

## A DESPESA TOTAL COM PESSOAL NA ÓTICA DA STN E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

*C. Alexandre A. Rocha<sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

Em 18 de fevereiro de 2018, o jornal “Zero Hora” noticiou que o método de cálculo da despesa total com pessoal adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) estava impedindo a adesão do governo estadual ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Como relatado pela jornalista Rosane de Oliveira:<sup>2</sup>

O mais recente obstáculo às pretensões do Palácio Piratini de fechar acordo com a União para suspender a dívida por três anos remonta ao início dos anos 2000. Definido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o critério usado para calcular as despesas do governo com pessoal livrou gestores públicos de punições, mas acabou se tornando fonte de dor de cabeça para José Ivo Sartori e sua equipe.

Para aderir ao regime de recuperação fiscal, o governador precisa provar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que compromete pelo menos 70% da receita com os servidores e as parcelas da dívida. Como o cálculo definido pelo TCE há 17 anos desconsidera custos com pensões, auxílios, assistência médica e Imposto de Renda retido na fonte, o percentual fica aquém do exigido. A situação dificulta as tratativas com a STN.

A reportagem discriminou as discrepâncias entre os valores informados pelo TCE-RS e os calculados pela STN em relação ao exercício de 2017, na forma da Tabela 1:

<sup>1</sup> Mestre em Economia (UnB) e Consultor Legislativo do Senado Federal. O autor agradece os comentários de Cesar Rodrigues Van Der Laan e Ronaldo Ferreira Peres. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://tinyurl.com/y7l48k7w>. Acesso em 10 abr. 2018.

**Tabela 1: Despesas com Pessoal Calculadas pelo TCE-RS e pela STN (2017)***(Em % da receita corrente líquida)*

<b>PODER/ÓRGÃO</b>	<b>TCE-RS</b>	<b>STN</b>	<b>LIMITE MÁXIMO</b>
Executivo	46,54	56,04	49,00
Judiciário	4,91	6,17	5,88
Ministério Público	1,57	1,93	2,00
Legislativo	1,00	1,27	1,82
Tribunal de Contas	0,87	1,10	1,18
Justiça Militar	0,05	0,07	0,12
<b>TOTAL</b>	<b>54,94</b>	<b>66,58*</b>	<b>60,00</b>

Fonte: Zero Hora, 18/02/2018.

Nota: (\*) com mais 6%, a título de gastos com a dívida pública estadual, o governo gaúcho estaria apto a participar do RRF.

Conseqüentemente, as discrepâncias somam quase 12 pontos percentuais (p.p.) da receita corrente líquida (RCL). Trata-se de uma divergência conceitual com importantes implicações econômico-financeiras – problema que também tem afligido outros membros da Federação.

O presente trabalho procurará explicitar a extensão da divergência entre, de um lado, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e, de outro, os órgãos de controle externo de estados e municípios, com destaque para os gastos com inativos e os valores retidos a título de imposto de renda dos servidores públicos. O objetivo é eminentemente histórico, buscando-se tão somente apontar o seu impacto no passado recente. Não será apurado o atual posicionamento de cada órgão controlador das contas subnacionais.

A análise adotará como ponto de partida a Nota da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT/STN) nº 1.097, de 2007, e o Relatório do IV Fórum do Instituto Rui Barbosa (IRB) – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), de junho de 2007. A primeira é uma resposta do órgão central de contabilidade do Governo Federal às divergências observadas no cálculo da despesa total com pessoal. O segundo consolida os resultados do fórum mencionado, cujo tema foi justamente a harmonização de conceitos dos pontos de controle da LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: em primeiro lugar, as características gerais do RRF; em segundo, o disposto na LRF sobre a despesa total com pessoal e as sanções advindas do não cumprimento dos limites máximos fixados para esse dispêndio; em terceiro, os posicionamentos divergentes, em 2007, dos 26 TCEs, do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) dos estados da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará, e do Rio de Janeiro e de São Paulo<sup>3</sup>; em quarto, o entendimento correspondente da STN; em quinto, o impacto dessas divergências; e, por fim, a conclusão.

## I. O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O RRF, aprovado pela Lei Complementar nº 159, de 2017, oferece aos estados com grave desequilíbrio financeiro instrumentos para que ajustem as suas contas. O desequilíbrio é considerado grave quando estão presentes os seguintes requisitos: (i) a RCL anual é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; (ii) o somatório das despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL; e (iii) o valor total das obrigações é superior ao das disponibilidades de caixa sem vinculação. Somente podem aderir ao RRF entes com as três características. Este trabalho mantém estreita relação com o segundo requisito, relacionado com o nível de comprometimento da RCL com dispêndios não comprimíveis.

Os principais instrumentos do RRF são:<sup>4</sup>

- a) redução integral por até 36 meses das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional;
- b) suspensão temporária dos requisitos legais para a contratação de operações de crédito, na forma da Resolução do Senado Federal nº 10, de 2017, assim como das vedações e determinações aplicadas em caso de descumprimento dos limites para as despesas com pessoal e a dívida consolidada;
- c) suspensão da necessidade de comprovação, para o recebimento de transferências voluntárias, de que o ente (i) está em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União e com a prestação de contas de recursos recebidos, e (ii) observa os limites para as dívidas consolidada e mobiliária, para as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, para a inscrição em restos a pagar e para a despesa total com pessoal;

<sup>3</sup> Os dois últimos têm como jurisdição tão somente as duas capitais.

<sup>4</sup> Vide: <https://tinyurl.com/y7wk2dts>. Acesso em 10 abr. 2018.

- d) possibilidade de contratação de operações de crédito com garantia da União para (i) o financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal, de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos, e de leilões para pagamento de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, (ii) a reestruturação de dívidas com o sistema financeiro, (iii) a modernização da administração fazendária e (iv) a antecipação de receita da privatização de empresas.

O RRF também procura restringir o aumento de despesas mediante várias vedações, aplicáveis ao conjunto de Poderes, órgãos, entidades e fundos do ente. Busca-se, assim, uma solução articulada e duradoura para a crise fiscal por que passam vários entes. Até este momento, demonstraram interesse em participar do RRF os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. O pleito do primeiro já foi atendido, enquanto o do segundo enfrenta dificuldades, como apontado anteriormente.

## II. O DISPOSTO NA LRF SOBRE DESPESAS COM PESSOAL

A LRF entende como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e 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 (conforme o *caput* do art. 18).

O art. 19, incisos I a III, fixa limites máximos para as despesas com pessoal de cada nível de governo. O art. 20, por sua vez, estipula tetos por Poder e órgão. No cálculo da despesa total com pessoal, não devem ser computados os seguintes dispêndios (conforme o § 1º do art. 19):

- a) de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- b) relativos a incentivos à demissão voluntária;
- c) derivados de convocações extraordinárias do Congresso Nacional pelos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante;

- d) decorrentes de decisão judicial e da competência de período não abrangido pelo mês de referência e os onze meses imediatamente anteriores;
- e) com pessoal, do Distrito Federal e dos estados do Amapá e de Roraima, custeados com recursos transferidos pela União;
- f) com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeados por recursos provenientes:
  - da arrecadação de contribuições dos segurados;
  - da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social (ou seja, da administração pública e da atividade privada, rural e urbana);
  - das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superavit financeiro.

Se as despesas com pessoal ultrapassarem os limites máximos fixados, os percentuais excedentes deverão ser eliminados nos dois quadrimestres subsequentes (conforme o art. 23). Se a redução requerida não for alcançada no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente infrator deverá (i) diminuir as despesas com cargos e funções comissionadas e (ii) exonerar servidores não estáveis. Caso essas duas providências sejam insuficientes, servidores estáveis também poderão perder seus cargos. Ao mesmo tempo, o ente não poderá (i) receber transferências voluntárias, (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

O conceito contido na LRF é, portanto, bastante pormenorizado, e as sanções previstas para o caso de extrapolação dos limites fixados são bem claras, alcançando os estados e municípios que tenham ultrapassado tanto os limites globais como os limites por Poder ou órgão.

### **III. ENTENDIMENTOS DIVERGENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), autorizado pelo art. 8º da Lei nº 11.131, de 2005, pretendia integrar os órgãos de controle externo a uma rede nacional, facilitando o encaminhamento à STN de informações acerca do cumprimento da LRF.

Houve vários fóruns técnicos no âmbito desse programa, nos quais foram discutidos, entre outros temas, a necessidade de padronização de conceitos e metodologias. O IV Fórum, ocorrido em 28 e 29 de junho de 2007, tratou justamente da “Harmonização Conceitual dos Pontos de Controle da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Em relação ao ponto de controle “despesa total com pessoal”, pelo menos dez órgãos de controle externo admitiram que divergiam do posicionamento da STN, como demonstra o Quadro 1.

**Quadro 1: Divergências sobre o Cálculo da Despesa Total com Pessoal (2007)**

Divergências	Órgãos de Controle Externo
Exclusão do IRRF	TCE-ES, TCE-GO, TCE-PA, TCE-PR, TCE-RO, TCE-RR e TCE-RS
Exclusão de inativos e pensionistas	TCE-MG
Exclusão apenas de pensionistas	TCE-AM, TCE-GO, TCM-GO, TCE-PR e TCE-RS

Fonte: Relatório do IV Fórum Promoex. Florianópolis: Instituto Rui Barbosa, 28 e 29/07/2007.

Nota: O TCE-MA também deveria constar do rol de Cortes de Contas que discordam da orientação da STN, conforme as decisões tomadas no âmbito dos Processos nºs 3.078 e 12.745, ambos de 2002.

No caso da exclusão do IRRF, o TCE-RS entendeu que não há um desembolso efetivo, o que o levou a editar o Parecer Coletivo nº 2, de 2002. Sobre a exclusão de inativos e pensionistas, alegou-se que os gastos correspondentes não podem sofrer limitação de empenho e movimentação financeira (ou seja, não podem ser “contingenciados”), o que justificaria a sua exclusão. Esse parecer, elaborado em resposta a uma consulta do Tribunal de Justiça, sustenta que os termos “receita” e “despesa” comportam tanto um conceito contábil como um conceito financeiro. O primeiro conceito continuaria sendo disciplinado pela Lei nº 4.320, de 1964, que *estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, enquanto a LRF disporia sobre o segundo. Por conseguinte, no âmbito dessa última norma, os dois termos seriam estritamente financeiros. Haveria receita somente quando houvesse a efetiva incorporação de recursos ao patrimônio público, sem condições ou ônus. Da mesma forma, haveria despesa apenas no caso de decréscimo patrimonial. Assim, o IRRF representaria uma operação meramente escritural. Por essa razão, os créditos e

débitos resultantes não estariam contemplados nas definições, controles e limites contidos na LRF, sendo impróprio considerá-los no cálculo da RCL ou da despesa total com pessoal. Impõe-se notar que o Plenário da Corte gaúcha divergiu da área técnica, cuja Informação da Consultoria Técnica nº 21, de 2002, concluiu que o IRRF deveria tanto ser computado nas despesas com pessoal como integrar a RCL.

Já em relação à exclusão de inativos, outros órgãos de controle externo concluíram que os gastos com inativos, inclusive aqueles custeados com recursos dos tesouros estaduais, integram a despesa total com pessoal apenas para fins de apuração do limite global do ente da Federação, não devendo, entretanto, ser computados para a verificação dos limites específicos de cada Poder e órgão. O cômputo de todas as espécies remuneratórias na verificação do limite global não implicaria considerá-las, indistintamente, no controle dos limites específicos por Poder e órgão. A apropriação de cada espécie deveria guardar relação com a competência para geri-la, não sendo este o caso da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas do Estado.

Ao longo do fórum, a STN apresentou os seguintes contra-argumentos, os quais serão mais bem detalhados na seção subsequente, no caso do IRRF: *(i)* esse gasto não consta do rol de exclusões contido na LRF; *(ii)* o princípio do orçamento é pelo valor bruto; e *(iii)* a nenhum ente, órgão ou entidade é dado o direito de registrar o valor líquido. Já no caso de inativos e pensionistas, os contra-argumentos enumerados foram: *(i)* o termo “inativos” é empregado no art. 169 da Constituição Federal como gênero, não como espécie; *(ii)* os arts. 163 e 169 da Lei Maior não são inconsistentes; e *(iv)* a segregação por fonte, Poder e órgão é imprescindível.

#### **IV. O ENTENDIMENTO DA STN**

A Nota CCONT nº 1.097, de 2007, consolidou os juízos da STN acerca das divergências sobre o cálculo da despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites da LRF.

##### **IV.1. Gastos com Pensionistas**

No entender do órgão central de contabilidade do governo geral, alguns entes não consideram os gastos com pensionistas no cálculo de despesa total com

peçoal pelo fato de esses gastos não serem mencionados explicitamente no art. 169 da Constituição:

**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.

No entanto, a Lei Maior, em várias passagens, usa o termo “inativo” como gênero, contemplando as espécies “aposentados” e “pensionistas”. O art. 234, por exemplo, é claro ao estipular que a União não pode assumir despesas com inativos, tampouco com pensionistas, dos estados que forem criados, até por carecer de razoabilidade jurídica. O art. 29-A é outro exemplo do procedimento em exame: ao limitar a despesa das Câmaras de Vereadores, excluiu-se do cálculo requerido, de forma genérica, os gastos com inativos.

Ademais, a LRF é a lei complementar que estabelece os limites para a despesa total com pessoal. Evidentemente, ao remeter o tema em tela para esse tipo de norma, o constituinte considerou desnecessário alongar-se em considerações conceituais, pois, se a lei complementar pode fixar limites, pode igualmente definir a despesa, para que não reste dúvida sobre quais itens devem ser considerados.

A LRF também é a norma a que se refere o art. 163 da Constituição:

**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;

.....

Portanto, ao estipular normas gerais sobre finanças públicas, a LRF não poderia deixar de dispor sobre a despesa total com pessoal, especificando todos os itens que a compõem, pela importância dessa variável para o equilíbrio dos tesouros dos três níveis de governo.

Com esse respaldo, sustenta a STN, a LRF limitou a despesa total com pessoal por ente, Poder e órgão. Esse aspecto foi, inclusive, objeto de questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238. A Corte Suprema, contudo, diante da inexistência de indícios de inconstitucionalidade, não suspendeu a eficácia do art. 18 da LRF.

Convém notar, por fim, que o argumento usado para justificar a exclusão dos gastos com pensionistas não foi estendido às outras despesas listadas no art. 18 da LRF, o que demonstraria o caráter casuístico da argumentação, que buscaria tão somente possibilitar uma adequação artificial aos ditames da lei complementar. Dessa forma, a STN julga que os gastos com pensionistas devem ser considerados no cálculo da despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites estabelecidos na LRF.

#### **IV.2. Gastos com Inativos**

No relato da STN, a exclusão dos gastos com inativos busca amparo no art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF, que estabelece, de forma exaustiva, os gastos que podem ser deduzidos para efeito de verificação do atendimento do limite fixado para a despesa total com pessoal. O referido inciso exclui os dispêndios custeados com recursos provenientes da contribuição dos servidores para a previdência, da compensação entre os regimes de previdência, das receitas arrecadadas diretamente por fundo previdenciário e de seu superávit financeiro. À luz desse dispositivo, alguns entes não têm incluído a respectiva contribuição patronal no cálculo da despesa total com pessoal por ainda não contarem com regime próprio de previdência.

Ressalte-se, contudo, que o ônus que cabe ao setor público não consta do rol de exclusões autorizadas pela LRF. Dessa forma, cada ente deve considerar, no cálculo da sua despesa total com pessoal, a respectiva contribuição patronal para o regime próprio de previdência dos servidores públicos (RPPS), independentemente do formato administrativo que esse regime assuma, seja autarquia, fundação ou fundo previdenciário, em observância ao disposto na Lei nº 9.717, de 1998, que fixa regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos três níveis de governo.

#### **IV.3. Gastos com o IRRF**

Conforme a STN, é frequente a exclusão do IRRF dos servidores da receita e da despesa dos entes subnacionais.<sup>5</sup> Pelo lado da receita, os entes alegam, como justificativa para semelhante procedimento, que o imposto em questão, por ser um tributo de competência da União, não deve compor a receita corrente do estado ou do

---

<sup>5</sup> Matematicamente, o comprometimento da RCL com a despesa total com pessoal é obtido dividindo-se esta última por aquela. Neste caso, espera-se que o numerador seja menor do que o denominador. Com isso, qualquer montante fixo que seja abatido dos dois termos implicará uma redução do resultado da divisão.

município. Esse argumento, entretanto, não encontra amparo nos arts. 157 e 158 da Lei Maior:

**Art. 157.** Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

.....

**Art. 158.** Pertencem aos Municípios:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

.....

Por conseguinte, não deveria haver dúvidas quanto à inclusão do IRRF na RCL. Caberia apenas debater se o registro deve ser feito como transferência da União ou como receita tributária dos entes subnacionais. A Portaria STN nº 212, de 2001,<sup>6</sup> consagrou o segundo entendimento, uma vez que o montante arrecadado não transita pelo orçamento do Governo Federal, sendo retido diretamente pelos estados e municípios.

Impõe-se notar que a referida portaria pretende-se dotada de generalidade, aplicando-se aos três níveis de governo, com base no art. 50, § 2º, da LRF, que atribui ao órgão central de contabilidade da União competência para fixar normas gerais para consolidação das contas públicas enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal (CGF). O alcance geral da norma em questão, e de outras de natureza equivalente, é reforçado pelos Termos de Entendimento Técnico previstos nos programas de ajuste fiscal de 25 dos 27 estados (com exceção de Amapá e Tocantins) e de 180 dos 5.570 municípios, firmados ao abrigo da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, ainda em vigor. Dessa forma, os entes cujas dívidas foram refinanciadas pela União comprometeram-se a seguir as diretrizes da STN sobre contabilidade pública.

Pelo lado da despesa, o IRRF não pertence ao rol de exclusões contido no § 1º do art. 19 da LRF. O entendimento da STN parece ter sido compartilhado pelo Procurador-Geral da República, que impetrou a ADI nº 3.484 contra o abatimento do

---

<sup>6</sup> Posteriormente incorporada à Portaria STN nº 300, de 2002.

IRRF, pelo TCE-RN, da despesa total com pessoal. Após a arguição de inconstitucionalidade, a Corte potiguar revogou os atos questionados e, em face da perda de objeto, a ação ficou prejudicada. São, portanto, exclusões indevidas tanto da receita quanto do cômputo das despesas dos entes subnacionais.

## V. O IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO DAS DIVERGÊNCIAS CONCEITUAIS

Cabe à STN, na forma da LRF, verificar, ao analisar as solicitações de autorização para contratar operações de crédito e para obter garantias da União, o cumprimento dos limites para as despesas totais com pessoal tanto do ente como um todo como dos seus Poderes e órgãos. A verificação é feita por meio de certidão emitida pela corte competente. Isso também ocorre em relação às transferências voluntárias, que são disciplinadas complementarmente pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

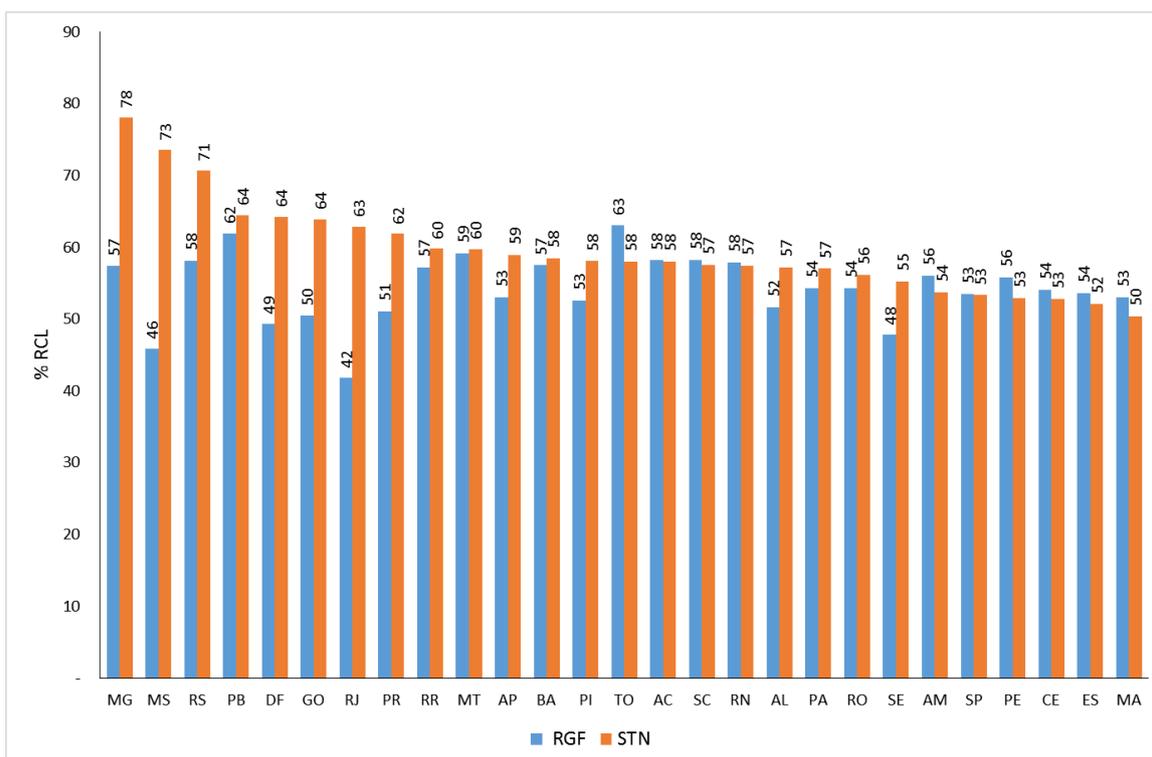
Quando a despesa total com pessoal é calculada seguindo método diferente daquele propugnado pela STN, procede-se ao recálculo do dispêndio. Caso o novo montante ultrapasse o limite fixado, a operação é indeferida, salvo liminar concedida pelo STF. Não obstante, a decisão da Corte de Contas, para fins de demonstração da regularidade das contas do gestor responsável, não é objeto de questionamento pelo Governo Federal, pois isso extrapolaria o mandato legal concedido pela LRF.

Essas análises eram feitas caso a caso, à medida que os pleitos eram apresentados. Dessa forma, não havia uma relação consolidada dos entes sujeitos às sanções pelo não cumprimento dos limites para as despesas com pessoal. Somente com a 1ª edição do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, publicada em 20 de outubro de 2016,<sup>7</sup> tornou-se possível comparar as despesas apuradas pela STN com aquelas informadas pelos governos estaduais por meio dos respectivos relatórios de gestão fiscal (RGFs), como ilustrado pelo Gráfico 1.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Disponível em: <https://tinyurl.com/ydyohw48>. Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>8</sup> O boletim disponibilizado em 17/08/2017 contém os dados referentes ao exercício de 2016. Vide: <https://tinyurl.com/y8cmctlr>. Acesso em 16 abr. 2018.

**Gráfico 1: Relação entre Despesa Total com Pessoal e RCL (2015)**



Fonte: STN; tabulado pelo autor.

**Em 2015, portanto, conforme os RGFs, apenas as despesas com pessoal dos estados do Tocantins e da Paraíba superavam o limite máximo de 60% de comprometimento da RCL fixado pelo art. 19, inciso II, da LRF. Os cálculos da STN, contudo, indicam que esse limite era descumprido por oito unidades federativas: Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraíba, Distrito Federal, Goiás, Rio de Janeiro e Paraná.**

Com efeito, dezesseis estados e o Distrito Federal informaram níveis de comprometimento com despesas com pessoal menores do que aqueles computados pela STN. Considerando-se as RCLs do exercício de 2015, as diferenças envolvidas podiam ser bastante significativas, alcançando quase R\$ 11 bilhões nos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, como mostra a Tabela 2:

**Tabela 2: Diferença entre as Despesas com Pessoal Informadas e Calculadas**

UF	RCL (em mil R\$)#	STN-RGF (em p.p.)*	VALOR (em mil R\$)	UF	RCL (em mil R\$)#	STN-RGF (em p.p.)*	VALOR (em mil R\$)
RJ	51.224.317	21,07	10.792.963,59	RO	5.824.977	1,76	102.519,60
MG	51.643.236	20,67	10.674.656,88	RR	2.824.663	2,59	73.158,77
RS	30.139.172	12,51	3.770.410,42	MT	11.636.649	0,62	72.147,22
PR	31.807.637	10,74	3.416.140,21	AC	3.949.108	-0,18	-7.108,39
DF	18.461.481	14,89	2.748.914,52	RN	7.996.957	-0,40	-31.987,83
GO	17.361.933	13,43	2.331.707,60	SC	19.409.871	-0,70	-135.869,10
MS	8.126.449	27,66	2.247.775,79	ES	11.951.595	-1,41	-168.517,49
SE	6.353.339	7,37	468.241,08	CE	15.176.417	-1,35	-204.881,63
PA	16.789.902	2,71	455.006,34	SP	140.398.953	-0,15	-210.598,43
PI	6.600.087	5,51	363.664,79	AM	10.998.994	-2,32	-255.176,66
AL	6.311.578	5,48	345.874,47	MA	10.703.906	-2,73	-292.216,63
BA	27.207.611	1,03	280.238,39	TO	6.304.772	-5,03	-317.130,03
AP	3.875.537	5,94	230.206,90	PE	19.648.437	-2,84	-558.015,61
PB	7.973.372	2,58	205.713,00	<b>MÉDIA</b>	<b>20.396.331</b>	<b>5,16</b>	<b>1.348.068,07</b>

Fonte: STN; calculado pelo autor.

Notas: (#) valor em 31/12/2015;

(\*) expressa em termos de participação na receita corrente líquida.

Os entes que ora aparecem em qualquer relação sobre os mais afetados pela presente crise econômica estão entre os que mais divergiram da STN no cálculo da despesa total com pessoal. Isso não é mera coincidência.

A recente adesão do estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF)<sup>9</sup> significa que seus indicadores fiscais foram recalculados segundo a fórmula propugnada pela STN. Ademais, há um esforço nessa mesma direção, ainda em fase de negociação, por parte do estado do Rio Grande do Sul.<sup>10</sup> Caso este último seja confirmado, dois focos importantes de divergências metodológicas terão, premidos pelas circunstâncias, convergido para o padrão federal. Permanece em aberto como os demais entes se comportarão no futuro próximo.

<sup>9</sup> Vide: <https://tinyurl.com/yd7ttsst>. Acessado em 10/04/2018.

<sup>10</sup> Vide: <https://tinyurl.com/ydzjz4f>. Acessado em 10/04/2018.

## CONCLUSÃO

A crise fiscal que vários estados enfrentam indica que os posicionamentos da STN sobre como as despesas com pessoal deveriam ser contabilizadas são os mais condizentes com os princípios de uma gestão fiscal responsável. A discussão sobre a natureza contábil ou financeira dos conceitos contidos na LRF acabou relegando a um plano menor a sua dimensão econômica. Considerando-se também a crise da década de 1990, deveria estar claro que os limites fixados expressavam as lições supostamente aprendidas com o alto grau de rigidez dos gastos públicos, em geral, e o nível elevado de comprometimento das receitas públicas com as despesas com pessoal, em particular, gerando pressões inflacionárias avassaladoras.

A LRF representava o coroamento de um longo processo de ajuste econômico, e os seus indicadores destinavam-se a assegurar que os descontroles do passado não voltariam a acontecer. Nesse sentido, as exclusões *ad hoc* de receitas e despesas resultaram no empobrecimento dos indicadores concebidos e, conseqüentemente, na não antecipação dos problemas fiscais correspondentes. Na ausência dessas exclusões, as sanções contidas no art. 23 da LRF poderiam ter minorado a crise em curso ao coibir, em um contexto menos traumático, a realização de concursos públicos, a concessão de reajustes aos servidores e a contratação de novos empréstimos, entre outras.

À luz desse entendimento, podemos identificar os principais prejudicados pelas divergências apontadas. Há os contribuintes de todo o País, uma vez que alguns estados e municípios incorreram em despesas com pessoal em montantes superiores aos legalmente admitidos, em prejuízo do atendimento de outras demandas da sociedade. Também há as populações dos entes infratores, que não foram corretamente informadas sobre a qualidade das ações dos seus gestores. Há, ainda, os próprios governos dos entes subnacionais, que correram, em decorrência da resistência de um ou mais Poderes ou órgãos, o risco de arcar com sanções previstas na LRF, ainda que tenham, com frequência, evitado os rigores da norma graças a liminares concedidas pelo STF. Por fim, há o próprio conceito de gestão fiscal responsável, cuja essencialidade do ponto de vista econômico e fragilidade como valor universal deveriam saltar aos olhos de todos nos dias que correm.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Ricardo Koiti Koshimizu – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. A. A. A Despesa Total com Pessoal na Ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2018 (**Boletim Legislativo nº 71, de 2018**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 7 de maio de 2018.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

