

# **LIMITES IMPOSTOS ÀS DESPESAS COM PESSOAL A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Flávio Ricardo Cidral

Pós graduando do curso de Especialização em Regimes Próprios de Previdência  
Analista Técnico em Gestão Previdenciária – função Auditor de Previdência – IPREV/SC

## **Resumo**

A Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, veio entre outros aspectos, disciplinar e limitar os gastos com a folha de pessoal dos entes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estes gastos com a folha de pessoal despertam a atenção por serem representativos dentre os gastos públicos (representado até 60% da receita corrente líquida do Estado), e por este motivo surge à preocupação com o controle dessas despesas. Esta pesquisa justifica-se em razão de que a despesa com pessoal representa uma grande parcela dos desembolsos realizados pelos entes públicos, cerca de 60% da receita corrente líquida do Estado, surgindo assim a preocupação com o controle dos gastos com pessoal. Neste sentido, pretende-se analisar as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal às despesas de pessoal.

## **Palavras-chave**

Lei de responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal. Controle de Gastos Públicos. Limites impostos pela Lei.

## **Abstract**

Complementary Law n °. 101 of May 4, 2000, known as the Fiscal Responsibility Law - LRF, came among other things, discipline and limit spending to the payroll of the public entities of Federal, State, Federal District and Municipalities. These spending on payroll attract the attention because they are representative among public spending (represented up to 60% of net current revenue of the state), and for this reason appears to concern for controlling these costs. This research is justified on the grounds that personnel expenditure represents a large portion of the disbursements made by public bodies, about 60% of net current revenue of the state, giving rise to concern for the control of personnel

expenses. We aim to analyze the limitations imposed by the Fiscal Responsibility Law to personnel costs.

## Key Words

Fiscal responsibility law. Personnel expenses. Control of Public Expenditure. Limits imposed by law.

## Introdução

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem como finalidade a regulamentação do art. 163 da Constituição Federal, no Título VI, cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. O art. 163 da Carta Magna prevê:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A LRF atente também ao art. 169 da Constituição Federal, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a partir de Lei Complementar.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A LRF atende ainda à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente, o inciso II do parágrafo 9º. De acordo com este dispositivo,

“...Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos”.

Finalmente, a partir do seu artigo 68, a LRF vem atender à prescrição do artigo 250 da Constituição de 1988 que assim determina:

“Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação,

a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, objetivando a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, através do cumprimento de metas de resultados e com necessidade de ter receitas e despesas obedecendo aos limites e as condições referentes à renúncia de receita, a geração de despesas com pessoal, a inscrição de restos a pagar, entre outros.

As despesas com pessoal despertam a atenção da população e dos gestores públicos por serem uma das despesas públicas mais representativas, cerca de 60% da receita corrente líquida do Estado. Nesse sentido há a preocupação permanente do controle dos gastos com pessoal.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as limitações nas despesas com pessoal, impostas pela Lei de responsabilidade fiscal, bem como as penalizações para os gestores que descumprirem estes limites.

Para atingir as metas deste trabalho, será caracterizada a Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciar-se-á as despesas com pessoal e os encargos sociais, será apresentado os percentuais de gastos com pessoal permitidos pela LRF e analisar-se-á a aplicação dos dispositivos da LRF nas despesas com pessoal na administração pública do estado de Santa Catarina.

## **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Despesa com Pessoal**

A Lei Complementar 101/2000 em seu artigo 1º estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

Platt Neto (2007, p. 13) ensina que “de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a LRF pode ser entendida como um código de conduta para os administradores públicos, que passaram a obedecer a um conjunto maior de normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade”.

Sobre o surgimento da LRF, Cruz et al (2011, p. 2) afirmam que “a novidade da Lei de responsabilidade fiscal reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da

gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual”.

Uma das despesas públicas que a população mais se interessa são as despesas com pessoal, em razão de serem as mais representativas nos órgãos governamentais (PLATT NETO).

A Lei de responsabilidade fiscal tem como uma de suas principais exigências o controle de gastos com pessoal.

De acordo com Platt Neto (2007 p. 93)

A existência de limites para as despesas com pessoal não é novidade para os gestores públicos Brasileiros, o autor completa com algumas mudanças na metodologia, já existiam leis tratando especificamente deste assunto, como a Lei Rita Camata, de 1995, e sua versão seguinte, a Lei Rita Camata 2, de 1999.

A Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, disciplinava os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal e foi revogada e substituída pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

A Lei de Responsabilidade Fiscal revogou a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, e de acordo com Platt Neto (2007, p. 93) “alterou a metodologia de cálculo e percentuais de limite”.

Em regulamento ao art. 169 da Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras acerca das despesas com pessoal, impondo-lhes forma de apuração, limites e penalidades pelo seu descumprimento de forma mais efetiva que os diplomas anteriores.

Notadamente, considera-se a despesa com pessoal como sendo o principal gasto público que, na maioria dos entes da federação, corresponde a cerca da metade do produto da arrecadação corrente.

A definição do que se considera como despesa com pessoal (e por consequência o que se exclui), está tratada no art. 18 da LRF, assim sendo o seu conteúdo:

A Lei Complementar 101 em seu art. 18 prevê:

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.

Embora a Lei nº 4320/64 já tivesse definido quais as despesas que correspondem aos gastos com pessoal, a caracterização do que seja despesa de pessoal, para efeito da LRF, transformou-se num dos temas mais debatidos na seara do Direito Administrativo. Isso porque, além deste grupo de despesa corresponder à expressiva parte da receita corrente, o art.

18 da LRF considera que deve ser computada, para efeito da verificação dos limites da LRF, apenas uma parte das despesas com pessoal, ou seja, aquelas de caráter remuneratório, em períodos especificados (apuração em quadrimestres), executando-se o controle concomitante desse tipo de gasto e, adotando-se providências de adequação aos ditames da Lei, quando for o caso.

Assim, consideram-se despesas de pessoal consoante o art. 18 da LRF e seu parágrafo 1º, conforme entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, através do Guia da LRF e diversos prejulgados emitidos, as despesas com:

- 1) pessoal ativo (investidos em cargos, funções ou empregos públicos – civis e militares), pessoal inativo (apenas a parte suportada pelo ente sem existência de instituição ou fundo de previdência) e pensionistas;
- 2) subsídios de ocupantes de mandatos eletivos (Governador, Vice-Governador, Prefeito, Vice-Prefeito, Deputados e Vereadores);
- 3) subsídio/remuneração de membros de Poder e titulares de Órgãos e demais agentes políticos (Secretários Estaduais e Municipais);
- 4) contratação de mão-de-obra (pessoal) direta ou indiretamente, para execução de atividades públicas que correspondam a atuação de servidores públicos, caracterizando substituição<sup>78</sup>;
- 5) contratação de pessoal para atender obrigações assumidas em decorrência de contratos, convênios e outros ajustes, ainda que as despesas com pessoal sejam integralmente pagas com recursos oriundos desses instrumentos;
- 6) pessoal colocado à disposição (cedido) a órgãos ou entidades da Administração Pública de qualquer esfera ou entidades privadas quando as despesas forem pagas pelo ente, órgão ou entidade cedente;
- 7) pessoal recebido à disposição, quando as despesas de caráter remuneratório forem pagas pelo cessionário;
- 8) pessoal admitido em caráter temporário (ACT – art. 37, IX, da CRFB/88), qualquer que seja a natureza da atividade desenvolvida;
- 9) sentenças judiciais, desde que tais despesas encontrem-se na competência do período de apuração a que se refere o § 2º do art 18 (§ 2º do art. 19) da LRF (mês de referência e dos 11 onze meses anteriores);
- 10) pessoal, qualquer que mantenha vínculo funcional ou jurídico com o respectivo órgão ou entidade;
- 11) encargos sociais incidentes sobre a remuneração dos agentes públicos (recolhimento aos regimes de previdência, FGTS, etc).
- 12) pessoal de empresas estatais dependentes;
- 13) verbas (quaisquer) de caráter remuneratório.

Já o parágrafo 1o do Art. 19 da mesma Lei Complementar disciplina o que não é computado como despesa de pessoal, para efeito do cálculo dos limites segundo a LRF:

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 nº19](#);
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o [§ 9o do art. 201 da Constituição](#);
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

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

O total da despesa com pessoal é calculado através da soma realizada no mês em referência com os onze meses anteriores, sendo adotado o regime de competência. Conforme estabelece o § 2º do art. 18 da LRF,

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

Computa-se no cálculo da despesa com pessoal, as despesas de caráter remuneratório, os encargos sociais desta decorrente, assim como as despesas com substituição de servidores, ainda que estas últimas sejam classificadas como “outras despesas com pessoal”. Aliás, a contratação de pessoas que prestam serviços em substituição aos servidores (mão-de-obra terceirizada) não se classifica como despesa de pessoal, mas, apenas se computa seus valores como despesa com pessoal, para efeito da apuração do limite estabelecido pela LRF.

Outro aspecto a considerar é o cômputo da despesa decorrente de “contratação irregular ou ilegal”. Nesse caso, ainda que a despesa seja considerada irregular ou ilegal, esta será computada para efeito de apuração do limite.

Quanto ao regime de competência, tenha-se que este é o regime estipulado para a despesa, segundo os arts. 34 e 35 da Lei nº 4.320/64, fechando-se por exercício financeiro, que coincide com o ano civil. Assim, a despesa será atribuída ao mês em que o serviço foi prestado, gerando-se a obrigação, independentemente de ter havido (ou não) o pagamento.

Os limites para a despesa total com pessoal estão expressos nos arts. 19 e 20 da LRF, apurados por períodos, em relação à receita corrente líquida (RCL), cuja verificação do seu cumprimento se realiza ao final de cada quadrimestre - abril, agosto e dezembro (art. 22 da LRF), podendo, como opção, no caso dos Municípios com menos de 50.000 habitantes, haver apuração por semestre, desde que os limites estejam atendidos (§ 2º do art. 63 da LRF), e seja efetivada a opção consoante o disposto no “caput” do art. 63 da LRF.

Dessa forma, a despesa com pessoal limita-se, segundo a LRF, conforme segue:

**Quadro 1** – Tabela com percentuais de limites das despesas com pessoal conforme LRF  
**Fonte:** Adaptado de Platt Neto, 2007, p. 95

<b>UNIÃO</b>	<b>50% DA RCL</b>
LEGISLATIVO	2,5 %
JUDICIÁRIO	6 %
EXECUTIVO	40,9 %
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	0,6%
<b>ESTADOS</b>	<b>60 % DA RCL</b>
LEGISLATIVO	3 %
JUDICIÁRIO	6%
EXECUTIVO	49%
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO	2%
<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>60% da RCL</b>
LEGISLATIVO	6%
EXECUTIVO	54%

Através do quadro acima, pode-se afirmar que após a edição da Lei de responsabilidade Fiscal, o limite de gastos com pessoal foi estabelecido, diferenciando-se os percentuais de acordo com os poderes e os entes da federação.

A Receita Corrente Líquida passou a ser à base de cálculo para a despesa com pessoal, sendo definida pela Lei Complementar 101 em seu artigo 2º, inciso IV, conforme segue:

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 § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º 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.

§ 2º 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 § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Sendo assim, de acordo com a citada lei, é apresentado um modelo para apuração, que deve ser demonstrado por todos os entes da federação, seja ele, União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. (PLATT NETO, 2007).

Não é necessário atingir o limite máximo para que o ente público comece a sofrer os efeitos da LRF, isso porque existem dois outros limites anteriores ao limite máximo, que são o limite de alerta e o limite prudencial.

O Limite Prudencial é previsto no parágrafo primeiro do artigo 22 da LRF que determina se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo, 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.

Entretanto, o limite de alerta procede da atribuição dos Tribunais de Contas, através da definição do artigo 59 da mesma Lei Complementar, na qual consta que os Tribunais de Contas alertarão os poderes ou órgãos definidos no artigo 20, quando constatarem que foi ultrapassado 90 % (noventa por cento) do limite máximo da despesa com pessoal. (PLATT NETO, 2007).

Sendo assim, pode-se afirmar que o limite prudencial representa 95% (noventa e cinco por cento) do limite legal e que o limite de alerta representa 90% (noventa por cento) do limite Legal.

Apresenta-se abaixo, quadro resumo compreendendo os limites (alerta, prudencial e máximo) com as despesas de pessoal previsto pela LRF:

**Quadro 2** – Resumo compreendendo os limites (alerta, prudencial e máximo) com as despesas de pessoal previsto pela LRF

**Fonte:** Lei de Responsabilidade Fiscal

<b>ENTE FEDERATIVO / PODERES e ÓRGÃOS</b>	<b>LIMITE DE ALERTA PELO TCE (90%)</b>	<b>LIMITE PRUDENCIAL (95%)</b>	<b>LIMITE MÁXIMO</b>
<b>UNIÃO</b>			<b>50% DA RCL</b>
LEGISLATIVO	2,25%	2,38%	2,5%
JUDICIÁRIO	5,40%	5,70%	6%
EXECUTIVO	36,81%	38,86%	40,9%
MINISTÉRIO PÚBLICO DA	0,54%	0,57%	0,6%
<b>ESTADOS</b>			<b>60 % DA RCL</b>
LEGISLATIVO	2,70%	2,85%	3%

JUDICIÁRIO	5,40%	5,70%	6%
EXECUTIVO	44,10%	46,55%	49%
MINISTÉRIO PÚBLICO DO	1,80%	1,90%	2%
<b>MUNICÍPIOS</b>			<b>60% da RCL</b>
LEGISLATIVO	5,40%	5,70%	6%
EXECUTIVO	48,60%	51,30%	54%

As despesas com seguridade social, conforme estabelece o art. 24 da LRF, se caracterizam como despesas obrigatórias de caráter continuado, isto é, estas despesas estão condicionadas às exigências estabelecidas para este tipo de despesa, segundo informa o art. 17 da LRF.

Dessa forma, a criação ou a majoração de benefícios ou serviços da seguridade social está condicionada a indicação da fonte de custeio total (art. 195, § 5º da CRFB/88), e ao atendimento dos requisitos para instituição de despesa de caráter continuado, lembrando-se que as regras dos regimes próprios de previdência estão insculpidas na Lei nº 9717/98, destacando-se como principais:

- 1) os gastos líquidos com inativos e pensionistas (diferenças entre gastos previdenciários e contribuição de segurados) deverão ser inferiores a 12% da receita corrente líquida (RCL) (caso este limite seja ultrapassado, caberá ao Tribunal de Contas lançar o alerta, conforme estipula o art. 59, § 1º, inciso IV, da LRF);
- 2) a contribuição do Estado ou do Município não poderá ultrapassar o dobro da contribuição dos segurados;
- 3) excetuam-se das exigências do art. 24 da LRF, as seguintes despesas:
  - a. concessão de benefícios a quem satisfaça as condições de habilitação prevista em lei;
  - b. com expansão do atendimento e de serviços prestados, em termos quantitativos;
  - c. decorrentes de reajuste de benefícios ou serviços com intuito de preservar o valor real.

Para exemplificar, demonstram-se abaixo os limites e as despesas com pessoal no Estado de Santa Catarina, no período de abril de 2011 a março de 2012.

**Quadro 3** – Limites e as despesas com pessoal no Estado de Santa Catarina, no período de abril de 2011 a março de 2012

Fonte: [www.sef.sc.gov.br](http://www.sef.sc.gov.br)

<b>DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL - POR PODER E ÓRGÃO - QUADRO</b>	
<b>RESUMO - ABRIL DE 2011 A MARÇO DE 2012</b>	
Especificação	Despesas Executadas (últimos 12 meses – R\$ 1,00)
<b>CONSOLIDADO GERAL</b>	
<b>Despesa Bruta com Pessoal (art. 18 da LRF)</b>	<b>8.856.447.613,83</b>
Pessoal Ativo	5.865.256.759,36

Pessoal Inativo e Pensionistas	2.961.686.318,62
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização	29.504.535,85
<b>Despesas Não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)</b>	<b>1.492.919.438,96</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	28.941.467,65
Decorrentes de Decisão Judicial	59.475.130,09
Despesas de Exercícios Anteriores	213.734.817,35
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	1.190.768.023,87
<b>Despesa Líquida com Pessoal - CONSOLIDADO GERAL</b>	<b>7.363.528.174,87</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>14.108.342.385,88</b>
<b>% da DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL</b>	<b>52,19%</b>
Limite Máximo Legal	60%
Limite Prudencial (95% do Limite Máximo Legal)	57%
Limite de Alerta (90% do Limite Máximo Legal)	54%
<b>PODER EXECUTIVO</b>	
<b>Despesa Bruta com Pessoal (art. 18 da LRF)</b>	<b>7.166.586.806,91</b>
Pessoal Ativo	4.534.713.048,93
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.602.369.222,13
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização	29.504.535,85
<b>Despesas Não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)</b>	<b>1.149.420.647,29</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	19.601.858,26
Decorrentes de Decisão Judicial	38.631.202,11
Despesas de Exercícios Anteriores	55.327.553,70
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	1.036.860.033,22
<b>Despesa Líquida com Pessoal</b>	<b>6.017.166.159,62</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>14.108.342.385,88</b>
<b>% da DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL</b>	<b>42,65%</b>
Limite Máximo Legal	49,00%
Limite Prudencial (95% do Limite Máximo Legal)	46,55%
Limite de Alerta (90% do Limite Máximo Legal)	44,10%
<b>PODER JUDICIÁRIO</b>	
<b>Despesa Bruta com Pessoal (art. 18 da LRF)</b>	<b>952.777.561,86</b>
Pessoal Ativo	799.303.073,23
Pessoal Inativo e Pensionistas	153.474.488,63
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização	0,00
<b>Despesas Não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)</b>	<b>197.376.143,11</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	8.517.989,01
Decorrentes de Decisão Judicial	20.843.927,98
Despesas de Exercícios Anteriores	82.700.691,45
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	85.313.534,67
<b>Despesa Líquida com Pessoal</b>	<b>755.401.418,75</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>14.108.342.385,88</b>
<b>% da DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL</b>	<b>5,35%</b>
Limite Máximo Legal	6,00%
Limite Prudencial (95% do Limite Máximo Legal)	5,70%
Limite de Alerta (90% do Limite Máximo Legal)	5,40%
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	
<b>Despesa Bruta com Pessoal (art. 18 da LRF)</b>	<b>328.003.455,25</b>
Pessoal Ativo	237.197.638,83
Pessoal Inativo e Pensionistas	90.805.816,42
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização	0,00
<b>Despesas Não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)</b>	<b>108.178.001,89</b>

Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	43.728,40
Decorrentes de Decisão Judicial	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	66.020.120,22
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	42.114.153,27
<b>Despesa Líquida com Pessoal</b>	<b>219.825.453,36</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>14.108.342.385,88</b>
<b>% da DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL</b>	<b>1,56%</b>
Limite Máximo Legal	2,00%
Limite Prudencial (95% do Limite Máximo Legal)	1,90%
Limite de Alerta (90% do Limite Máximo Legal)	1,80%
<b>PODER LEGISLATIVO</b>	
<b>Despesa Líquida com Pessoal</b>	<b>371.135.143,14</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>14.108.342.385,88</b>
<b>% da DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL</b>	<b>2,63%</b>
Limite Máximo Legal	3,00%
Limite Prudencial (95% do Limite Máximo Legal)	2,85%
Limite de Alerta (90% do Limite Máximo Legal)	2,70%
<b>Assembléia Legislativa</b>	
<b>Despesa Bruta com Pessoal (art. 18 da LRF)</b>	<b>279.246.414,12</b>
Pessoal Ativo	206.220.938,32
Pessoal Inativo e Pensionistas	73.025.475,8
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização	0,00
<b>Despesas Não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)</b>	<b>10.410.439,00</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	875.406,29
Decorrentes de Decisão Judicial	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	353.746,32
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	9.181.286,39
<b>Despesa Líquida com Pessoal - CONSOLIDADO GERAL</b>	<b>268.835.975,12</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>14.108.342.385,88</b>
<b>% da DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL</b>	<b>1,91%</b>
Limite Máximo Legal	2,20%
Limite Prudencial (95% do Limite Máximo Legal)	2,09%
Limite de Alerta (90% do Limite Máximo Legal)	1,98%
<b>Tribunal de Contas</b>	
<b>Despesa Bruta com Pessoal (art. 18 da LRF)</b>	<b>129.833.375,69</b>
Pessoal Ativo	87.822.060,05
Pessoal Inativo e Pensionistas	42.011.315,64
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização	0,00
<b>Despesas Não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)</b>	<b>27.534.207,67</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	902.485,69
Decorrentes de Decisão Judicial	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	9.332.705,66
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	17.299.016,32
<b>Despesa Líquida com Pessoal - CONSOLIDADO GERAL</b>	<b>102.299.168,02</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>14.108.342.385,88</b>
<b>% da DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL</b>	<b>0,73%</b>
Limite Máximo Legal	0,80%
Limite Prudencial (95% do Limite Máximo Legal)	0,76%
Limite de Alerta (90% do Limite Máximo Legal)	0,72%

Com relação aos limites impostos pela LRF, se for observado que o ente estatal excedeu 95% do limite da despesa com pessoal, de acordo com o Art. 22 da LRF, são vedados ao Poder ou órgão:

- a) concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração;
- b) criação de cargo, emprego ou função;
- c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título;
- e) contratação de hora extra.

A Lei complementar 101/2000 em seu art. 23, prevê que:

O ente que não corrigir o excesso nos dois quadrimestres seguintes não poderá:

- a) receber transferências voluntárias;
- b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- c) contratar operação de crédito.

Devem-se aplicar os procedimentos de ajuste previstos nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal de 1988, que podemos citar:

- a) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança;
- b) exoneração de servidores não estáveis; e
- c) perda de cargo de servidores estáveis.

Quanto às penalidades em razão de haver extrapolação dos limites acima descritos, haverá punição, tanto a nível institucional (ao ente), como pessoal (aos titulares dos Poderes ou Órgãos), de caráter administrativo, civil e penal, havendo também conseqüências de controle interno, conforme segue:

**Quadro 4 – Penalidades em razão de haver extrapolação dos limites de despesas com pessoal**

**Fonte:** Guia da LRF TCE/SC, p.63

Nível	Caracterização	Conseqüências
ALERTA	90% do limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão.	O Tribunal de Contas emitirá documento de alerta (art. 59, §1º, II).
PRUDENCIAL	90% do limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão.	Vedações: 1 – concessão de aumento, reajuste, vantagem ou qualquer outro tipo de benefício a seus servidores, exceto revisão geral anual (indistintamente a todos os servidores – art. 37, XI, CF/88), e as concessões decorrentes de sentença judicial ou determinação legal ou contratual;

PRUDENCIAL	90% do limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão.	<p>Vedações:</p> <p>2 – contratações de horas extras (salvo em situações previstas na LDO);</p>
PRUDENCIAL	90% do limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão.	<p>Vedações:</p> <p>3 – criação ou provimento de cargos, exceto em casos de vacância nas áreas de educação, saúde e segurança (atividades essenciais).</p>
ACIMA DO LIMITE MÁXIMO	Despesas Total com Pessoal supera o limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão	<p>Conseqüências:</p> <p>1 – imperativa adequação aos limites, podendo o Poder ou Órgão reduzir temporariamente a jornada de trabalho, com redução promocional dos vencimentos (art. 23, §2º).</p>

ACIMA DO LIMITE MÁXIMO	Despesas Total com Pessoal supera o limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão	<p>Conseqüências:</p> <p>2 – prazo de 8 (oito) meses (dois quadrimestres, contados a partir daquele em que for constatado o excesso) para retorno a percentual inferior ao limite máximo (ajuste). Se necessário, podem ser adotadas as medidas estabelecidas no art. 163, §3º, I, da Constituição Federal:</p> <p>a) redução de 20% das despesas com cargos de confiança;</p> <p>b) exoneração dos servidores não estáveis;</p> <p>c) exoneração dos estáveis, segundo os critérios da lei 9.801/99 (menor tempo de serviço, maior remuneração, menos idade).</p>
ACIMA DO LIMITE MÁXIMO	Despesas Total com Pessoal supera o limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão	<p>Conseqüências:</p> <p>3 – pelo menos 1/3 do excesso deve ser eliminado no primeiro quadrimestre.</p>

Com relação às penalidades, conforme já informado anteriormente, acarretam em sanções institucionais (impostas ao ente) e sanções pessoais.

Para o ente, ainda que o descumprimento do limite máximo seja da responsabilidade individual de apenas um dos Poderes ou de um Órgão, restam as seguintes conseqüências: Fica impedido de receber transferências voluntárias; obter garantias (direta ou indiretamente) de outro ente; e contratar operações de crédito (empréstimos, financiamentos, etc), ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem reduzir gastos com pessoal.

Atente-se ainda que, segundo o estabelecido no art. 21, incisos I e II e parágrafo único da LRF, são considerados NULOS de pleno direito os atos que provoquem aumento da despesa com pessoal que não atendam os pressupostos e exigências dos artigos 16 e 17 da LRF e o limite legal aplicado para as despesas com pessoal inativo, assim também, quaisquer aumentos relativos a atos de pessoal expedidos nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que quando forem constatados descumprimentos às suas regras, poderá ocorrer a responsabilização, que gerarão penalidades de ordem institucional e/ou pessoal, também chamadas de sanções, que podem ser administrativas, e penais. Assim, tanto o ente federativo quanto os agentes responsáveis que descumprirem as normas previstas na citada lei, sujeitam-se às sanções nela preconizadas, como também, em outros dispositivos legais, conforme dispõe o art. 73, da LRF, principalmente as sanções pessoais contidas na Lei nº 10028/00 que trata sobre os crimes de responsabilidade fiscal, Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 e na Lei nº 8429, de 02 de junho de 1992.

Sobre a responsabilização institucional, também processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê sua punição com suspensão das transferências voluntárias, das garantias e contratação de operações de crédito, inclusive as operações de crédito por antecipação de receitas - ARO, e ocorre quando a instituição:

- a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;
- b) deixar de instituir, prever ou cobrar os impostos de sua competência constitucional;
- c) deixar de cumprir ou exceder os limites relativos às despesas com pessoal, sem adoção das medidas corretivas;
- d) deixar de cumprir os limites constitucionais com educação e saúde;
- e) deixar de cumprir ou exceder os limites estabelecidos à dívida pública;
- f) deixar de enviar os dados à União para a consolidação;
- g) captar ou receber recursos de antecipação de tributos junto aos contribuintes;
- h) assumir obrigações com fornecedores de bens mediante aceite ou aval de títulos de crédito ou similares;
- i) captar recursos junto a fundos e entidades da administração direta.

Acerca da responsabilização pessoal, conforme determina o art. 5º da Lei nº 10028/00, também são aplicadas sanções pelos Tribunais de Contas em processos cujos julgamentos são de sua competência, e, entre outras, referem-se àquelas infrações administrativas puníveis com multa, inclusive podendo ser de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente, sem prejuízo das sanções penais aplicáveis, quando este:

- a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;
- b) propor lei de diretrizes orçamentárias anual sem a fixação das metas fiscais na forma da lei;
- c) deixar de expedir ato de limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;
- d) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo;
- e) gerar despesa ou assumir obrigações sem obediência às normas de previsão orçamentária e despesas de caráter continuado;
- f) inscrever despesas em restos a pagar sem a devida e suficiente disponibilidade de caixa para suportá-los;
- g) aumentar despesas com pessoal nos últimos seis meses de mandato;
- h) provocar desequilíbrios orçamentários e financeiros.

Ainda segundo o art. 73 da LRF, o agente público responsável por descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal poderá ser responsabilizados e punidos criminalmente, consoante dispositivos de diversas leis penais, especialmente a Lei nº 10028 de 19 de outubro de 2000, posteriormente editada.

### **Considerações finais**

A nova norma jurídica surge no contexto nacional com o objetivo de estabelecer um código de condutas a ser obedecido por todos os administradores públicos, abrangendo todas as esferas do Governo, de modo a proporcionar a participação popular e o equilíbrio das contas públicas.

O artigo, com enfoque específico nos gastos com pessoal, permitiu analisar a existência de limites diferenciados para as despesas com pessoal nas três esferas de governo, introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo subdivididos entre o Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Verificou-se a existência de mecanismos de controle da despesa com pessoal no qual os entes públicos devem utilizar a fim de reduzi-las, devendo observar as possibilidades apresentadas no dispositivo legal para reduzi-las dentro do regramento imposto pela LRF, tendo em vista a constante preocupação com o controle das despesas já referenciadas.

Por fim, sobre a responsabilização e sanção dos administradores e entes que descumprirem os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumpre a imputação de sanções específicas, para cada caso, prenunciadas na própria lei ou previstas em outras leis, conforme trata o art. 73 da LRF, impedindo o ente de receber transferências voluntárias de outros entes e de realizar operações de crédito, como também, impondo aos administradores responsáveis, punições administrativas e penais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000** - Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em [http://tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf).

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm).

CRUZ, Flávio da. **Lei de responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos/discussao/TD54-FernandoAlvaresDias.pdf>.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Departamento de Ciências Contábeis. Florianópolis: UFSC, 2007.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas - Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. - 2. ed. revisada e ampliada - Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.

SANTA CATARINA, Secretaria de Estado da Fazenda. *Demonstrativo da despesa com pessoal - por poder e órgão - quadro resumo - abril de 2011 a março de 2012*. Disponível em: [www.sef.sc.gov.br](http://www.sef.sc.gov.br). Acesso em: 07 mai. 2012.