

OS LIMITES DA DESPESA DE PESSOAL DO MUNICÍPIO

*Flávio C. de Toledo Jr.**
*Sérgio Ciquera Rossi***

1. A despesa de pessoal e a lei de responsabilidade fiscal

Em seu primordial intento de conter o desequilíbrio orçamentário, a Lei Complementar n.º 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, enfoca, com intensa relevância, a despesa de pessoal, nela agregada, inovadoramente, os contratos de terceirização que substituem servidores públicos (art. 18, § 1.º).

O incremento de tal dispêndio significa risco capaz de afetar o ajuste das contas públicas; é isso o que se dispõe logo no início do novo direito, quando apresentados objetivos, princípios e estratégias da gestão fiscal responsável (art. 1.º, § 1.º).

Nesse rumo, a LRF está também a regular o art. 169 da Constituição e, bem por isso, limita as despesas com recursos humanos, quer em nível de cada ente federado, quer no âmbito dos Poderes estatais, exceto quando, no caso único das Câmaras Municipais, seus parâmetros superarem os da Emenda Constitucional n.º 25, de 2000.

A Lei n.º 101, de 2000, não se restringiu às barreiras financeiras; antepôs outras condições para que se possa gastar mais com o fator trabalho, situação que alcança não só a admissão de agentes públicos, mas, de igual modo, atinge a concessão de aumento, reajuste e vantagens, a contratação de horas extras, bem assim a alteração onerosa da estrutura de carreiras.

Em síntese, todas essas condições podem ser reunidas em 5 (cinco) categorias:

- Os limites proporcionais à receita corrente líquida (art. 19 e 20);
- O estudo de impacto sobre o orçamento e quanto à disponibilidade de caixa (art. 16, I);
- A declaração do ordenador da despesa atestando que a nova despesa tem dotação e numerário e, mais, está consoante o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II);
- A compensação financeira, mediante o aumento de tributo próprio ou do corte de outra despesa e, alternativamente, por meio de comprovado excesso de arrecadação, com sólida tendência de reprodução pelos próximos

* Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

** Secretário-Diretor Geral e Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

exercícios, o que caracteriza ampliação permanente da base de cálculo (art. 17, § 2.º);

- A vedação para os 180 dias que ultimam o fim dos mandatos (art. 21, § único).

Por outro lado, a revisão anual remuneratória prescinde de duas cautelas: o estudo de impacto e o novo instituto da Compensação (art. 17, § 6.º). Prevista no art. 37, X, da Constituição, tal revisão visa recompor o poder de compra dos salários afetados pela inflação do período anterior, tem a ver, pois, com o conceito de reajuste salarial.

2. A verificação dos limites

Certo é que se verificará o limite da despesa de pessoal em duas ocasiões: primeiro, quando rotineiramente se elabora, por nível de governo, o bimestral Relatório da Execução Orçamentária e se formula, por Poder, o quadrimestral Relatório da Gestão Fiscal; depois, à época em que se pretende incrementar o gasto em estudo.

Conforme a LRF, despesa de pessoal é o somatório de doze meses de empenhos havidos nas dotações pertinentes (art. 18, § 2.º); o que abrange o mês da apuração e os onze imediatamente anteriores. Assim, quando enfocado esse tipo de gasto, há que se entender, sempre, um agregado de doze meses de dispêndios compromissados (empenhados) com salários, aposentadorias, pensões, salário-família dos servidores estatutários, obrigações patronais, entre outros elementos de despesa.

Nesse cenário, não há que se falar em despesa de pessoal de um mês, de três ou seis meses, mas, tão-só, de doze meses. E nem poderia ser de outra forma, vez que a base de comparação - a receita corrente líquida - é também um consolidado de doze meses.

O artigo 18 da LRF detalhou, à exaustão, as espécies *remuneratórias* que integram o dispêndio em análise; nada se referiu às categorias *indenizatórias*. Assim, o auxílio-moradia, o vale-refeição, a cesta básica, o vale-transporte são, todos eles, benefícios que não se adicionam ao cômputo estudado.

Segundo o Mestre Ivan Barbosa Rigolin, *“despesas com indenizações e com prêmios, não sendo nem constituindo quaisquer espécies remuneratórias - nem mesmo no sentido alargado que a essa expressão empresta o art. 18, caput, da LRF, e por maiores que sejam -, não se integram àquele somatório, escapando portanto à limitação de gasto prevista nos art. 19 e 20, da mesma lei”* (IOB-DCAP; outubro de 2001).

Confirmando essa linha de pensamento, o Decreto federal que regulamenta o auxílio-alimentação (n.º 3.887, de 17/08/2001) determina a concessão em pecúnia desse benefício, que terá *caráter indenizatório* (art. 2.º), não se incorporando à remuneração (art. 4.º, I).

Nessa marcha, o instrumento que padronizou a classificação econômica de receitas de despesas, a Portaria Interministerial n.º 163/2001, não aloca mencionados benefícios nos elementos de despesa relacionados ao fator trabalho.

3. Verificação de ajuste ao limite máximo (art. 19 e 20, LRF)

Nos prazos transitórios (2 exercícios) ou permanentes (8 meses) de ajuste da despesa de pessoal, engrandecer a folha de pagamentos é ato que dificulta o corte do excesso, aumentando a probabilidade de o Chefe de Poder vir a desembolsar pesada multa pessoal, equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (art. 5.º, IV da Lei de Crimes Fiscais).

Esse contexto restritivo, porém, não impede que se execute as ressalvas do limite prudencial (art. 22, LRF), sob exclusiva condição de que, no lapso da adequação, haja firme, sólida e comprovada expectativa de crescimento da receita corrente líquida ou corte de outro gasto com recursos humanos, vale dizer, mesmo quando superado o limite máximo, pode haver a revisão geral anual e a reposição de servidores para Educação, Saúde e Segurança, desde que, frisamos, nos períodos transitórios ou permanentes, haja recondução da despesa de pessoal a seu limite maior.

O limite global do Município reparte-se em duas fatias distintas: 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Executivo, neste incluído as autarquias, fundações e empresas dependentes (art. 20, III, *a e b*). Referidos percentuais incidem sobre o denominador comum da LRF, a receita corrente líquida.

No que tange à Câmara dos Vereadores, contudo, o teto legal (6%), via de regra, difere do que resulta da Emenda Constitucional n.º 25, de 2000; nesta o percentual não é fixo; oscila frente ao tamanho populacional da Comuna e incide sobre outra base, diferente da receita corrente líquida.

Sendo assim, linha hegemônica de interpretação é pela escolha da menor taxa, quer a da EC 25, quer os 6% da LRF, vez que nem uma, nem outra é um piso, mas apenas um teto referencial.

Recente estudo do BNDES demonstra que, em 2000, 94% dos Municípios brasileiros mostraram conformidade ao limite global da despesa em comento. No que diz respeito à barreira por Poder, contudo, estavam inadequadas perto de 60% das Câmaras de Municípios com mais de 300 habitantes (*“O Estado de São Paulo”, 30-12-2001, pag. A4*).

A delimitação do patamar máximo da Edilidade é tarefa que antecede, de pronto, a fixação do subsídio do Vereador; em cada legislação para a subsequente. Em tal mister, faz-se necessário o cálculo adiante exemplificado:

Supondo Município com menos de 300 mil habitantes, o limite constitucional para despesas com Vereadores e servidores legislativos resulta da seguinte fórmula:

- 70% x 6% da receita tributária própria do exercício anterior (1)
 - (+) 70% x 6% da receita de transferência de impostos - exercício anterior(2)
 - (+) gastos com inativos oriundos do Legislativo Municipal
 - (/) receita corrente líquida do Município
 - (=) percentual máximo do pessoal da Câmara, *desde que não supere os 6% da LRF (art. 20, III, a).*
- (1) IPTU, ISS, ITBI, taxas, Contribuição de Melhoria
(2) ICMS, IPVA, FPM, ITR, IPI/Exportação

4. Verificação de ajuste ao limite prudencial (art. 22, LRF)

A prudência no uso do dinheiro público é uma das pilastras sobre a qual repousa o conceito de responsabilidade fiscal.

Variável-chave da Lei n.º 101, de 2000, a despesa de pessoal não poderia ficar imune a um freio prudencial, situado, no caso, a 95% do limite máximo que se atribui a cada Poder.

O dispositivo que entroniza o limite cautelar, o § único do artigo 22, refere-se à “*despesa total de pessoal*”, a mesma expressão grafada nas passagens que se referem a toda esfera de governo (art. 18 e 19). Vai daí a confusão: o primeiro dispositivo dá a entender que se todo o ente federado ultrapassar a taxa de prudência, a ela estarão sujeitos, apenas nesta hipótese, os Poderes constituintes; ao revés, se estes superarem o limite prudencial, às suas vedações não estariam sujeitos, caso o ente federado estivesse despendendo menos que 95% do limite maior.

Dessa linha de raciocínio, emergiu contradição, vez que, pressuposto do novo direito financeiro, cabe exclusivamente ao Poder o controle de sua despesa de pessoal.

Depois, o art. 20 designa *global* o limite para todo o ente da Federação; continua, aqui, a polêmica, vez que os adjetivos “*total*” e “*global*” são sinônimos.

Contudo, mais adiante, o art. 23 põe termo a essa redação dúbia; despesa total com pessoal tem a ver sim com cada um dos Poderes.. Dessa forma, mesmo que a pessoa estatal esteja abaixo do limite prudencial, o Poder que transpôs sua barreira prudencial não pode majorar a despesa em questão, a menos que haja expressa determinação judicial, reposição de servidores na Educação, Saúde ou Segurança e revisão anual na remuneração do funcionalismo.

Em síntese, o freio de cautela, no Executivo Municipal, corresponde a 51,30% da receita corrente líquida (95% x 54%); na Câmara, equívale a 95% de menor percentual: os 6% da LRF ou do que provém da Emenda Constitucional n.º 25/2000 (*v. cálculo no item 3 deste artigo*).

Aqui, vale ilustrar, cabe aos Tribunais de Contas apreciar a legalidade das contratações de pessoal que se dêem no âmbito da Administração direta e indireta (art. 71, III, CF). Tais Cortes, por certo, negarão registro às admissões havidas no momento em que o respectivo Poder transpôs 95% de seu padrão máximo.

5. Verificação de ajuste ao limite transitório (art. 71, LRF)

Quando se quer incrementar o gasto com a variável trabalho, impõe-se verificar outro limite, o que restringe em até 10% o crescimento anual da despesa de pessoal.

Essa é, no entanto, uma barreira provisória; encerra sua eficácia em 31 de dezembro de 2003. Visa ela, nesse período, conter a despesa nos Poderes com folga em seus limites máximos.

A revisão geral anual na remuneração do funcionalismo (art. 37, X, CF) é gasto excepcionado do freio transitório de 10%.

Como regra geral, os limites máximos e prudenciais são calculados ao final do quadrimestre (abril, agosto e dezembro); diferente, a barreira de 10% é verificada no encerramento de cada exercício financeiro (31 de dezembro), comparativamente a idêntico período do ano pretérito. É o confronto de anos “*cheios*”.

Supondo certa admissão de servidores no mês de abril, há de antes haver projeção de impacto da despesa até o fim do exercício financeiro, quer isso dizer, se no quadrimestre janeiro/abril, o novo gasto indicar ultrapassagem dos 10%, não será ele necessariamente evitado, desde que, ao longo dos próximos quadrimestres, haja sólida expectativa de incremento da receita ou corte de outra despesa de pessoal, reconformando o Poder àquele limite até o findar do exercício.

Diversamente do que faz quando ultrapassado o limite máximo, a LRF não concede prazo de recondução ao limite provisório do artigo 71.

Além disso, mencionada lei, tal qual a de crimes fiscais, não prescreve sanções para os que superam o limite transitório em comento.

O exemplo abaixo melhor ilustra a apuração do limite transitório. Tendo em conta que, em 1999, o Poder Executivo de certo Município gastou com pessoal o equivalente a 38% da receita corrente líquida, percentual 16% menor que o admitido pela LRF (54%); esse Poder, até 2002, deverá observar esses parâmetros transitórios:

- Gastos de pessoal em 199938%
- Limite de gastos de pessoal em 2000.....41,8% (+ 10% sobre 1999)
- Limite de gastos de pessoal em 200146,0% (+ 10% sobre 2000)
- Limite de gastos de pessoal em 2002.....50,6% (+ 10% sobre 2001)
- Limite de gastos de pessoal em 200351,3% (+ 1,38% sobre 2002).

É de se ver que a variação de 2003 não alcançou os tais 10%, visto que o limite prudencial já se materializara (95% x 54%), razão pela qual as despesas de pessoal, em regra, serão contidas; não mais podem elevar-se.