

## ANEXO ÚNICO

### NOTA TÉCNICA DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 004/2011

**Assunto: Lei de Responsabilidade Fiscal. Limites de despesas com pessoal. Tipos de limite. Prazo para recondução aos limites legais. Fiscalização. Responsabilização. Sanções. Gradação.**

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Dentre essas normas, merece relevo aquelas atinentes ao estabelecimento de limites para realização de despesas com pessoal.

Considerando que compete ao Tribunal de Contas fiscalizar o cumprimento dos preceitos estabelecidos na LRF, dentre os quais destaca-se o limite para realização de despesas com pessoal, e que, no exercício de sua atividade de controle, a Corte de Contas, não raras vezes, depara-se com dúvidas relacionadas à responsabilização do agente pelo descumprimento de tais medidas, pretende-se, por meio da presente nota técnica, elucidar os seguintes pontos:

1. Tipos de limites da despesa com pessoal;

2. Momento da fiscalização;
3. Responsabilização;
4. Penalização.

Percebe-se que os pontos acima relacionam-se com a função exercida pelo Tribunal de Contas na fiscalização do cumprimento dos referidos limites. Portanto, o presente estudo terá por foco a atuação do Tribunal de Contas no controle do cumprimento do limite da despesa com pessoal previsto na LRF.

### **1. Tipos de limites da despesa com pessoal**

Os limites para realização de despesas com pessoal por ente federativo são aqueles previstos no *caput* e respectivos incisos do art. 19 da LRF, repartidos nos termos do art. 20 da mesma lei, *verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
  - II - Estados: 60% (sessenta por cento);
  - III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
- [...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Nos termos dos dispositivos legais acima, verifica-se a existência de limite por esfera de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a distribuição desses limites entre os seus Poderes e órgãos (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público).

Ainda nos termos da LRF, a apuração dos limites de despesa com pessoal comporta três momentos distintos, na seguinte ordem:

- a) **emissão de alerta** pelo Tribunal de Contas quando o limite atingir a 90% do limite máximo de cada órgão ou ente, conforme previsto no inciso II do §1º do art. 59 da LRF;
- b) **limite prudencial**, correspondente a 95% do limite máximo para cada órgão ou esfera de governo, 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) **limite máximo**, correspondente aos percentuais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, por órgão ou esfera de governo, cuja inobservância implica na implementação das ações prescritas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

#### 1.1. Emissão de alerta pelo Tribunal de Contas

O alerta consiste em ato administrativo formal, de natureza preventiva, expedido pelo Tribunal de Contas 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.

Isto é assim porque 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 referidas despesas, entendimento esse esposado por esta Corte de Contas por meio da Resolução de Consulta nº 53/2010.

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.

Por fim, observa-se que na situação de alerta, quando a despesa com pessoal encontrar-se no intervalo de 90% a 95% do limite máximo, não há qualquer vedação ou sanção ao gestor, órgão ou ente governamental.

## 1.2. Limite prudencial

Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% do valor máximo da despesa com pessoal, esse sujeita-se às vedações impostas pelo parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *verbis*:

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;
- 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.

Da interpretação do dispositivo em tela, constata-se que as vedações ali previstas alcançam apenas o Poder ou órgão que atingiu o índice de 95% do seu limite máximo para realização de despesas com pessoal, sendo que tais vedações persistem enquanto perdurar o excesso em relação ao limite prudencial.

Percebe-se, assim, que as vedações acima objetivam impedir o aumento da despesa com pessoal a fim de que não venha ultrapassar o limite máximo. É de se observar que não há irregularidade passível de sanção ao gestor pelo fato de ter ultrapassado o limite prudencial da despesa com pessoal, isso porque não foi descumprido o limite máximo legal.

Porém, não se pode desprezar que, ao ultrapassar o limite prudencial, o Poder ou órgão se encontra vedado a praticar os atos elencados no parágrafo único do art. 22 da LRF. Caso venha inobservar tais vedações, o responsável poderá ser penalizado com multa pelo descumprimento de norma legal de natureza financeira, nos termos do art. 75, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (Lei Complementar 269/2007), graduada em função da gravidade e das consequências do descumprimento do comando legal.

### 1.3. Limite máximo

O limite máximo da despesa com pessoal corresponde aos percentuais prescritos nos arts. 19 e 20 da LRF, sendo vedado ao ente, poder ou órgão ultrapassar os referidos limites. Uma vez ultrapassados, além de persistirem as vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF, 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 Federal, na seguinte ordem: a) redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração de servidores não estáveis; e, por fim, c) exoneração de servidor estável.

Observa-se que o fato de ter ultrapassado o limite máximo da despesa com pessoal constitui, por si só, infração à norma legal de natureza financeira, por contrariar os arts. 19 e 20 da LRF, de forma que o gestor fica passível da aplicação de multa nos termos do art. 75, III, da LC 269/2007, graduada em função da gravidade e das consequências da

irregularidade.

Nesse sentido, a Classificação de Irregularidades deste Tribunal de Contas, atualizada pela Resolução Normativa nº 17/2010, estabelece que o excesso de gasto com pessoal configura irregularidade gravíssima, nos seguintes termos:

AA 04. Limite Constitucional/Legal\_Gravíssima\_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

Além da responsabilização e sanção por ter ultrapassado o limite máximo da despesa de pessoal, o Poder ou órgão permanecerá vedado a praticar os atos elencados no parágrafo único do art. 22 da LRF, cabendo a aplicação de sanção específica caso haja descumprimento dessas vedações.

Destaca-se, ainda, a necessidade de se adotar as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, visando à redução do percentual de despesa com pessoal aos patamares legais, associadas a outras, como por exemplo o incremento da arrecadação das receitas próprias que compõem a receita corrente líquida, que devem ser promovidas imediatamente após a constatação de que se ultrapassou o limite legal, tendo o prazo de dois quadrimestres para que o percentual excedente seja eliminado (art. 23, *caput*, LRF), salvo 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, hipótese em que aquele prazo será de quatro quadrimestres (art. 66, *caput*, LRF).

A não-redução, nos prazos supramencionados, do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite, é classificada como irregularidade gravíssima, independente e autônoma em relação ao excesso do limite legal, conforme Classificação de Irregularidades atualizada pela Resolução Normativa nº 17/2010, *verbis*:

DA 04. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_04. Não-redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei (art. 169, Constituição Federal; art. 23 da Lei Complementar 101/2000 – LRF; art. 5º, III da Lei 10.028/2000 e art. 288 da Resolução TCE/MT 14/2007).

Caso o gestor não adote essas medidas, ou adote-as de maneira insuficiente, de forma que a despesa com pessoal não retorne aos limites permitidos dentro do prazo legal, a legislação prevê dois tipos de sanções: uma para o ente governamental e outra para o gestor responsável.

Em relação às sanções/prejuízos a serem suportados pelo ente governamental, o § 3º do art. 23 da LRF estabelece que, se 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.

Cabe lembrar que o § 4º do art. 23 da LRF estabelece uma regra específica para o último ano de mandato do titular do Poder ou órgão, de forma que, se verificado o excesso no primeiro quadrimestre desse ano, as sanções supramencionadas devem ser

aplicadas de imediato, ou seja, não será concedido o prazo de dois quadrimestres para ajuste antes de se aplicar a punição.

Observa-se que, pela literalidade da lei, as vedações acima impactam o ente governamental, mesmo que o limite tenha sido inobservado apenas por um de seus órgãos ou Poderes. Por se tratar de uma situação complexa da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que, em última análise, o Poder Executivo, responsável pela execução das políticas públicas, será prejudicado pela inobservância da Lei em outros Poderes ou órgãos, convém registrar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

[...] 14. Os controles sobre a despesa com pessoal incluem a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos ao final de cada quadrimestre. O art. 23 da Lei Complementar 101/2000, que regulamenta o § 2º do art. 169 da Constituição, impõe que, caso a despesa com pessoal ultrapasse os limites por Poder ou Órgão, o percentual excedente deverá ser eliminado em até dois quadrimestres. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, o § 3º do art. 23 da Lei Complementar prevê, enquanto perdurar o excesso, que o ente federado 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.

[...] 16. Registro que, na gênese do disciplinamento das restrições referidas no item 14 acima, a hipótese de vedação ao ente da Federação para contratar operações de crédito referia-se apenas ao

descumprimento dos limites pelo Poder Executivo, conforme art. 43 da proposta encaminhada à Câmara dos Deputados por intermédio da Mensagem nº 485/99 do Presidente da República, a seguir transcrita:  
[...]

17. Contudo, com o objetivo de dar maior eficácia aos dispositivos que prescrevem a observância aos limites da despesa de pessoal, a Lei aprovada no Congresso Nacional estatuiu restrições ao ente político (União, Estado, Distrito Federal ou Município), na hipótese de superação desses limites por qualquer de seus Poderes ou Órgãos.

**18. As restrições previstas no art. 23, § 3º da LC 101/2000, portanto, são aplicadas ao ente federativo, desde que qualquer Poder ou órgão definido no art. 20 extrapole seus respectivos limites e não consiga readequar-se no prazo fixado na Lei.**

**19. Tem ocorrido de alguns entes federativos, como in casu o Distrito Federal, ao sofrerem às restrições legais acima mencionadas, recorrerem ao Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte já concedeu medidas cautelares a fim de suspender as limitações impostas, em especial ao Poder Executivo, quanto à obtenção de garantias diretas, indiretas, avale e contratação de operações de crédito em geral (art. 23, § 3º, I, II e III da Lei Complementar 101/2000), no que se refere ao limite percentual de gastos de outro Poder. (AC 2.094-REF- -MC/RO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – AC 1.761/AP, Rel. Min. EROS GRAU - AC 2.104-MC/RO, Rel. Min. EROS GRAU, além da já mencionada AC 2197-9 MC/DF, Rel. Min. Celso de Melo).**

20. Por outro lado, alegando a independência dos Poderes e a finalidade de dar um tratamento mais justo aos Poderes e Órgãos que

estão observando seus sublimites de gasto com pessoal, o Presidente da República apresentou ao Congresso Nacional projeto de lei complementar que dá nova redação ao art. 23 da Lei Complementar 101/2000 (conforme Mensagem 818, de 2007). Foi, então, proposto que as limitações impostas pelo § 3º do art. 23 fiquem restritas ao Poder ou Órgão que ultrapassar os limites definidos no art. 20 da LRF. 21. O Projeto, já aprovado na Câmara dos Deputados, encontra-se em tramitação no Senado Federal (SF PLC nº 92, de 2008, de 4/6/2008). (Acórdão nº 597/2009 – TCU – Plenário. Trecho do voto do Relator)

Se extrai do precedente acima que a intenção do legislador foi mesmo no sentido de que as sanções previstas no § 3º do art. 23 da LRF impactam o ente governamental, mesmo que o limite tenha sido inobservado apenas por um de seus órgãos ou Poderes.

Contudo, observa-se que há decisões do Supremo Tribunal Federal em que foi adotado entendimento contrário, segundo o qual o descumprimento dos limites individuais por órgão ou Poder não poderia impactar todo o ente federativo, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes e do postulado da intranscendência das sanções e das medidas restritivas de ordem jurídica, que impede que tais sanções e restrições superem a dimensão estritamente pessoal do infrator, argumentos esses que servem de fundamento para o projeto de lei que visa alterar a LRF neste ponto.

É de se notar que esse entendimento foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concreto de constitucionalidade, não havendo precedente do

Pretório Excelso em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que se reveste de natureza vinculante e *erga omnis*. Portanto, enquanto não alterado o dispositivo normativo contido no § 3º do art. 23 da LRF, entende-se que aquelas vedações se aplicam ao ente mesmo que o limite tenha sido inobservado apenas por um de seus órgãos ou Poderes.

Já em relação ao gestor que não promoveu a recondução do percentual da despesa com pessoal aos limites legais, a Lei nº 10.028/00, que dispõe sobre os crimes e infrações administrativas contra a lei de finanças públicas, prescreve, em seu art. 5º, inciso IV, que constitui infração administrativa contra a lei de finanças públicas o fato de 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 o limite máximo, punível com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, e competindo ao Tribunal de Contas o processamento e julgamento das infrações administrativas.

Observa-se que a multa pela prática de infração administrativa contra a lei de finanças públicas, no caso de limite de despesa com pessoal, só se aplica quando verificado que não foram tomadas as providências necessárias e suficientes para recondução do percentual da despesa com pessoal aos limites legais. Sobre essa conclusão, cumpre destacar dois pontos:

a) aplicação do princípio do *non bis in idem*, segundo o qual a mesma pessoa não pode ser punida pelo mesmo fato no âmbito da mesma instância, de forma que a infração administrativa decorrente da não recondução da despesa com pessoal aos seus limites dentro

do prazo legal, com cominação de pena pecuniária específica prevista na Lei nº 10.028/00, processada e aplicada pelo Tribunal de Contas, impede a aplicação de sanção da mesma natureza, prevista na Lei Orgânica desta Corte, sobre o mesmo fato.

Sob outro ângulo, é de se enfatizar que a existência dessa infração administrativa não impede a configuração, sobre o mesmo fato, de ato de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/92, a ser apreciado pelo Poder Judiciário, não configurando *bis in idem*, pois se tratam de esferas de julgamento diferentes.

b) por outro lado, a referida previsão de infração administrativa não impossibilita a penalização do gestor caso a despesa com pessoal esteja acima do limite prudencial (95%) e o gestor venha autorizar ou promover atos vedados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ou pelo simples fato de ter ultrapassado o limite máximo da despesa com pessoal (100%), uma vez que tais fatos se distinguem um do outro e da hipótese de infração administrativa supramencionada, sendo que o fundamento legal para aplicação de sanção, nestes casos, é o art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, por se tratar de ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

#### 1.4. Resumo

Por tratar-se de um assunto que comporta uma série de variáveis, convém sistematizá-las em uma tabela na qual se resumem os tipos de limite de despesa com pessoal, suas implicações e respectivas sanções:

<b>Tipos de limite</b>	<b>Implicações</b>	<b>Penalidade</b>
Alerta 90%	- Emissão de alerta pelo Tribunal de Contas	- Não há vedação ou sanção
Prudencial 95%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não há irregularidade por ter ultrapassado o limite prudencial</li> <li>- Vedações do parágrafo único do art. 22 da LRF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multa por eventual descumprimento das vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF (art. 75, III, da LOTC)</li> </ul>
Máximo 100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Irregularidade pelo descumprimento do limite máximo da despesa com pessoal arts. 19 e 20 da LRF</li> <li>- Vedações do parágrafo único do art. 22 da LRF</li> <li>- Obrigatoriedade de recondução da despesa com pessoal aos limites legais no prazo de dois quadrimestres (art. 23 da LRF) ou quatro quadrimestres (art. 66 da LRF), mediante adoção das medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multa pelo descumprimento do limite da despesa com pessoal (art. 75, III, da LOTC)</li> <li>- Multa por eventual descumprimento das vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF (art. 75, III, da LOTC)</li> <li><b>Ao gestor:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Multa por infração administrativa contra a lei de finanças públicas de até 30% dos vencimentos anuais, por 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 (art. 5º da Lei 10.028/00)</li> </ul> </li> <li><b>Ao ente:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proibição de recebimento de convênios, obtenção de garantia, e contratação de operações de crédito pela permanência do excesso da despesa com pessoal após o</li> </ul> </li> </ul>

Tipos de limite	Implicações	Penalidade
		prazo para recondução ao limite legal (art. 23, § 3º), salvo nos casos em que a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, quando as restrições acima se aplicarão imediatamente (art. 23, § 4º)

## 2. Momento da Fiscalização

O presente tópico destina-se a verificar o momento em que o Tribunal de Contas fiscalizará o cumprimento dos limites da despesa com pessoal pelos seus jurisdicionados.

Tal fiscalização se dá em dois momentos distintos: a) pelo acompanhamento concomitante das informações disponibilizadas quadrimensalmente ou semestralmente no Relatório de Gestão Fiscal; e b) pela análise das contas anuais de gestão.

A atuação do Tribunal de Contas em relação ao controle do limite da despesa com pessoal pode se dar em qualquer momento, seja nas contas anuais, em que se verificará os fatos relacionados ao cumprimento do limite durante o exercício, ou pelo acompanhamento concomitante, mediante processos de denúncias ou representações iniciados em face da constatação de alguma das irregularidades previstas no tópico anterior.

Assim, por exemplo, caso o ente tenha ultrapassado o limite máximo da

despesa com pessoal no primeiro quadrimestre do exercício, poderá ser instaurada representação para apuração dos fatos, responsabilização e penalização do gestor, por caracterizar violação aos arts. 19 e 20 da LRF, independentemente do prazo de dois quadrimestres para redução da despesa. Ao final do exercício, nas contas anuais, o Tribunal deverá verificar se a despesa foi reconduzida ao limite e no prazo legal, podendo responsabilizar o gestor pelo cometimento de infração administrativa contra a lei de finanças públicas, conforme Lei nº 10.028/00, ou pelo descumprimento de alguma vedação que o poder ou órgão estava submetido em razão do excesso de gasto com pessoal, conforme parágrafo único do art. 22 da LRF, desde que se trate de penalização não apurada pelas representações abertas durante o exercício.

### **3. Responsabilização**

Outro ponto a ser apreciado por meio da presente nota técnica refere-se à atribuição de responsabilidade pelo descumprimento dos limites da despesa com pessoal.

Em regra, a responsabilidade pelo descumprimento desses limites deve recair sobre a autoridade máxima do Poder ou órgão, ou seja, o gestor.

Nesse sentido, outros agentes, a exemplo do ordenador de despesa, do contador e do controlador interno, não podem vir a ser responsabilizados pela violação do limite da despesa com pessoal e de suas implicações legais.

Contudo, isso não afasta a responsabilidade desses agentes por outros atos de sua competência e aos quais derem causa, a exemplo do ordenador de despesa que

autoriza o pagamento de verbas remuneratórias indevidas, do contador que registra a despesa com pessoal em dotação indevida ou que não contabiliza as obrigações legais decorrentes da folha de pagamento, e do controlador interno, que se omite no controle do cumprimento do limite da despesa com pessoal.

#### **4. Penalização**

Como visto acima, é possível identificar três irregularidades distintas e autônomas relacionadas ao limite da despesa com pessoal previsto na LRF, sendo que duas delas estão classificadas por este Tribunal de Contas como irregularidades gravíssimas, e uma não se encontra classificada, conforme especificações abaixo:

a) Irregularidades classificadas:

i) AA 04. Limite Constitucional/Legal\_Gravíssima\_04. **Gastos com pessoal acima dos limites** estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000 – LRF)

ii) DA 04. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_04. **Não-redução do montante da despesa total com pessoal** que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei (art. 169, CF; art. 23 da Lei Complementar 101/2000 – LRF; art. 5º, III da Lei 10.028/2000 e art. 288 da Resolução TCE/MT 14/2007)

b) Irregularidades não-classificadas:

iii) **Descumprimento das vedações aplicáveis ao Poder ou órgão** quando ultrapassar o limite prudencial da despesa com pessoal (art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF)

As irregularidades referentes ao (i) excesso do limite máximo da despesa com pessoal e (iii) ao descumprimento das vedações aplicáveis no caso de se ultrapassar o limite prudencial, são passíveis de aplicação de multa prevista no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, por se tratar de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e conforme a gradação estabelecida na Resolução Normativa nº 17/2010, que atualiza a classificação de irregularidades e estabelece a gradação de valores para a imputação de multas aos responsáveis.

Já a (ii) não-redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite, na forma e nos prazos legais, constitui infração administrativa contra a lei de finanças públicas, conforme art. 5º, inciso IV, da Lei nº 10.028/00, sendo passível de multa prevista no § 1º do mesmo dispositivo legal, correspondente a trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, e competindo ao Tribunal de Contas o processamento e julgamento das infrações administrativas.

Importante salientar que as multas aplicadas em decorrência do

descumprimento dos limites da despesa com pessoal podem ser graduadas em função do excesso verificado no caso concreto, uma vez que quanto maior o valor da despesa que tenha ultrapassado o limite, mais grave será a irregularidade. Também poderão ser graduadas em face do histórico do poder ou órgão em exercícios anteriores, e pelo descumprimento de recomendação ou determinação do Tribunal de Contas. Entretanto, a multa aplicada com base da Lei Complementar nº 269/07 não poderá ultrapassar os limites previstos na Resolução Normativa nº 17/2010, ao passo que a multa combinada pelo art. 5º da Lei nº 10.028/00 limita-se a trinta porcento dos vencimentos anuais do agente que der causa à infração administrativa contra a lei de finanças públicas.

Além das sanções já descritas, convém registrar que as irregularidades acima ainda serão consideradas em conjunto com os demais achados de auditoria referentes às respectivas contas anuais, para fins de apreciação de sua regularidade.

Ademais, a depender do caso concreto, o Tribunal de Conta está autorizado a prescrever determinações para adequação dos gastos com pessoal, aplicar medida cautelar para afastamento do agente responsável pelo excesso do gasto, quando não for autoridade política ou chefe de Poder, e imputar outro tipo de sanção em face da gravidade da irregularidade, como por exemplo a inabilitação para o exercício de cargo em comissão.

Por fim, cabe registrar que no caso de descumprimento do limite de despesa com pessoal, o valor que excedeu o limite legal não é passível de ressarcimento, a não ser que fique comprovado que o serviço não foi efetivamente prestado.

## 5. Conclusão

Dessa forma, e sem pretender esgotar o assunto, conclui-se a presente nota técnica com os esclarecimentos pertinentes aos questionamentos formulados pela Presidência deste Tribunal de Contas, e submete-se à apreciação e deliberação desta Corte de Contas.

Cuiabá-MT, 04 de março de 2011.

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Consultor de Orientação ao Jurisdicionado

Edicarlos Lima Silva

Consultor de Estudos e Normas

Bruna Henriques de Jesus Zimmer

Técnico de Controle Público Externo