

## ORIENTAÇÃO N.º 048/2021

Lei Complementar permite que o percentual de gastos total com pessoal que estiver acima do seu respectivo limite estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 [Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF], apurado ao final do exercício financeiro de 2021, seja eliminado à razão de, pelo menos, 10% [dez por cento] a cada exercício a partir de 2023.

### Resumo

O Congresso Nacional aprovou no dia 13 de janeiro de 2021, a Lei Complementar n.º 178, em que autoriza os Poderes ou órgãos de que trata o **artigo 20, da LRF**, a se programarem a partir de 2023, para conduzirem a eliminação do excesso de gastos com pessoal apurado ao final de 2021 acima do respectivo limite estabelecido na **LRF**, para que, até o final do exercício de 2032 estejam enquadrados no respectivo limite.

A norma publicada no dia 14/01/2021, também promoveu varias alterações no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais serão demonstradas e comentadas no conteúdo desta Orientação.

### Introdução

A **Lei Complementar nº 178/2021** publicada no Diário Oficial da União do dia 14/01/2021 trouxe algumas novidades, sobretudo no artigo 15, no Capítulo – “DAS MEDIDAS DE REFORÇO À RESPONSABILIDADE FISCAL”, que dispôs conforme transcrição a seguir:

**Art. 15.** O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20



**daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.**  
[destacamos]

Outrossim, a norma promoveu alterações nas Seções – “Das Despesas com Pessoal” e “Da Escrituração e Consolidação das Contas”, da Lei Complementar nº 101/2000 [Lei de Responsabilidade Fiscal].

A primeira percepção é de que se trata de medida que contrapõe tudo o que temos conhecimento em nível das Leis editadas até este momento. Lembremos da conquista que foi trazer ao mundo jurídico a **LRF**, que no ano passado completou 20 [vinte] anos. E que tem no seu escopo principal, fechar os gargalos e impedir o comprometimento do erário com dívidas exorbitantes e impagáveis. Enfim, naquele ano de 2000 surgiu uma nova lei para consolidar a prática fiscal desejada, pois passou a punir os gestores públicos com penalidades civis, inclusive ressarcimento e reclusão, pelo descumprimento da **LRF**.

O que nos causa maior estranheza ainda é o fato de, no ano de 2020, o Congresso Nacional ter aprovado a **Lei Complementar nº 173/2020**, que trouxe momentâneas regras de contingenciamento e postergação de alguns direitos do servidor, porém, vinha ao encontro da **LRF** para impor freios no tocante a realização de despesas pelos entes da Federação durante o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 [Covid-19]. Todavia, totalmente na contra mão das normas jurídicas vigentes, eis que surge a **LC nº 178/2021** afrouxando as regras de responsabilidade fiscal e permitindo que as despesas com pessoal aumentem em 2021 sem a obrigação de quaisquer medidas de curto prazo para redução de excessos em relação aos respectivos limites percentuais estabelecidos pela **LRF**.

Contudo, devemos ressaltar que a **LC nº 173/2020** encontra-se em plena vigência.

## **Orientação**

Objetivamente, enumeramos as novidades vigentes a partir da publicação da **LC n.º 178/2021** que flexibilizam as regras e prazos estabelecidos pela **Lei Complementar nº 101/2000 [LRF]**, ou seja, é como oferecer ao gestor, inclusive àquele menos responsável no controle das contas públicas, um “cheque em branco” para ser pago até o término do exercício de 2032 em parcelas equivalentes a 10% da dívida que contrair e se acumular até o final de 2021. Podendo, inclusive, iniciar a amortização somente a partir de 2023.

1) A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 [onze] imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

De acordo com a redação original do **§ 2º do artigo 18, da LC nº 101/2000**, fica evidente que já havia a determinação acerca da observância ao regime de competência para o gasto público. Ademais, percebe-se que a nova redação dada ao **§ 2º**, visou



unicamente o alinhamento do tema na legislação atinente às finanças públicas, haja vista que o **inciso II do artigo 35, da Lei nº 4.320/1964<sup>1</sup>**, dispõe acerca da competência, bem como, no caput do **artigo 60<sup>2</sup>**, da mesma Lei que trata das normas gerais de direito financeiro, estabelece que toda despesa deve ser previamente empenhada antes de executada.

Desta forma, a partir do novo texto do parágrafo em questão<sup>3</sup>, fica reiterado que as despesas com pessoal devem ser consideradas no cômputo com base no mês de competência, a fim de evitar manobras contábeis de agentes públicos que deixavam para empenhar em janeiro do ano seguinte, a despesa com a folha de salários, férias, décimo terceiro e encargos da competência dezembro do ano anterior. Isto é, mesmo que não sejam empenhadas, o poder ou órgão deverá considerar a despesa com a remuneração bruta dos servidores no cômputo total das despesas com pessoal na respectiva competência.

2) Na apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no **inciso XI do artigo 37, da Constituição Federal**.

A LC nº 101/2000 não trazia esse critério na redação original do **artigo 18**. Ou seja, o § 3<sup>o</sup><sup>4</sup> foi incluído pela LC nº 178/2021, e agora, com o intuito de uniformizar, nacionalmente, a verificação da despesa com pessoal, a norma traz expressamente que na apuração do cômputo da despesa com pessoal deve ser considerada a remuneração bruta do servidor.

3) Na verificação do atendimento dos limites da despesa total com pessoal, não serão computadas as despesas com inativos e pensionistas, inclusive quando custeadas por recursos provenientes de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência.

---

<sup>1</sup> **Art. 35.** Pertencem ao exercício financeiro:

[...]

**II** - as despesas nele legalmente empenhadas.

<sup>2</sup> **Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

[...]

<sup>3</sup> **Art. 18.** [...]

~~§ 2<sup>o</sup> A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.~~

§ 2<sup>o</sup> A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, **adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.**

[destacamos]

<sup>4</sup> **Art. 18.** [...]

[...]

§ 3<sup>o</sup> Para a apuração da despesa total com pessoal, **será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção**, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. [destacamos]



A LC nº 101/2000 previa na redação original do inciso VI do § 1º do artigo 19, que somente as despesas com inativos não seriam computadas. Bem como, não especificava detalhadamente na alínea “c” do mesmo inciso, quais eram as receitas arrecadas pelo RPPS.

Confira como ficou a redação do dispositivo comentado neste item, após as alterações promovidas pela LC nº 178/2021:

**Art. 19.** [...]

[...]

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

[...]

~~VI — com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:~~

**VI - com inativos e pensionistas**, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:

[...]

~~e) 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.~~

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.  
[destacamos]

4) Na verificação do atendimento dos limites da despesa total com pessoal, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

A LC nº 101/2000 não trazia essa vedação na redação original do artigo 19. Ou seja, o § 3º<sup>5</sup> foi incluído pela LC nº 178/2021, e agora disciplina que toda despesa com pessoal, mesmo aquela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos RPPS, não pode ser desconsiderada quando da apuração do gasto total do poder ou órgão.

5) Os Poderes e órgãos referidos no artigo 20<sup>6</sup>, da LC nº 101/2000 deverão apurar de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das

---

<sup>5</sup> Art. 19. [...]

[...]

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.**  
[destacamos]

<sup>6</sup> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

**III - na esfera municipal:**

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;



despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.

A LC nº 101/2000 não trazia expressamente esse critério de apuração segregada da despesa integral com inativos e pensionistas, na redação original do **artigo 20**<sup>7</sup>.

6) Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no **artigo 20**, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no **artigo 22**, ambos da LRF, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, sendo que, se não for alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no **artigo 20** não poderá usufruir dos benefícios e vantagens elencados nos **incisos I, II e III do § 3º do artigo 23, da LC nº 101/2000**.

De acordo com a redação original do **§ 3º do artigo 23, da LC nº 101/2000**<sup>8</sup>, a penalização era aplicada ao ente, e não ao Poder ou Órgão infrator da regra.

7) Os Municípios devem encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União até trinta de abril de cada exercício.

Tal obrigação já existia na redação original do **inciso I do § 1º do artigo 51, da LC nº 101/2000**<sup>9</sup>, porém aquela previsão desnecessária e inócua de que uma cópia deveria ser

---

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

[...]

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

**I** - o Ministério Público;

**II** - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

**III** - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

<sup>7</sup> Art. 20. [...]

[...]

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo **deverão apurar, de forma segregada** para aplicação dos limites de que trata este artigo, **a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas**, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. [destacamos]

<sup>8</sup> 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.

[...]

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

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, **o Poder ou órgão referido no art. 20** não poderá: [destacamos]

<sup>9</sup> Art. 51. [...]



encaminhada ao Poder Executivo do respectivo Estado deixará de existir a partir de 2022 com a entrada em vigor da nova redação ao **artigo 51**<sup>10</sup>. [**inciso I do artigo 32, da LC nº 178/2021**<sup>11</sup>]

Ante todas as alterações e comentários apresentados nesta Orientação, deixamos para comentar, por último, aquela que a nosso ver, foi a novidade de maior relevância introduzida pela **LC nº 178/2021** em relação à **LRF**.

Apregoa o **artigo 15**<sup>12</sup> a obrigação do Poder ou órgão de eliminar o excesso da despesa total com pessoal à razão de, pelo menos, 10% [dez por cento] a cada exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032. Isto é, quem ultrapassar o respectivo limite das despesas totais com pessoal no final de 2021, deverá eliminar o percentual excedente apenas a partir de 2023. Ressalte-se, por oportuno, que a comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal à razão de pelo menos 10% deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício a partir de 2023.

Por fim, lembramos que durante o período da recondução do limite de gastos com pessoal, será considerado cumprido o disposto no **artigo 23, da LC nº 101/2000**<sup>13</sup>, e as

---

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

**I** - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

**II** - Estados, até trinta e um de maio.

<sup>10</sup> **Art. 51.** [...]

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o Poder ou órgão referido no art. 20 receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária. [destacamos]

<sup>11</sup> **Art. 32.** Esta Lei Complementar entra em vigor:

[...]

**I** - em relação a seu art. 16, especificamente no que altera o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a partir de 2022; [destacamos]

<sup>12</sup> **Art. 15.** O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

<sup>13</sup> **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



restrições previstas no § 3º do mesmo **artigo 23** serão aplicadas ao Poder ou órgão que não atender e observar o prazo fixado no **caput do artigo 15, da LC nº 178/2021**.

### **Conclusão**

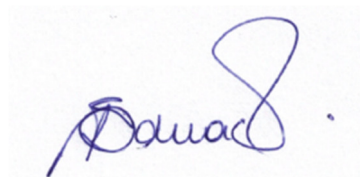
Diante das considerações retroexpostas, verifica-se que a **LC n.º 178/2021** deu autorização aos gestores para abrirem aquelas torneiras que estavam com o controle de vazão limitado em razão da **LRF** e da **LC nº 173/2020**, e que serviam para conter a crise nesses tempos difíceis. Assim, e diante da autorização dada pelo Congresso Nacional, os gestores poderão gastar mais do que o previsto, e descumprir regras da **LRF**, como a postergação do prazo para ajuste dos respectivos limites das despesas totais com pessoal, e, conseqüentemente, endividar os poderes ou órgãos de que trata o **artigo 20, da LRF**.

Adamantina/SP, 29 de janeiro de 2021.

Aprovado por:



**Antonio Francisco Moreno**  
Sócio-diretor



**Eduardo Franco da Silva**  
Sócio-diretor

Responsável pela elaboração da Orientação

---

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.

[...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

**I** - receber transferências voluntárias;

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

**III** - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 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.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

