



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO – FD

RODRIGO GUANAES CAVALCANTI

**A efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal da Lei de
Responsabilidade Fiscal ante a aplicação do Princípio da Intranscendência das
Sanções Jurídicas**

Brasília/DF

2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO - FD

RODRIGO GUANAES CAVALCANTI

**A efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal da Lei de
Responsabilidade Fiscal ante a aplicação do Princípio da Intranscendência das
Sanções Jurídicas**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de
Bacharelado em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Dr. Antônio de Moura Borges

Brasília/DF

2018

RODRIGO GUANAES CAVALCANTI

**A efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal da Lei de
Responsabilidade Fiscal ante a aplicação do Princípio da Intranscendência das
Sanções Jurídicas**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de
Bacharelado em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Dr. Antônio de Moura Borges

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Antônio de Moura Borges
Membro Titular - Orientador

Prof. Manoel Ferreira da Ponte
Membro Titular

Prof. Rodrigo Senne Capone
Membro Titular

Prof. Mamede Said Maia Filho
Membro Suplente

Brasília, _____ de _____ de 2018.

Aos meus pais, que me concederam a melhor educação possível, ao restante da minha família, por todo o apoio, e a todos que tornaram possível que este sonho se tornasse realidade.

“A imaginação é mais importante que a ciência, porque a ciência é limitada, ao passo que a imaginação abrange o mundo inteiro.”
(Albert Einstein)

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

AC	Ação Cautelar
ACO	Ação Cível Originária
ADCT	Ato das disposições Constitucionais Transitórias
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AL	Assembleia Legislativa
CF/88	Constituição Federal de 1988
CL	Câmara Legislativa do Distrito Federal
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
PE	Poder Executivo
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Poder Judiciário
Quad	Quadrimestre
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
Sadipem	Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
1 INTRODUÇÃO.....	5
2 MECANISMO DE CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	8
2.1 Fundamento constitucional e experiências legislativas anteriores à LRF.....	9
2.2 O mecanismo de controle de despesas com pessoal da LRF.....	12
3 O PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES.....	23
3.1 Origem Constitucional e Aplicação ao Direito Administrativo e Financeiro.....	23
3.2 Princípio da Intranscendência das Sanções e a Teoria do Órgão.....	27
3.3 Aplicação do Princípio da Intranscendência ao mecanismo de controle de gastos com pessoal da LRF.....	30
4 A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL E O PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES.....	32
4.1 Metodologia, recorte temporal, descrição dos dados e limitações.....	32
4.2 Análise dos dados coletados.....	38
4.3 Conclusões.....	43
5 CONCLUSÃO.....	45
BIBLIOGRAFIA.....	48
ANEXOS.....	50
ANEXO I – Limites de Despesas com Pessoal das Assembleias Legislativas dos Estados (AL), da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CL), dos Tribunais de Contas de Estados e do Distrito Federal (TC) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCM).....	50
ANEXO II – Percentual de despesa Total com Pessoal, por Poder e órgão, dos estados e do Distrito Federal, em relação à Receita Corrente Líquida, referente ao 3º Quadrimestre de 2016.....	51
ANEXO III – Percentual de despesa Total com Pessoal, por Poder e órgão, dos estados e do Distrito Federal, em relação à Receita Corrente Líquida, referente ao 2º Quadrimestre de 2017.....	52
ANEXO IV – Percentual de despesa Total com Pessoal, por Poder e órgão, dos estados e do Distrito Federal, em relação à Receita Corrente Líquida, referente ao 1º Quadrimestre de 2018.....	53

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções ao mecanismo de controle de despesas com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ademais, visa testar a hipótese de que esse mecanismo perde efetividade com a aplicação do Princípio em questão, que tem sido utilizado como fundamento de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que afastam a aplicação das penalidades previstas na LRF a um Poder ou órgão, no caso de outro Poder ou órgão descumprir o limite dessas despesas e não se reenquadrar nos prazos legalmente determinados. A escolha do objeto da pesquisa deve-se à necessidade de se garantir o equilíbrio financeiro estatal, sendo o controle de gastos dessa natureza fundamentais para tanto. O estudo foi conduzido a partir de pesquisa exploratória nas normas, na doutrina e na jurisprudência. No levantamento doutrinário, constatou-se a existência de pouca produção científica acerca do tema. O teste de hipótese, realizado a partir de fontes de dados de acesso público, teve como resultado a constatação da perda de efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal no período de referência, qual seja, o 1º Quadrimestre de 2018. Esses resultados indicam uma situação preocupante das finanças públicas das Unidades da Federação, de maneira que as despesas com pessoal estão em níveis bastante elevados e que o mecanismo que faria com que essas se reenquadrassem nos limites estabelecidos na LRF tem perdido a efetividade com a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções em decisões prolatadas pelo STF.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas com pessoal, Princípio da Intranscendência das Sanções.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) tem como objetivo principal estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Busca, para tanto, tornar efetiva a responsabilidade dos gestores públicos na administração fiscal do Estado, determinando, dentre outros preceitos, a imposição de limites às despesas com pessoal.

Para ilustrar a gravidade da situação atual, quanto aos gastos com pessoal, em estudo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 14 estados estavam, no 3º quadrimestre de 2017, descumprindo o limite de 60% das despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), estabelecido no inciso III, art. 19 da LRF, considerando a metodologia adotada no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal desses entes da Federação, consentânea com os critérios estipulados pela LRF¹.

Considerando-se os elevados percentuais da RCL empregados para o pagamento de despesas com pessoal, percebe-se que, caso não houvesse algum mecanismo de controle de gastos com pessoal, comprometer-se-ia a maior parte das receitas públicas, sem qualquer possibilidade de correção desse desvio, inviabilizando a execução das despesas com as demais demandas sociais, como aqueles direcionados à saúde, educação, moradia e segurança, justificando, portanto, a elaboração da presente pesquisa.

Assim, na hipótese de ocorrerem incrementos na despesa com pessoal que superem os limites fixados na LRF, esta norma, em seu artigo 23, estabelece uma série de sanções aos entes federativos que não retornarem aos limites nos prazos determinados. Essas penalidades, constantes do § 3º do referido artigo, são a impossibilidade de o ente receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e, ainda, contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

A tese favorável à incidência do Princípio da Intranscendência das Sanções, que restringe a aplicação das penalidades insculpidas no § 3º, art. 23 da LRF, a outros poderes que não aqueles que descumpriram as despesas com pessoal, tem ganhado força hodiernamente, com

a aplicação do princípio em apreço em decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), propostas por entes da Federação inconformados com a aplicação do referido dispositivo legal, principalmente, pela União, impedindo, assim, que esses entes sejam autorizados a contratar empréstimos e financiamentos internos ou externos, receber garantias a operações de crédito ou, ainda, ter acesso a transferências voluntárias.

Ante o exposto, argumenta-se que, em última análise, quem sofreria as sanções pelo descumprimento das despesas com pessoal seria a própria população, que estaria cerceada de importantes recursos necessários à realização de investimentos e à prestação de serviços, que seriam obtidos por meio de operações de crédito ou por transferências voluntárias. Mas, por outro lado, a imposição dessas sanções fomentaria o controle social dos atos de gestão do poder público, tendo em vista que os contribuintes, ao serem penalizados na forma descrita, teriam incentivos para cobrar explicações e providências dos gestores e responsáveis pelos órgãos que perpetraram as ilegalidades.

Assim, a temática do presente trabalho está insculpida no âmbito do Direito Administrativo e Financeiro, e o estudo será conduzido a partir de pesquisa exploratória nas normas, na doutrina e na jurisprudência, para maior aprofundamento e conhecimento do objeto de estudo. Após essa análise descritiva, será testada a hipótese de que a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções reduz a efetividade dos mecanismos de controle de gastos dispostos na LRF, a fim de que esta seja corroborada ou falseada.

O referido teste de hipótese dar-se-á com o levantamento das despesas com pessoal dos Estados e do Distrito Federal, a partir dos Demonstrativos de Despesa com Pessoal constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), referentes ao exercício de 2017. Com esses dados, elaborar-se-á um indicador capaz de medir a variação no quantitativo de entes que sofreriam as sanções decorrentes do § 3º, art. 23 da LRF com a aplicação e sem a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções.

A elaboração do presente estudo justifica-se por uma questão social, tendo em vista que o desequilíbrio fiscal impede que sejam prestados serviços adequados à população. Ademais,

¹ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2018, pág. 24. Disponível para consulta em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>. Consultado em 13/11/2018.

há escassa produção científica sobre o tema, de maneira que a elaboração do próprio trabalho fundamenta-se na análise dos atos normativos, de jurisprudência e coleta de dados.

Dessa forma, para o alcance dos objetivos propostos, quais sejam, realizar uma análise descritiva do Princípio da Intranscendência das Sanções, considerando tanto a forma como ele é tratado na legislação pátria como na doutrina e nas decisões do Supremo Tribunal Federal, e construir um teste de hipóteses para avaliar a efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal delineado na LRF ante a aplicação do Princípio em comento, o presente trabalho está dividido em quatro capítulos, além dessa introdução e da conclusão.

No primeiro desses capítulos, realizar-se-á uma análise descritiva doutrinária e legal relativa ao Princípio da Intranscendência das Sanções, para então, no segundo capítulo delinear, de maneira aprofundada, o mecanismo de controle de gastos com pessoal disposto na LRF, e, em seguida, analisar um conjunto de decisões prolatadas pelo STF, em que se consolidou a jurisprudência quanto à aplicação do Princípio em questão.

No último dos capítulos será apresentando o levantamento de dados e construído um indicador apto a medir a variação da efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal presente na LRF ante a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções na forma das decisões prolatadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

2 MECANISMO DE CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O presente Capítulo apresenta o mecanismo de controle de gastos com pessoal sistematizado na Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo fundamento encontra-se no art. 169 da CF/88. Essa descrição é relevante para que se compreenda a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções ao contexto ora estudado e para que se definam as premissas necessárias com o objetivo de avaliar os impactos da aplicação do referido princípio sobre a efetividade desse mecanismo, bem como as decisões do STF sobre o tema.

Sobre a edição da LRF, para CARVALHO FILHO (2016, pág. 1.194), esta constitui-se num “diploma avançado e indispensável no cenário do país, sobretudo no que tange ao controle de despesas de pessoal, estas de montantes elevadíssimos e resultantes de descalabro administrativo causado pelos dirigentes das entidades da federação.”

O tema referente aos mecanismos de controle de despesas com pessoal está bastante presente atualmente, tendo em vista os níveis em que se encontram tais gastos, conforme se pode observar no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Despesa total de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre de 2017.

Unidade da Federação	jan/17 a dez/17	Unidade da Federação	jan/17 a dez/17
Acre	62,72	Paraíba	58,95
Alagoas	57,88	Paraná	53,66
Amapá	52,22	Pernambuco	58,46
Amazonas	56,18	Piauí	56,68
Bahia	52,62	Rio de Janeiro	67,04
Ceará	51,92	Rio Grande do Norte	51,95
Distrito Federal	50,21	Rio Grande do Sul	54,90
Espírito Santo	52,79	Rondônia	52,91
Goiás	47,64	Roraima	76,44
Maranhão	51,84	Santa Catarina	59,68
Mato Grosso	57,58	São Paulo	51,14
Mato Grosso do Sul	58,62	Sergipe	48,29
Minas Gerais	59,71	Tocantins	65,51
Pará	53,53		

Fonte: Siconfi

Conforme se verifica no Quadro I, em onze estados as despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida estão acima do patamar de 95% do limite de 60% estabelecido no inciso II, art. 19, LRF, equivalente ao limite prudencial fixado no parágrafo único, art. 22, também da LRF. Desses entes, quatro ultrapassam o limite de despesas com pessoal estabelecido no último dispositivo citado.

2.1 Fundamento constitucional e experiências legislativas anteriores à LRF

A maior preocupação com as despesas de pessoal deve-se ao fato de essas corresponderem ao principal elemento de gastos da administração estatal brasileira, de maneira que o seu descontrole pode trazer graves consequências à gestão pública. Para ilustrar a gravidade da crise fiscal que se enfrentava nos anos anteriores à edição da LRF (1996-2000), conforme NASCIMENTO e DEBUS (2007, p. 25) o conjunto dos estados brasileiros, incluído o Distrito Federal, gastou 67% da receita corrente líquida em despesas com pessoal.

Não se pode olvidar que, nesse período, estava em vigência a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata I), sendo posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999 (Lei Camata II). Isso mostra a inefetividade dessas normas para regulamentar os limites de despesa tratados no art. 169 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o que gerava a necessidade premente de edição de um diploma legal que viesse a alcançar os efeitos pretendidos pela norma constitucional em comento.

Nesse contexto, editou-se a LRF, em que os limites de despesas com pessoal são estabelecidos por Poder e órgão, sendo fixados, de forma diferenciada para o Poder Executivo, Poder Legislativo (incluído os Tribunais de Contas), Poder Judiciário e Ministério Público.

No que concerne à limitação de gastos com pessoal, o art. 169 da Constituição Federal trata do tema e determina que lei complementar fixe os limites de despesa com ativos e inativos, que não poderão ser ultrapassados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, estabelece a necessidade de se fixar prazo para o retorno a esses limites, penalidades em caso de não enquadramento e medidas que deverão ser adotadas para a redução do excesso dessas despesas, nos seguintes termos:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 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.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Muito embora a Constituição tenha conferido à lei complementar atribuição para a fixação dos limites de despesa com pessoal, não almejou deixar ao talante do legislador ordinário a prerrogativa quanto ao momento de edição desse normativo, de maneira que estabeleceu, no art. 38 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), enquanto não elaborada a norma de que trata o art. 169 da CF/88, o limite de despesas com pessoal em 65% das receitas correntes e o prazo para retorno a esse limite, nos seguintes termos:

Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano.

No que tange às providências estabelecidas no § 3º, art. 169 da CF/88, que devem ser adotadas para que os entes da Federação retornem aos limites de gastos, ressalte-se que o dispositivo em comento, ao tratar da exoneração dos servidores não estáveis, refere-se àqueles 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, e não aos que tenham sido regularmente aprovados em estágio probatório de que trata o art. 41 da Constituição².

Dessa forma, com fulcro no art. 169 da CF/88, foram editadas leis complementares estabelecendo limites de despesas com pessoal. A primeira dessas foi a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, denominada Lei Camata I, sendo inteiramente revogada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, chamada Lei Camata II, que foi posteriormente substituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalte-se que desde sua edição, a LRF não foi objeto de alterações legislativas em seus dispositivos que cuidam da despesa com pessoal (Seção II do Capítulo IV).

Quadro II – Evolução dos limites de despesa com pessoal na legislação (limites globais, por esfera de governo).

	Art. 38 do ADCT	LC nº 82, de 1995	LC nº 96, de 1999	LC nº 101, de 2000
União	65%	60%	50%	50%
Estados/DF	65%	60%	60%	60%
Municípios	65%	60%	60%	60%

Fontes: art. 38 do ADCT, LC nº 82, de 1995, LC nº 96, de 1999 e LC nº 101, de 2000.

Em relação às informações apresentadas no Quadro II, muito embora num primeiro momento verifique-se na Lei de Responsabilidade Fiscal a existência de limites com despesa de pessoal iguais ou menores do que aqueles fixados no art. 38 do ADCT e nas Leis Camata I e II, não se pode afirmar, sem analisar a questão de maneira mais aprofundada, que de fato se tenha, com a legislação atualmente vigente, limites de despesa com pessoal mais restritos.

Isso porque, em primeiro lugar, as receitas consideradas para o cálculo dos limites não são as mesmas em todas as normas ora estudadas. Assim, o art. 38 do ADCT trata como tal somente a receita corrente, ao passo que a Lei Camata I fixa, para esse efeito, tanto para a União quanto para estados, a receita corrente líquida, e, para o Distrito Federal e municípios, a receita corrente. A Lei Camata II, por seu turno, define uma receita corrente líquida federal, outra estadual e, por fim, um municipal, enquanto a LRF traz em seu art. 2º uma definição precisa de receita corrente líquida aplicável a todos os entes.

² Essa definição consta no art. 33 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, com a seguinte redação:

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.

No que concerne às despesas com pessoal, que consistem no numerador da relação por meio da qual se fixam os referidos limites, essas são definidas no art. 38 do ADCT somente pela expressão ‘despesas com pessoal’, sem detalhar a natureza e extensão de tal termo, enquanto a Lei Camata I as estabelece de forma mais precisa, incluindo, por exemplo, gastos com inativos. Já a lei Camata II, inseriu, em sua definição, os pensionistas. A LRF, por sua vez, traz a definição mais completa sobre o assunto.

Dessa forma, podemos concluir que seria necessário um estudo bastante aprofundado para estabelecer, peremptoriamente, quais dessas leis tratou dos limites de despesa com pessoal de forma mais restrita. Entretanto, este não é o objeto do presente estudo. Contudo, podemos especular, a partir do contexto em que foram editadas cada uma das normas citadas, que houve uma progressão quanto ao rigor com que se estabeleceu essa limitação de despesas, iniciando-se com a promulgação da CF/88 e indo até a LRF.

Ademais, considerando que o art. 38 do ADCT e as Leis Camata I e II estabeleceram limites de despesa com pessoal de forma global ao ente da Federação, sem reparti-las por poderes e órgãos, não havia que se falar em aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções no período em que tais dispositivos estiveram vigentes, tendo tal discussão se iniciado com a edição da LRF.

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal cuidou do tema referente à limitação de despesas com pessoal de maneira mais aprofundada e densa do que aquela pela qual as Leis Camata I e II trataram do assunto.

2.2 O mecanismo de controle de despesas com pessoal da LRF

Conforme asseverado no tópico anterior, a LRF regulamentou, de maneira mais aprofundada do que as experiências legislativas passadas, o tema relativo aos limites de despesa com pessoal. O entendimento dessa disciplina, bem como as diferenças quanto aos regramentos trazidos pelas Leis Camata I e II, são fundamentais para a perfeita compreensão da aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções aos mecanismos de controle de gastos com pessoal trazidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000, além de se poder delinear as premissas que permitam a verificação da hipótese segundo a qual o emprego do Princípio em questão reduz a efetividade desses mecanismos.

Assim, ao definir os mecanismos de controle de despesas com pessoal, a LRF, em primeiro lugar, estabelece, em seu art. 2º, inciso I, o que se deve entender por ente da Federação, consistindo na União, em cada Estado, no Distrito Federal e em cada Município. Ademais, define, no inciso I, § 3º de seu art. 1º, que, nas referências a esses entes, estão compreendidos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

(...)

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

Em segundo lugar, a LRF trouxe definições precisas do que seria Receita Corrente Líquida (inciso IV, art. 2º da LRF) e de despesa com pessoal (art. 18 da LRF). Isso evita que existam interpretações diversas desse conceito, oriundas dos tribunais de contas competentes, dos entes da Federação jurisdicionados e da União, quando encarregada da verificação dos limites e condições prévios à realização de operações de crédito, concessão de garantia e realização de transferências voluntárias. Assim, não se pode, ao verificar a despesa total com pessoal, excluir, por exemplo, de despesas com inativos e pensionistas e de imposto de renda retidos na fonte decorrente do pagamento dos próprios servidores. Isso acarreta distorções na apuração dos limites de despesa com pessoal³.

O resultado de se utilizarem metodologias diversas daquelas trazidas pela LRF é que isto permite aos entes da Federação que, de outra forma estariam extrapolando os limites de despesa com pessoal, passem a cumpri-los e que assim não se sujeitem à aplicação das sanções previstas na LRF.

Em terceiro lugar, a LRF estabelece, de maneira diversa do que fizeram o art. 38 do ADCT e as Leis Camata I e II, além de limites de despesa global, para todo o ente da Federação,

³ Nesse sentido, há o Parecer nº 00/0027/2002, oriundo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, que permite a dedução do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) das despesas com pessoal, em relação ao Poder Judiciário e à Assembleia Legislativa do Estado, e a orientação disposta na Resolução nº 16.769/2003, do Tribunal de Contas do Estado do Pará, que autoriza a exclusão do IRRF sobre a folha de pagamentos dos servidores estaduais do cômputo das despesas de pessoal.

também limites parciais, que se aplicam para cada Poder e órgão. Esses limites estão definidos na forma apresentada abaixo:

Quadro III – repartição dos limites de despesa com pessoal por Poder e órgão na LRF

Poder/Órgão	Limite definido na LRF
União (Global)	50,00%
Legislativo (incluindo TCU)	2,50%
Judiciário	6,00%
Executivo	40,90%
MPU	0,60%
Estados/DF (Global)¹	60,00%
Legislativo (incluindo TC)	3,00%
Judiciário	6,00%
Executivo	49,00%
MPU	2,00%
Tribunal de Contas dos Municípios ²	0,40%
Municípios (Global)	60,00%
Poder Executivo	54,00%
Poder Legislativo ³	6,00%

Fonte: LRF. Elaborado pelo autor.

1. No caso do DF, o limite global é de 52,00%, tendo em vista que essa Unidade da Federação não possui, em sua estrutura, Poder Legislativo e Ministério Público. (CF/88)
2. Caso o Estado tenha Tribunal de Contas dos Municípios, os limites definidos para o Poder Executivo (49%) e para o Poder Legislativo (3%), serão, respectivamente, reduzidos e acrescidos em 0,4% do limite.
3. Caso o município tenha em sua estrutura Tribunal de Contas, o limite desse órgão estará incluído no limite do respectivo Poder Legislativo.

No tocante à repartição das despesas com pessoal por Poder e órgão, inovação trazida pelo art. 20 da LRF, foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), sob o nº 2.238-5/Distrito Federal (DF), em que se arguiu, entre outros pontos, a inconstitucionalidade do referido dispositivo.

A argumentação constante na Petição Inicial para sustentar essa inconstitucionalidade, basicamente, era de que a repartição por Poder e órgão, na forma disposta na LRF, afrontava o disposto no art. 169 da CF/88, cuja redação permitia tão-somente que houvesse um limite global por esfera de Governo, federal, estadual, distrital e municipal. Sobre o assunto, assim manifestou-se o Relator da ação em comento, na oportunidade em que apreciou pedido de suspensão liminar dos efeitos jurídicos do art. 20 da LRF, conforme Medida Cautelar proferida na ADI 2.238-5/DF:

Na verdade, o que foi reservado à lei complementar pelo referido art. 169 foi a fixação de limites de despesa com pessoal para a União, para os Estados e para os Municípios, e não a fixação de limites pelos Poderes e pelos Órgãos integrantes da estrutura de tais entes, como aconteceu, cuja rigidez desconsidera dessemelhanças de realidades e diversidade de circunstâncias conjunturais, impossibilitando ajustes e acomodações, suscetíveis de ser postas em prática, sem afetar o todo, que é, justamente, a observância do teto preconizado pela Constituição. (pág. 8 do voto proferido pelo Relator do Acórdão, Min. ILMAR GALVÃO, na Medida Cautelar na Adin 2.238-DF, em 28/09/2000)

Contudo, esse posicionamento não se saiu vitorioso, tendo sido a Medida Cautelar solicitada no âmbito da Adin 2.238/DF indeferida pela maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme podemos verificar na decisão prolatada pelo pleno do Tribunal:

IV - por maioria, vencidos os Ministros Ilmar Galvão (Relator), Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti, Neri da Silveira e o Presidente (Ministro Carlos Velloso), indeferir a medida cautelar de suspensão dos efeitos do artigo 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Retificou o seu voto o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Relator. 11.10.2000; (Decisão de Medida Cautelar na Adin 2.238/DF, Relator para o Acórdão Ministro CARLOS BRITTO, de 9/8/2007)

Entre os votos dos ministros que se manifestaram pela constitucionalidade do dispositivo legal em questão, relevante citar para fins do presente trabalho aquele proferido pelo Ministro Marco Aurélio, nos seguintes termos:

A lei complementar atacada, quando fixa os limites, em vez de chocar-se, harmoniza-se com o sistema federativo, porque viabiliza a boa convivência dos Poderes, atendendo, portanto, ao mandamento maior que se encontra no artigo 2º da Carta Básica, segundo o qual são Poderes da União independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O que se verifica, hoje em dia, nos Estados, é justamente a impossibilidade de um entendimento entre os Poderes, visando à adaptação aos tetos fixados na lei complementar e ao que determina a própria Carta da República. Afastar-se a eficácia do artigo 20, a inocuidade da Lei de Responsabilidade Fiscal será praticamente total permanecendo-se no status quo anterior. (pág. 10 do voto proferido pelo Ministro MARCO AURÉLIO, em Medida Cautelar na Adin 2.238-DF, em 11/10/2000)

Conforme se verifica no voto citado, a fixação dos limites por Poder e órgão é o mais adequado para que se promova o disposto no art. 2º da Constituição Federal, bem como para que se tenha um mecanismo hábil para o controle de gastos com pessoal, considerando que as normas anteriores não permitiram que se fizesse isso, eis que os limites de despesa com pessoal não eram segregados por Poder e órgão.

Outra questão relevante no tocante à definição de limites de despesas com pessoal por Poder e órgão, da maneira tratada na LRF, é que, dessa forma, tem-se a possibilidade de impor as medidas dispostas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/88⁴ justamente àqueles responsáveis pelo descumprimento, conforme apontado pelo Ministro Marco Aurélio, na oportunidade em que julgou a ADI 2.238/DF:

(...) Vou voltar à tese inicial, que está assentada até mesmo na lógica: só poderemos ter a eficácia das cominações estabelecidas nos §§ 3º e 4º do artigo 169, relativamente à redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, quanto à exoneração dos servidores não estáveis e, por último, também, dos estáveis, se for possível definir em que setor está a ocorrer a extravagância; e, se não houver a fixação de limites por Poder, essa definição jamais se dará, e continuará a situação atual em que não se chega, em que pesem, aí, os esforços, à redução desejada, hoje, por toda a sociedade. (pág. 11 da retificação de voto proferido pelo Ministro MARCO AURÉLIO, em Medida Cautelar na Adin 2.238–DF, em 11/10/2000)

Não obstante posicionamentos e opiniões dissonantes acerca do tema, o que se tem é a manifestação liminar do STF, ainda que por maioria apertada, no sentido da constitucionalidade do art. 20 da LRF, de maneira que os limites por Poder e órgão ali fixados encontram-se plenamente vigentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme exposto até aqui, pode-se verificar que a LRF traz um complexo mecanismo para o controle das despesas com pessoal, bem como para a recondução aos limites estabelecidos em seu art. 20, ensejando a aplicação de restrições aos entes que não o fizerem na forma e prazos nela determinados.

⁴ Essas medidas são as seguintes:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 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.

Assim, para que se evite a extrapolação dos limites de despesa com pessoal, a LRF estabelece que quando o montante dessa despesa ultrapassar 90% do limite definido por Poder e órgão, caberá ao Tribunal de Contas competente, nos termos de seu art. 59, § 1º, inciso II, alertá-los quanto à possibilidade de extrapolação do teto.

No caso de esse limite exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do máximo permitido, são vedados, nos termos do parágrafo único, art. 22 da LRF, que o Poder ou órgão referido no art. 20, também da LRF, que houver incorrido no excesso, pratique alguns atos, conforme segue:

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.

Dessa forma, percebe-se a preocupação do legislador em evitar que o limite de despesa com pessoal venha a ser ultrapassado. Contudo, caso isso ocorra, determina-se, em conformidade com o art. 23 da LRF, que o percentual excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Para tanto, além das citadas medidas de que trata o parágrafo único, art. 22 da LRF, deverão ser adotadas, dentre outras, aquelas previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF/88.

Os parágrafos 1º e 2º do referido art. 23 da LRF tratam de mecanismos para a redução de despesas com pessoal em decorrência de extrapolação dos limites definidos no art. 20, também da LRF, nos seguintes termos:

Art. 23. (...)

§ 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.

Contudo, esses dispositivos também foram objeto da Adin nº 2.238-5/DF, cuja decisão, prolatada em sede de Medida Cautelar, foi a seguinte:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas:

(...)

VI - preliminarmente, por maioria, deixar de referendar a admissibilidade, no processo, da Associação Paulista dos Magistrados, vencidos os Ministros Ilmar Galvão, Relator, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. E, por unanimidade, indeferir a liminar, na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, quanto ao artigo 9º, § 5º; ao artigo 11, parágrafo único; ao artigo 15; ao artigo 17 e § §; ao § 1º do artigo 18; à expressão “atendidas ainda as exigências do art. 17”, contida no artigo 24; ao § 1º do artigo 26; ao § 2º do artigo 28; ao § 1º do artigo 29 e à cabeça do artigo 39. Por unanimidade, deferir a medida acauteladora para suspender a eficácia do § 2º do artigo 12, e, no § 1º do artigo 23, da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo. E, por unanimidade, julgar prejudicado o pedido quanto ao artigo 30, inciso I. Votaram o Presidente, o Ministro Marco Aurélio, e a Ministra Ellen Gracie. Em seguida, o julgamento foi suspenso, projetando para posterior exame, o pedido de concessão de liminar alusivamente ao artigo 14, inciso II, e ao artigo 21, inciso II. Ausentes justificadamente, os Ministros Nelson Jobim e Celso de Mello. 09.5.2002; (Decisão de Medida Cautelar na Adin 2.238/DF, Relator para o Acórdão Ministro CARLOS BRITTO, de 9/8/2007) (grifamos)

Conforme se verifica no excerto de Acórdão transcrito, a providência de redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança⁵, tratada no § 1º, art. 23 da LRF, não pode ser realizada por meio da redução dos valores a eles atribuídos. Ademais, está vedada a adoção da providência de que trata o § 2º desse mesmo artigo, em que se faculta a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. O entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à impossibilidade de se tomarem essas medidas decorre do disposto no inciso XV, art. 37 da CF/88, segundo o qual, o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis.

Observa-se, portanto, que a principal forma que a LRF dispõe para constranger os entes da Federação a se reenquadrarem nos limites de despesa com pessoal, uma vez que não o faça nos prazos previstos, é a aplicação das sanções de que trata o § 3º de seu art. 23, cuja redação é a seguinte:

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:

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.

Deve-se observar, a partir do texto do dispositivo transcrito, que não é o mero descumprimento do limite de despesa com pessoal que determina a aplicação de sanções. O que enseja tal aplicação, na verdade, é o fato de o Poder ou órgão descumprir o referido limite, mas não se reenquadrar nos seguintes prazos, estabelecidos na própria LRF:

1. nos dois quadrimestres seguintes ao descumprimento, devendo pelo menos um terço do excesso ser eliminado no primeiro, exceto nas situações de que tratam o § 4º, art. 23 e art. 66, ambos da LRF (art. 23, *caput*, da LRF);
2. nos quatro quadrimestres seguintes ao descumprimento, no caso de crescimento real baixo⁶ ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB)⁷ nacional, por período igual ou superior a quatro trimestres, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-lo, devendo pelo menos um terço do excesso ser eliminado nos dois primeiros (art. 66 da LRF); e
3. imediatamente, se o descumprimento ocorrer no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão (art. 23, § 4º, da LRF).

⁵ Tal providência é tratada no inc. I, § 3º, art. 169 da CF/88.

⁶ Crescimento real baixo do PIB, conforme § 1º, art. 66 da LRF, é considerado como a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres

⁷ A taxa de variação do PIB considerada para efeitos do dispositivo em comento, será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional, conforme § 2º, art. 66 da LRF.

Assim, ultimados os prazos para enquadramento nos limites, sem que o Poder ou o órgão o tenham feito, e enquanto perdurar o excesso, aplicam-se as restrições ao ente elencadas no § 3º, art. 23 da LRF.

Interessante notar, e esse é o ponto crucial da aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções ao caso em apreço, que a extrapolação dos limites de despesa com pessoal é auferida por Poder ou órgão, conforme *caput* do art. 23 da LRF, ao passo que as sanções são aplicadas à completude do ente da Federação, considerando como tal todos os seus poderes e órgãos, independentemente de terem descumprido o limite de despesa com pessoal, conforme § 3º, art. 23 também da LRF, *in fine*, que citamos novamente abaixo para melhor elucidação da questão:

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: (grifamos)

Ademais, em relação aos estados e ao Distrito Federal, essas sanções, regra geral, são aplicadas pela União, tendo em vista que a verificação do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente, nos termos do art. 32 da LRF, é de competência do Ministério da Fazenda. Além disso, a concessão de garantia da União aos entes da Federação, fica a critério do Ministério da Fazenda, conforme dispõe o inc. II, art. 1º da Lei nº 10.552, de 13 de novembro de 2002, que trata o assunto da seguinte forma:

Art. 1º Observada a competência do Senado Federal constante do art. 52, incisos VI a VIII, da Constituição e obedecidos os requisitos da legislação em vigor, fica o Poder Executivo autorizado, a critério do Ministério da Fazenda, a:

(...)

II - conceder garantia da União às entidades da administração pública federal indireta, inclusive suas controladas, e aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas entidades da administração pública indireta, inclusive suas controladas, em operação de crédito interno, observados os requisitos, limites, condições e normas da legislação em vigor, em especial o disposto nos arts. 29 a 40 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Assim, considerando que a verificação do cumprimento de limites e condições para a celebração de operações de crédito e recebimento de garantia é realizada pela União, bem como o fato de que há grande interesse dos estados e do Distrito Federal em receber transferências voluntárias oriundas também da União, o inconformismo das Unidades da Federação ao receberem as sanções de que trata o § 3º, art. 23 da LRF, quando levadas ao Poder Judiciário, são tratadas como conflitos federativos, atraindo a competência do STF, em razão do disposto na alínea 'f', inc. I do art. 102 da CF/88, segundo o qual, compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.

Ademais, pode-se verificar que os atos vedados pela LRF no caso de descumprimento dos limites de gastos com pessoal são, em geral, atos de gestão, que afetam preponderantemente o Poder Executivo, seja por tratar-se de atos cuja execução considere-se de sua competência exclusiva (contratação de operações de crédito e concessão de garantia), seja por tratarem-se de atos que somente residualmente alcancem outros poderes, como por exemplo, as transferências voluntárias, cujo maior volume destina-se a projetos e atividades afetas ao Poder Executivo.

Diante do exposto, temos que, caso o Poder Legislativo local, por exemplo, não cumpra os limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo não poderia, em tese, celebrar operação de crédito com entidades de fomento e com instituições financeiras internacionais, tampouco receber transferências voluntárias de outro ente. Contudo, o Chefe do Poder Executivo não dispõe de meios para impelir o outro Poder ao cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de grave violação ao Princípio da Separação dos Poderes, conforme art. 2º da CF/88.

Dessa forma, a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções, na situação em apreço, significa que somente haveria punição quando o descumprimento de despesas com pessoal fosse proveniente do próprio Poder Executivo, eis que os atos que o ente público estaria impedido de praticar dizem respeito, mormente, àqueles praticadas por esse Poder.

Além disso, considerando os pressupostos ora traçados, não será considerada na presente pesquisa a aplicação do disposto no § 4º, art. 23 da LRF, segundo o qual se aplicariam as sanções imediatamente no caso de a despesa total com pessoal ultrapassasse o limite estabelecido por Poder e órgão no último ano de mandato de seus chefes, para o 1º Quadrimestre de 2018,

último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso deve-se ao fato de, conforme explanado, as vedações do § 3º, art. 23 da LRF apenas afetarem os demais poderes de maneira indireta ou residual.

Assim, após expor o mecanismo de controle de despesas com pessoal disposto na LRF, bem como apresentar a sua importância ante o grande comprometimento em relação a tais gastos em que se encontram os estados e o Distrito Federal, pode-se passar ao estudo do Princípio da Intranscendência das Sanções e verificar como este impacta a efetividade do mecanismo em questão.

3 O PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES

Para o entendimento da temática do presente trabalho, é necessário que se apresente e desenvolva-se o conceito do Princípio da Intranscendência das Sanções Jurídicas. Isso levará à adequada compreensão das decisões prolatadas pelo STF a respeito do assunto, bem como subsidiará a avaliação dos impactos sobre a efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal da LRF face à aplicação do referido Princípio.

Deve-se registrar que o mesmo Princípio é tratado com terminologias diversas, mas todas com a mesma acepção, ressaltando-se que cada uma possui predominância de utilização de acordo com o ramo do direito em que é empregada. Assim, encontramos registrados os termos Princípio da Responsabilidade Pessoal do Agente⁸, Princípio da Intranscendência das Sanções Subjetivas, Princípio da Intranscendência das Sanções Jurídicas e Princípio da Intranscendência das Sanções. No presente trabalho, utilizaremos a última nomenclatura apresentada.

Dessa forma, o presente capítulo abordará a definição constitucional do Princípio em comento para, então, analisar sua aplicação sob a ótica do Direito Administrativo e Financeiro. Também será apreciada a Teoria do Órgão, proposta pelo jurista alemão OTTO VON GIERKE, para que se tenha um paradigma conceitual apto a analisar a adequação da aplicabilidade do Princípio da Intranscendência das Sanções no caso de descumprimento dos limites de despesa com pessoal por Poder e órgão, na forma estabelecida pela LRF, bem como compreender algumas críticas a decisões exaradas no âmbito do STF sobre a matéria.

3.1 Origem Constitucional e Aplicação ao Direito Administrativo e Financeiro

O Princípio da Intranscendência das Sanções decorre do disposto no inciso XLV, art. 5º da Constituição Federal, que tem a seguinte redação:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

⁸ MENDES e BRANCO (2016, PÁG. 518): “O princípio da reponsabilidade pessoal do agente é uma conquista do direito penal liberal a partir do Iluminismo e está previsto (...)”.

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

Conforme MENDES e BRANCO (2016, pág. 518), o Princípio em questão trata de conquista que vem desde o Iluminismo, com previsão expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, bem como da Declaração dos Direitos Humanos, de 1948. A tradição constitucional brasileira, por seu turno, sempre trouxe em seu texto essa ideia, à exceção da Carta de 1937.

No Direito Administrativo e no Financeiro, podemos observar o emprego desse Princípio por diversas óticas.

Assim, a aplicação do Princípio em questão afasta a imposição de sanções institucionais ao ente estatal, de maneira que esse não possa ser responsabilizado por obrigações de órgão que não integre o Poder que está a sofrer tais penalidades, ainda que estes componham a mesma pessoa jurídica.

De maneira similar, um ente não poderia sofrer sanção por ato de entidade integrante de sua administração indireta, justamente por serem pessoas jurídicas distintas, atraindo, assim, a possibilidade de aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções.

Podemos verificar essas duas situações expostas na decisão do seguinte Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 768.238 – Pernambuco prolatado pelo STF, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA OU DA PERSONALIDADE DAS SANÇÕES E DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE ORDEM JURÍDICA. ART. 5º, XLV, DA CF. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE AO ENTE ESTATAL POR ATO PRATICADO POR ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA OU PELO PODER LEGISLATIVO OU JUDICIÁRIO. TESE ADOTADA EM COGNIÇÃO SUMÁRIA PELO PLENO DO STF. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO IMEDIATO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **O Supremo Tribunal Federal entende que as limitações jurídicas decorrentes do descumprimento de obrigação por entidade da administração indireta não podem ser atribuídas ao ente federal da qual participam e, pelo mesmo motivo, quando o desrespeito for ocasionado pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, as consequências não podem alcançar o Poder Executivo.** II – Situação dos autos diversa daquela em que se afasta a adoção do princípio se a responsabilidade deriva de ato praticado por órgão do próprio Poder Executivo. III – O caráter provisório de orientação adotada pelo Pleno desta Corte, ainda que proferida em cognição sumária, não impede o julgamento imediato de causas que versem sobre idêntica controvérsia, nem dá ensejo a necessário sobrestamento do feito.

IV – Agravo regimental a que se nega provimento. (Publicado no DJE 06/03/2014 - ATA Nº 22/2014. DJE nº 44, divulgado em 05/03/2014 (Grifamos))

O Princípio da Intranscendência das Sanções, conforme CARVALHO FILHO (2016, pág. 1.182), aplica-se também para evitar que os governantes sejam punidos por atos de seus antecessores, que buscam transferir as irregularidades de sua responsabilidade para os que vierem a substituí-los, na tentativa de eximirem-se de eventuais punições. Isso por que não é lícito imputar ilegalidades precedentes aos governantes sucessores. Contudo, não se pode olvidar que a aplicação desse princípio não impede que se realize a responsabilização dos anteriores governantes por práticas ilícitas, podendo inclusive essa ser promovida pelo atual gestor.

No que tange à responsabilização por improbidade administrativa, MORAES (2016, pág. 517) sustenta que se deve observância ao Princípio da Intranscendência das Sanções, que, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal, inibe a aplicação de penalidades às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos.

Em relação às sanções aplicáveis ao descumprimento dos limites de despesa com pessoal estabelecidas na LRF, há diversas decisões no âmbito do Pretório Excelso que admitem a aplicação do Princípio em comento para afastá-las, tal como decisão oriunda do Tribunal Pleno do STF em Agravo Regimental Ação Cível Ordinária (ACO) 1.612, de relatoria do Ministro Min. Celso de Mello:

IMPEDIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS AO PROGRAMA EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO 2 - PEF2, AO PROFISCO E AO PROGRAMA DE TRANSPORTES E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - PDE/MS - RESTRIÇÕES QUE, EMANADAS DA UNIÃO, INCIDEM SOBRE O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL POR ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR PARTE DE SEU PODER JUDICIÁRIO, DO LIMITE SETORIAL QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL IMPÕE A TAL ÓRGÃO PÚBLICO (LC Nº 101/2000, ART. 20, II, "B") - POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O ALTO SIGNIFICADO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A QUESTÃO DE SUA APLICABILIDADE AO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: LIMITE GLOBAL E LIMITE SETORIAL EM TEMA DE DESPESA COM PESSOAL (PODER JUDICIÁRIO). - **O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, "a", "b" e "d"), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a**

elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes. (julgado em 27.11.2014, DJe 13.2.2015) (Grifamos)

Muito embora esse entendimento seja aplicado em várias decisões no âmbito do STF, há posicionamentos divergentes, de forma que o Princípio da Intranscendência das Sanções não deva ser aplicado de forma indistinta, sob pena de malograr a aplicação dos mecanismos de controle insertos na LRF. Nesse sentido, cite-se o posicionamento expressado pelo Ministro Joaquim Barbosa, ao julgar, em 9/1/2013, pedido de tutela antecipada na Ação Cível Originária 2.090 – Piauí:

Em recente decisão, assim me manifestei:

Conforme observei na AC 2.987-MC (DJe de 17.10.2011), o critério determinante para suspensão dos efeitos negativos dos registros de inadimplência relativos aos convênios federativos é a tomada de medidas administrativas e judiciais teoricamente eficazes para correção das lesões ao erário.

Por outro lado, não me comprometo de pronto com a aplicação do chamado princípio da intranscendência, na medida em que ele poderia frustrar por completo a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme registrei na AC 2.918-MC (DJ e de 25.10.2011)

De fato, é 'regra de bom aviso' ou 'cânone de interpretação constitucional' que, dentre duas leituras admissíveis do texto impugnado, deve o intérprete constitucional optar por aquela que preserve a utilidade e a eficácia da norma jurídica. (AC 3.255-MC, DJ e de 23.11.2012). (grifamos)

No sentido de buscar-se adequação do texto da LRF às decisões prolatadas pelo STF⁹, de maneira que as sanções institucionais sejam aplicáveis somente aos poderes ou órgãos que descumprirem os limites de despesa com pessoal, sem redução do excesso nos prazos estabelecidos em lei, o Presidente da República propôs Projeto de Lei¹⁰, nos seguintes termos:

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido neste artigo, e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão que ultrapassar os limites definidos no art. 20 não poderá:" (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

⁹ Nesse sentido, podemos citar as decisões nas seguintes ações: ACO 907, Ação Cautelar (AC) 3391, ACO 2076, ACO 1526, AC 1637, AC 2588, AC 3492 e ACO 2077.

¹⁰ O Projeto de Lei foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem do Presidente da República nº 818, de 1º de novembro de 2007, conforme Exposição de Motivos nº 142, de 24 de setembro de 2007, do Ministério da Fazenda, tendo tramitado na Câmara dos Deputados sob a designação Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 132, de 2007, e, no Senado Federal sob a designação de Projeto de Lei da Câmara nº 92, de 2008 (complementar).

O projeto em questão foi aprovado na Câmara dos Deputados, encontrando-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania dessa última Casa Legislativa desde 27/8/2015, aguardando designação de relator. (informações disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/85633>, acessado em 15/10/2018).

Argumento importante quanto à constitucionalidade desse projeto foi trazido por Parecer¹¹ do Senador Tasso Jereissati, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, no sentido de que a Constituição Federal estabelece, em seu art. 169, que o controle das despesas com pessoal alcança o Estado, o Distrito Federal ou o Município como um todo, não sendo possível a sua aplicação somente a poderes ou órgãos específicos, afastando, portanto, a incidência do Princípio da Intranscendência das Sanções, conforme segue:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (grifamos)

Ressalte-se que a atual redação do § 3º, art. 23 da LRF segue essa orientação constitucional, de maneira que as sanções institucionais a serem impostas nos termos do referido dispositivo cabem ao ente em sua completude, e não de forma segmentada por Poder ou órgão, senão vejamos:

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: (grifamos)

3.2 Princípio da Intranscendência das Sanções e a Teoria do Órgão

Conforme asseverado nas palavras iniciais de apresentação deste Capítulo, a compreensão da Teoria do órgão, na maneira formulada pelo jurista alemão OTTO VON GIERKE, é fundamental para captar o significado da posição jurisprudencial oriunda do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e, ainda mais importante, para entender as razões subjacentes às

críticas formuladas no tocante à aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções aos mecanismos de controle de gastos com pessoal delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, para entender a extensão da aplicação dessa teoria ao objeto do presente trabalho, é necessária a compreensão das relações existentes entre os órgãos públicos, assunto tratado da seguinte maneira por BANDEIRA DE MELLO (2015, pág. 145):

Em síntese, juridicamente falando, não há, sem sentido próprio, relações entre os órgãos, e muito menos entre eles e outras pessoas, visto que, não tendo personalidade, os órgãos não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. Na intimidade do Estado, os que se relacionam entre si são os agentes manifestando as respectivas competências (inclusas no campo de atribuições dos respectivos órgãos). Nos vínculos entre Estado e outras pessoas, os que se relacionam são, de um lado, o próprio Estado (atuando por via dos agentes integrados nestas unidades de plexos de competência denominados órgãos) e, de outro, a pessoa que é a contraparte no liame jurídico travado.

Dessa forma, verificamos que o órgão público, ao atuar conforme as competências que lhe são legal e constitucionalmente atribuídas, atua como a pessoa jurídica da qual faz parte. Não é, portanto, dotado de personalidade jurídica própria, o que não lhe permite ser sujeito de direitos e obrigações na ordem jurídica, sendo esses imputados ao ente da Federação do qual fizer parte.

CARVALHO FILHO (2002, p. 164) sustenta essa mesma ideia:

É verdade que, na esteira da doutrina de OTTO GIERKE, a relação entre o órgão e a pessoa funda-se no princípio da imputação volitiva. Significa que a manifestação emanada de um órgão (e materializada pelo respectivo agente público) é atribuída externamente à pessoa jurídica a cuja estrutura organizacional pertença. E isso porque cada vez que um órgão externa a vontade é a própria pessoa que, sob um ângulo jurídico, a manifesta de modo a que possa produzir efeitos jurídicos.

Para a maior compreensão do assunto tratado neste tópico, faz-se necessária a apresentação da classificação dos órgãos públicos quanto à posição estatal que ocupam, podendo separá-los em independentes, autônomos, superiores e subalternos. No intuito de alcançar o objetivo que ora se propõe, é necessário apresentar o conceito e características dos órgãos independentes que, nas lições de MEIRELLES (2007, pág. 70), são:

¹¹ Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), disponível para consulta em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4097220&disposition=inline>, consultado em 14/11/2018.

Os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores, que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais.

Assim, muito embora os órgãos públicos não tenham personalidade jurídica, de maneira que quem a detém são os entes aos quais pertençam, quando se tratar de órgãos independentes, os seus titulares podem ingressar em juízo na defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas. Há diversos precedentes do STF nesse sentido, entre os quais destacamos o Mandado de Segurança nº 21.239/DF, que sintetiza a matéria nos seguintes termos:

I. MANDADO DE SEGURANÇA: LEGITIMAÇÃO ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA PARA IMPUGNAR ATOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE ENTENDE PRATICADOS COM USURPAÇÃO DE SUA PRÓPRIA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E OFENSIVOS DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. 1. a legitimidade ad causam no mandado de segurança pressupõe que o impetrante se afirme titular de um direito subjetivo próprio, violado ou ameaçado por ato de autoridade; no entanto, segundo assentado pela doutrina mais autorizada (cf. Jellinek, Malberg, Duguit, Dabin, Santi Romano), entre os direitos públicos subjetivos, incluem-se os chamados direitos-função, que tem por objeto a posse e o exercício da função pública pelo titular que a detenha, em toda a extensão das competências e prerrogativas que a substantivem: incensurável, pois, a jurisprudência brasileira, quando reconhece a legitimação do titular de uma função pública para requerer segurança contra ato do detentor de outra, tendente a obstar ou usurpar o exercício da integralidade de seus poderes ou competências: a solução negativa importaria em ‘subtrair da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça de direito’. 2. a Jurisprudência - com amplo respaldo doutrinário (v.g., Victor Nunes, Meirelles, Buzaid) - tem reconhecido a capacidade ou ‘personalidade judiciária’ de órgãos coletivos não personalizados e a propriedade do mandado de segurança para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas. 3. não obstante despido de personalidade jurídica, porque e órgão ou complexo de órgãos estatais, a capacidade ou personalidade judiciária do ministério lhe é inerente - porque instrumento essencial de sua atuação - e não se pode dissolver na personalidade jurídica do estado, tanto que a ele frequentemente se contrapõe em juízo; se, para a defesa de suas atribuições finalísticas, os tribunais tem assentado o cabimento do mandado de segurança, este igualmente deve ser posto a serviço da salvaguarda dos predicados da autonomia e da independência do ministério público, que constituem, na constituição, meios necessários ao bom desempenho de suas funções institucionais. 4. legitimização do Procurador-Geral da República e admissibilidade do Mandado de Segurança reconhecidas, no caso, por unanimidade de votos” (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 23/4/2003). (grifamos)

Deve-se destacar que houve um desenvolvimento doutrinário que levou à concepção da Teoria do Órgão, na forma proposta por GIERKE. Essa evolução é assim sintetizada por MEIRELLES (2006, pág. 67):

A teoria do órgão veio a substituir as superadas teorias do mandato e da representação, e pelas quais se pretendeu explicar como se atribuiriam ao Estado e às demais pessoas jurídicas públicas os atos das pessoas humanas que agissem em seu nome. Pela teoria do mandato, considerava-se o agente (pessoa física) como mandatário da pessoa jurídica, mas essa teoria ruiu diante da só indagação de quem outorgaria o mandato. Pela teoria da representação considerava-se o agente como representante da pessoa, à semelhança do tutor e do curador dos incapazes. Mas como se pode conceber que o incapaz outorgue validamente sua própria representação? Diante da imprestabilidade dessas duas concepções doutrinárias, Gierke formulou a teoria do órgão, segundo a qual as pessoas jurídicas expressam a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes (pessoas humanas), na forma de sua organização interna. O órgão – sustentou Gierke – é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade.

3.3 Aplicação do Princípio da Intranscendência ao mecanismo de controle de gastos com pessoal da LRF

Neste ponto, a partir da exposição dos mecanismos de controle de gastos com pessoal delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Princípio da Intranscendência das Sanções, é possível a apresentação do tema deste trabalho, revelando, de maneira precisa, o seu âmbito de aplicação.

Assim, retomando o tema, a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções impede a imposição de punições e de restrições que ultrapassem a esfera jurídica daquele Poder ou órgão que tenha perpetrado o descumprimento dos tetos de despesa com pessoal e não os tenha reconduzido a esses limites no prazo definido em lei. Tal restrição decorre da impossibilidade de um Poder ou órgão intervir na órbita de outro, que disponha de plena autonomia institucional haurida diretamente da Constituição Federal de 1988, isto é, sejam órgãos independentes, de maneira a não haver precedência hierárquica entre eles.

A Lei de Responsabilidade Fiscal insere em seu texto um denso e complexo mecanismo de controle de gastos com pessoal, composto, resumidamente, por requisitos para a criação e aumento desses gastos¹², pela fixação de limites de despesas dessa natureza,

¹² Artigos 16, 17 e 21, todos da LRF.

discriminados por esfera de Governo¹³, e, dentro desta, por Poder e órgão¹⁴, pelo estabelecimento de limites de alerta¹⁵ e prudencial¹⁶ e, por fim, pela aplicação de sanções pelo descumprimento, cuja redução do excesso não ocorra no prazo previsto na norma de regência¹⁷.

Dessa forma, as sanções de que tratam o § 3º, art. 23 da LRF, considerando a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções, não poderia ser imposta para restringir que um poder ou órgão (regra geral, o Poder Executivo), viesse a receber transferências voluntárias, obter garantia ou contratar operações de crédito, no caso de outro Poder ou órgão descumprir limite de despesas com pessoal e não se enquadrar no prazo e na maneira descritos na LRF.

Dessa forma, após apresentado o mecanismo de controle de gastos com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, e definido o Princípio da Intranscendência das Sanções, e a apreciação do tema no âmbito do STF, podemos passar a analisar, no próximo Capítulo, a maneira como a aplicação desse Princípio afeta a efetividade desse mecanismo.

¹³ Artigos 19 da LRF.

¹⁴ Artigo 20 da LRF.

¹⁵ Artigo 59, § 1º, inciso II, da LRF.

¹⁶ Art. 22, parágrafo único, da LRF.

¹⁷ Art. 23 da LRF.

4 A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL E O PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES

Após a descrição do mecanismo de controle de gastos com pessoal delineado na LRF, a definição do Princípio da Intranscendência das Sanções e a maneira como este é aplicado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar conflitos entre Estados ou Distrito Federal e a União, podemos passar a analisar a efetividade desse mecanismo face às decisões prolatadas pela Corte Suprema.

Para tanto, é necessário, inicialmente, definir o que se entende por efetividade para a finalidade da presente análise. Neste contexto, efetividade relaciona-se à aptidão de o mecanismo em apreço alcançar o objetivo ao qual se destina, qual seja, controlar as despesas com pessoal dos entes da Federação. Assim, tanto maior será a efetividade desse controle quanto maior o quantitativo de penalidades aplicadas aos entes que extrapolarem os gastos com pessoal e não se enquadrarem no prazo e na forma dispostos na LRF, de maneira a fazer com que retornem ao limite.

A partir dessa ideia, podemos medir, objetivamente, os efeitos na efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal tratado na LRF, considerando a incidência ou não do Princípio da Intranscendência das Sanções, alcançando, assim, o objetivo deste Capítulo.

4.1 Metodologia, recorte temporal, descrição dos dados e limitações

Inicialmente, temos que o escopo do presente estudo, dentre outros, é estimar a efetividade do mecanismo de controle de despesa com pessoal da LRF no 1º Quadrimestre de 2018 para que, assim, possamos definir o recorte temporal da pesquisa e verificar a amplitude dos dados necessários para tanto.

Partindo-se do referido pressuposto, os dados utilizados para a realização da pesquisa foram coletados dos Demonstrativos de Despesa com Pessoal constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados no Sistema de Informações contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias

da União, Estados e Municípios (Sadipem). Ambos os sistemas são de acesso público, estando disponíveis, respectivamente, por meio dos seguintes endereços eletrônicos: <https://siconfi.tesouro.gov.br> e <https://sadipem.tesouro.gov.br>.

A opção por utilizarem-se de dados disponíveis para acesso público busca, em primeiro lugar, que os resultados dessa pesquisa possam ser reproduzidos por qualquer interessado, possibilitando que sejam refutados, atendendo, assim, às exigências de objetividade científica (POPPER, 1972, pág. 308). Ademais, permite que possam ser realizados estudos subsequentes atualizando as conclusões aqui obtidas ou, ainda, realizando estimativas para outros períodos.

Dessa forma, intenta-se possibilitar que se coloque a presente pesquisa à prova, inclusive testando a hipótese para outros períodos e, dessa maneira, verificar se os resultados obtidos tratam-se de uma mera coincidência ou se são dotados de certa regularidade, subsidiando, assim, estudos quanto à aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções no caso em apreço. Nesse sentido, torna-se relevante apresentar as lições do filósofo KARL POPPER (1972, pág. 46) sobre o assunto:

Kant foi, talvez, o primeiro a reconhecer que a objetividade dos enunciados científicos está estreitamente relacionada com a elaboração de teorias – com o uso de hipóteses e de enunciados universais. Só quando certos acontecimentos se repetem segundo regras ou regularidades, tal como é o caso dos experimentos passíveis de reprodução, podem as observações ser submetidas a prova – em princípio – por qualquer pessoa. Não tomamos muito seriamente nem mesmo nossas próprias observações e não as vemos como observações científicas, até as havermos repetido e submetido a prova. Somente por meio de tais repetições podemos chegar a convencer-nos de não estar frente a uma simples “coincidência” isolada, mas diante de acontecimentos que, por força de sua regularidade e possibilidade de reiteração, colocam-se, em princípio, como intersubjetivamente suscetíveis de prova. (grifamos)

Em relação aos entes da Federação objeto da pesquisa, são eles os estados e o Distrito Federal. Isso deve-se ao fato de que o intento deste trabalho é estudar a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções conforme decisões prolatadas pelo STF, a quem cabe processar e julgar originariamente, em razão do disposto na alínea ‘f’, inc. I do art. 102 da CF/88, as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.

Para definir o recorte temporal da pesquisa, fixou-se um marco que garantisse, por um lado, a atualidade das informações extraídas e, por outro, um período suficiente para permitir aos Estados e ao Distrito Federal alimentar os referidos sistemas. Assim, optou-se por verificar se

esses entes estariam cumprindo a regra disposta no art. 23 da LRF no 1º quadrimestre de 2018, pois, ao mesmo tempo que tal período fornece dados atuais, também garante tempo suficiente para que os Estados e o Distrito Federal tenham inserido informações nesses sistemas.

Ademais, foi necessário verificar quais os percentuais do Produto Interno Bruto acumulados em quatro trimestres, tendo em vista que, se o descumprimento ocorresse em cenário de crescimento econômico inferior a 1%, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atrairia a incidência do art. 66 da LRF, que dispõe assim sobre o assunto:

Art. 66. 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.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Dessa forma, para verificar a incidência do referido dispositivo legal, seguem os percentuais de evolução do PIB, acumulado trimestralmente, desde 2016:

Quadro IV – Evolução do PIB acumulado nos últimos quatro trimestres

Ano	Período	Varição do PIB (em %)
2016	1º Trimestre	-4,45
	2º Trimestre	-4,63
	3º Trimestre	-4,24
	4º Trimestre	-3,46
2017	1º Trimestre	-2,17
	2º Trimestre	-1,21
	3º Trimestre	-0,17
	4º Trimestre	0,99
2018	1º Trimestre	1,29
	2º Trimestre	1,44

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Conforme se pode verificar no Quadro IV, o crescimento do PIB acumulado nos últimos quatro trimestres foi inferior a 1%, desde o primeiro trimestre de 2016, apenas superando essa marca no primeiro trimestre de 2018, ensejando, portanto, a incidência do disposto no art. 66 da LRF à presente análise.

Dessa forma, nos termos desse dispositivo, os prazos estabelecidos no art. 23 da LRF, para reenquadramento aos limites de despesa com pessoal, serão duplicados, passando de dois para quatro quadrimestres.

Além disso, foi necessário realizar levantamento dos limites de despesa com pessoal dos Tribunais de Contas¹⁸ e das Assembleias Legislativas¹⁹. Isso por que, enquanto para o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, esses limites estão estabelecidos na linhas 'b', 'c' e 'd', inciso II do art. 20 da LRF, no caso do Poder Legislativo, que, conforme alínea 'b', § 2º, desse mesmo artigo compreende a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas, aplica-se, para a repartição entre esses, a regra insculpida no § 1º, art. 20 da LRF, segundo a qual:

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

(...)

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

Assim, considerando que não se pode extrair do texto da LRF, diretamente, os limites fixados para as Assembleias Legislativas e para os Tribunais de Contas, é necessário que se recorra aos Demonstrativos de Despesa com Pessoal constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal, para que se apurem esses limites. Esse levantamento está apresentado no Anexo I desta monografia.

No que concerne aos limites da pesquisa em questão, conforme indicado no item 2.2 deste trabalho, é necessário atentar-se ao fato de que existem metodologias de cálculo de despesas com pessoal diferentes da que consta na LRF.

Dessa forma, para garantir fidedignidade do estudo ao disposto na LRF, buscaram-se, no Sadipem, dados acerca das despesas com pessoal dos estados e do DF mais consentâneos à

¹⁸ Nos Tribunais de Contas, incluem-se os Tribunais de Contas dos Estados, os Tribunais de Contas dos Municípios e o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

¹⁹ Nas Assembleias Legislativas, inclui-se a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

legislação vigente. Nesse sentido, há obrigatoriedade de o ente, ao pleitear a verificação do cumprimento de limites e de condições para a contratação de operações de crédito, de que trata o art. 32 da LRF, demonstrar no Sadipem que incluiu nos gastos totais com pessoal duas rubricas, que podem gerar diferenças entre os dados constantes desse sistema em relação àqueles dispostos no Siconfi, tornando-os mais realistas.

A primeira dessas inclusões refere-se à obrigatoriedade de se adicionar, no cômputo das despesas totais com pessoal, aquelas oriundas do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Isso deve-se ao fato de que, nos termos do inciso I, art. 157 da CF/88, pertence aos estados e ao DF, o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. Diante de tal fato, os entes podem vir a excluir, erroneamente, esses valores do total de gastos com pessoal, considerando que, apesar de comporem o salário dos seus servidores, retornam aos seus cofres estaduais sob a forma de receitas tributárias próprias, o que permitiria a exclusão dessa parcela de despesa com pessoal do cômputo dos limites. Contudo, tal possibilidade não está prevista na definição constante do art. 18 da LRF, segundo a qual:

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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º 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.

A segunda situação trata da obrigatoriedade de demonstração de inclusão, no total de despesas com pessoal, daquelas relativas ao pagamento de inativos e pensionistas, pois essas se inserem no conceito de que trata o art. 18 da LRF.

Contudo, é necessário que se apresentem duas limitações em relação aos dados utilizados na presente pesquisa. Em primeiro lugar, muito embora o ente esteja obrigado, por força do § 2º, art. 48 da LRF, regulamentado pela alínea 'b', inciso II, art. 3º da Portaria da

Secretaria do Tesouro Nacional nº 896, de 31 de outubro de 2017, a inserir no Siconfi o Relatório de Gestão Fiscal nos prazos legalmente fixados²⁰, alguns deles podem publicar suas informações extemporaneamente. Assim, não há informações para determinados poderes e órgãos, tendo em vista que alguns não publicaram seus Relatórios até a data da extração dos dados utilizados para realizar esta pesquisa, qual seja, 21 de novembro do corrente ano.

Em segundo lugar, os entes da Federação somente inserem informações no Sadipem quando pleiteiam a verificação do cumprimento de limites e condições para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantia da União de que tratam, respectivamente, os artigos 32 e 40 da LRF. Portanto, não estão disponíveis nesse sistema os dados relativos às despesas com pessoal para todos os períodos necessários e para todos os estados e o Distrito Federal. Assim, nos Anexos II, III e IV estão indicados, para cada ente da Federação, os sistemas a partir dos quais foram extraídos esses dados.

Ademais, devemos considerar que as informações apresentadas pelos entes da Federação no Siconfi e no Sadipem têm caráter oficial, sendo públicas e assinadas pelos respectivos responsáveis, sendo, portanto, passíveis de auditoria pelos tribunais de contas competentes, que têm como atribuição, nos termos do § 2º, art. 59 da LRF, verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 54 da LRF determina que o RGF, além de ser assinado pelo Chefe do Poder Executivo, também o será pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20, também da LRF.

Dessa forma, estabelecidas a metodologia, recorte temporal, descrição dos dados e limitações do presente levantamento, passamos à análise dos dados coletados para verificar a efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal da LRF perante a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções.

Por fim, para auferir a efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal, considerando a incidência e a não-incidência do Princípio da Intranscendência das Sanções, será realizada uma comparação entre o quantitativo de entes aos quais incidiria a aplicação das

²⁰ Conforme disposto no § 2º, art. 55 da LRF, o Relatório de Gestão Fiscal será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

penalidades de que trata o disposto no § 3º, art. 23 da LRF, com e sem a aplicação do Princípio da Intranscendência.

Assim, caso o número de entes aos quais incidam essas penalidades seja maior sem a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções, a conclusão será pela perda de efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal disposto na LRF. Essa forma de avaliação apresenta duas vantagens: tem uma formatação simples e garante que o estudo seja realizado de maneira objetiva, permitindo a replicação por outros pesquisadores do resultado aqui obtidos ou, ainda, a realização de análise para outros períodos.

4.2 Análise dos dados coletados

Considerando o escopo da presente pesquisa, qual seja, analisar a efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal ante a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções no 1º Quadrimestre de 2018, deve-se verificar, inicialmente, se houve descumprimento de limites de despesa com pessoal por Poder e órgão no referido Quadrimestre.

A inexistência dessa extrapolação significa que não se aplica ao ente, no 1º Quadrimestre de 2018, as sanções previstas no § 3º, art. 23 da LRF, não havendo que se falar em incidência do Princípio da Intranscendência das Sanções.

Assim, a partir dessa premissa, extraiu-se do Anexo IV deste trabalho, os dados dos entes da Federação que tiveram descumprimento dos limites de despesa com pessoal de Poder ou Órgão no 1º Quadrimestre de 2018, sendo essas informações apresentadas no Quadro V, a seguir:

Quadro V – Entes com descumprimento de limite de despesas com pessoal no 1º Quadrimestre de 2018.

Unidade Federativa	PE	PJ	MP	AL	TC	TCM
Maranhão	43,28	5,78	2,73	2,44	0,96	Não há
Pará	44,90	4,58	1,87	1,73	0,75	0,74
Paraíba	51,11	7,28	2,67	2,26	1,45	Não há
Rio de Janeiro	55,53	5,35	1,81	1,33	1,03	Não há
Roraima	51,91	5,24	1,89	3,33	1,39	Não há
Tocantins	58,22	5,69	1,92	1,80	1,31	Não há

Fontes: Siconfi e Sadipem, elaborado pelo autor, a partir dos dados constantes dos anexos deste trabalho.

Observações: 1. Os valores correspondem ao percentual da despesa total com pessoal em relação à RCL

2. Os valores em negrito representam o descumprimento dos limites de despesa com pessoal.

Conforme se pode observar, seis estados apresentaram descumprimento de limite de despesas com pessoal por Poder e órgão no 1º Quadrimestre de 2018. Contudo, isso não é suficiente para que se verifique a aplicação das sanções dispostas no § 3º, art. 23 da LRF, para todas as situações possíveis, mas somente quando verificado o disposto no § 4º desse mesmo artigo, devendo-se apurar, também, se houve descumprimento dos limites no 1º Quadrimestre de 2016 e no 2º Quadrimestre de 2017.

Assim, o Quadro VI apresenta, entre os referidos entes, o comportamento da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre de 2016:

Quadro VI – Comportamento da despesa total com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, para o 3º Quadrimestre de 2016, dos Entes elencados no Quadro V.

Unidade Federativa	PE	PJ	MP	AL	TC	TCM
Maranhão	38,41	5,52	2,42	2,29	0,92	Não há
Pará	44,62	4,40	1,73	1,68	0,93	0,71
Paraíba	48,55	7,18	2,68	2,24	1,38	Não há
Rio de Janeiro	61,73	5,99	1,88	1,46	1,18	Não há
Roraima	42,68	4,12	1,67	2,04	1,19	Não há
Tocantins	48,34	5,29	1,66	1,57	1,16	Não há

Fontes: Siconfi e Sadipem, elaborado pelo autor, a partir dos dados constantes dos anexos deste trabalho.

Observações: 1. Os valores correspondem ao percentual da despesa total com pessoal em relação à RCL
2. Os valores em negrito representam o descumprimento dos limites de despesa com pessoal.

Para completar as informações necessárias e, destarte, verificar a possibilidade de incidência das penalidades dispostas no § 3º, art. 23 da LRF no 1º Quadrimestre de 2018, ainda é necessário verificar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal no 2º Quadrimestre de 2017, o que é feito no Quadro VII abaixo:

Quadro VII – Comportamento da despesa total com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, para o 2º Quadrimestre de 2017, dos Entes elencados no Quadro V.

Unidade Federativa	PE	PJ	MP	AL	TC	TCM
Maranhão	40,50	5,34	2,46	2,30	0,89	Não há
Pará	43,88	4,48	1,79	1,67	0,87	0,72
Paraíba	46,84	7,16	2,64	2,17	1,39	Não há
Rio de Janeiro	61,06	5,92	1,87	1,44	1,16	Não há
Roraima	42,84	4,44	1,60	2,80	1,20	Não há
Tocantins	50,27	5,49	1,79	1,70	1,21	Não há

Fontes: Siconfi e Sadipem, elaborado pelo autor, a partir dos dados constantes dos anexos deste trabalho.

Observações: 1. Os valores correspondem ao percentual da despesa total com pessoal em relação à RCL
2. Os valores em negrito representam o descumprimento dos limites de despesa com pessoal.

Após o levantamento dos dados apresentado, passamos à apuração do cumprimento do disposto no art. 23, combinado com o art. 66, ambos da LRF. No Quadro VIII, abaixo, essa análise é realizada para os Estados do Maranhão, do Pará e da Paraíba.

Quadro VIII – Apuração do cumprimento dos limites dos Estados do Maranhão, do Pará e da Paraíba.

Itens de verificação	PE	PJ	MP	AL	TC	TCM
Estado do Maranhão						
Percentual apurado no 3º Quad/2016	38,41	5,52	2,42	2,29	0,92	Não há
Limite fixado pela LRF	49,00	6,00	2,00	2,12	0,88	-
Excesso de Despesa de pessoal em relação ao limite	-	-	0,42	0,17	0,04	-
Meta para o 2º Quad/17 (redução de 1/3 do excesso)	-	-	2,28	2,23	0,91	-
Percentual apurado no 2º Quad/2017	-	-	2,46	2,30	0,89	-
Cumprir a meta no 2º Quad/2017?	-	-	NÃO	NÃO	SIM	-
Meta para o 1º Quad/2018 (eliminação do excesso)	-	-	2,00	2,12		-
Percentual apurado no 1º Quad/2018	43,28	-	2,73	2,44		-
Cumprir a meta no 1º Quad/2018?	-	-	NÃO	NÃO		-
Aplica-se o disposto no § 4º, art. 23?	NÃO	-	-	-	-	-
Passível de aplicação do § 3º, art. 23 da LRF?	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO
Estado do Pará						
Percentual apurado no 3º Quad/2016	44,62	4,40	1,73	1,68	0,93	0,71
Limite fixado pela LRF	48,60	6,00	2,00	1,56	1,16	0,68
Excesso de Despesa de pessoal em relação ao limite	-	-	-	0,12	-	0,03
Meta para o 2º Quad/17 (redução de 1/3 do excesso)	-	-	-	1,64	-	0,70
Percentual apurado no 2º Quad/2017	-	-	-	1,67	-	0,72
Cumprir a meta no 2º Quad/2017?	-	-	-	NÃO	-	NÃO
Meta para o 1º Quad/2018 (eliminação do excesso)	-	-	-	1,56	-	0,68
Percentual apurado no 1º Quad/2018	44,90	-	-	1,73	-	0,74
Cumprir a meta no 1º Quad/2018?	-	-	-	NÃO	-	NÃO
Aplica-se o disposto no § 4º, art. 23?	NÃO	-	-	-	-	-
Passível de aplicação do § 3º, art. 23 da LRF?	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Estado da Paraíba						
Percentual apurado no 3º Quad/2016	48,55	7,18	2,68	2,24	1,38	Não há
Limite fixado pela LRF	49,00	6,00	2,00	1,90	1,10	-
Excesso de Despesa de pessoal em relação ao limite	-	1,18	0,68	0,34	0,28	-
Meta para o 2º Quad/17 (redução de 1/3 do excesso)	-	6,79	2,45	2,13	1,29	-
Percentual apurado no 2º Quad/2017	-	7,16	2,64	2,17	1,39	-
Cumprir a meta no 2º Quad/2017?	-	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	-
Meta para o 1º Quad/2018 (eliminação do excesso)	-	6,00	2,00	1,90	1,10	-
Percentual apurado no 1º Quad/2018	51,11	7,28	2,67	2,26	1,45	-
Cumprir a meta no 1º Quad/2018?	-	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	-
Aplica-se o disposto no § 4º, art. 23?	SIM	-	-	-	-	-
Passível de aplicação do § 3º, art. 23 da LRF?	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO

Conforme se verifica, o Estado do Maranhão não reduziu, no 2º Quadrimestre de 2017, um terço do excesso de despesas com pessoal observado no 3º Quadrimestre de 2016 para o Ministério Público e para a Assembleia Legislativa, tendo feito isso para o Tribunal de Contas. Igualmente, não eliminou todo o excesso no 1º Quadrimestre de 2018, podendo-se aplicar, em relação a esses poderes, o disposto no § 3º, art. 23 da LRF.

O Estado do Pará não reduziu um terço do excesso de despesas com pessoal observado no 3º Quadrimestre do 2016 no período subsequente, qual seja, o 2º Quadrimestre de 2017, para a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas dos Municípios. Tampouco eliminou, para esses poderes e órgãos, o total do excesso no 1º Quadrimestre de 2018, aventando-se a possibilidade de aplicação, para esses poderes, do disposto no § 3º, art. 23 da LRF.

Por seu turno, o Estado da Paraíba descumpriu, no 3º Quadrimestre de 2016, os limites de despesa com pessoal para todos os poderes e órgãos, à exceção do Poder Executivo, e não reduziu um terço do excesso de despesas com pessoal no 2º Quadrimestre do 2017, e tampouco eliminou esse total no 1º Quadrimestre de 2018. Neste caso, é possível a incidência do disposto no § 3º, art. 23 da LRF.

Na sequência, no Quadro IX, realizou-se a apuração do cumprimento do disposto no art. 23, combinado com o art. 66, ambos da LRF, para os Estados do Rio de Janeiro, de Roraima e de Tocantins.

Quadro IX – Apuração do cumprimento dos limites dos Estados do Rio de Janeiro, de Roraima e de Tocantins.

Itens de verificação	PE	PJ	MP	AL	TC	TCM
Estado do Rio de Janeiro						
Percentual apurado no 3º Quad/2016	61,73	5,99	1,88	1,46	1,18	Não há
Limite fixado pela LRF	49,00	6,00	2,00	1,68	1,32	-
Excesso de Despesa de pessoal em relação ao limite	12,73	-	-	-	-	-
Meta para o 2º Quad/17 (redução de 1/3 do excesso)	57,49	-	-	-	-	-
Percentual apurado no 2º Quad/2017	61,06	-	-	-	-	-
Cumprir a meta no 2º Quad/2017?	NÃO	-	-	-	-	-
Meta para o 1º Quad/2018 (eliminação do excesso)	49,00	-	-	-	-	-
Percentual apurado no 1º Quad/2018	55,53	-	-	-	-	-
Cumprir a meta no 1º Quad/2018?	NÃO	-	-	-	-	-
Aplica-se o disposto no § 4º, art. 23?	SIM	-	-	-	-	-
Passível de aplicação do § 3º, art. 23 da LRF?	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Estado de Roraima						
Percentual apurado no 3º Quad/2016	42,68	4,12	1,67	2,04	1,19	Não há
Limite fixado pela LRF	49,00	6,00	2,00	2,13	0,87	-
Excesso de Despesa de pessoal em relação ao limite	-	-	-	-	0,32	-
Meta para o 2º Quad/17 (redução de 1/3 do excesso)	-	-	-	-	1,08	-
Percentual apurado no 2º Quad/2017	-	-	-	-	1,20	-
Cumprir a meta no 2º Quad/2017?	-	-	-	-	NÃO	-
Meta para o 1º Quad/2018 (eliminação do excesso)	-	-	-	-	0,87	-
Percentual apurado no 1º Quad/2018	51,91	-	-	-	1,39	-
Cumprir a meta no 1º Quad/2018?	-	-	-	-	NÃO	-
Aplica-se o disposto no § 4º, art. 23?	SIM	-	-	-	-	-
Passível de aplicação do § 3º, art. 23 da LRF?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Estado de Tocantins						
Percentual apurado no 3º Quad/2016	48,34	5,29	1,66	1,57	1,16	Não há
Limite fixado pela LRF	49,00	6,00	2,00	1,77	1,23	-
Excesso de Despesa de pessoal em relação ao limite	-	-	-	-	-	-
Meta para o 2º Quad/17 (redução de 1/3 do excesso)	-	-	-	-	-	-
Percentual apurado no 2º Quad/2017	-	-	-	-	-	-
Cumprir a meta no 2º Quad/2017?	-	-	-	-	-	-
Meta para o 1º Quad/2018 (eliminação do excesso)	-	-	-	-	-	-
Percentual apurado no 1º Quad/2018	58,22	-	-	-	-	-
Cumprir a meta no 1º Quad/2018?	-	-	-	-	-	-
Aplica-se o disposto no § 4º, art. 23?	SIM	-	-	-	-	-
Passível de aplicação do § 3º, art. 23 da LRF?	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Para o Estado do Rio de Janeiro, a aplicação do § 3º, art. 23 da LRF seria possível, pois o Poder Executivo do Estado, que não estava enquadrado no limite de despesas com pessoal

no 3º Quadrimestre de 2016, não conseguiu reduzir um terço do excesso no 2º Quadrimestre de 2017 e, tampouco, reenquadrar-se no limite no 1º Quadrimestre de 2018.

Cumpra ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro está submetido ao Regime de Recuperação Fiscal²¹ instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, de maneira que as sanções aplicáveis a esse ente foram mitigadas pelo art. 10 da referida lei. Assim, durante a vigência desse Regime, fica suspensa a aplicação do art. 23 da LRF, ressalvado o disposto no inciso I de seu § 3º (receber transferências voluntárias).

O Estado de Roraima, não reduziu um terço do excesso de despesas com pessoal observado no 3º Quadrimestre do 2016 no período subsequente, qual seja, o 2º Quadrimestre de 2017, para o Tribunal de Contas. Tampouco eliminou, para esse órgão, o total do excesso no 1º Quadrimestre de 2018, aventando-se a possibilidade de aplicação, para esse poder, do disposto no § 3º, art. 23 da LRF.

4.3 Conclusões

O Quadro X apresenta o resultado das análises empreendidas nos Quadros VIII e IX, para auferir a efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal, de forma a apurar o quantitativo de entes aos quais incidiria a aplicação das penalidades de que trata o disposto no § 3º, art. 23 da LRF, com e sem a aplicação do Princípio da Intranscendência.

Quadro X – Apuração da efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal da LRF

Unidade Federativa	Aplica-se o disposto no § 3º, art. 23 da LRF...	
	sem a incidência do PIS	com a incidência do PIS
Maranhão	Sim	Não
Pará	Sim	Não
Paraíba	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Sim
Roraima	Sim	Sim
Tocantins	Sim	Sim
Total	6	4
Apuração	Sem a incidência do PIS > Com a incidência do PIS	

Observação: PI significa Princípio da Intranscendência das Sanções.

²¹ A adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação fiscal foi homologada pelo Ministro de Estado da Fazenda em 5 de setembro de 2017, conforme Exposição de Motivos nº 111, dessa mesma data, publicada na página 2, Seção 1 do Diário Oficial da União nº 172, de 6 de setembro de 2017.

Assim, conforme se observa no Quadro X, a comparação entre os cenários sem e com a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções mostra que a primeira opção supera a segunda, em termos do número de entes sujeitos à aplicação do disposto no § 3º, art. 23 da LRF. Assim, considerando as premissas apresentadas, temos como resposta ao questionamento quanto aos impactos na efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal ante a aplicação desse Princípio, a conclusão de que a sua aplicação reduz a efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal delineados na LRF.

Deve-se atentar para uma importante limitação a essa conclusão: não se pode extrapolar o resultado obtido, de maneira a considerar que a sua observação num período seja suficiente para concluir que o mecanismo de controle de gastos da LRF perca a efetividade para qualquer período considerado. Para se chegar a um maior grau de certeza quanto a essa conclusão, é necessário que se realizem essas análises para outros períodos, de maneira que se verifique não se tratar o resultado ora obtido de mera coincidência, mas sim de um fenômeno dotado de certa regularidade.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo analisar a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções ao mecanismo de controle de despesas com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como verificar se esse mecanismo perde efetividade com a incidência desse Princípio.

A escolha do objeto de pesquisa deu-se, sobretudo, por preocupações acerca da necessidade de equilíbrio fiscal dos entes da Federação, que é bastante afetado pelas despesas com pessoal, pois essas se revestem de caráter contínuo e obrigatório, além de constituírem-se como o principal destino da Receita Corrente Líquida das Unidades Federativas. Dessa forma, a inexistência ou inefetividade de um mecanismo de controle dessas despesas comprometeria a maior parte das receitas públicas, sem qualquer possibilidade de correção desse desvio, inviabilizando a execução das despesas com as demais demandas sociais, como aquelas direcionadas à saúde, educação, moradia e segurança, justificando, portanto, a elaboração do presente trabalho.

No decorrer da pesquisa, possibilitou-se esclarecer como as despesas com pessoal impactam de maneira gravosa as finanças públicas, ao apresentarem-se resultados de levantamentos que deixam claro o elevado percentual dessas despesas em relação à Receita Corrente Líquida.

O estudo foi conduzido a partir de pesquisa exploratória nas normas, na doutrina e na jurisprudência, para maior aprofundamento e conhecimento do objeto de estudo. No levantamento doutrinário, constatou-se a pouca produção científica acerca do tema, de maneira que a pesquisa foi realizada, em sua maior parte, por meio de análise das normas e jurisprudência aplicáveis à matéria, bem como a partir do levantamento de dados disponíveis em sistemas de acesso público, para realizar o teste de hipóteses.

Após essa análise descritiva, foi possível testar a hipótese de que a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções reduz a efetividade dos mecanismos de controle de gastos dispostos na LRF, a fim de que essa fosse corroborada ou falseada.

O levantamento de dados sobre as despesas com pessoal dos Estados e do Distrito Federal, a partir dos Demonstrativos de Despesa com Pessoal constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados no Siconfi, bem como informações contidas no Sadipem foi exitoso e as

informações disponíveis foram suficientes para empreender o teste da hipótese proposto. Houve ausência de publicação de Relatórios de Gestão Fiscal somente para o Estado de Sergipe, no 3º Quadrimestre de 2016 e no 2º Quadrimestre de 2017, para o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas.

A escolha das fontes de dados, de acesso público, permite que os resultados desta pesquisa possam ser reproduzidos por qualquer interessado, atendendo, assim, às exigências de objetividade científica. Ademais, possibilita que possam ser realizadas pesquisas subsequentes atualizando as conclusões ora obtidas ou, ainda, realizando análises para outros períodos.

A premissa para avaliar a hipótese colocada, é de que haveria perda de efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal da LRF no caso de a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções fizesse com que o quantitativo de penalidades de que trata o § 3º, art. 23 da LRF aplicadas ao ente da Federação fosse menor do que aquelas aplicadas sem considerar esse princípio.

O resultado foi de que, considerando o 1º Quadrimestre de 2018, houve perda de efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal, tendo em vista que, com a incidência desse princípio, seria aplicada a penalidade a quatro Unidades da Federação, ao passo que, sem a sua incidência, seriam aplicadas seis dessas penalidades.

Esses resultados indicam uma situação preocupante de que, conforme dados levantados no decorrer da pesquisa, as despesas com pessoal estão em níveis bastante elevados e que o mecanismo que faria com que essas se reenquadrassem nos limites estabelecidos na LRF perdessem a efetividade com a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções em decisões prolatadas pelo STF.

Dessa forma, a realidade que se observa, e que esta pesquisa corrobora, é de que alguns dos entes da Federação estudados, quais sejam, os estados e o Distrito Federal, descumprem os limites de despesa com pessoal e, para que não sofram a aplicação das sanções constantes do § 3º, art. 23 da LRF, recorrem ao STF, em busca de provimento judicial para resolução de um suposto conflito federativo. Essa Corte, por sua vez, tem prolatado decisões, fundamentadas no Princípio da Intranscendência das Sanções, afastando a aplicação de tais penalidades quando o Poder ou órgão que descumpra os limites não seja o Poder Executivo e, dessa maneira, fulmina a efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal, levando ao desequilíbrio financeiro dos entes da Federação.

Assim, conforme apresentado neste trabalho, quem sofre com o descumprimento das despesas com pessoal é a própria população, que se vê impossibilitada de ter acesso a importantes recursos necessários à realização de investimentos e à prestação de serviços, que seriam obtidos por meio de operações de crédito ou por transferências voluntárias. Mais ainda, o descontrole das despesas com pessoal acaba comprometendo grande parte dos recursos outrora disponíveis para o atendimento das demandas sociais. Por outro lado, a imposição dessas sanções fomentaria o controle social dos atos de gestão do poder público, tendo em vista que os contribuintes, ao serem penalizados na forma descrita, teriam incentivos para cobrar explicações e providências dos gestores e responsáveis pelos órgãos que perpetraram as ilegalidades.

Assim, considerando o cenário de deterioração das contas públicas dos entes da Federação, há a necessidade premente de que sejam adotadas medidas para que as despesas com pessoal se reenquadrem nos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive buscando reverter decisões do Supremo Tribunal Federal fundamentadas no Princípio da Intranscendência das Sanções, que reduzem a efetividade do mecanismo de controle de gastos com pessoal.

BIBLIOGRAFIA

ATIENZA, Manuel. **Curso de Argumentación Jurídica**. Editorial Trotta. Madrid, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. Revista da EMERJ. Vol. 5, nº 19, 2002.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, nº 1.223, 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. **A principiologia no Direito Administrativo sancionador**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, número 28, novembro/dezembro/janeiro – 2012.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Ed. Ministério da Fazenda, 2007.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Editora Fortium, 2015.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **A decisão judicial no Supremo Tribunal Federal do Brasil e a aplicação da teoria dos princípios de Robert Alexy: a ponderação como estratégia de argumentação judicial.** Teses (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica.** Cultrix, São Paulo, 1972.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise.** Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

ANEXO I – Limites de Despesas com Pessoal das Assembleias Legislativas dos Estados (AL), da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CL), dos Tribunais de Contas de Estados e do Distrito Federal (TC) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCM).

Ente	Limites			
	AL/CL	TC	TCM	Total
Acre	2,00	1,00	Não há	3,00
Alagoas	2,08	0,92	Não há	3,00
Amapá	1,84	1,16	Não há	3,00
Amazonas	1,57	1,43	Não há	3,00
Bahia	1,87	0,90	0,63	3,40
Ceará	1,94	1,06	Não há	3,40
Distrito Federal	1,70	1,30	Não há	3,00
Espírito Santo	1,70	1,30	Não há	3,00
Goiás	1,38	1,35	0,67	3,40
Maranhão	2,12	0,88	Não há	3,00
Mato Grosso	1,77	1,23	Não há	3,00
Mato Grosso do Sul	1,68	1,32	Não há	3,00
Minas Gerais	2,00	1,00	Não há	3,00
Pará	1,56	1,16	0,68	3,40
Paraíba	1,90	1,10	Não há	3,00
Paraná	1,64	1,36	Não há	3,00
Pernambuco	1,44	1,56	Não há	3,00
Piauí	2,00	1,00	Não há	3,00
Rio de Janeiro	1,68	1,32	Não há	3,00
Rio Grande do Norte	2,38	0,62	Não há	3,00
Rio Grande do Sul	1,82	1,18	Não há	3,00
Rondônia	1,96	1,04	Não há	3,00
Roraima	2,13	0,87	Não há	3,00
Santa Catarina	2,10	0,90	Não há	3,00
São Paulo	1,75	1,25	Não há	3,00
Sergipe	1,84	1,16	Não há	3,00
Tocantins	1,77	1,23	Não há	3,00

Fonte: Siconfi. Dados extraídos em 21/11/2018.

Observações:

1. Não há – órgão ou poder não compõe a estrutura do respectivo ente da Federação; e

2. o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará foi extinto pela Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 92, de 16/8/2017. Antes da extinção do referido Tribunal, os limites eram de 2,34 para a Assembleia Legislativa, 0,44 para o Tribunal de Contas do Estado e 0,62 para o Tribunal de Contas dos Municípios.

ANEXO II – Percentual de despesa Total com Pessoal, por Poder e órgão, dos estados e do Distrito Federal, em relação à Receita Corrente Líquida, referente ao 3º Quadrimestre de 2016.

Unidade Federativa	PE	PJ	MP	AL/CL	TC	TCM
Acre	45,21	4,13	1,63	2,07	0,85	Não há
Alagoas	45,97	4,69	1,45	1,87	0,81	Não há
Amapá	38,97	4,42	1,58	1,71	0,83	Não há
Amazonas	47,21	3,74	1,52	1,45	1,32	Não há
Bahia	46,32	5,08	1,50	1,41	0,72	0,51
Ceará	40,68	5,12	1,65	1,44	0,33	0,47
Distrito Federal	46,82	Não há	Não há	1,47	1,04	Não há
Espírito Santo	43,33	6,07	1,84	1,26	0,84	Não há
Goiás	46,74	4,79	1,88	N/D	0,92	0,57
Maranhão*	38,41	5,52	2,42	2,29	0,92	Não há
Mato Grosso	45,33	5,25	1,58	1,37	1,03	Não há
Mato Grosso do Sul	43,15		1,75	N/D	N/D	Não há
Minas Gerais	49,29	5,21	1,86	1,65	0,87	Não há
Pará*	44,62	4,40	1,73	1,68	0,93	0,71
Paraíba*	48,55	7,18	2,68	2,24	1,38	Não há
Paraná	45,39	4,91	1,63	0,91	0,83	Não há
Pernambuco	45,77	5,26	1,54	1,28	1,31	Não há
Piauí	41,60	4,66	1,67	1,65	0,83	Não há
Rio de Janeiro	61,73	5,99	1,88	1,46	1,18	Não há
Rio Grande do Norte	53,97	5,43	2,08	2,39	0,53	Não há
Rio Grande do Sul	44,10	4,78	1,56	1,02	0,87	Não há
Rondônia*	41,68	6,02	2,11	1,89	1,11	Não há
Roraima	42,68	4,12	1,67	2,04	1,19	Não há
Santa Catarina	47,42	5,16	1,88	1,93	0,83	Não há
São Paulo	46,40	5,29	1,33	0,62	0,55	Não há
Sergipe	47,21	N/D	1,54	N/D	N/D	Não há
Tocantins	48,34	5,29	1,66	1,57	1,16	Não há

Fonte: Sadipem (entes da Federação marcados com *) e Siconfi demais entes. Dados extraídos em 21/11/2018.

Observações:

1. N/D – Dados não disponíveis no Siconfi e no Sadipem; e
2. Não há – órgão ou poder não compõe a estrutura do respectivo ente da Federação.

ANEXO III – Percentual de despesa Total com Pessoal, por Poder e órgão, dos estados e do Distrito Federal, em relação à Receita Corrente Líquida, referente ao 2º Quadrimestre de 2017.

Unidade Federativa	PE	PJ	MP	AL/CL	TC	TCM
Acre	47,32	3,91	1,67	1,92	0,78	Não há
Alagoas	46,82	4,72	1,41	1,68	0,75	Não há
Amapá	32,52	4,74	1,76	1,79	0,92	Não há
Amazonas	45,46	3,99	1,56	1,51	1,31	Não há
Bahia	41,79	5,16	1,49	1,42	0,66	Não há
Ceará	41,36	5,11	1,63	1,50	0,82	0,44
Distrito Federal	44,81	Não há	Não há	1,46	0,98	Não há
Espírito Santo	41,73	N/D	1,74	1,20	0,81	Não há
Goiás	40,22	4,53	1,88	1,28	1,13	0,57
Maranhão*	40,50	5,34	2,46	2,30	0,89	Não há
Mato Grosso	47,39	5,27	1,62	1,52	1,08	Não há
Mato Grosso do Sul	47,14	5,04	1,74	1,38	1,24	Não há
Minas Gerais	48,38	5,09	1,81	1,63	0,85	Não há
Pará*	43,88	4,48	1,79	1,67	0,87	0,72
Paraíba*	46,84	7,16	2,64	2,17	1,39	Não há
Paraná	44,13	4,80	1,60	0,90	0,84	Não há
Pernambuco	47,09	5,29	1,53	1,27	1,25	Não há
Piauí	46,70	4,56	1,58	1,65	0,84	Não há
Rio de Janeiro	61,06	5,92	1,87	1,44	1,16	Não há
Rio Grande do Norte	57,44	5,22	1,89	2,24	0,51	Não há
Rio Grande do Sul	46,21	4,95	1,58	1,03	0,88	Não há
Rondônia*	40,61	6,04	2,11	1,80	1,03	Não há
Roraima	42,84	4,44	1,60	2,80	1,20	Não há
Santa Catarina	48,76	5,36	1,89	1,94	0,86	Não há
São Paulo	43,96	5,33	1,32	0,61	0,57	Não há
Sergipe	46,90	N/D	1,50	N/D	N/D	Não há
Tocantins	50,27	5,49	1,79	1,70	1,21	Não há

Fonte: Sadipem (entes da Federação marcados com *) e Siconfi demais entes. Dados extraídos em 21/11/2018.

Observações:

1. N/D – Dados não disponíveis no Siconfi e no Sadipem; e
2. Não há – órgão ou poder não compõe a estrutura do respectivo ente da Federação.

ANEXO IV – Percentual de despesa Total com Pessoal, por Poder e órgão, dos estados e do Distrito Federal, em relação à Receita Corrente Líquida, referente ao 1º Quadrimestre de 2018.

Unidade Federativa	PE	PJ	MP	AL	TC	TCM
Acre	46,80	4,24	1,72	1,96	0,96	Não há
Alagoas	48,61	4,46	1,53	1,89	0,74	Não há
Amapá	39,92	4,91	1,81	1,83	0,95	Não há
Amazonas	47,10	3,67	1,46	1,37	1,31	Não há
Bahia	45,30	5,44	1,46	1,67	0,69	0,48
Ceará	42,03	5,35	1,73	1,67	0,89	Não há
Distrito Federal	45,45	Não há	Não há	1,45	1,00	Não há
Espírito Santo	42,60	5,57	1,67	1,20	0,79	Não há
Goiás	40,15	4,10	1,78	1,31	1,14	0,60
Maranhão*	43,28	5,78	2,73	2,44	0,96	Não há
Mato Grosso	46,66	5,33	1,71	1,51	1,04	Não há
Mato Grosso do Sul	47,49	5,00	1,72	1,58	1,28	Não há
Minas Gerais	48,12	5,20	1,83	1,66	0,88	Não há
Pará*	44,90	4,58	1,87	1,73	0,75	0,74
Paraíba*	51,11	7,28	2,67	2,26	1,45	Não há
Paraná	46,23	5,01	1,68	1,02	1,09	Não há
Pernambuco	47,40	5,08	1,46	1,27	1,23	Não há
Piauí	44,75	4,52	1,64	1,62	0,87	Não há
Rio de Janeiro	55,53	5,35	1,81	1,33	1,03	Não há
Rio Grande do Norte	44,73	4,80	1,92	2,25	0,52	Não há
Rio Grande do Sul	46,54	4,87	1,56	0,98	0,86	Não há
Rondônia*	42,70	5,58	1,78	1,81	0,96	Não há
Roraima	51,91	5,24	1,89	3,33	1,39	Não há
Santa Catarina	48,99	5,55	1,67	1,94	0,83	Não há
São Paulo	42,36	5,24	1,31	0,60	0,51	Não há
Sergipe	46,96	5,55	1,67	1,64	0,99	Não há
Tocantins	58,22	5,69	1,92	1,80	1,31	Não há

Fonte: Sadipem (entes da Federação marcados com *) e Siconfi demais entes. Dados extraídos em 21/11/2018.

Observações:

1. N/D – Dados não disponíveis no Siconfi e no Sadipem; e
2. Não há – órgão ou poder não compõe a estrutura do respectivo ente da Federação.