

PROCESSO Nº : 14.102-0/2009
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDOLÂNDIA
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM MORAES NETO
PARECER Nº : 036/2010

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator:

Tratam os autos sobre consulta formulada pelo Prefeito do Município de Rondolândia, Senhor Bertilho Buss, que solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico sobre os seguintes questionamentos:

1) Tendo o município A atingido o limite de 95% com despesa de pessoal, as vedações impostas pelos incisos I a V do art. 22 da LC nº 101/2000 são automáticas? Ou dependem de alerta formal expedido pelo controle interno ou desta Corte de Contas? Caso o limite ultrapasse o percentual legal de 54%, a aplicação do art. 169, § 3º da CF é automática neste caso?

2) Sendo caso de aplicação do art. 169, § 3º da Constituição Federal, como é feita a exoneração dos servidores não estáveis? Por decreto, sendo usado requisitos impessoais ou através de lei específica aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores, que fixará critérios para tal? Tem que se levar em conta a ordem de classificação quando do concurso público ou uma vez tendo sido os servidores empossados, fica a critério da Administração fazer essa exoneração desde que dentro do parâmetro escolhido impessoalmente. Neste caso, o município pode se basear na Lei Federal nº 9.801 de 14 de junho de 1999?

3) Para fins do disposto no art. 22 da LC nº 101/2000, quando da verificação dos limites trazidos em seus artigos 19 e 20, esta verificação é feita ao final de cada quadrimestre (abril, agosto, dezembro) mas como chegamos ao percentual da despesa total com pessoal, qual é o cálculo utilizado? Pegamos como referência o informado no Relatório de Gestão Fiscal – Anexo I, informando no final destes quadrimestres, levando em conta, desta maneira, a despesa total com pessoal X receita corrente líquida? Ou calculamos a DTP e a RCL levando-se em conta somente o apurado no mês de abril (1º quadrimestre). Ou calculamos a DTP mês a mês com base na RCL, por exemplo, de janeiro, fevereiro, março e abril, e depois dividimos por 04 (quatro) para encontrar a média do quadrimestre, levando em conta

que tanto a receita como a despesa são apuradas mediante o somatório do mês de referência com os 11 (onze) anteriores?

4) Tendo sido expedida uma certidão por esta Corte de Contas, com alerta para o município A que atingiu o limite prudencial de 95% (noventa e cinco por cento) com gastos de pessoal, esta certidão é retificada automaticamente no mês de julho? Ou o TCE somente emitiria outra Certidão ao receber o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º quadrimestre?

5) Em relação ao Sistema APLIC, seria fato que somente a cada 06 (seis) meses é que o mesmo permite ao seu operador, por exemplo, informar gastos de exercícios anteriores no campo específico constante no Anexo I do RGF, para que não possam ser computados para fins de apuração de gasto com pessoal, conforme demonstra o inciso IV do art. 2º da LC nº 101/2000, ou estas informações são passíveis de serem lançadas ao final de cada mês ou bimestre?

6) Não tendo o município A gasto de pessoal com inativos e pensionistas, nem decorrentes de sentença judicial e nem mesmo provenientes de contratos com terceiros, o que mais devemos levar em consideração para fins de apuração de despesa total com pessoal a não ser os gastos com a folha de pagamento dos servidores ?

7) Qual é o papel do Controle Interno, tendo sido expedido o alerta? E em relação à folha de pagamento dos servidores, qual precisamente seria a função de controle interno em sua análise?

8) O pagamento de férias, bem como do 1/3 de constitucional e o 13º salário entram nos gastos com pessoal, por serem considerados ambos como verbas remuneratórias? Ou o 1/3 constitucional é considerado verba indenizatória, não devendo ser levado em conta para o cálculo de despesa com pessoal, sendo somente assim considerado quando for convertido em abono pecuniário?

Não foram juntados documentos complementares.

É o relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Ressalta-se que os requisitos de admissibilidade desta consulta foram observados em sua totalidade, em harmonia com o disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007 e no art. 232 da Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007.

Frisa-se que de acordo com o art. 50 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, a “decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema”.

2. MÉRITO

As questões propostas tratam basicamente das despesas com pessoal e as formas de controle previstas na legislação em vigor. A contenção de gastos desta natureza é primordial diante da obrigação legal de se impor aos órgãos e poderes públicos uma gestão responsável, já que, na maioria dos casos, as despesas com pessoal são as que mais oneram os cofres públicos.

Foi com este objetivo que a Constituição Federal previu que Lei Complementar deve dispor sobre os limites para as despesas com pessoal, além de determinar que a sua superação deve vir acompanhada de medidas para sua redução, como por exemplo diminuição em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis (art. 169, § 3º da Constituição Federal).

A norma que trata destes limites é a Lei Complementar nº 101/2000, que será melhor detalhada ao longo da exposição das respostas.

Feitas estas considerações, seguem as análises dos questionamentos formulados:

1) Tendo o município A atingido o limite de 95% com despesa de pessoal, as vedações impostas pelos incisos I a V do art. 22 da LC nº 101/2000 são automáticas? Ou dependem de alerta formal expedido pelo controle interno ou desta Corte de Contas? Caso o limite ultrapasse o percentual legal de 54%, a aplicação do art. 169, § 3º da CF é automática neste caso?

Inicialmente cumpre esclarecer que a limitação da despesa com pessoal dos entes federativos encontra fundamento constitucional, que delegou à lei complementar o estabelecimento dos limites para realização dessas despesas, conforme inteligência do *caput* do art. 169 da Constituição Federal.

Nesse sentido a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, veio regulamentar o disposto no art. 169 da Constituição Federal, ao dispor, em seus artigos 18 a 23, sobre a definição, limites e controle das despesas com pessoal.

Depreende-se dos dispositivos supracitados que o limite de despesas com pessoal comporta as seguintes situações:

a) os **limites máximos** propriamente dito, previstos nos artigos 19 e 20 da LRF, cuja inobservância implica na implementação das ações prescritas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF, consistentes na redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e perda do cargo pelos servidores estáveis, as quais têm por objetivo a recondução da despesa aos limites legais;

b) o **limite prudencial**, correspondente a **95%** do limite máximo para realização de despesa com pessoal, conforme previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF, cuja inobservância implica na proibição do aumento de despesa dessa natureza, conforme hipóteses delineadas no referido dispositivo legal;

c) emissão de **alerta** pelo Tribunal de Contas quando a despesa com pessoal ultrapassar **90%** do limite máximo para realização de despesa com pessoal, conforme previsto no inciso II do §1º do art. 59 da LRF.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise da questão suscitada pelo consulente, que se resume em saber se as vedações e providências aplicáveis no caso de superação do limite prudencial ou do limite máximo de gasto com pessoal são automáticas ou dependem de alerta a ser emitido pelo Tribunal de Contas. Registra-se que não há decisão em processo de consulta desta Corte de Contas sobre a questão em tela.

A verificação do cumprimento dos limites de gastos com pessoal é realizada ao final de cada quadrimestre. Verificando-se que a despesa ultrapassou o limite prudencial, impõe-se ao gestor do órgão ou Poder as limitações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22 da LRF, independentemente de alerta formal expedido pelos controles interno ou externo, isso porque o alerta consiste em ato administrativo formal, de natureza preventiva, expedido no

exercício do controle prévio e concomitante, não constituindo requisito para adoção das medidas previstas na legislação no caso de excesso de gasto com pessoal.

Desta forma, o alerta constitui-se em aviso público para prevenção de irregularidades tanto para os gestores dos níveis hierárquicos superiores como para os demais. Sendo assim, a responsabilidade na gestão fiscal compete ao gestor e não deve este aguardar os órgãos de controle, seja interno ou externo, para dar início às medidas de contenção das despesas com pessoal.

Este é o entendimento manifestado por Pedro Lino em seus Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal¹:

Tudo quanto afirmado, em especial a natureza auxiliar, didática, propedêutica do **alerta**, decorre mesmo das consequências – melhor seria dizer das “inconsequências” - do ato ou da inação dos TC: ou seja, não se constitui num *prius* lógico para as sanções que a lei vai cominar para a infringência dos limites.

Toma-se, por exemplo, o problema dos montantes das dívidas, que, se excedentes aos limites estabelecidos em norma [...] constitui-se em crime, já agora tipificado pela Lei nº 10.028. Poderia o acusado deixar de ser condenado apenas porque não teria sido avisado pelo Tribunal de Contas competente? A resposta negativa é de solar clareza.

Tudo fica ainda mais evidente quando se observa que existem para administração outros limites prudenciais que deflagram a necessidade de atos próprios e específicos da gestão, independentemente de ter sido, ou não, pré-avisada pelos TC, como se verifica, por exemplo, no caso do parágrafo único do art. 22 que impõe uma série de restrições e vedações à despesa de pessoal quando esta exceder de 95% [...] dos limites de comprometimento legal.

Observa-se, ademais, que não existe – nem poderia – prazo legal, data limite para tal **alerta** que se dará apenas (se) quando *constatado*, vale dizer, no momento em que os trabalhos auditoriais fizerem o achado, fazendo-o constar de relatório.

No caso da superação do limite máximo de gasto com pessoal, além das vedações previstas no art. 22 da LRF, o órgão deverá eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal, quais sejam: redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e, por fim, exoneração de servidor estável.

1 LINO, Pedro. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: ATLAS, 2001, p. 191.

Entende-se que tais providências devem ser tomadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno e externo, tal como ocorre com a superação dos limites prudenciais, a fim de eliminar o excesso nos dois quadrimestres seguintes, conforme dispõe o artigo 23 da LRF, isso porque o ato primário de controle deve ser adotado pelo gestor e não pelo controle interno ou externo.

Portanto, a aplicação das medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal devem ser tomadas logo que o gestor verifique que os percentuais de gasto com pessoal excederam aos limites previstos na LRF, sendo que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme dispõe o *caput* do art. 23 da LRF.

Deve-se destacar que a inobservância da forma e dos prazos previstos para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo por Poder poderá caracterizar infração administrativa, nos moldes do inciso IV do art. 5º, da Lei nº 10.028/2000, transcrito abaixo:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...]

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Em face do exposto, conclui-se que as vedações e providências aplicáveis no caso de superação do limite prudencial ou do limite máximo de gasto com pessoal são de observância imediata, não dependendo de alerta a ser emitido pelo Tribunal de Contas.

2) Sendo caso de aplicação do art. 169, § 3º da Constituição Federal, como é feita a exoneração dos servidores não estáveis? Por decreto, sendo usado requisitos impessoais ou através de lei específica aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores, que fixará critérios para tal? Tem que se levar em conta a ordem de classificação quando do concurso público ou uma vez tendo sido os servidores empossados, fica a critério da Administração fazer essa exoneração desde que dentro do parâmetro escolhido

impessoalmente. Neste caso, o município pode se basear na Lei Federal nº 9.801 de 14 de junho de 1999?

As providências a serem tomadas no caso em que a despesa com pessoal ultrapassar os limites máximos legais, a fim de reconduzi-la a tais limites, são aquelas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, *verbis*:

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos **servidores não estáveis**.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o **servidor estável** poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Da leitura dos referidos dispositivos percebe-se que as medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução das despesas com cargos em comissão e função de confiança (redução de pelo menos vinte por cento), seguido da exoneração de servidores não estáveis.

Se as medidas citadas não forem suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. Para tanto, a Administração Pública deve expedir atos normativos específicos e motivados, indicando a atividade funcional a ser alcançada com a medida, bem como o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (art. 169, § 4º).

Neste ponto, convém esclarecer que o objeto da questão em epígrafe, nos termos da consulta, consiste em saber quais os procedimentos a serem adotados com vistas à exoneração dos servidores não estáveis, ou seja, se aplica-se a Lei nº 8.801/99 que regulamenta a perda do cargo pelo servidor estável e, ainda, se cada ente pode regulamentar de forma distinta a exoneração do servidor não estável.

Antes de adentrar no mérito da consulta formulada, convém diferenciar os conceitos de servidor estável e não estável.

A estabilidade é instituto de direito administrativo previsto na Constituição Federal, que visa proteger o servidor público de dispensa arbitrária por partes dos agentes políticos. Quanto à forma de aquisição, a estabilidade é classificada como ordinária ou extraordinária.

Nos termos do art. 41 da Constituição Federal, há estabilidade ordinária quando o servidor cumpre com os requisitos constitucionais e legais, quais sejam: a) aprovação em concurso público; b) nomeação para cargo de provimento efetivo; c) submissão e aprovação no estágio probatório; d) cumprimento de três anos de efetivo exercício, com submissão, ao final, a avaliação especial de desempenho.

Já a estabilidade extraordinária decorre da inserção de dispositivos constitucionais, de natureza transitória, reconhecendo que os agentes públicos em exercício na data da promulgação da Constituição Federal têm direito à estabilidade, desde que preenchidos certos requisitos. É o caso da regra contida no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que estabilizou os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, que não ingressaram por meio de concurso público, desde que em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos continuados.

De outra banda, é considerado não estável o servidor que não preencheu os requisitos da estabilidade previstos no art. 41 da Constituição Federal, e ainda aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983, uma vez que não preencheram os requisitos da estabilidade ordinária (art. 41 da CF) ou extraordinária (art. 19 do ADCT), conforme previsão expressa do art. 33 da Emenda Constitucional 19/98, *verbis*:

Art. 33. Consideram-se **servidores não estáveis**, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

Oportuno mencionar que a regra contida no art. 33 da EC 19/98 não encerrou o conceito de servidor não estável, mas apenas considerou como tal, para os fins do art. 169, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, aqueles admitidos sem concurso público nos cinco anos que antecederam a promulgação da Carta Política vigente, o que não exclui do conceito os servidores concursados que não preencheram os requisitos para aquisição da estabilidade, conforme previsto no art. 41 da Constituição Federal.

Adotando esse mesmo entendimento, preleciona Oliveira²:

Para chegar aos limites estipulados, determinou, em primeiro lugar a redução dos cargos em comissão ou funções de confiança (inciso I do § 3º do art. 169). Não atingido o limite, impõe-se a exoneração dos não estáveis (**aqueles que ainda não completaram o estágio probatório de três anos ou não alcançados pelo art. 19 do ADCT**). Esgotadas as dispensas mencionadas, pode o estável ser exonerado, nos termos do § 4º do art. 169. A Lei n. 9.801, de 1999 estabeleceu a forma de exoneração, fixando requisitos e procedimento. (destaque nosso)

Feita essa distinção de servidor estável e não estável, e considerando que, para fins do disposto no art. 169, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, há duas categorias de servidor não estáveis, passa-se a seguir à análise do mérito da questão em tela.

De acordo com o art. 169, § 7º, a perda do cargo pelo servidor estável deve ser disciplinada por lei federal. Em cumprimento ao dispositivo constitucional foi promulgada a Lei nº 9.801/99, de observância obrigatória na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, cuja ementa dispõe tratar-se de normas gerais aplicáveis nos casos de perda de cargo público por excesso de despesa, dando a entender que a referida lei regulamentaria as duas hipóteses de exoneração de servidor em razão de excesso de despesa com pessoal, alcançando assim tanto os servidores estáveis como os não estáveis.

No entanto, o conteúdo do seu artigo primeiro é claro no sentido de que a Lei nº 9.801/99 regula a exoneração de servidor público estável com fundamento no § 4º e seguintes do art. 169 da Constituição Federal, não se aplicando portanto à hipótese de exoneração de servidor não estável, até mesmo porque a exoneração dessa categoria de servidores dar-se-á pela sua totalidade, de forma que a exoneração dos servidores estáveis só ocorrerá após a exoneração dos não estáveis.

Por outro lado, vislumbra-se a possibilidade de que a exoneração de parte dos servidores não estáveis seja suficiente para recondução da despesa com pessoal ao limite legal. Nesse caso, a escolha da atividade funcional e do órgão ou unidade administrativa a serem alcançados com a medida, assim como dos servidores não estáveis que suportarão a exoneração, deverá ser realizada por meio de critérios objetivos e impessoais, sendo que não há lei nacional que dispõe sobre essa situação específica, o que autoriza o legislador local a dispor sobre a matéria fixando os critérios para exoneração do servidor não estável.

2 OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Servidores Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 40.

Na lacuna do direito positivo, em razão da inexistência de lei nacional ou local que disciplina a exoneração de servidor não estável, o intérprete deve integrar a ordem jurídica por meio da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito (art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil). Nesse sentido, deverá ser observado o disposto na Lei Federal nº 9.801/99 nos casos em que a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa com pessoal ao limite legal.

Por fim, conclui-se que os critérios para exoneração dos servidores não estáveis são aqueles definidos na lei local, sendo que, na falta desta, aplicam-se as disposições previstas na Lei nº 9.801/99 que regulamenta a exoneração do servidor estável. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional.

3) Para fins do disposto no art. 22 da LC nº 101/2000, quando da verificação dos limites trazidos em seus artigos 19 e 20, esta verificação é feita ao final de cada quadrimestre (abril, agosto, dezembro) mas como chegamos ao percentual da despesa total com pessoal, qual é o cálculo utilizado? Pegamos como referência o informado no Relatório de Gestão Fiscal – Anexo I, informando no final destes quadrimestres, levando em conta, desta maneira, a despesa total com pessoal X receita corrente líquida? Ou calculamos a DTP e a RCL levando-se em conta somente o apurado no mês de abril (1º quadrimestre). Ou calculamos a DTP mês a mês com base na RCL, por exemplo, de janeiro, fevereiro, março e abril, e depois dividimos por 04 (quatro) para encontrar a média do quadrimestre, levando em conta que tanto a receita como a despesa são apuradas mediante o somatório do mês de referência com os 11 (onze) anteriores?

Inicialmente, deve-se destacar que a despesa com pessoal será apurada adotando-se o regime de competência (art. 18, §2º da LRF), ou seja, a despesa será atribuída ao mês de referência, quando surgiu a obrigação de realizar o pagamento.

Para o cálculo do limite prudencial, a verificação do cumprimento dos limites será feita ao final de cada quadrimestre (art. 22, *caput*).

O limite prudencial estabelecido pela LRF é um percentual que corresponde a 95% do limite máximo da RCL, também calculado quadrimestralmente, tendo por base o último mês do quadrimestre em referência e os onze meses imediatamente anteriores (arts. 18 e 22 da LRF).

Tem-se, portanto, que a despesa com pessoal será calculada levando-se em conta os gastos com despesa desta natureza no mês em referência e nos onze meses anteriores, que será dividido pela Receita Corrente Líquida do mesmo período. Este cálculo é feito ao final de cada quadrimestre para verificação da observância dos limites de gastos com pessoal do Poder ou órgão público, adotando-se o regime de competência para as despesas.

4) Tem sido expedida uma certidão por esta Corte de Contas, com alerta para o município A que atingiu o limite prudencial de 95% (noventa e cinco por cento) com gastos de pessoal, esta certidão é retificada automaticamente no mês de julho? Ou o TCE somente emitiria outra Certidão ao receber o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º quadrimestre?

A emissão de certidões pelo Tribunal de Contas é regulamentada pela Resolução Normativa nº 02/2009 e seus anexos, onde constam todos os requisitos analisados para emissão da certidão e os casos em que esta terá efeito negativo, positivo ou positivo/negativo.

No caso das informações referentes aos gastos com pessoal, este Tribunal de Contas utiliza das informações encaminhadas pelos próprios jurisdicionados por meio de sistema informatizado denominado LRF-Cidadão.

Ao receber requerimento de certidão do órgão ou Poder, seja por meio de protocolo, telefone, fax, correio eletrônico ou pessoalmente, o Núcleo de Certificação e Controle de Sanções, órgão responsável pela verificação dos requisitos legais, consulta o Sistema LRF-Cidadão para verificar a observância dos limites de gastos com pessoal, além de outras pendências neste Tribunal, conforme dispõe o art. 6º da Resolução Normativa nº 02/2009.

A certidão terá efeitos positivos somente se houver a extrapolação dos limites com pessoal, portanto, se o órgão ou ente estiver atingido os limites prudenciais mas não houver excedido o limite legal com gastos de pessoal, a certidão será negativa.

Deve-se ressaltar que as certidões terão validade por trinta dias e, caso seja feita nova solicitação, antes ou após este prazo, serão feitas novas análises para constatação da regularidade do ente. Neste período, se houver retificação dos dados no Sistema LRF-Cidadão pelos jurisdicionados e constatando-se que houve a observância dos limites com pessoal, a certidão será negativa. Observa-se que a retificação dos dados deverá ser promovida mediante justificativa e prova que demonstre a incorreção das informações encaminhadas anteriormente.

5) Em relação ao Sistema APLIC, seria fato que somente a cada 06 (seis)

meses é que o mesmo permite ao seu operador, por exemplo, informar gastos de exercícios anteriores no campo específico constante no Anexo I do RGF, para que não possam ser computados para fins de apuração de gasto com pessoal, conforme demonstra o inciso IV do art. 2º da LC nº 101/2000, ou estas informações são passíveis de serem lançadas ao final de cada mês ou bimestre?

Os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal não são encaminhados por meio do sistema APLIC, mas por meio do sistema LRF-Cidadão, na forma prevista na Resolução nº 02/2003.

No tocante ao Relatório de Gestão Fiscal, encaminhado por meio do sistema LRF-Cidadão, a remessa das informações é feita até o 5º (quinto) dia do segundo mês subsequente ao encerramento do quadrimestre, conforme dispõe o art. 2º da resolução em comento:

Art. 2º - O Relatório de Gestão Fiscal a ser emitido pelos titulares dos Poderes do Estado e do Ministério Público de acordo com modelos padronizados pelo Conselho Nacional de Gestão Fiscal, ou, na falta deste, pelo órgão central de contabilidade da União, tal qual determina o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/00, será encaminhado ao Tribunal de Contas até o 5º (quinto) dia do segundo mês subsequente ao encerramento do quadrimestre.

Verificando a ocorrência de erros no encaminhamento dos dados, o responsável poderá requerer ao Conselheiro Relator o re-envio das informações, que analisará os motivos e decidirá sobre o pedido.

6) Não tendo o município A gasto de pessoal com inativos e pensionistas, nem decorrentes de sentença judicial e nem mesmo provenientes de contratos com terceiros, o que mais devemos levar em consideração para fins de apuração de despesa total com pessoal a não ser os gastos com a folha de pagamento dos servidores ?

A despesa total com pessoal é definida pelo art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com os seguintes critérios³:

- a) critério referente à atividade: ativos, inativos e pensionistas;
- b) critério referente ao tipo de exercício: cargos, funções, empregos, mandatos eletivos;
- c) critério referente ao comando: civis, militares, membros dos Poderes;

³ MOTA, Carlos Pinto Coelho. Abordagem da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura. *Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Atricon, 2000, p. 61 e 62.

d) critérios referentes à espécie remuneratória: 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.

Inclui, também, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

Sobre as despesas que fazem parte do montante com gastos de pessoal, importante trazer as orientações emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional⁴, órgão responsável por consolidar as informações contábeis para todos os entes da federação:

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

Cumprir informar que os itens excluídos do conceito de despesas com pessoal constam do § 1º do art. 19 da LRF, nos seguintes termos:

Art. 19 [...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos, 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.

4 Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual técnico de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: volume III relatório de gestão fiscal / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. p. 9.

Além das despesas elencadas acima, também não são computadas como gasto com pessoal, para fins dos limites da LRF, as despesas de natureza indenizatória.

No Manual técnico de demonstrativos fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, consta, em resumo, a seguinte orientação referente ao conceito de despesa com pessoal⁵:

DESPESA BRUTA COM PESSOAL [...]

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui “quaisquer espécies remuneratórias”, inclusive “vantagens pessoais de qualquer natureza” atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma.

O conceito de despesa bruta com pessoal inclui também despesas de natureza previdenciária, tais como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. As despesas com a contribuição patronal ao RPPS deverão ser segregadas, por Poder ou órgão, em pessoal ativo, inativo e pensionistas. [...]

As informações de pessoal deverão ser calculadas pelo valor total do grupo de natureza de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, deduzidas as espécies indenizatórias, e por alguns elementos do grupo de natureza de despesa 3 – Outras Despesas Correntes.

O conceito de despesa bruta com pessoal inclui despesas de natureza assistencial, salário-família, sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores (referentes ao período de apuração), que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso.

São exemplos de despesas de natureza assistencial o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, o auxílio-creche ou a assistência pré-escolar, o auxílio-invalidez, o abono de permanência do servidor ativo, entre outros benefícios assemelhados da assistência social definidos na legislação própria de cada ente da Federação. [...]

Pessoal ativo [...]

[...] considerara os valores totais das despesas de natureza salarial decorrentes de:

- a) efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público;
- b) obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de

5 Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual técnico de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: volume III relatório de gestão fiscal / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. p. 14-19

- salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações e adicionais, previstos na estrutura remuneratória dos militares;
- c) despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado;
 - d) despesas com a contratação temporária para atender a necessidades de excepcional interesse público, quando se referir à substituição de servidores;
 - e) despesas com a contribuição patronal ao RPPS, do pessoal ativo, segregadas, por Poder ou órgão, na contabilidade. [...]

Pessoal inativo e pensionistas

Incluem-se as despesas com pessoal inativo e pensionistas e com todos os benefícios tipicamente previdenciários, de caráter contributivo, definidos nas normas gerais de previdência, e as contribuições patronais ao RPPS, identificadas na execução do grupo de despesa 1- Pessoal e Encargos Sociais, na modalidade de aplicação 91 – Aplicação Direta decorrente de operações entre Órgãos, Fundos e Entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Outras despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Inclui-se as despesas relativas a contratos de terceirização que esteja empregadas em atividades-fim da instituição, ou seja, atividades inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, excluídas as que não caracterizam relação direta de emprego.

Ainda de acordo com o Manual técnico de demonstrativos fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, consta, em resumo, a seguinte orientação referente as despesas não computadas como gastos com pessoal⁶:

Despesas não computadas

Não devem ser computadas no cálculo do limite das despesas com pessoal aquelas decorrentes de:

- a) indenização por demissão e com programas de Incentivos à demissão voluntária, no elemento de despesa 94 – Indenizações trabalhistas;
- b) decisão judicial, no elemento de despesa 91 – Sentenças judiciais, de competência de período anterior ao da apuração;
- c) outras de exercícios anteriores, da competência de período anterior ao da apuração;
- d) inativos e pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuição dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o

⁶ Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual técnico de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: volume III relatório de gestão fiscal / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. p. 14-19

produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro. [...]

Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

Na mesma linha da Secretaria do Tesouro Nacional, este Tribunal já firmou entendimento no sentido de que integrará o gasto com pessoal as seguintes despesas: gastos com contratação temporária (Acórdão 1784/2006); contratação de assessorias contábil e jurídica (Acórdão 1134/2001); encargos sociais (Acórdãos 1134/2001 e 272/2002); despesas com mão-de-obra das empresas terceirizadoras de serviço público, nas atividades de saúde, prestados em regime de complementação (Acórdão 1312/2006); gastos com inativos custeados pelo Tesouro Municipal (Acórdão 2379/2002); despesas com vale-transporte e vale-refeição, quando pagas com regularidade ao servidor (Acórdão 2379/2002).

Enfim, considerando que não há um rol exaustivo das despesas com pessoal, mas tão-somente uma descrição exemplificativa, conforme consta do art. 18 da LRF, o gestor deve observar os procedimentos prescritos pela Secretaria do Tesouro Nacional no Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, bem como os precedentes dessa Corte de Contas, quando do levantamento da despesa com pessoal.

7) Qual é o papel do Controle Interno, tendo sido expedido o alerta? E em relação à folha de pagamento dos servidores, qual precisamente seria a função de controle interno em sua análise?

O controle interno deve atuar na organização conforme as rotinas normatizadas e os mecanismos de controles estabelecidos pela administração, o que inclui as normas internas que definem as responsabilidades pelas tarefas, rotinas de trabalho, procedimentos para revisão, aprovação e registro das operações, que envolvam os aspectos contábeis e administrativos⁷.

No caso específico dos gastos com pessoal, deve o controlador interno

⁷ Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado. Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno na administração pública, 2007. p. 17.

acompanhar a aplicação e a observância destas normas internas e verificar se o cálculo das despesas com pessoal está sendo feito do modo correto, inclusive analisando se há despesas que indevidamente não foram consideradas na apuração do montante.

Tendo sido expedido o alerta pelo Tribunal de Contas, que indica que a despesa ultrapassou 90% do limite máximo dos gastos com pessoal, o responsável pelo controle interno deve acompanhar a evolução da despesa com pessoal e as medidas a serem adotadas para não atingir os limites prudencial ou máximo, bem como notificar o gestor sobre as vedações e medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, caso ultrapassado os limites prudencial ou máximo, tudo nos termos dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8) O pagamento de férias, bem como do 1/3 de constitucional e o 13º salário entram nos gastos com pessoal, por serem considerados ambos como verbas remuneratórias? Ou o 1/3 constitucional é considerado verba indenizatória, não devendo ser levando em conta para o cálculo de despesa com pessoal, sendo somente assim considerado quando for convertido em abono pecuniário?

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi bastante abrangente ao tratar das despesas com pessoal. Conforme o art. 18 desta Lei, despesa total com pessoal é definida como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, 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.

Percebe-se que ao incluir “quaisquer espécies remuneratórias”, o legislador foi o mais amplo possível, inclusive para abarcar obrigações decorrentes do regime jurídico de que faz parte o servidor. Por outro lado, a doutrina em geral defende que não devem ser consideradas no cálculo da despesa bruta com pessoal as espécies indenizatórias, assim consideradas aquelas vantagens recebidas em caráter eventual, como contraprestação por despesas extraordinárias realizadas pelo servidor público no interesse do serviço. Nesse contexto, cumpre investigar se as férias, o abono pecuniário de férias, o 1/3 constitucional e o 13º salário possuem natureza de despesa com pessoal ou de verba indenizatória, conforme conceitos delineados acima.

Sobre a matéria, merece destaque a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, emitida pela Nota Técnica nº 1097 /2007/CCONT-STN , de 26 de junho de 2007, no

seguinte sentido:

Note-se, ainda, que o caráter indenizatório está relacionado ao recebimento eventual ou transitório de compensação que o Poder Público se obriga a oferecer em contraprestação por despesas extraordinárias não-abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações “não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito” (Lei n.º 8112/90, art. 49, § 1º), nem integram o conceito de DTP, para fins dos limites da LRF. Assim, pela Portaria 163/2001, essas despesas são classificadas no Grupo de Natureza de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes, Elementos de despesa: 14 – Diárias – Civil, 15 - Diárias – Militar, 19 – Auxílio-fardamento, 46 – Auxílio-alimentação, 49 - Auxílio-transporte, 93 – Indenizações e Restituições, que inclui ajuda de custo e outras despesas indenizatórias não classificadas em elementos específicos.

Tem sido constatadas algumas burlas ao conceito de DTP pelo aumento indevido de despesas indenizatórias ou pela classificação como despesas indenizatórias de parcelas que claramente são remuneratórias. É o caso, por exemplo, da indenização por férias não gozadas. Pela Portaria 163/2001 e alterações posteriores, as férias indenizadas são registradas no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, quando “em função da perda da condição de servidor ou empregado”. Na União, não há férias indenizadas para servidores em exercício. Porém, se houver em outros entes, recomenda-se que essa despesa, por ser de caráter remuneratório e permanente, seja registrada no elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens fixas – Pessoal Civil, correlata às definidas nesse elemento.

Considerando que as férias e a gratificação natalina pagas aos agentes públicos não se revestem de caráter eventual ou transitório, mas decorrem do regime jurídico que rege o sistema remuneratório dos servidores público, previstos inclusive na Constituição Federal, como verbas trabalhistas permanentes de responsabilidade do empregador, infere-se que tais verbas revestem-se de caráter remuneratório, se amoldando ao conceito de despesa com pessoal.

Em relação ao abono pecuniário de férias, verifica-se que o mesmo configura verba indenizatória quando seu pagamento decorrer da perda da condição de servidor ou empregado, caso contrário, terá natureza remuneratória e comporá o cálculo da despesa total com pessoal, conforme posição sustentada pela STN.

Já no que se refere ao terço constitucional de férias, destaca-se a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça em relação a natureza jurídica indenizatória da referida vantagem, para efeito de incidência de contribuição previdenciária, conforme decisões transcritas a seguir:

TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO - INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DAS TURMAS RECURSAIS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS - NATUREZA JURÍDICA - NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO - ADEQUAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ AO ENTENDIMENTO FIRMADO NO PRETÓRIO EXCELSO. 1. A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais firmou entendimento, com base em precedentes do Pretório Excelso, de que não incide contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias. 2. A Primeira Seção do STJ considera legítima a incidência da contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias. 3. Realinhamento da jurisprudência do STJ à posição sedimentada no Pretório Excelso de que a contribuição previdenciária não incide sobre o terço constitucional de férias, verba que detém natureza indenizatória e que não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria. 4. Incidente de uniformização acolhido, para manter o entendimento da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, nos termos acima explicitados. [STJ. PETIÇÃO Nº 7.296 - PE (2009/0096173-6), Relatora Ministra Eliana Calmon, julgado em 28.10.2009)

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. INCIDÊNCIA SOBRE TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - A orientação do Tribunal é no sentido de que as contribuições previdenciárias não podem incidir em parcelas indenizatórias ou que não incorporem a remuneração do servidor. II - Agravo regimental improvido (AI 712.880/MG, Rel. MINISTRO EROS GRAU, SEGUNDA TURMA, DJ 26/05/2009)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Prequestionamento. Ocorrência. 3. Servidores públicos federais. Incidência de contribuição previdenciária. Férias e horas extras. Verbas indenizatórias. Impossibilidade. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 545.317/DF, Rel. MINISTRO GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, DJ 14/03/2008)

Registra-se que essa Consultoria Técnica já albergou o entendimento pacificado nos Tribunais Superiores em outro processo de consulta (Processo nº 2.236-5/2010), em que se questionava a incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, conforme proposta de ementa transcrita a seguir:

Resolução de Consulta nº ____/2010. Previdência. Contribuição. Terço

constitucional de férias. Natureza indenizatória. Não incidência. Possibilidade de devolução de contribuição retida indevidamente. 1) Não há incidência de contribuições previdenciárias sobre o terço constitucional de férias, uma vez que tal vantagem detém natureza indenizatória e não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria. [...]

Verifica-se que os precedentes acima têm por objeto a incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, sendo que os Tribunais Superiores pacificaram o entendimento de que não pode haver contribuição previdenciária sobre essas parcelas sob o fundamento principal de que a referida vantagem não é levada para inatividade, com base no princípio contributivo. O argumento constante daquelas decisões de que o terço de férias refere-se a verba de natureza indenizatória não leva em consideração os conceitos de despesa com pessoal, previstos na LRF.

Conforme visto, a posição da STN - órgão delegado pela LRF para dispor sobre a consolidação das contas dos entes federativo - é de que as verbas de natureza indenizatória que não se amoldam ao conceito de despesa com pessoal são aquelas relacionadas ao recebimento eventual ou transitório de compensação que o Poder Público se obriga a oferecer em contraprestação por despesas extraordinárias não-abrangidas pela remuneração mensal, conceito esse que não engloba as parcelas do terço de férias, haja vista sua natureza regular.

Tal constatação é reforçada pelo fato de que o Supremo Tribunal Federal emprestou caráter indenizatório tanto ao terço de férias como às horas extras, sendo que esta última consta do rol exemplificativo do art. 18 da LRF, que trata do conceito das despesas com pessoal, conforme se depreende do acórdão a seguir:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Prequestionamento. Ocorrência. 3. Servidores públicos federais. Incidência de contribuição previdenciária. Férias e horas extras. Verbas indenizatórias. Impossibilidade. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 545.317/DF, Rel. MINISTRO GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, DJ 14/03/2008)

Não resta outra interpretação a não ser a de que a natureza indenizatória emprestada ao terço constitucional de férias e às horas extras pelo Supremo Tribunal Federal refere-se exclusivamente à hipótese de incidência de contribuições previdenciárias, não podendo subtrair tais despesas do conceito de despesa com pessoal. Se fosse outra a interpretação, seria forçoso concluir que até mesmo as horas extras não seriam computadas no cálculo do limite de despesas com pessoal, em evidente descumprimento da LRF.

Ademais, há precedente desta Corte de Contas em processo de consulta que inclui as despesas com vale-transporte e vale-refeição no limite legal das despesas com pessoal, quando pagas com regularidade ao servidor, encampando a tese de que as parcelas a serem excluídas do cálculo da despesa com pessoal seriam apenas aquelas concedidas em caráter eventual ou transitório. Nesse sentido, o Acórdão nº 2.379/02:

Acórdão nº 2.379/2002. Despesa. Limite. Despesa com pessoal. Inclusão de gastos de natureza remuneratória. As despesas com pessoal compreendem aquelas de caráter remuneratório, não se incluindo as de natureza indenizatória. Assim, as despesas com vale-transporte e vale-refeição, quando pagas com regularidade ao servidor, serão enquadradas no limite de gasto com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal por constituírem vantagem pessoal do servidor.

Veja que o Supremo Tribunal Federal, em processo em que se discutiu a extensão do auxílio alimentação aos inativos, concluiu que tais vantagem possuem natureza indenizatória, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria dos servidores públicos, conforme consignado no seguinte julgado⁸:

Ementa RE nº 281.015/RS. “Auxílio Alimentação. Esta Corte tem entendido que o direito ao vale ou auxílio alimentação não se estende aos inativos por força do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, porquanto se trata, em verdade, de verba indenizatória, destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria” (assim, a título exemplificativo, nos RREE nº 220.713, 220.048 e 227.036)

Esse entendimento do Supremo não afasta o precedente desta Corte de Contas, segundo o qual o vale-refeição e o vale-transporte se enquadram nas despesa com pessoal quando concedidos regularmente. Isso porque, para essa análise, deve-se ter em mente o conceito prescrito na LRF, a qual, para efeito de apuração do limite de gastos com pessoal, definiu tais despesas de forma ampla e exemplificativa.

Nessa linha de raciocínio merece destaque os ensinamento de LINO⁹, que após defender que o conceito de despesa com pessoal engloba os gastos com qualquer espécie de retribuição, passou a discorrer sobre o caso do vale alimentação, concluindo o seguinte:

⁸ LINO, Pedro. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: ATLAS, 2001, p. 81.

⁹ Ob. cit. p. 81.

Evidentemente, não obstante tais auxílios pecuniários não se incorporarem ao vencimento ou proventos para qualquer efeito - e é nesse sentido e para esse fim decisão do Supremo Tribunal Federal (RE nº 281015/RS, Rel. Min. Moreira Alves), o que é lógico -, tendo porém, como de fato têm, sem qualquer sombra de dúvida, natural permanência, devem ser considerados como “espécie de remuneração” e uma “vantagem”, para fins de cálculo dos limites impostos pela LC nº 101.

Até porque, ao par de descaber a distinção, para os fins de limites, entre o gênero - remuneração - e qualquer uma de suas espécies - vencimentos e vantagens, entre estas as indenizações, gratificações e adicionais -, a própria LRF torna irrelevante tal tentativa, ao consagrar que esse critério - de tudo incluir, sem exceções - está estipulado para os efeitos desta LC, interpretação, aliás, inteiramente abrigada na redação, absolutamente genérica, do art. 169 da CF, que demanda regulamentação e limites não para a remuneração dos servidores, mas para a **despesa com pessoal ativo e inativo**.

Diante do exposto, infere-se que as férias, a gratificação natalina, o terço constitucional de férias e o abono pecuniário de férias pago aos agentes públicos no exercício da atividade devem ser computadas na despesa com pessoal, para fins de apuração do limite legal. Já o abono pecuniário de férias pago em razão da perda da condição de servidor não se amolda ao conceito de despesa com pessoal.

3. CONCLUSÃO

Considerando que a questão nº 06 já foi objeto de apreciação por este Tribunal de Contas em processos de consulta, sugere-se, a teor do disposto no art. 235 da Resolução nº 14/2007, que o interessado seja oficiado sobre a existência das seguintes decisões, que se encontram disponíveis no site deste Tribunal e nas páginas 38 a 42 da 2ª edição da Consolidação de Entendimentos Técnicos desta Corte: Acórdãos 1134/2001, 272/2002, 2379/2002, 1312/2006, 1784/2006.

Já as questões nº 04 e 05 não envolvem interpretação de norma jurídica, mas matéria de natureza concreta, referente aos procedimentos e formas para emissão de certidões e encaminhamento de informações a este Tribunal de Contas por meio do sistema Aplic, sendo que as considerações constantes do presente parecer servem como medida orientativa, dispensando

a emissão de prejulgado sobre o tema.

Em relação às demais questões (01, 02, 03, 07 e 08), ainda não enfrentadas por esta Corte em processo de consulta, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno do entendimento delineado no presente parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº ____/2010. Despesa. Limite. Despesa com pessoal. Cálculo. Adequação ao limite. Adoção das medidas cabíveis.

1 - Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo.

2 - As medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis, e caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei nº 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucional quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa aos limites legais, lei específica do respectivo ente federativo poderá estabelecer os requisitos objetivos e impessoais para exoneração desses servidores. Não havendo tal norma, aplica-se analogicamente a Lei nº 9.801/99 à hipótese de exoneração parcial dos servidores não estáveis. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional.

3 - A despesa com pessoal será calculada levando-se em conta os gastos com despesa desta natureza no mês em referência e nos onze meses anteriores, observando-se o regime de competência, e será dividida pela Receita Corrente Líquida do mesmo período.

4 - No controle dos gastos com pessoal, o controlador interno deverá acompanhar a aplicação e a observância das normas internas e verificar se o cálculo das despesas com pessoal está sendo feito de modo correto, inclusive analisando se há despesas que indevidamente não foram consideradas na apuração do montante. Ultrapassados os limites total ou prudencial o responsável pelo controle interno deve acompanhar as medidas a serem adotadas, bem como sugerir ao gestor medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

5 - O pagamento de férias, gratificação natalina, terço constitucional de férias e

abono pecuniário de férias concedido aos agentes públicos no exercício da atividade devem ser computadas na despesa com pessoal. Já o abono pecuniário de férias pago em razão da perda da condição de servidor não se amolda ao conceito de despesa com pessoal.

Posto isso, submete-se à apreciação do Conselheiro relator para decisão quanto à admissibilidade, sendo encaminhado na sequência ao Ministério Público de Contas para manifestação (art. 236 do RITCMT).

Cuiabá-MT, 30 de abril de 2010.

Bruno Anselmo Bandeira
Consultor de Orientação ao Jurisdicionado

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora de Estudos e Normas

Ronaldo Ribeiro de Oliveira
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica