públicas.**” (LIMA, 2014, p. 256-257. Grifado).

legalmente empenhadas” (art. 35, II). Com a recente alteração trazida pela LC n. 178, de 13.01.2021, a LRF reforça o regime de competência em matéria de despesa com pessoal, independentemente da data do empenho da folha de pagamento.

A segunda alteração está na inclusão de um terceiro parágrafo ao art. 18 da LRF, nos seguintes termos: “Para a apuração da despesa total com pessoal, **será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção**, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal” (art. 18, § 3º. Grifado). Com essa mudança legislativa, fica afastada a possibilidade de excluir do cômputo da despesa com pessoal da parcela do imposto de renda retido na fonte, sob a alegação de que tal receita pertenceria ao ente pagador (por previsão constitucional) e não ao agente público. Com o novo dispositivo, fica claro que deverá ser observado o valor bruto da remuneração do servidor “sem qualquer dedução ou retenção”, para fins de cálculo da despesa total com pessoal.

Outra parcela de recursos públicos com pessoal diz respeito aos déficits financeiros dos regimes próprios de previdência. Trata-se de despesa pública relevante em todos os níveis de governo no Brasil. Em outras palavras, quando as receitas próprias (contribuição dos agentes públicos e dos entes pagadores) são insuficientes para as despesas dos benefícios, o respectivo tesouro deve aportar recursos para cobrir as diferenças e garantir o pagamento de aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 2021, p. 39).

Nessa situação, em outro caso de contabilidade criativa, poderia haver a alegação de que tais recursos seriam destinados a cobrir não o déficit financeiro, mas o déficit atuarial dos regimes previdenciários. Note-se que há uma diferença relevante, que vai além da nomenclatura: em se entendendo que a destinação seria para a recomposição atuarial, tais coberturas não deveriam ser computadas no cálculo das despesas com pessoal. No entanto, afastando as dúvidas, a LC n. 178, de 13.01.2021, acrescentou novo dispositivo à LRF, de acordo com o qual na “verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo [art. 19], **é vedada a dedução** da parcela custeada com **recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência**” (art. 19, § 3º. Grifado).

Em todo caso, as demais exclusões previstas na LRF continuam em vigor, sem prejuízo das alterações estabelecidas pela LC n. 178, de 13.01.2021, nos termos art. 19, abaixo transcrito:

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% (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 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 provenientes:** [\(Redação dada pela LC nº 178, de 2021\)](#).

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

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

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. [\(Redação dada pela LC nº 178, de 2021\)](#).

§ 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. [...] (Grifado)

Cada um dos limites globais previstos nos incisos do art. 19, da LRF, são subdivididos, em cada uma das esferas de governo, entre os poderes e órgãos autônomos, conforme detalhamento previsto no art. 20, da LRF. Quando do julgamento da ADI n. 2.238/DF, o STF reafirmou a constitucionalidade de tais subdivisões. Na decisão de mérito, ficou registrado que “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 do art. 169 da CF [...]” (BRASIL, 2020). Em outras palavras, de acordo com o STF, o detalhamento dos limites para os poderes e para os órgãos autônomos de todos os entes da federação, fortalece a separação dos poderes e a autonomia federativa, ao invés de as comprometer.

Assim, estabelecidos o conceito, as parcelas incluídas e as excluídas, os limites de cada esfera de governo (e suas subdivisões), serão expostos os instrumentos de controle e as consequências das violações.

2.2 A APLICAÇÃO DOS CONTROLE PARA AS DESPESAS COM PESSOAL

2.2.1 Atos nulos de pleno direito

Como mecanismo de controle dos limites estabelecidos para limitar as despesas com pessoal, a LRF elenca, primeiramente, um rol de atos para os quais determina a nulidade “de pleno direito”, nos termos do art. 21, conforme alterações a partir da LC n. 173, de 27.05.2020.

Nesse sentido, é possível dividir os casos de nulidade em três grupos. O primeiro, diz respeito ao cumprimento de formalidades constitucionais e da própria LRF para a geração de despesa com pessoal. É o que determina o art. 21, I, da LRF:

Art. 21. É nulo de pleno direito: [\(Redação dada pela LC nº 173, de 2020\)](#)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e [\(Incluído pela LC nº 173, de 2020\)](#)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; [\(Incluído pela LC nº 173, de 2020\)](#)

A geração de despesa pública pressupõe distintas etapas de planejamento e de transparência, as quais devem ter respaldo nos planos plurianuais, nas leis de diretrizes orçamentárias e previsão de custeio nas leis orçamentárias anuais, de modo que possam ficar evidenciados os custos e os impactos financeiros. Nesse sentido, nos termos do art. 15, da LRF, são “consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”, os quais exigem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como a declaração de que o aumento de despesa é compatível com as leis de orçamento.

Gasto obrigatório de caráter continuado é 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” (art. 17, *caput*, da LRF). Por sua vez, os “atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio” (art. 17, § 1º, da LRF). No entanto, a LRF estabelece duas exceções, no art. 17, § 6º, de modo que tais exigências não se aplicam “[1] às despesas destinadas ao serviço da dívida nem [2] ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição”.

Trata-se de redação confusa, uma vez que o art. 21 passou a determinar, de modo expresso, que as despesas com pessoal, como todas as despesas de caráter continuado, devem cumprir as regras dos arts. 16 e 17. No entanto, a “concessão de reajustamento de remuneração” estaria isenta das justificativas. Dessa forma, qual seria a melhor interpretação a ser adotada? Como conciliar dispositivos aparentemente conflitantes? Em resposta, há que se concluir que, como regra geral, a geração de despesa com pessoal, para ser juridicamente válida, deve apresentar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e indicar os recursos que serão utilizados. No entanto, é possível reconhecer uma exceção: em se tratando da “revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (parte final do art. 37, X, da CF/88),

estão dispensadas as formalidades exigidas pela LRF quanto aos impactos e aos recursos necessários. Mas deve ser realçado: somente quando se tratar da hipótese de revisão geral anual.

Voltando ao art. 21, da LRF, há um segundo grupo de situações que geram nulidades. Este diz respeito à preocupação quanto ao impacto que a transição de gestores pode causar às finanças públicas. Principalmente, quando se trata de despesa com pessoal. Partindo da premissa de que mudanças de gestão são situações que, no Brasil, representam riscos fiscais, a LRF foi alterada para reforçar as restrições de fim de mandato. Assim, é nulo de pleno direito:

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal **nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular** de Poder ou órgão referido no art. 20; ([Redação dada pela LC nº 173, de 2020](#))

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja **parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular** de Poder ou órgão referido no art. 20; ([Incluído pela LC nº 173, de 2020](#)) (Grifado)

Observe-se que há três situações. A primeira trata do aumento de despesas com pessoal nos últimos cento e oitenta dias de mandato do titular de poder ou de órgão autônomo (art. 21, II). A segunda diz respeito ao aumento ocorrer antes dos cento e oitenta dias que antecedem o fim do mandato, mas estabelecer parcelas para cumprimento na próxima gestão (art. 21, III).

Nessas duas situações, o ato de aumento de gasto com pessoal será nulo de pleno direito. Observe-se que, a princípio, tais restrições abrangem os chefes do poder executivo, do poder legislativo, do poder judiciário, do ministério público e do tribunal de contas de cada uma das esferas de governo. Desse modo, os efeitos de qualquer ato dessa natureza devem ser iniciados e concluídos dentro do prazo estabelecido na nova redação da LRF, sob pena de nulidade. Além disso, não poderão estabelecer parcelas a serem implementadas na gestão posterior.

Por último, o terceiro grupo de nulidades. Não se trata apenas do impacto da transição de mandato entre pares; ou seja, dentro de um mesmo poder ou órgão autônomo. Aqui, o objeto de preocupação corresponde à situação em que os chefes de poder e dos órgãos autônomos venham a aprovar, mesmo que por lei, aumento da despesa com pessoal que se estenda à gestão do próximo chefe do poder executivo. Assim, é nula de pleno direito (art. 21, da LRF):

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, **por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras** do setor público, ou a **edição de ato**, por esses agentes, para **nomeação de aprovados em concurso público**, quando: ([Incluído pela LC nº 173, de 2020](#))

a) resultar em **aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo**; ou ([Incluído pela LC nº 173, de 2020](#))

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja **parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.** [\(Incluído pela LC nº 173, de 2020\)](#)

De acordo com a nova regra, são nulos os atos de aumento de despesa de pessoal realizados nos últimos cento e oitenta dias de mandato do chefe do poder executivo ou que prevejam parcelas a serem implementadas na gestão seguinte. Trata-se de regra rígida, que alcança inclusive “a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público” (art. 21, IV), se dele resultar “aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo” (art. 21, IV, a, da LRF) ou “aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo” (art. 21, IV, b, da LRF).

Por fim, observe-se que as restrições previstas nos incisos II, III e IV, “devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo” (art. 21, § 1º, I, da LRF). No entanto, “aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20” (art. 21, § 1º, II, da LRF). Percebe-se, nesse caso, uma incoerência na redação dos dispositivos: de um lado, as restrições abrangem o “titular de Poder ou órgão autônomo” (inciso I); de outro, seriam aplicáveis apenas aos que ocupam “cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20” (inciso II). Dessa forma, as chefias dos tribunais (judiciais e de contas), do ministério público e das defensorias públicas estariam isentas das medidas de controle da despesa com pessoal durante o período em questão.

Tal conclusão, embora possa ser extraída de uma leitura isolada de seu art. 21, § 1º, II, não se coaduna com os fundamentos, os pressupostos, os objetivos da LRF, principalmente em relação ao detalhamento dos órgãos abrangidos por suas disposições.

2.2.2 Monitoramento e consequências da violação dos limites para as despesas com pessoal

A LRF estabelece monitoramento quadrimestral das despesas com pessoal (art. 22). De acordo com as regras em vigor, as informações são prestadas por meio dos relatórios de gestão fiscal assinados pelos titulares e as autoridades da administração financeira e do controle interno (art. 54). Esses relatórios, aos quais deve ser dada ampla publicidade (art. 55, § 2º), deverão conter, entre outras informações, os montantes da despesa com pessoal (art. 55, I, a).

Divulgados os relatórios, aos tribunais de contas compete verificar os cálculos declarados pelos Poderes e órgãos autônomos (art. 59, § 2º, da LRF). Ressalte-se que, nesse ponto, a competência do controle externo não é punitiva nem sancionatória. Consiste em atestar a veracidade e a idoneidade dos números apresentados pelos órgãos que ordenam a despesa. Em

todo caso, para fins de monitoramento, a LRF estabeleceu um sistema gradativo, prevendo três situações: 1) alerta; 2) proximidade de violação dos limites e 3) violação dos limites.

A primeira situação ocorre quando a despesa total com pessoal atingir 90% (noventa por cento) da receita corrente líquida. Nesse caso, os tribunais de contas deverão emitir alertas para os poderes e órgãos autônomos, nos termos do art. 59, § 1º, da LRF.

A segunda situação se configura quando as despesas com pessoal continuam a crescer e atingem o montante de 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida, chamado de limite prudencial. Uma vez confirmada a hipótese pelo tribunal de contas, o poder ou órgão constitucional autônomo deverá adotar medidas de controle de despesas, como a vedação de: 1) concessão de reajustes (salvo se decorrentes de decisão judicial ou determinação legal ou contratual); 2) de criação de cargos, empregos e funções; 3) alteração da estrutura de carreira com aumento de despesa; 4) provimento de cargo público ou admissão de pessoal, salvo reposições por aposentadoria ou falecimento e 5) contratação de horas extras (art. 22, LRF).

Em fevereiro de 2022, o STJ, em decisão proferida pela Primeira Seção no Recurso Especial n. 1.878.849-TO, confirmou o entendimento de que progressões funcionais previstas em lei não geram aumento de despesa de pessoal proibido pela LRF. Dessa forma, ainda que o ente tenha ultrapassado o limite prudencial, o servidor público, caso tenha cumprido todos os requisitos, tem direito subjetivo à progressão na carreira (BRASIL, 2022).

A terceira e última situação ocorre quando o limite para despesa com pessoal é completamente descumprido. Nesse caso, o poder ou órgão autônomo responsável pela violação terá o prazo de dois quadrimestres para reduzir as despesas de modo a que o montante retorne a percentual compatível com o teto previsto, conforme art. 23, *caput*, da LRF. Note-se:

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.

Trata-se de um conjunto de medidas restritivas, as quais demandam atenção por parte dos intérpretes. Nesse sentido, algumas observações devem ser feitas. Primeiramente, a LRF previa, em sua redação original, a possibilidade de diminuição da remuneração de cargos em comissão, de funções de confiança (art. 23, § 1º) e de cargos efetivos (art. 23, § 2º). No entanto, os dispositivos foram objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2.238-DF), julgada definitivamente no ano de 2020. A decisão de mérito confirmou a impossibilidade de redução da remuneração de servidores públicos, ainda que o ente tenha ultrapassado os limites para despesa

com pessoal. O art. 23, § 1º foi declarado inconstitucional sem redução de texto e o art. 23, § 2º foi considerado inconstitucional sem condicionantes (BRASIL, 2020).

Em segundo lugar, a LC n. 178, de 13.01.2021, aperfeiçoou as sanções institucionais. Da forma como o art. 23, § 3º foi aprovado no ano 2000, a proibição de receber transferências voluntárias, obter garantias e realizar operações de crédito era dirigida ao “ente”. Assim, se um órgão descumprisse seu limite de pessoal, todo o ente federativo ficaria impossibilitado de realizar empréstimos, firmar convênios ou receber garantias. Ainda que houvesse situações desproporcionais e questionamentos judiciais, o texto legal apontava para essa possibilidade interpretativa, ainda que os demais poderes e órgãos estivessem com os gastos com pessoal adequados à LRF. A nova redação do art. 23 corrigiu a situação e determinou que somente o poder ou órgão responsável sofrerá as consequências pelo descumprimento.

Em terceiro lugar, com a LC n. 164, de 18.12.2018, as restrições dirigidas aos municípios foram atenuadas. Assim, as consequências do descumprimento dos limites não se aplicam ao ente local que sofrer considerável redução de receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de *royalties* e de participações especiais (art. 23, § 5º e § 6º, da LRF).

Note-se que parcela relevante das receitas municipais advém do FPM. Na composição do fundo, os impostos federais (como os que incidem sobre produtos industrializados e sobre a renda e proventos de qualquer natureza – art. 159, I, da CF/88) são componentes importantes. Assim, sempre que a União concede benefícios por meio de tais tributos, a renúncia das receitas impacta o FPM e, conseqüentemente, os orçamentos municipais.

A mesma situação ocorre com as receitas de *royalties* e de participações especiais. Nesse caso, por conta dos preços internacionais de insumos como ferro e petróleo, ou por questões cambiais, tais receitas apresentam variações consideráveis, comprometendo as expectativas de ingressos municipais. Assim, a redução das receitas de FPM poderá levar os municípios a descumprirem os limites de despesa com pessoal. No entanto, os municípios não serão penalizados, caso a redução da receita seja superior a 10% (dez por cento), em decorrência de ato político praticado por outro ente (benefícios tributários, art. 23, § 5º, I, da LRF) ou de flutuações do comércio internacional, em face das quais não possuem instrumentos jurídicos econômicos adequados para compensar as perdas (art. 23, § 5º, II, da LRF).

Para além das sanções institucionais, a LRF estabelece um sistema compartilhado de fiscalização, em que as informações (auditadas pelos tribunais de contas) serão objeto de atuação de diversos mecanismos e órgãos de controle, nos termos do art. 59 da LRF. Nesse sentido, são competentes para acompanhar as despesas com pessoal: os poderes legislativos, os controles

internos e os ministérios públicos. Estes últimos, além das atribuições extrajudiciais, têm a competência de propor, aos órgãos do poder judiciário, a aplicação de sanções aos responsáveis por irregularidades e ilícitos. Além disso, o controle social foi ampliado, conforme o art. 73-A, incluído pela LC n. 131, de 27.05.2009. Por este dispositivo, qualquer “cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento” da LRF.

Deve ser destacada também a inserção do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67, da LRF) no sistema de controle previsto no *caput* do art. 59, da LRF, conforme acréscimo feito pela LC n. 178, de 13.01.2021. Tal órgão está previsto desde a aprovação da LRF. Entretanto, decorridos mais de vinte anos, nunca foi implantado. Diante de tal omissão, a competência para a padronização metodológica e para a edição de normas de consolidação é exercida pelo órgão central de contabilidade da União. No caso, a Secretaria do Tesouro Nacional, por força do art. 50, § 2º, da LRF, e do art. 163-A, da CF/88, fruto da EC n. 108, de 26.08.2020.

Por fim, quanto às sanções previstas para os agentes públicos, em razão de irregularidades quanto às despesas com pessoal, a LRF estabelece os parâmetros normativos para sanção dos gestores que violarem alguns de seus comandos. Nesse sentido, seu art. 73 indica o Código Penal (ao qual foi inserido um capítulo destinado aos “crimes contra as finanças públicas”, entre os arts. 359-A e 359-H), as leis de crimes de responsabilidade, a Lei de Improbidade Administrativa “e demais normas da legislação pertinente”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despesa com pessoal está entre os temas mais relevantes no âmbito da administração pública brasileira. Juridicamente, é despesa obrigatória, de duração continuada, propensa a crescimento inercial e é fortemente protegida por normas constitucionais, como a que assegura a irredutibilidade da remuneração dos agentes públicos, a que garante a estabilidade ou a vitaliciedade em cargos efetivos e a que proíbe a redução, por emenda parlamentar, da proposta de despesa com folha de pagamento no projeto de lei orçamentária enviado ao poder legislativo.

Tal relevância é reforçada ainda mais pelo grau de detalhamento com que a Constituição brasileira de 1988 e a legislação complementar (no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal) regulam o tema e no modo como seus comandos são interpretados pelos os órgãos judiciais.

No entanto, todas essas garantias podem levar ao crescimento das despesas com ativos, inativos e pensionistas e, conseqüentemente, ao descontrole das despesas, a comprometer a

saúde financeira do ente pagador. Desse modo, mostram-se igualmente necessárias regras que visam a limitar despesa com pessoal, sejam constitucionais ou a partir de leis e atos infralegais.

Tais regras e seus reflexos na responsabilização de gestores são pontos que demandam estudo e abordagem sistematizada. Com esse objetivo, o texto apresentou e detalhou o panorama normativo e jurisprudencial sobre o controle das despesa com pessoal, a partir das recentes alterações constitucionais (especialmente a Emenda Constitucional n. 109, de 15.03.2021), modificações na LRF (especificamente a Lei Complementar n. 164, de 18.12.2018, a Lei Complementar n. 173, de 27.05.2020, e a da Lei Complementar n. 178, de 13.01.2021), bem como julgados relevantes do Supremo Tribunal Federal (no caso, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238/DF, julgada em definitivo em junho de 2020) e do Superior Tribunal de Justiça (no caso, a Tese Repetitiva n. 1075, fixada a partir do Recurso Especial n. 1.878.849-TO, julgado em fevereiro de 2022), os quais estabelecem e confirmam alguns dos parâmetros jurisprudenciais mais relevantes para a interpretação e aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente a confirmação de que a remuneração dos agentes públicos é irredutível e que o servidor público tem direito a progressão funcional prevista em lei, ainda que o ente pagador esteja a descumprir os limites estabelecidos de gasto com pessoal.

A partir de tal panorama normativo e judicial, é possível melhor delimitar o campo de atuação de gestores públicos e dos ordenadores de despesa, de modo a proporcionar maior segurança jurídica quanto aos atos praticados, assim como aos riscos de responsabilização, seja no âmbito do controle externo, perante os tribunais de contas, com reflexos eleitorais, seja no âmbito judicial, tanto em matéria criminal, quanto nas sanções por improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31.01.2022.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 04.05.2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31.01.2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.129 MC/GO*. AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETENCIA. [...]. Requerente: Procuradora-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 11.09.2019. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751700438>. Acesso em: 31.01.2022.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2020**. Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026. Acesso em: 31.01.2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238/DF*. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) [...]. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B e outros. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 24.06.2020. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907><https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266534>. Acesso em: 31.10.2022.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2021**. Brasília: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464. Acesso em: 31.01.2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). *Recurso Especial n. 1.878.849-TO*. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. [...]. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. [...] PROGRESSÃO FUNCIONAL. [...]. Recorrente: Estado de Tocantins. Recorrido: Marcos César da Costa Almeida. Relator: Min. Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF5). Julgado em 24.02.2022. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=147119611®istro_numero=202001407107&peticao_numero=&publicacao_data=20220315&formato=PDF. Acesso em: 16.03.2022.

CATARINO, João Ricardo. **Finanças públicas e direito financeiro**. 2. ed.. Coimbra: Almedina, 2014.

- CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos públicos**: a lei 4.320/64 comentada. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 129-147.
- FURTADO, J. R. Caldas. **Direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.
- GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes de. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (Orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed.. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. In: ALMEIDA, Mansueto; SALTO, Felipe (Coord.). **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 53-92.
- MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil**: devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- OLIVEIRA, Regis F.. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- OLIVEIRA, Weder. **Curso de responsabilidade fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

