

## DESPESA TOTAL COM PESSOAL ART. 18 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Ivan Barbosa Rigolin\*

I – Uma das duas pilastras sobre que se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LC federal nº 101, de 4 de maio de 2.000, é o seu art. 18, que definiu e de certo modo delimitou, através de lista exemplificativa, o que significa, e do que se compõe, a *remuneração* dos agentes públicos<sup>1</sup>.

Fê-lo para o importante fim de permitir aos administradores federais, estaduais, distritais e municipais ter bastante claro o conceito legal de *remuneração* de seus agentes, sejam eles servidores, sejam políticos, em oposição ao conceito de *indenizações* e de *prêmios*, espécies essas também de *pagamentos* aos agentes públicos porém que não integram o conceito de remuneração, e portanto que se excluem da regra limitadora e restritiva do art. 18, *caput*, combinado com o art. 2º, inc. IV, para o fim, sobretudo, de aplicação dos limites constantes dos arts. 19 e 20, todos da LRF.

Diz o art. 18, *caput*, da LRF:

“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 de 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.” (Grifamos)

II – É preciso então, visto o *caput* do art. 18, da LRF, saber o que compõe a remuneração, ou se enquadra entre as grifadas “*espécies remuneratórias*”, dos agentes públicos, para separar tais espécies remuneratórias do que, também constituindo *pagamentos* àqueles agentes pelo Poder Público, refoge ao conceito de remuneração.

*Remuneração é, classicamente, palavra definida como o pagamento de trabalho, o honorário profissional, a contraprestação de labor realizado, a compensação do munus efetuado, que exatamente é o trabalho. Pagar o munus é, precisamente, remunerar.*

\* Advogado e Professor Universitário em São Paulo

<sup>1</sup> E a outra pilastra é a definição de *receita corrente líquida*, que consta do art. 2º, inc. IV, que completa o binômio com o *caput* do art. 18, para o mais importante fim de toda a LRF, que foi o de *conter despesas com pessoal de Estados e de Municípios*. Acredite-se: todo o mais, na LRF, é secundário.

Apesar de ser palavra do vocabulário comum da população, assim é *juridicamente* definida esta palavra. De Plácido e Silva assim a definir:

“**REMUNERAÇÃO.** Do latim *remuneratio*, de *remunerare* (remunerar, compensar, retribuir), em sentido amplo exprime a *recompensa*, o *pagamento*, ou a *retribuição* feitos por *serviços prestados* ou em  *sinal de agradecimento*. (...)”

Remuneração. Em sede administrativa é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei (art. 41 da Lei nº 8.112, de 11.12.199) (in *Vocabulário jurídico*, 18ª ed. Forense, RJ, 2001, p. 699, com grifos originais).

No dizer de Pedro Nunes,

“**REMUNERAÇÃO** (*merces*) – 1 – Denominação genérica da quantia que se paga pela locação de coisas ou de serviços. Compreende o *aluguel* ou *renda*, o *salário*, a *soldada*, o *ordenado*, os *honorários*, o *preço*. 2 – Gratificação, prêmio, recompensa. 3 (dir. adm.) – Paga ou retribuição a que tem direito o funcionário público em atividade, segundo o padrão de vencimentos, e mais as cotas ou porcentagens que lhe são atribuídas por lei. Na prática, o termo é havido como sinônimo de *vencimentos*. Salário; honorários (in *Dicionário de tecnologia jurídica*, 12ª ed. Freitas Bastos, RJ, 1990, p.737, com grifos originais).

Por fim, a Academia Brasileira de Letras Jurídicas, em seu *Dicionário jurídico*, oferece ao vocábulo a seguinte definição:

“**REMUNERAÇÃO.** (1) S. f. (Lat. *remuneratio*) Dir. Trab. Qualquer pagamento feito pelo empregador ao empregado, como prestação de serviço, e que pode ou não integrar-se ao salário contratual (4ª ed. Forense Universitária, RJ, 1.996, p. 685, com grifos originais)

III – Significando portanto pagamento de trabalho, na LRF, entretanto, a abrangência do conceito de remuneração foi um pouco além daquilo, e não apenas o trabalho ativo entrou como parâmetro na definição do art. 18, porém também, além dele:

a) o “ex-trabalho” do atual inativo (aposentado, servidor em disponibilidade);

b) o “ex-trabalho de algum ex-agente”, em forma de *pensão* ao dependente sobrevivente de agente público falecido, e por fim também

c) os encargos sociais (ou previdenciários, ou securitários) relativos àquele referido trabalho, ou “ex-trabalho” de um ex-agente inativo, ou “ex-trabalho” de algum ex-agente falecido<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Tais “categorias jurídicas”, que inventamos e pretendemos patentear, são um tanto engraçadas, mas por serem inequívocas aqui estão sendo empregadas, já que em direito é sempre preferível ser claro, ainda que engraçado, que erudito e misterioso, o que estilisticamente costuma ser *repulsivo*. Despesa com “ex-trabalho” de agente inativo é por exemplo o valor pago pelo Poder Público a título de aposentadoria; “ex-trabalho” de agente falecido é por exemplo o provento pago pelo Estado a título da pensão civil ou militar.

IV – Se todos esses títulos acima compõem *remuneração* para efeito da LRF, então irão opor-se ao conceito de remuneração dois outros importantes – importantíssimos – conceitos de pagamentos realizados aos agentes públicos, e não para pagar trabalho, que são:

a) *indenizações*, que são ressarcimentos, devoluções de gastos indevidos, reparações de prejuízos, o que significa *restaurações do patrimônio injustamente agravado ou diminuído*, no caso, dos agentes públicos, e

b) *prêmios*, que são benesses gratuitas, presentes, brindes, mimos, graciosidades, oferendas ao agente público - naturalmente à custa do erário.

Tanto as indenizações quanto os prêmios são devidos indiretamente porque o servidor trabalha, porém *não para pagar o seu trabalho*. As indenizações ressarcem despesas que os servidor precisou ter porque trabalha, e que não é justo nem correto que pague de seu bolso, e os prêmios são *dávivas* que o Poder Público lhe concede, por um ou por outro motivo legalmente descrito e especificado. A idéia de dívida de dinheiro público pode parecer a olhos leigos uma impropriedade. Aos nossos olhos, que não são leigos, constitui um *câncer* da legislação, próprio de quem administra dinheiro público como se fora de ninguém e que, no Brasil, está com os dias contados – os últimos dos quais esperamos que sejam estes que vivemos.

V – Desde já exemplifiquemos sobre as diferenças entre remuneração, indenização e prêmio pagos a qualquer pessoa com situação correntia da vida: o cidadão trabalha e recebe do empregador o seu *salário* como remuneração de seu trabalho. Esse mesmo cidadão ingressa com ação de indenização contra um seu vizinho (que por incoercíveis excessos na execução do contrabaixo estourou-lhe um vitral medieval proveniente da abadia cisterciense de Cluny) e recebe *indenização*, que nada tem com remuneração. O mesmo indivíduo aposta na loteria e, tal qual o célebre ex-Deputado, ali obtém um *prêmio*, que a seu turno nada tem com qualquer dois pagamentos anteriores.

O mesmo – desta vez com dinheiro público, porém – ocorre na Administração pública, com relação aos seus agentes, profissionais ou políticos. Tais agentes recebem pagamentos de três naturezas: *remunerações*, ou espécies remuneratórias, *indenizações*, ou ressarcimentos, e *prêmios*, sendo cada qual devido por um motivo inteiramente distinto.

VI – Assim compreendidas as categorias e pagamentos aos agentes públicos, cumpre agora tentar completar, ou aperfeiçoar, com base na legislação tradicional para os servidores públicos no Brasil, a lista de exemplos do que a LRF denominou “espécies remuneratórias” pagas ao servidor público, para a elas contrapor exemplos dos outros pagamentos aos servidores, sejam as indenizações e os prêmios.

Categoria das *espécies remuneratórias*: vencimento(s), salário, subsídio, soldo, aposentadoria, reforma, proventos da disponibilidade (nas quatro hipóteses constitucionais), pensão civil ou militar, contribuição patronal ao INSS, contribuição patronal a regime próprio de previdência, FGTS, PASEP, adicionais (quebra de caixa, tempo de

serviço, sexta-parte, periculosidade, insalubridade, penosidade, produtividade, noturno, de férias, por trabalho extraordinário ou aos domingos e feriados), gratificações (13º salário ou vencimento, hora extraordinária, por nível universitário, por tempo integral, por participação em órgão de deliberação coletiva, *jeton*), férias, abono, adiantamento de remuneração, licença paga, afastamento pago, auxílio-reclusão, dentre outras.

Categoria das *indenizações*: verba de representação, verba de gabinete, auxílio-moradia, vale-refeição, cesta básica, aluguel de moradia, franquia postal, franquia telefônica, passagens, diária de viagem, ajuda de custo, adiantamento para despesas, vale-transporte, salário-família, salário-maternidade, férias indenizadas, aviso-prévio indenizado, licença-prêmio indenizada, FGTS indenizado, quaisquer outras verbas remuneratórias *quando indenizadas*, plano de saúde, bolsa de estudo, dentre outras.

Categoria dos *prêmios*: licença-prêmio em dinheiro (total ou parcial); incentivos ao desligamento voluntário, dentre outros.

VII – O que se quer concluir, visto esse quadro, é que *apenas o que pertencer à primeira categoria*, ou sejam as *espécies remuneratórias* como assim definido pela LRF, é que devem ser computadas no somatório a que se refere o inc. IV do art. 2º, da mesma LRF, para fim de se calcular a despesa total com pessoal, e com isso se examinar se está essa despesa dentro dos limites máximos para cada Poder, referidos nos arts. 19 e 20, todos da LRF.

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 arts. 19 e 20, da mesma lei.