

RECEBIDO EM: 18/06/2019

APROVADO EM: 25/09/2019

LIMITE DE GASTOS MUNICIPAIS E RESPONSABILIDADE FISCAL: NOVOS PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR N. 164/2018

***LIMIT OF MUNICIPAL EXPENDITURE AND FISCAL
RESPONSIBILITY: NEW PARAMETERS ESTABLISHED BY
COMPLEMENTARY LAW N. 164/2018***

Urá Lobato Martins

Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), linha de pesquisa: Estado e Política Pública. Mestre em Direitos Humanos pela UFPA (Linha de pesquisa: Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos, pertencendo ao grupo de pesquisa: Direitos Humanos e Tributação).

SUMÁRIO: Introdução; 1 Questões introdutórias sobre orçamento e competências municipais; 2 Gastos com pessoal: parâmetros constitucionais e legais; 3 Limite de gastos municipais: novos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 164/2018; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O artigo analisa os limites de gastos municipais de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dando-se ênfase aos novos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 164/2018. Nesse sentido, o artigo foi norteado pelas seguintes questões norteadoras: qual o limite constitucional e legal para gastos com pessoal? Quais as sanções que os municípios podem sofrer, caso não cumpram tais limites? Qual o impacto gerado pelas normas introduzidas na LRF pela Lei Complementar n. 164 de 2018? Com o intuito de responder tais questionamentos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Ao final, serão apresentados argumentos sobre as novas regras estabelecidas com relação ao cumprimento do limite de gastos municipais, analisando as respectivas medidas sancionatórias, avaliando-se, assim, o impacto gerado pelas normas introduzidas na LRF pela Lei Complementar n. 164 de 2018.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Fiscal. Gastos Públicos. Município. Limites Orçamentários. Medidas Restritivas.

ABSTRACT: The article analyzes the limits of municipal expenditures according to the Law of Fiscal Responsibility (LRF), emphasizing the new parameters established by Complementary Law 164/2018. In this sense, the article was guided by the following guiding questions: what is the constitutional and legal limit for personnel expenses? What sanctions can municipalities suffer if they do not meet these limits? What is the impact generated by the standards introduced in the FRL by Complementary Law n. 164 of 2018? In order to answer such questions, a bibliographical and documentary research was carried out. At the end, arguments will be presented on the new rules established regarding compliance with the municipal spending limit, analyzing the respective sanctioning measures, thus evaluating the impact generated by the standards introduced in the FRL by Complementary Law n. 164 of 2018.

KEYWORDS: Fiscal Responsibility. Public Spending. County. Budget Limits. Restrictive Measures.

INTRODUÇÃO

No Brasil, adota-se o federalismo fiscal, ocorrendo a descentralização das atividades governamentais, gozando os Estados e Municípios de múltiplas competências e atribuições.

De fato, conforme ensina Celina Souza (2003), o Brasil tem uma trajetória moldada na persistência de políticas que acabam estimulando sua desigualdade¹, ao mesmo tempo em que são utilizados instrumentos que amortecem tais desigualdades, o que ocorre no caso dos recursos federais adicionais.

De acordo com a Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem observar os limites previstos em lei complementar, para efetuar o gasto com despesa com pessoal ativo e inativo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo diversos mecanismos de controle, impondo, ainda, medidas sancionatórias que impedem o recebimento de transferências voluntárias.

A LRF (Lei Complementar nº 101/2000) impede a realização de transferências voluntárias nos seguintes casos: quando o ente não exercer plenamente a sua competência tributária, ou seja, efetivar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional (art. 11, parágrafo único, da LRF); quando o ente federativo não reduzir, no prazo legal, a despesa total com pessoal que ultrapassar os limites estabelecidos no art. 20 da LRF; quando a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite e não for reconduzida ao limite legal no prazo fixado (art. 31 da LRF), quando as operações de crédito realizadas pelo ente federativo não cumprirem às condições e limites previstos na lei (art. 33 da LRF); quando os Estados e Municípios não encaminharem, no prazo legal, as suas respectivas contas ao Poder Executivo da União, para fins de consolidação e divulgação (art. 51 da LRF); quando não forem publicados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) nos prazos e na periodicidade prevista na LRF (arts. 52 a 55 da LRF).

1 “No entanto, o desenho de algumas políticas públicas, como o SUS, induz à concentração de recursos em estados/regiões economicamente mais desenvolvidos, enquanto o de outras, como o da seguridade social, tendem a promover maior equilíbrio federativo regional dos gastos públicos” (SOUZA, 2003, p. 377).

Diante da necessidade de ser feito um corte metodológico, o presente artigo analisará apenas a vedação das transferências voluntárias decorrentes da não observância do limite legal da despesa total com pessoal (art. 20 da LRF).

De acordo com a LRF, os limites dos gastos com despesas de pessoal² devem observar os seguintes percentuais da receita corrente líquida: União (50%); Estados (60%) e Municípios (60%). O art. 20 da LRF, por sua vez, estabelece como ocorrerá a repartição dos limites globais previstos no art. 19.

Ocorre que no ano de 2018 foi publicada a Lei Complementar n. 164³ que acrescentou os parágrafos quinto e sexto ao art. 23 da LRF. Tal norma estabeleceu mudanças com relação às sanções cabíveis aos municípios, no que tange ao cumprimento dos limites com gastos previstos na LRF.

Nesse contexto, o artigo visa analisar o alcance de tais modificações. Para tanto, o artigo é norteado pelas seguintes questões: qual o limite constitucional e legal para gastos com pessoal? Quais as sanções que os municípios podem sofrer, caso não cumpram tais limites? Qual o impacto gerado pelas normas introduzidas na LRF pela Lei Complementar n. 164 de 2018?

A pesquisa foi feita através de pesquisa bibliográfica e documental, consoante será exposto nas próximas linhas.

1 QUESTÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE ORÇAMENTO E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

A Carta Magna do Rei João da Inglaterra de 15.06.1215 iniciou um movimento no sentido de promover limitações ao poder estatal, tendo estabelecido o princípio de que deve existir autorização prévia para os gastos dos governantes⁴. Dessa forma, “ao direito de autorizar as receitas,

2 “Art. 18. 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 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”. (Lei de Responsabilidade Fiscal)

3 A LC 164/2018 foi publicada em 18/12/2018, mas produziu efeitos a partir do exercício financeiro subsequente, logo, o ano de 2019.

4 “Cláusula 12 – Nenhuma taxa de isenção do serviço militar (scutagium) nem contribuição alguma será criada em nosso reino, salvo mediante o consentimento comum do reino, a não ser para resgate da nossa

seguiu-se o de controlar as despesas, dando origem ao orçamento como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências abusivas dos governantes” (HARADA, 2008, p. 60-61).

A Constituição Imperial do Brasil de 1824 estabeleceu o orçamento como instrumento de gestão dos recursos públicos, sendo que somente no ano fiscal de 1830/1831 o Brasil teve a votação de seu primeiro orçamento, segundo Bezerra (1999).

Com o advento da primeira Constituição Republicana em 1891, foi transferido ao Legislativo o poder de iniciativa da elaboração da proposta do orçamento, além de sua discussão. Contudo, ainda no mesmo ano, foi sancionada a Lei n. 23 de 30/10/1891, a qual determinou que o Ministério da Fazenda teria como atribuição preparar a proposta orçamentária que deveria ser remetida ao Congresso Nacional (BEZERRA, 1999).

Sobre a questão, Bezerra (1999) ensina que mesmo com as novas regras constitucionais e a mudança do regime político, ainda permaneceu, por algum tempo, a existência de práticas atreladas ao que era feito na época do Império⁵. Além disso, existiam as famosas “caudas orçamentárias”, as quais vinham como anexo das principais tabelas do orçamento, através das quais eram incluídas despesas e medidas de cunho administrativo que não deveriam constar na peça orçamentária, tais como “a criação de novos cargos, os aumentos salariais, as promoções, as transferências de funcionários etc. eram realizadas através do que ficou conhecido como ‘caudas orçamentárias’” (BEZERRA, 1999, p. 52).

A Constituição de 1934 redefiniu a atuação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento, pois a preparação da proposta orçamentária passou a ser atribuição do Poder Executivo, cabendo ao Congresso apenas a votação. Assim, “ao Ministério da Fazenda, com a colaboração dos demais Ministérios, conforme estipulava o Decreto n. 23.150, de 15/09/1933, cabia elaborar a proposta que devia ser remetida pelo Presidente da República ao Congresso Nacional” (BEZERRA, 1999, p. 54). A participação do Congresso Nacional ficou ainda mais restrita com o advento da Constituição Federal de 1937, a qual “não admitiu que Câmara ou Senado propusesse qualquer emenda que versasse sobre matéria tributária ou proporcionasse aumento de despesa” (BEZERRA, 1999, p. 54).

peessoa, para armar cavalheiro o nosso filho mais velho e para celebrar, uma única vez, o casamento de nossa filha mais velha; e para isto, tão somente, uma contribuição razoável será lançada”.

5 “É o caso da fixação das despesas antes da estimativa das receitas, o que contribuiu para o desequilíbrio das contas públicas que vigorou até 1923 [...]” (BEZERRA, 1999, p. 52).

Posteriormente, através da Constituição de 1946 foi restaurada a participação do Congresso com relação à discussão orçamentária, sendo que a competência para elaborar a proposta orçamentária continuou sendo incumbência do Poder Executivo, mas tal proposta era enviada ao Congresso Nacional, onde era discutida pela Câmara e pelo Senado, separadamente, podendo inclusive ser objeto de emenda (BEZERRA, 1999, p. 55).

Cabe ressaltar que as Constituições do Brasil de 1967 e 1969 determinaram que o projeto de lei orçamentária, elaborado pelo chefe do Poder Executivo, não poderia ser alterado pelo Legislativo, cabendo a este apenas aprovar tal projeto, caso contrário, seria considerado como aprovado (DALLARI, 2011).

O orçamento-programa teve como marco o Decreto-lei nº. 200/67, que estabeleceu em seu artigo 7º que “a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, sendo norteado pelos planos e programas elaborados [...]”. Segundo Dallari (2011), através do orçamento-programa, primeiro são eleitas as ações a serem adotadas no exercício seguinte, para que possa ser feita sua respectiva dotação.

Anteriormente, durante a época em que vigorou o Código de Contabilidade da União de 1922, “[...] a lei orçamentária anual primeiro estabelecia dotações para determinadas áreas, para que, depois, o Executivo decidisse como e em que aplicar os recursos autorizados” (DALLARI, 2011, p. 315).

Eis que a Constituição Federal de 1988 democratizou o processo legislativo do orçamento, pois “[...] quem estabelece as prioridades que vão condicionar a elaboração do projeto da lei orçamentária anual é o Poder Legislativo, por meio de uma lei de diretrizes orçamentárias” (DALLARI, 2011, p. 311).

Com relação ao ente municipal, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os recursos que competem aos municípios, os quais derivam de duas fontes: receita tributária própria e receita tributária derivada, proveniente de transferências. No que refere às receitas próprias, competem aos municípios os seguintes tributos: Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU (artigo 156, I, da Constituição Federal); Imposto sobre a transmissão de bens imóveis – ITBI (artigo 156, II, da Constituição Federal), Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS (artigo 156, III, da Constituição Federal); taxas e contribuições.

No que tange às receitas tributárias decorrentes de transferências, os Municípios recebem receitas oriundas da União Federal e do Estado, mediante imposição constitucional. Dessa forma, a Constituição Federal determina que a União entregará aos municípios 100% da arrecadação do Imposto de Renda incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos municípios, suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem (artigo 158, I, da Constituição Federal); 50% do imposto da União sobre a propriedade territorial rural – ITR, ou 100% na hipótese do artigo 153, § 4º, III, da Constituição Federal⁶; repasse da quota no rateio do Fundo de Participação dos Municípios (artigo 159, I, da Constituição Federal), 70% do IOF incidente sob o ouro, nos termos do artigo 153, § 5º, II, da Constituição Federal.

O Estado, por sua vez, deverá repassar aos municípios o valor equivalente a 50% do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA (artigo 158, III, da Constituição Federal) e 25% do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços – ICMS (artigo 158, IV, da Constituição Federal).

Sabe-se que as transferências intergovernamentais revelam um importante recurso, em especial, aos entes que possuem reduzida carga arrecadatória, minimizando, assim, as patentes diferenças regionais existentes.

As transferências intergovernamentais podem ser classificadas em duas grandes categorias: obrigatórias e discricionárias — ou seja, decorrentes de determinação constitucional ou legal, ou que resultam de negociações entre os governos centrais e os governos subnacionais, havendo entrega de recursos a outro ente da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. (DEDA; KAUCHAKJE, 2019, p. 152)

Deda e Kauchakje (2019) constataram que durante o período de 2004 a 2014, os municípios brasileiros sofreram com a expressiva desproporcionalidade representativa no Congresso Nacional, no que tange às despesas discricionárias federais e estaduais. Isto porque, segundo as autoras, há uma discrepância com relação ao número de cadeiras legislativas e o tamanho populacional dos distritos eleitorais.

6 “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput: [...]

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal” (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Ao analisar o sistema de transferência de recursos, Giuberti (2005) destaca que isto ocasionou um aumento da responsabilidade dos Estados e Municípios, no que tange às efetivações de serviços público, gerando uma maior dependência dessas transferências intragovernamentais. Segundo a autora, em 2002, em média 50% da receita corrente dos Município era proveniente de transferências da União.

Durante o período de 1997 a 2003, “as transferências de recursos da União para os municípios representaram em média 55% de sua receita corrente – e são administrados, em sua maioria, por governos de coalizão.” (GIUBERTI, 2005, p. 25)

De fato, no nível municipal, as transferências representam a principal fonte de financiamento estatal, segundo estudo realizado pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI – RAF 2018), conforme fica demonstrando no quadro abaixo:

ARRECAÇÃO PRÓPRIA, TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS E RECEITA DISPONÍVEL DO GOVERNO MUNICIPAL – EM R\$ POR HABITANTE NO ANO DE 2016.			
<i>UNIDADES DA FEDERAÇÃO</i>	<i>Arrecadação própria</i>	<i>Transferências legais e constitucionais</i>	<i>Receita disponível: arrecadação própria + transferências</i>
Região norte	277,48	1.313,86	1.591,34
Rondônia	341,26	1.244,68	1.585,95
Acre	211,19	1.265,55	1.476,75
Amazonas	314,17	1.201,99	1.516,17
Roraima	156,94	1.714,06	1.871,00
Pará	258,97	1.309,66	1.568,63
Amapá	144,01	1.075,41	1.219,42
Tocantins	351,12	1.722,33	2.073,44
Região nordeste	288,01	1.350,83	1.638,83
Maranhão	181,10	1.452,55	1.633,66
Piauí	227,86	1.546,17	1.774,03
Ceará	313,88	1.296,87	1.610,74
Rio Grande do Norte	320,70	1.377,19	1.697,89
Paraíba	230,07	1.405,58	1.635,66
Pernambuco	360,31	1.218,65	1.578,96
Alagoas	256,14	1.433,25	1.689,39
Sergipe	337,64	1.381,62	1.719,26
Bahia	296,97	1.333,50	1.630,47

Região Sudeste	923,20	1.421,37	2.344,57
Minas Gerais	468,93	1.404,49	1.873,42
Espírito Santo	527,28	1.551,80	2.079,08
Rio de Janeiro	993,27	1.267,62	2.260,90
São Paulo	1.145,46	1.474,87	2.620,33
Região Sul	643,40	1.603,59	2.246,99
Paraná	637,78	1.574,32	2.212,10
Santa Catarina	690,68	1.610,28	2.300,96
Rio Grande do Sul	620,04	1.628,65	2.248,69
Região Centro-Oeste	456,73	1.263,12	1.719,84
Mato grosso do Sul	700,25	1.774,08	2.474,33
Mato grosso	547,44	1.646,16	2.193,60
Goiás	517,46	1.430,96	1.948,42

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados contidos no Relatório de Acompanhamento Fiscal do IFI – Instituição Fiscal Independente (2018, p. 3).

Ocorre que a Constituição Federal estabelece limites para gastos com pessoal, razão pela qual os municípios devem cumprir tais limites, sob pena de sofrer sanções, consoante será exposto nas próximas linhas.

2 GASTOS COM PESSOAL: PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A Carta Magna, em seu artigo 169, determina que “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”. Nos parágrafos seguintes, tal artigo determina que após o prazo previsto em lei complementar (no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal), os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, serão suspensos de forma imediata.

Nos termos do § 3º do art. 169 da Carta Magna, para cumprir o limite previsto no artigo 169, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão adotar 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”.

O § 4º do art. 169 da Constituição Federal estabelece, ainda, que se as medidas previstas no parágrafo anterior não assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar, “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.”

Os limites com gastos com despesas de pessoal são estabelecidos pelo art. 19 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos seguintes percentuais da receita corrente líquida: União (50%); Estados (60%) e Municípios (60%) ⁷.

O art. 20 da LRF, por sua vez, estabelece como ocorrerá a repartição dos limites globais previstos no art. 19:

Federal	Estadual	Municipal
Legislativo e TCU: 2,5%	Legislativo e TCE: 3%	Legislativo e TCM: 6%
Judiciário: 6%	Judiciário: 6%	Executivo: 54%
MPU: 0,6%	MPE: 2%	
Executivo: 40,9%	Executivo: 49%	

O parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um limite de 95% do limite máximo, o qual funcionaria como um limite prudencial⁸, acarretando as seguintes sanções:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. *Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

7 “Uma análise preliminar dos dados disponíveis no SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro –, da Secretaria do Tesouro Nacional, que contempla informações contábeis e fiscais de todos os entes federados, mostra que um número considerável de municípios (cerca de 35%) ultrapassa o teto percentual de 60% (e o teto do Executivo de 54%), já sujeitos às sanções e que assim continuarão [...]” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Nota Técnica n. 52/2018, 2018, p. 4).

8 No caso dos Municípios, como o limite geral é de 54%, o limite prudencial de 95% equivale a 51,3%. Logo, atingido este patamar, o Município estará proibido de realizar os atos contidos no parágrafo único do art. 22 da LRF.

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, LRF) (grifo nosso).

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 23 as sanções cabíveis quando os limites mencionados forem ultrapassados, sem prejuízo das medidas contidas no art. 22 exposto anteriormente:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, *o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes*, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, *as providências previstas nos §§ 3º e 4o do art. 169 da Constituição*.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela *extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos*.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (grifo nosso)

Vislumbra-se, claramente, que o art. 169, I, § 3º, da Constituição Federal estabelece como providência para o cumprimento dos limites estabelecidos a “I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança”. Ocorre que a LRF, em seu art. 23, § 1º, determinou que “no caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções *quanto pela redução dos valores a eles atribuídos*” (grifo nosso). Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar na ADI 2.238-5, suspendendo a expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”, por considerar ofensa constitucional ao princípio de irredutibilidade de vencimentos.

Além disso, no julgamento da liminar concedida nos autos da ADI 2.238-5, o Supremo Tribunal Federal decidiu suspender integralmente a

eficácia do § 2º do art. 23 da LRF, que menciona que “§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.”

Prosseguindo, se o percentual excedente da despesa total com pessoal não for eliminado nos dois quadrimestres seguintes, serão adotadas as seguintes sanções previstas na LRF, as quais continuarão vigentes enquanto continuar tal excesso:

Art. 23. [...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente *não poderá*:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (grifo nosso)

As transferências voluntárias⁹ segundo Abraham (2017), são os recursos financeiros (despesas correntes ou despesas de capital) que são encaminhados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios ou dos Estados para os Municípios, podendo ser decorrente de convênios¹⁰, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares que tenha como finalidade a realização de obras, serviços, programas ou atividades de interesse comum.

De acordo com o art. 25 da LRF, transferência voluntária consiste na “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Em contrapartida, no caso das transferências constitucionais, quando há bloqueio, os entes não recebem os repasse de FPM (Fundos de Participação dos Municípios FPE (Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal).

9 A Instrução Normativa STN n. 01, de 17 de outubro de 2005, dispõe sobre o cumprimento das exigências para transferências voluntárias previstas na LRF e institui o cadastro único de convênios.

10 O Decreto 6.170/2007 dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Sendo que a Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG 507/2011 estabelece normas para execução do referido Decreto.

Segundo dados do Tesouro Nacional (2019)¹¹, os seguintes municípios estão atualmente bloqueados.

UG	Nome	UF	Data do Bloqueio	SRF	PGFN	MPO	OUTROS
980389	AURORA DO PARA	PA	21/05/2019	Bloqueado	-	-	-
980429	BENEVIDES	PA	31/05/2019	Bloqueado	-	-	-
980441	CAMETA	PA	16/01/2019	Bloqueado	-	-	-
980583	DOM ELISEU	PA	15/05/2019	Bloqueado	-	-	-
981447	JUAZEIRO DO NORTE	CE	13/05/2019	Bloqueado	-	-	-
980477	JURUTI	PA	13/09/2018	Bloqueado	-	-	-
980196	MATOES DO NORTE	MA	13/05/2019	Bloqueado	-	-	-
981283	MIRANDA DO NORTE	MA	13/05/2019	Bloqueado	-	-	-
980493	MOJU	PA	14/05/2019	Bloqueado	-	-	-
980959	PAULO RAMOS	MA	13/05/2019	Bloqueado	-	-	-
983205	PIRAMBU	SE	13/05/2019	Bloqueado	-	-	-
980036	RORAINOPOLIS	RR	13/10/2018	Bloqueado	-	-	-
980525	SALVATERRA	PA	29/04/2019	Bloqueado	-	-	-
983231	SANTO AMARO DAS BROTAS	SE	13/05/2019	Bloqueado	-	-	-
980313	SÃO JOÃO DA BALIZA	RR	09/04/2019	Bloqueado	-	-	-
985391	TUPACIGUARA	MG	03/06/2019	Bloqueado	-	-	-

Fonte: Tabela do Tesouro Nacional dos entes bloqueados (2019).

Dessa forma, não devem ser confundidas as transferências voluntárias das constitucionais, sendo que a limitação ora imposta pela LRF (art. 23) abrange apenas as transferências voluntárias.

¹¹ Consulta realizada dia 11.06.19.

A seguir serão analisadas as novas normas introduzidas pela Lei Complementar n. 164 de 2018.

3 LIMITE DE GASTOS MUNICIPAIS: NOVOS PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR 164/2018

A Lei Complementar 164/2018 incluiu os parágrafos quinto e sexto ao art. 23 da LRF, determinando que duas exceções à regra prevista no parágrafo terceiro do referido artigo.

Art. 23 [...]

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

Sendo assim, nos casos expostos, o Município, mesmo descumprido o limite individual de gastos com pessoal, não sofrerá punições sanções. No entanto, o novo § 6º do art. 23 da LRF (incluído pela Lei Complementar n. 146/2018), determina que só será cabível o que está previsto no § 5º, se a despesa total com pessoal do quadrimestre não ultrapassar o percentual limite estabelecido no art. 19 da LRF, sendo que o cálculo será feito considerando “a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente”. No caso dos municípios, a despesa total com pessoal não deve ultrapassar o limite geral de 60% da receita corrente líquida.

Cabe ressaltar que o art. 66 da LRF já estabelece de forma favorável que “os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.”

Nessa linha, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara da dos Deputados entendeu que as alterações promovidas na LRF “representa mero ajuste – e não propriamente flexibilização – do mecanismo

geral já previsto no art. 66 da LRF, vez que racionaliza e aperfeiçoa essa disposição, de forma coerente e compatível com as especificidades de cada ente.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Nota Técnica n. 52/2018*, 2018, p. 11).

As alterações promovidas vieram garantir justiça para os municípios que sofrem com a queda de receita. Dessa forma, as isenções concedidas pela União afetam negativamente as transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios.

No que tange à diminuição das receitas recebidas de royalties, Barros e Lima (2015) destacam que no caso da exploração do petróleo, o principal beneficiário foi o Rio de Janeiro, sendo que Macaé teve a maior participação:

Na região Norte Fluminense, no período de 2007 a 2011, a arrecadação tributária dos municípios foi menor que as transferências da União e do governo do estado (Gráfico 2). Os dados mostram que as compensações financeiras oriundas da exploração do petróleo e gás são a principal fonte de receita da região. Neste período, elas representaram, em média, 46% dos orçamentos municipais. (BARROS; LIMA, 2015, p. 2976)

Giuberti (2005, p. 4), ao pesquisar o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os municípios brasileiros, durante o período de 1997 a 2003, constatou que “a despesa com pessoal apresentada pelo conjunto dos Municípios brasileiros nos últimos anos ficou abaixo do limite estabelecido em Lei, conclui-se que há espaço para uma elevação desse gasto sem que isso implique numa infração [...]”.

De fato, segundo Nota Técnica n. 52/2018 da Coordenação de Legislação e Normas Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em torno de 3% dos municípios brasileiros devem ser beneficiados pela Lei Complementar 164/18:

Em relação aos municípios cuja despesa total com pessoal encontra-se abaixo do limite geral de 60%, o cruzamento de dados do SICONFI com o atendimento das condições cumulativas inseridas pelo PLP 270/2016 mostra que um número bastante reduzido (em torno de 3%) de municípios poderia ser beneficiado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Nota Técnica n. 52/2018*, 2018, p. 4).

Cabe ressaltar que a LRF determina em seu art. 59 que o Controle Externo realizado pelo Poder Legislativo, diretamente ou

com auxílio dos Tribunais de Contas, bem como o sistema de controle interno de cada Poder, devem fiscalizar o cumprimento das normas previstas em tal lei. Dessa forma, nos termos do § 1º, inciso II, do art. 59 da LRF, “§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite”.

Além disso, de acordo com o Art. 5º, IV, da Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000) 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*” (grifo nosso).

A infração, segundo § 1º do referido 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” (grifo nosso). Nos termos do § 2º do art. 5 da Lei 10.028/2000, a infração “será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida”

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, ficou claro que a Lei Complementar n. 164 de 2018 abrandou o alcance das sanções para os municípios que não respeitarem o limite individualizado para gastos com pessoal, em determinadas circunstâncias condicionais. Por outro lado, os municípios que ultrapassarem o limite da despesa total com pessoal, de 60% da receita corrente líquida, permanecerão tendo que arcar com as sanções estabelecidas na LRF.

Importante mencionar a perspectiva de Lasswell (1936) ao questionar: quem ganha o quê? Quando? Por quê? No caso, os novos parâmetros impostos pela Lei Complementar n. 164/2018 veio garantir justiça aos municípios que sofrerem com queda de receita real superior a 10%, em comparação com o correspondente quadrimestre do exercício anterior, por circunstâncias alheias (art. 23, § 5º, incisos I e II, LRF). Contudo, permaneceu a necessidade de observar o limite geral. Portanto, a despesa total com pessoal do município, verificada no quadrimestre, não pode ultrapassar o limite geral de 60% da receita corrente líquida.

Em termos práticos, se o Município ultrapassar o limite individualizado da Prefeitura (54%), mas respeitar o limite máximo geral (60%), será cabível a incidência do benefício contido no § 5º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso de queda de receita real superior a 10%, comparado ao quadrimestre do exercício financeiro anterior, causada pela diminuição de transferências do Fundo de Participação decorrentes de concessão de benefícios pela União, bem como pela diminuição de receitas de royalties e participações especiais. Sendo assim, no caso especificado não incidirá as restrições contidas no § 3º do art. 23 da LRF.

No entanto, se o município não observar o limite geral de 60%, mesmo que isto tenha decorrido de queda de arrecadação, o ente municipal não será beneficiado pelo § 5º do art. 23 da LRF. Logo, deverá sofrer as sanções previstas no contidas no § 3º do art. 23 da LRF, quais sejam: não recebimento de transferências voluntárias; obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Logicamente, os municípios que não cumprirem os limites individuais de despesa com pessoal por motivos diversos de queda do FPM ou de royalties, deverão sofrer as restrições previstas na da LRF.

Dessa forma, as mudanças legislativas que ocorreram na LRF devem podem ser concebidas como uma regra que considera condições conjunturais que afetam o gasto público municipal, uma regra de equidade. Pensar de forma contrária, significaria ignorar todo o avanço acerca do conceito de planejamento orçamentário.

Em suma, não há que se falar em enfraquecimento da fiscalização, mas sim, um avanço no sentido de considerar que grande parte da receita municipal não é decorrente apenas das receitas tributárias próprias. Logo, os impactos orçamentários que resultem de eventos externos devem ser considerados.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense: 2017.

BARROS, Delba Machado; LIMA, Luciana Dias de. Orçamento público, região e financiamento em saúde: rendas do petróleo e desigualdades entre

municípios. *Ciência & saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 10, p. 2973-2984, Oct. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015001002973&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 maio 2019.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em Nome das Bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-lei nº. 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF: 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF: 05 de maio, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Nota Técnica n. 52/2018 da Coordenação de Legislação e Normas Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados*. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/anexos/566586_nota_tecnica_plp_270.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

DALLARI, Adilson. Orçamento Impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 309-328.

DEDA, Carin Caroline; KAUCHAKJE, Samira. Determinantes das transferências fiscais para as unidades municipais: efeitos da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 150-172, fev. 2019.

GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. *Dissertação* (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. 54 p.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LASSWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When and How?* New York: Whittlesey House, 1936.

SENADOR FEDERAL. *Instituição Fiscal Independente. RAF – Relatório De Acompanhamento Fiscal*. n. 17, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542807/RAF17_JUN2018.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

TESOURO NACIONAL. *Informações do SIAFI – consulta de entes bloqueados*. Brasil. 2019. Disponível em <https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/entesbloqueados_novosite/libbloqmun.asp>. Acesso em: 11 jun. 2019.

Esta Obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800 - 70610-460, Brasília - DF
Tiragem: 50 exemplares