

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

ALÍCIA FABIELLE DA COSTA CAVALCANTE

**A Lei Complementar nº 101/2000 e o controle de Despesas com Pessoal: uma análise à
luz da ADI 2.238-5/DF**

Maceió
Abril/2021

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

- C3761 Cavalcante, Alicia Fabielle da Costa.
A lei complementar nº. 101/2000 e o controle de despesas com pessoal : uma análise à luz da ADI 2.238-5/DF / Alicia Fabielle da Costa Cavalcante. – 2021.
76 f.
- Orientador: Gabriel Ivo.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2021.
- Bibliografia: f. 69-76.
1. Lei de responsabilidade fiscal. 2. Despesa pública - Funcionário público. 3. Constitucionalidade das leis. 4. Irredutibilidade de vencimentos. I. Título.

CDU: 341.231.4:355.64:336.5

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que mesmo longe, sempre apoiaram e acreditaram em mim. Agradeço por todo o esforço que fizeram para manter eu e minhas irmãs em outra cidade para que pudéssemos receber educação de qualidade.

Às minhas irmãs, por todo apoio durante minha formação e pela paciência no decorrer do longo período de produção desse trabalho.

Ao meu orientador, professor Dr. Gabriel Ivo, que sempre foi um exemplo de dedicação e amor à profissão e que mesmo à distância se manteve presente na elaboração dessa monografia.

Aos meus amigos por todo o apoio e companheirismo durante a graduação.

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal visou consolidar o regime de gestão fiscal responsável com a efetivação de medidas legais que determinam a atuação da Administração Pública, mas alguns de seus artigos tiveram a constitucionalidade questionada, resultando em oito ações perante o Supremo Tribunal Federal. O presente trabalho trata sobre as disposições relativas às despesas com pessoal que foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5/DF, com destaque para os parágrafos 1º e 2º do artigo 23, que dispõe sobre a possibilidade de redução dos vencimentos dos servidores públicos. A constitucionalidade dos dispositivos foi analisada a partir da doutrina e dos argumentos utilizados na ação, sendo apresentados argumentos a favor e contra a constitucionalidade dos artigos, bem como as possíveis consequências da decisão da Suprema Corte. Diante da crise financeira enfrentada pelos entes federativos e agravada pela Pandemia da COVID-19 se tornou ainda mais importante analisar as possibilidades trazidas pela lei de responsabilidade fiscal para a redução das despesas com pessoal. No processo de elaboração desse trabalho, de caráter qualitativo, foram utilizadas as metodologias de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, por meio de consulta a livros, artigos científicos e dissertações. A conclusão foi que a Lei de Responsabilidade Fiscal é essencial ao equilíbrio financeiro da atividade estatal, mas que suas disposições relativas aos limites da despesa total com pessoal devem ser compreendidas conforme as normas e princípios constitucionais vigentes.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com pessoal. Constitucionalidade. Irredutibilidade dos vencimentos.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law aimed to consolidate the regime of responsible fiscal management with the implementation of legal measures that determine the performance of the Public Administration, but some of its articles had their constitutionality challenged, resulting in eight actions before the Supreme Court. The present work deals with the provisions related to personnel costs that were the object of Direct Unconstitutionality Action no. 2.238-5/DF, with emphasis on paragraphs 1 and 2 of article 23, which provides for the possibility of reducing the salaries of public servants. The constitutionality of the provisions was analyzed based on the doctrine and arguments used in the lawsuit, presenting arguments for and against the constitutionality of the articles, as well as the possible consequences of the Supreme Court's decision. Given the financial crisis faced by the federal entities and aggravated by the COVID-19 Pandemic, it became even more important to analyze the possibilities brought by the fiscal responsibility law to reduce personnel costs. In the elaboration process of this work, of qualitative nature, the methodologies used were bibliographic research and documentary research, through consultation of books, scientific articles, and dissertations. The conclusion was that the Fiscal Responsibility Law is essential to the financial balance of state activity, but that its provisions relating to the limits on total personnel expenditure should be understood per the current constitutional rules and principles.

Keywords: The Fiscal Responsibility Law. Personnel costs. Constitutionality. Irreducibility of Salaries.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BIRD	Banco Internacional de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPTU	Imposto sobre a propriedade territorial urbana
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a transmissão de bens móveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	12
2.1	Influências externas na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	12
2.2	Antecedentes no Ordenamento Jurídico brasileiro.....	15
2.3	Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	18
2.4	Inconstitucionalidades da Lei Complementar nº 101/2000.....	23
3	DESPESAS PÚBLICAS COM PESSOAL NA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.....	26
3.1	Conceito de Despesa Pública.....	26
3.2	Conceito de Despesas com Pessoal para a LRF. Análise do artigo 18.....	28
3.3	O art. 20 e as controvérsias em relação a sua Constitucionalidade.....	34
3.3.1	Violação ao princípio federativo e da separação de poderes.....	36
3.3.2	A importância das leis orçamentárias na lei de responsabilidade fiscal.....	38
4	A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 23 A PARTIR DA ADI 2.238-5/DF.....	43
4.1	Medidas legais para a Recondução ao Limite de Despesas com Pessoal.....	43
4.2	Consequências da não recondução no prazo estabelecido na LC nº 101/2000 e suas exceções.....	46
4.2.1	Limites de gastos dos municípios: alterações promovidas pela LC nº 164/2018.....	49

4.2.2	A pandemia da COVID-19 e a suspensão dos prazos para a recondução ao limite.....	52
4.3	A Irredutibilidade dos Vencimentos e o julgamento da ADI 2.238-5/DF.....	55
4.4	Mecanismos de adequação e interpretações alternativas apresentadas pela doutrina.....	62
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
	REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

Em Maio de 2020, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) completou vinte anos de vigência. A referida lei surgiu diante da busca pelo equilíbrio das contas públicas existente no Brasil nos anos 1990, no entanto, a sua entrada em vigor não foi tranquila e livre de críticas, ocorrendo com diversas objeções em relação a sua constitucionalidade, que resultaram em oito ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Passadas duas décadas, a LRF ainda enfrenta desafios para o seu cumprimento, com suas normas sendo inobservadas por alguns entes da federação.¹ Vinte anos também se passaram para que o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que tramitavam perante o STF fosse concluído.²

Em 2020, a situação financeira do País, que já se encontrava em crise, sofreu um agravamento com a Pandemia da COVID-19. Estados e, principalmente, Municípios que já enfrentavam dificuldades para arcar com suas despesas, especialmente as de pessoal, tiveram a situação piorada. Com isso, tornou-se ainda mais importante analisar as possibilidades trazidas pela LRF para redução das despesas com pessoal.

As normas relativas às despesas com pessoal previstas na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) encontram-se no Capítulo IV da lei, especificamente nos artigos 18 a 23. O presente trabalho trata sobre os artigos 18, § 1º, 20 e 23, §§ 1º e 2º da LRF, que foram objeto da ADI 2.238-5/DF, fazendo uma análise da constitucionalidade a partir da doutrina e dos argumentos apresentados na ADI, apontando argumentos a favor e contra a constitucionalidade desses artigos, bem como as possíveis consequências da decisão do Pleno do STF.

O art. 23 receberá atenção especial, por ser o artigo mais controverso da LRF, quando se trata de despesas de pessoal. Enquanto o art. 169, parágrafo 4º da Constituição Federal (CF) prevê como última medida para redução das despesas com pessoal a perda do cargo pelo servidor estável, o art. 23 (parágrafos 1º e 2º) da LRF foi além do disposto na CF e apresentou uma medida menos severa com a redução dos vencimentos dos servidores públicos.

¹ MARTELLO, Alexandre. Tesouro diz que gastos com pessoal de 9 estados em 2019 superaram limite da lei de responsabilidade fiscal. G1, Brasília, 24 ago. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/24/tesouro-nacional-diz-que-9-estados-superaram-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2019.ghtml>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

² Redução de vencimentos de servidores para adequação de gastos com pessoal é inconstitucional. Portal do STF, Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446218&ori=1>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

Em uma leitura conjunta desses dois artigos, percebe-se que estamos diante da relativização de dois princípios constitucionais. Nesse cenário, qual princípio deve prevalecer: princípio da estabilidade do servidor público ou princípio da irredutibilidade dos vencimentos? Ainda a partir da leitura desses dois artigos, é possível que o legislador ordinário, em momentos de crise, crie medidas diversas das apresentadas na Carga Magna sobre a mesma questão? Essas perguntas serão respondidas a partir da análise dos votos dos Ministros do STF e de argumentos apresentados pela doutrina.

No processo de elaboração desse trabalho, de caráter qualitativo, foram utilizadas as metodologias de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, por meio de consulta a livros, artigos científicos e dissertações. Foram utilizados autores como: Regis Fernandes de Oliveira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Ives Gandra Martins, entre outros. Além da leitura Constituição Federal, da LC nº 101/2000 e do acórdão do julgamento da ADI 2.238-5/DF.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo é apresentado o contexto histórico da criação da LRF, com a exposição de modelos externos que influenciaram no seu desenvolvimento e a evolução da legislação interna sobre responsabilidade fiscal até a promulgação da LC nº 101/2000. Abordamos também os objetivos da lei e as dificuldades para sua efetivação encontradas inicialmente, além da alegação de inconstitucionalidade formal por suposto vício no processo legislativo.

Já no segundo capítulo, discorreremos sobre o conceito de despesa pública e descreveremos o que a LRF considerou que está incluído como despesas de pessoal, de acordo com o seu art. 18, abordando, inclusive, a controvérsia envolvendo o cômputo dos valores com contratos de terceirização de mão de obra. O art. 20/LRF também é tema do segundo capítulo, explanamos acerca das alegações de inconstitucionalidade por violação aos princípios da separação dos poderes e federativo. Ademais, trataremos sobre a importância dada pela LRF as leis orçamentárias.

Finalmente, no terceiro capítulo, abordamos o art. 23/LRF. Tratamos sobre as medidas legais para a recondução ao limite de despesas de pessoal, apontando as medidas apresentadas no próprio art. 23/LRF, no art. 169/CF e na doutrina; além das consequências da não recondução ao limite no prazo de dois quadrimestres. Indicamos a exceção válida aos Municípios decorrente da LC nº 164/2018 e a exceção devido à calamidade pública, prevista no art. 65/LRF, aplicada a Pandemia da COVID-19. E, principalmente, tratamos sobre o princípio da irredutibilidade dos vencimentos e o julgamento da ADI 2.238-5/DF, analisando a constitucionalidade dos parágrafos 2º e 3º do art. 23/LRF.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 Influências externas na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 04 de Maio de 2000, busca o equilíbrio entre as receitas e as despesas dos três entes governamentais, promovendo a transparência das contas públicas, além da redução do custo de endividamento público.

O contexto histórico de sua criação pautava-se pela insolvência do setor público, pelo endividamento externo e interno crescente, com elevadas taxas de juros e necessidade de geração de superávit primário. A raiz fundamental para a criação de normas que buscassem o equilíbrio das contas públicas foi a crescente desestabilização fiscal desde a década de 1980.³

A economia mundial, a partir da década de oitenta, estava em crescente globalização e cada vez mais competitiva. As economias internas não podiam crescer e sustentar, ao mesmo tempo, um Estado mau gastador e desequilibrado em suas finanças. Diante disso, os países tinham que controlar as finanças públicas.⁴

Muitos países, em diferentes continentes, iniciaram as reformas fiscais e orçamentárias com os objetivos de reduzir a dívida pública e tornar a gestão e as políticas governamentais mais eficientes. Foram adotadas regras fiscais mais rígidas, sendo imposto o controle sobre o crescimento da despesa para manter o déficit público equilibrado.⁵

Medidas desse tipo passaram a ocupar posição de grande importância, de forma definitiva, nas políticas macroeconômicas propostas e difundidas por instituições internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).⁶

Entretanto, o governo não poderia contar apenas com o controle da inflação, teria que promover ajustes mais eficazes para garantir o crescimento da economia e o desenvolvimento social, promovendo corte de gastos públicos e controles mais rigorosos da dívida pública.

³ SANTOS FILHO, Elmitho Ferreira dos. A atuação dos tribunais de contas para o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal e sua importância para as punições fiscais e penais. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 269 et seq.

⁴ Ibid., p. 270.

⁵ OLIVEIRA, Wender de. 15 anos de lei de responsabilidade fiscal: um pouco de história e de essência. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). Responsabilidade Fiscal: Análise da Lei Complementar nº 101/2000. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 694.

⁶ Ibid., p. 695.

Iniciou-se um processo de reformas fiscais e orçamentárias para reduzir a dívida pública e tornar a gestão mais eficiente.⁷

Países como Argentina, Chile, Colômbia, Equador e México, além do próprio Brasil, tiveram que adotar leis de responsabilidade fiscal, especialmente por pressão do FMI e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD) em compensação aos acordos financeiros firmados.⁸

Diante da situação de crise econômica e financeira mundial, o Brasil teve que recorrer ao Fundo Monetário Internacional. Em novembro de 1998, o Governo brasileiro elaborou o Programa de Estabilidade Fiscal e fechou um acordo com o FMI. Nesse programa, deixava claro que um dos seus instrumentos para equilibrar as contas públicas seria a aprovação de uma lei de responsabilidade fiscal. Por isso, muitos sustentam que a LRF foi imposta ao Brasil pelo FMI.⁹

No entanto, segundo o Poder Executivo Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal nasceu da necessidade de cumprir o disposto no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de Junho de 1998, que determinava ao Poder Executivo a apresentação do projeto de lei complementar prevista no art. 163 da Constituição, no prazo de cento e oitenta dias.¹⁰

O economista José Roberto Afonso, um dos autores do projeto de LRF, alega que o art. 31 da EC nº 19/1998 foi incluído pelo Congresso Nacional, por meio de emenda apresentada em 1995, bem antes da ocorrência dos eventos econômicos que aceleraram a elaboração da LRF. Definindo a referida lei como “uma criação genuinamente brasileira e não foi idealizada ou muito menos imposta pelo FMI ou qualquer organismo internacional”.¹¹

Diante dessa necessidade, a legislação sobre responsabilidade fiscal do Brasil foi desenvolvida a partir da experiência de diversos países que adotaram programas de ajuste fiscal. Quatro modelos tiveram destaque na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira. Foram eles: o Fundo Monetário internacional, que tem o Brasil como Estado-membro, vem editando e difundindo normas de gestão pública, chamadas de *Fiscal Transparency*; a legislação da Nova Zelândia, denominada de *Fiscal Responsibility Act*, de

⁷ SOARES, Cristiano Sausen. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas: impactos sobre as despesas com pessoal e endividamento nos estados brasileiros. Dissertação (Mestrado em Administração). – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013, p. 40.

⁸ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 372.

⁹ OLIVEIRA, Wender de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, v. 1. p. 45.

¹⁰ Ibid.

¹¹ AFONSO, José Roberto. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. In: Revista Direito Público, Porto Alegre, v. 13, dez. 2016, p. 131.

1994; as regras para ingresso e participação na Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Massdtricht; e a *Budget Enforcement Act*, dos Estados Unidos da América.¹²

As normas do *Fiscal Transparency* do FMI que tanto influenciaram o Brasil foram extraídas do “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”. Entre os pilares apresentados no Código encontram-se a especificação documentada dos objetos da política fiscal, da estrutura macroeconômica, das políticas orçamentárias e dos riscos fiscais; a ampla divulgação das funções de política e de gestão pública, em especial sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas; a simplificação das informações orçamentárias, com o objetivo de facilitar a sua análise; e, por fim, a apresentação periódica das contas fiscais ao Legislativo e a população.¹³

Para alguns doutrinadores, sob o aspecto político, afirmam que a influência do FMI na LRF se deu no sentido de privilegiar os interesses do capital externo, uma vez que o pagamento de juros da dívida pública e sua amortização viriam com prerrogativas em relação a outros gastos públicos.¹⁴

Na Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht, foram fixadas metas, não apenas fiscais, mas macroeconômicas, que atingem países diferentes em termos econômicos, políticos, sociais e culturais, essas diferenças se assemelhavam ao de uma federação descentralizada, como o Brasil. Os países buscavam espaço para a convivência entre a autonomia política e a convergência para os critérios acordados.¹⁵

No Brasil, a autonomia federativa e a independência entre os poderes são princípios constitucionais, onde Estado e Municípios, também possuem autonomia política, econômica e financeira. Por isso, necessitava de medidas estruturais que abrangessem não apenas o governo federal, mas toda a federação. Dois parâmetros fiscais do Tratado de Maastricht foram de extrema importância para nossa legislação: a adoção do Anexo de Metas Fiscais, previsto no art. 4º, § 1º da LRF e a determinação para a fixação por meio de lei de limites rígidos para as dívidas mobiliária e consolidada (arts. 30 e 31 da LRF).¹⁶

Dois dispositivos do *Budget Enforcement Act*, dos Estados Unidos da América, foram adotados pela legislação brasileira. O *Sequestration*, que no Brasil ficou conhecido por limitação de empenho, previsto no art. 9º da LRF, determinando uma contenção de gastos

¹² NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: Tesouro Nacional, 2000, p. 6.

¹³ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 385.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Id., Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 8.

¹⁶ Idib.

públicos nas despesas consideradas discricionárias quando a receita correspondente não se realizar como previsto na lei orçamentária. O outro dispositivo é o *Pay as you go*, no Brasil denominado Compensação, previsto nos arts. 14 e 17 da LRF, determinando que havendo um aumento de despesas, deverá ser compensado por uma redução de despesas, em outra área ou de outra natureza, ou deve ocorrer um aumento de receitas.¹⁷

Finalmente, a Nova Zelândia e o seu *Fiscal Responsibility Act*, não inspirou a legislação brasileira apenas com o seu nome. Ela primou pela transparência nas finanças públicas, introduzindo restrições orçamentárias, obrigando o governante a não gastar mais do que arrecada, além de prestar contas à sociedade. Também fixou parâmetros do custo/benefício para o gasto público e melhora na qualidade dos bens e serviços prestados pelo Estado, assim, influenciou ainda mais a lei brasileira.¹⁸

A partir do *Fiscal Responsibility Act* introduzido no Brasil a noção de *accountability*, que pode ser traduzido como responsabilidade em termos de gestão (pública ou privada). Isso importaria em determinação da forma que os recursos serão empregados, especificação dos níveis esperados de desempenho e estabelecimento de processo de acompanhamento dos resultados.¹⁹

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada em princípios e normas seguidas por outros países. No entanto, antes de serem incorporados no sistema jurídico brasileiro, houve uma adequação para a nossa realidade, visando modificar a forma que os recursos públicos eram geridos, priorizando o planejamento, a transparência, a responsabilidade e o controle. Além de estabelecer e consolidar diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas.²⁰

2.2 Antecedentes no Ordenamento Jurídico brasileiro

¹⁷ Ibid.

¹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da lei de responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 281.

¹⁹ NASCIMENTO NETTO, Agostinho do. Quinze anos da lei de responsabilidade fiscal: desafios e perspectivas (ADI 2238). In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). Responsabilidade Fiscal: Análise da Lei Complementar nº 101/2000. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 40.

²⁰ SILVA, Brígida Renê Gomes da. Pilares da lei de responsabilidade fiscal: repercussões no estado de Alagoas. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste). – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012, p. 50.

Referindo-se a influência interna, a Lei Complementar 101/2000 não foi a primeira no ordenamento jurídico brasileiro a tratar sobre a responsabilidade fiscal, especialmente sobre o controle de gastos com pessoal.

A Constituição de 1967 buscava um maior controle dos gastos públicos. Tendo explicitado o princípio do equilíbrio orçamentário em seu art. 66, quando determinou que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”. Ademais, estabeleceu, pela primeira vez, um limite para as despesas com pessoal como proporção da receita orçamentária, determinando que as despesas de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderiam exceder 50% (cinquenta por cento) das respectivas receitas correntes.

A partir da Emenda Constitucional nº 1/69, o art. 64 preceitua que lei complementar definirá os limites para despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios. Apesar de o dispositivo demonstrar a preocupação do governo com o equilíbrio orçamentário e com o controle das despesas, sua regulamentação não ocorreu, não tendo, assim, aplicabilidade.

A Constituição Federal de 1988 também estabeleceu diversos dispositivos voltados para o controle do orçamento público, do endividamento e da despesa pública. Tendo, inclusive, mantido a determinação de que os limites para despesas de pessoal dos entes federativos seriam definidos por lei complementar. Enquanto essa lei não fosse promulgada, valeria a regra constante do art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa que os entes federados não poderiam despender com pessoal mais do que 65% (sessenta e cinco por cento) de suas respectivas receitas correntes.

A primeira Lei Complementar que disciplinou o assunto, na forma do art. 169/CF, foi a LC nº 82, de 1995, conhecida como Lei Camata. Com sua promulgação foram dados passos importantes rumo ao controle das finanças públicas e do endividamento da União, dos Estados e dos Municípios. Fixou um teto de, no máximo, 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida para gastos com pessoal ativo e inativo.

A LC nº 82/1995 também prescreveu regras a serem seguidas caso as despesas excedam os limites estabelecidos, vedando reajustes ou adequações de remuneração até que a situação se regularizasse.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, foram introduzidas profundas mudanças constitucionais na administração pública, ampliando o controle das despesas e finanças públicas, em especial com pessoal ativo e inativo. Antes da Emenda não havia

sanção específica para o descumprimento dos dispositivos, o que favorecia a sua desobediência.²¹

Com as alterações, foram previstas as medidas que deverão ser adotadas caso sejam ultrapassados os limites fixados na lei complementar, como a suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos entes que não observassem os limites, a redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis e a perda de cargo de servidores estáveis.

A Lei Camata teve vigência de, aproximadamente, 4 (quatro) anos, sendo revogada pela Lei Complementar nº 96 de 1999, conhecida como Lei Camata II. As principais mudanças foram a redução do limite do global de despesas de pessoal da União para 50% (cinquenta por cento) de suas receitas líquidas, sendo mantido 60% (sessenta por cento) para Estados e Municípios, e a definição mais precisa dos conceitos e a imposição de sanções amplas, em especial as introduzidas pela EC nº 19, de 1998.

A Lei Camata I não tinha instrumentos que tornassem efetivos os seus limites. A Lei Camata II contou com mecanismos de *enforcement*, como a suspensão dos repasses federais e estaduais e a vedação à concessão de garantia da União e à contratação de operação de crédito, que permitiram pela primeira vez uma regra fiscal coordenada para todos os entes da Federação²². Essa foi a principal característica da LC nº 96/1999.

A vigência Lei Camata II foi de, aproximadamente, 1 (um) ano, sendo revogada pela Lei Complementar nº 101 de 2000, que caracterizou um importante marco regulatório fiscal no Brasil.

É válido destacar que, ao lado do projeto da LRF, tramitou também, conjuntamente, o projeto que deu origem à Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que tipifica crimes contra a gestão fiscal, evidenciando-se a constituição de um sistema de responsabilização fiscal em nosso ordenamento jurídico.

A LRF é aplicável a todos os entes da federação, entendidos como todas as pessoas jurídicas de Direito Público Interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), compreendidos como o Poder Executivo, Legislativo (com a inclusão do Tribunal de Contas), o Judiciário, o Ministério Público e as administrações diretas e indiretas, inclusive fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

²¹ CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. A lei de responsabilidade fiscal: trajetória e desafios contemporâneos. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). Responsabilidade Fiscal: Análise da Lei Complementar nº 101/2000. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 130.

²² DIAS, Fernando Álvares Correia. O controle institucional das despesas com pessoal. Textos para Discussão, Brasília, n. 54, 2009, p. 5.

Os limites de gastos com pessoal para Estados e Municípios, disciplinados pela LC nº 101/2000, foram baseados em controles já existentes anteriormente. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal promoveu uma adequação a estes limites, estabelecendo prazos para ajustes e penalidades ao gestor público que viesse a descumprir esses limites.

Posteriormente, ela foi alterada pela LC nº 131 de 2009, que introduziu dispositivos para determinar a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos.

Em 2018, a LC nº 164, acrescentou os parágrafos quinto e sexto ao art. 23 da LRF. Essa norma trouxe mudanças com relação às sanções cabíveis aos municípios em relação ao cumprimento dos limites com gastos de pessoal previstos na LRF.

Recentemente sofreu alterações com a LC nº 173/2020, para o enfrentamento da Pandemia da COVID-19 e com a LC nº 178/2021, com a criação do Programa de acompanhamento e transparência fiscal e o Plano de promoção do equilíbrio fiscal.

Desse modo, percebe-se que, apesar de receber diversas influências e da pressão existente no mercado externo, a legislação do Brasil foi elaborada para atender as necessidades e peculiaridades da nossa sociedade, sendo fundamental a implantação de uma nova cultura na gestão pública, baseada na responsabilidade fiscal e no bom uso dos recursos públicos.

2.3 Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

O objetivo principal da LRF está delimitado em seu artigo 1º, *caput*, quando este define que suas normas são voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. No mesmo artigo, em seu parágrafo 1º, consta a definição do que se entende por responsabilidade na gestão fiscal:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A LC nº 101/2000 visou consolidar o regime de gestão fiscal responsável, com a efetivação de medidas legais que determinam a atuação da Administração Pública. Ela contém limites, estabelece controle e oferece elementos delimitadores dos gastos públicos, bem como trata sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetivação. Carlos Valder do

Nascimento definiu a LRF como um código de conduta gerencial que deve ser observado na condução da coisa pública.²³

A LRF exige uma nova concepção de Estado, o Estado responsável, que responda por suas ações e satisfaça adequadamente os compromissos assumidos.

Egon Bockmann Moreira entende como Estado responsável “na acepção mais ampla, compreendendo não somente a necessidade de indenizar os danos causados ao patrimônio imediato dos particulares, mas especialmente a imperiosidade de respeitar o acervo patrimonial público (patrimônio mediato dos cidadãos)”.²⁴

Tendo a responsabilidade na gestão fiscal como foco, alguns parâmetros são importantes para que seus objetivos sejam atingidos. Deve-se destacar o planejamento, a transparência, prevenção de riscos e correção de desvios, o equilíbrio das contas públicas, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e, finalmente, a fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.

O planejamento presente na LRF é oriundo da Constituição Federal, uma vez que ela destaca a importância das leis orçamentárias. Além de reforçar o papel das três leis orçamentárias como instrumento de planejamento dos gastos públicos, a LC nº 101/2000 aproxima as atividades de programação e execução dos gastos públicos ao estabelecer metas fiscais e dispor sobre mecanismos para o seu acompanhamento periódico.

A LC nº 101/00 exige um aperfeiçoamento do processo de planejamento na gestão dos recursos públicos, no qual a elaboração e execução do orçamento têm seus papéis fundamentais. O Planejamento oferecerá suporte técnico à gestão fiscal e através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), a administração encontra condições efetivas de programar a execução orçamentária e atuar no alcance de objetivos e metas prioritárias.²⁵

Visando promover o acesso e a participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização de despesas públicas, a LRF deu destaque à transparência, sendo destinada uma seção própria na lei com este objetivo (Seção I do Capítulo IX).

²³ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1º à 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 45.

²⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da transparência e a responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 140.

²⁵ SILVA, Brígida Renê Gomes da. Pilares da lei de responsabilidade fiscal: repercussões no estado de Alagoas. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste). – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012, p. 57.

No capítulo denominado de “Da Transparência, Controle e Fiscalização”, na Seção “Da Transparência da gestão fiscal” (artigos 48 e 49) ressaltam-se, como mecanismos de transparência contidos na lei, o incentivo à participação popular na discussão e na elaboração das peças orçamentárias, inclusive com a realização de audiências públicas; a ampla divulgação por diversos mecanismos, dos relatórios, pareceres e demais documentos da gestão fiscal; a disponibilidade e publicidade das contas dos administradores durante todo o exercício e a emissão de diversos relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária. Neste capítulo é nítida a essencialidade do Princípio da Transparência à responsabilidade fiscal.

É válido destacar que a “ampla divulgação” acima referida deve transcender o veículo “Diário Oficial”, uma vez que a maior parte da população não lê esse veículo, pois se trata de uma leitura oficial e profissional. Por isso, é preciso que haja uma divulgação através de meios de comunicação com acesso popular.

O texto legal também trata, em seu art. 48, *caput*, que é obrigatória a divulgação de versões simplificadas dos documentos. Ou seja, além da divulgação de forma técnica, que permite a análise dos dados e das informações por pessoas especializadas, também é necessária a divulgação simplificada, que se destina à população em geral.

A transparência é essencial para o fortalecimento do processo de gestão dos recursos públicos, trata-se de um instrumento indispensável no combate à corrupção. Por isso, os recursos públicos devem ser geridos com o máximo de transparência. As leis que regem as finanças públicas devem ser publicadas e divulgadas de maneira clara e precisa, possibilitando o acesso da sociedade às informações referentes à administração da coisa pública.

No que concerne à prevenção de riscos e à correção de desvios, deve-se identificar os fatos que possam impactar os resultados fiscais estabelecidos para o período, assim é possível manter a estabilidade e o equilíbrio nas contas públicas. Com o intuito de atingir essa finalidade, a LRF introduziu ferramentas específicas.

O anexo de riscos fiscais, que deverá fazer parte da lei de diretrizes orçamentárias, demonstrará a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. O projeto de lei orçamentária anual conterà a reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, tais como despesas decorrentes de decisões judiciais que determinam um pagamento ou exoneram uma receita.

No art. 9º da LRF estão definidos os institutos da compensação e da limitação de empenho, que são exemplos de mecanismos para a prevenção de riscos em situações que possam causar o desequilíbrio financeiro nas contas públicas. Outros exemplos encontram-se nos artigos 22 e 23, são eles a fixação de limites para as despesas com pessoal e as medidas para a sua recondução aos parâmetros esperados.

O equilíbrio nas contas públicas é o parâmetro que representa a maneira que o Estado pode dispor de recursos necessários e suficientes à realização da sua atividade. É considerada a “regra de ouro” da Lei de Responsabilidade Fiscal.²⁶

A concretização do planejamento orçamentário ocorre com a fixação de metas de resultado entre receitas e despesas. Nessa perspectiva, conforme o art. 4º, parágrafo 1º da LRF, temos o anexo de metas fiscais. Ele integra a lei de diretrizes orçamentárias, onde são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício que se referirem e para os dois seguintes.

A LRF, em seu art. 9º, parágrafo 4º, também determina que o cumprimento das metas deve ser periodicamente avaliado pelo Poder Executivo e demonstrado em audiência pública, o que retrata ainda mais a importância dada pela LRF à transparência. Já o atingimento dessas metas será fiscalizado pelo Poder Legislativo, com ou sem o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, de acordo com o art. 59, I da LRF.

As despesas com pessoal, tema central deste trabalho, foram condicionadas a outros requisitos além dos determinados pela Constituição Federal em seus artigos 37 e 169. Sua realização passa a exigir uma estimativa de impacto orçamentário e a comprovação de que seu gasto não afetará as metas de resultados fiscais, bem como a demonstração da sua adequação à lei orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias, além de outras determinações que serão tratadas posteriormente.

A lei em comento tem suas normas direcionadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Vale ressaltar, que dentro desses entes federativos, a lei é destinada ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo, aos Tribunais de Contas, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Além das respectivas Administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

²⁶ ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 21.

Apesar de ter objetivos bem definidos e de apontar os parâmetros necessários para sua concretização, a LC nº 101/2000 enfrentou algumas dificuldades preliminares na sua implementação.

Pode-se mencionar a questão dos limites impostos ao Poder Judiciário, definido em 6% (seis por cento) para os gastos com pessoal. Esse percentual foi alvo de críticas, pois as despesas com pessoal representam a parcela mais significativa dos gastos totais do Judiciário (com elevadas despesas com inativos). Enquanto que os investimentos e outras despesas de custeio representam percentuais relativamente modestos em comparação com as despesas de pessoal.²⁷

Para Regis Fernandes de Oliveira, ao fixar limites de despesas com pessoal para os Tribunais de Contas e o Ministério Público, o legislador não se atentou ao fato de que esses órgãos têm gastos quase exclusivamente com pessoal. Uma vez que os prédios em que funcionam não pertencem a eles, integram o patrimônio público e são geridos pelo Executivo, não fazem reformas e não têm grandes despesas com veículos, o que pesa nos gastos desses órgãos é o referente aos gastos com pessoal, por isso deveriam ter tido tratamento diferenciado, não sendo submetidos às mesmas normas impostas ao Executivo.²⁸

As administrações públicas, principalmente das cidades mais remotas, encontraram dificuldades para o cumprimento da lei, uma vez que não havia pessoal com capacitação técnica para realizar os relatórios exigidos, além da ausência de condições materiais para cumpri-los na periodicidade estipulada. Esses municípios tiveram que passar por um oneroso período de adaptação.²⁹

Para André Ramos Tavares:

A LRF, por pretender ser uma lei nacional, parece ter ignorado particularidades e especificidades de diversas regiões e comarcas brasileiras. Faltou um tratamento diferenciado para as situações diferenciadas, certamente por entender o legislador que a vontade constitucional exigiria uma postura rígida pela lei, sem exceções ou ressalvas. Isto, contudo, num Estado federal e democrático, não pode ser aceito.³⁰

Da mesma forma entendeu Ives Gandra da Silva Martins, para ele esta é a maior das críticas à LC nº 101/2000:

²⁷ CONTI, José Maurício. A autonomia financeira do poder judiciário. São Paulo: Blucher, 2019, p. 204.

²⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Aspectos constitucionais da lei de responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 277.

²⁹ SILVA, Daiane Rodrigues da; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, jul./dez., 2010, p. 159.

³⁰ TAVARES, André Ramos. Responsabilidade fiscal: novos parâmetros para o poder público. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 36, out./dez. 2001, p. 275.

É que representa modelo único, elaborado tanto para a menor, quanto para a maior das entidades federativas, o que vale dizer, toma o mesmo parâmetro para limitação de despesas, independente das realidades múltiplas das pessoas jurídicas da Federação.³¹

Para o autor, também faltou à lei um regime jurídico de transição, pois esta teve vigência e eficácia imediata para todos os orçamentos em andamento no ano de 2000. Com isso, acarretou sérios problemas de adaptação às administrações públicas.³²

Devido essa ausência de regime jurídico de transição, alguns órgãos ficaram em situação extremamente difícil e outros em situação muito confortável. Ocorreu o chamado “efeito-farol”, isto é, para alguns órgãos os limites foram tão altos que, em vez de restringir, serviram como referencial para a expansão das despesas.³³

Essas não foram as únicas dificuldades enfrentadas pela LC nº 101/2000, foram apontadas diversas inconstitucionalidades, tanto no processo legislativo (inconstitucionalidade formal), quanto em seu conteúdo (inconstitucionalidade material).

2.4 Inconstitucionalidades da Lei Complementar nº 101/2000

Doutrinadores apontaram a ocorrência de diversas inconstitucionalidades na LRF, indicando tanto vícios formais, quanto materiais. O segundo tipo será tratado posteriormente neste trabalho. Agora trataremos sobre a inconstitucionalidade formal.

A LC nº 101/2000 teve origem com o Projeto de Lei Complementar nº 18 de 1999, que teve início na Câmara dos Deputados. Após o texto ser aprovado na Câmara, ele foi encaminhado para o Senado Federal, passando a ser identificado como Projeto de Lei Complementar nº 4 de 2000.

No Senado Federal, foi alterada a redação do *caput* do art. 20, que continham a seguinte prescrição: “A repartição dos limites globais do artigo anterior, caso não seja fixada na lei de diretrizes orçamentárias, não poderá exceder os seguintes percentuais”.³⁴ Com a alteração, houve o desmembramento do *caput*, sendo acrescentado o parágrafo 6º ao artigo 20,

³¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os fundamentos constitucionais da lei de responsabilidade fiscal nº 101/2000. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 168.

³² Ibid., p. 169.

³³ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Dez anos da lei de responsabilidade fiscal: avanços e percalços. Revista Controle – Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 8, n. 1, jun. 2010, p. 14.

³⁴ BRASIL. Projeto de lei complementar nº 18 de 1999. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154>>. Acesso em 03 mar. 2020.

onde era determinado que “Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no *caput*, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente”.

A Constituição Federal determina, em seu art. 65, parágrafo único, que sendo emendado o projeto de lei, este deve retornar à casa iniciadora. O que não foi feito no caso em questão. Após a emenda realizada no Senado Federal, a redação foi apresentada à sanção da Presidência da República.

A justificativa do Senado Federal para não remeter o Projeto emendado à Câmara foi a de que a emenda não alterava o sentido do artigo, pois se limitava a modificar a sua redação, por supostas incorreções de linguagem, o que, segundo o Regimento Comum Congresso Nacional, não ensejaria reexame.³⁵

Ocorre que o Presidente da República vetou o parágrafo 6º do art. 20, justamente o objeto da emenda do Senado Federal.

Para alguns juristas, como Celso Ribeiro Bastos³⁶, não ocorreu apenas um deslocamento de palavras, como justificou o Senado. A alteração teria possibilitado que o Presidente da República realizasse o veto parcial, removendo o parágrafo 6º da redação do art. 20. O que não seria possível se o trecho estivesse no *caput* do artigo, como determinava a redação original do projeto de lei.

Com isso, da regra de que a Lei Complementar apenas se aplicaria na falta de regulamentação pela Lei Orçamentária, passou-se, com a mudança promovida pelo Senado e com o veto presidencial, à regra oposta. Transformou-se em diretriz geral o que era a exceção. A autonomia estadual para a feitura de sua lei de diretrizes orçamentárias, com isto, alterou-se para simples exceção, a aplicação dos limites específicos contemplados pela lei de eventual passou a ser absoluta.³⁷

Apesar das alegações de inconstitucionalidade formal na Lei de Responsabilidade Fiscal, com a ocorrência de vício no processo legislativo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento a ADI 2.238-5/DF, entendeu que as alterações introduzidas pelo Senado não importaram alteração do sentido da proposição legislativa.³⁸

Como dito anteriormente, além da inconstitucionalidade formal acima delimitada, também foram apontadas inconstitucionalidades materiais na LC nº 101/2000. Essas

³⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Lei de responsabilidade fiscal. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 33, out/dez. 2000, p. 288.

³⁶ Ibid., p. 289.

³⁷ Ibid., p. 294.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo semanal de jurisprudência nº 948. Data de Divulgação: 28 ago. 2019. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo948.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

inconstitucionalidades resultaram em 8 (oito) ações perante o STF. O Ministro Alexandre de Moraes herdou a relatoria das sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns nº 2238, 2250, 2261, 2256, 2324, 2241 e 2365) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 24. Nos próximos capítulos daremos atenção a ADI 2.238-5/DF, analisando as supostas inconstitucionalidades materiais dos artigos da LRF relativos às despesas com pessoal.

3 DESPESAS PÚBLICAS COM PESSOAL NA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

3.1 Conceito de Despesa Pública

Antes de tratar sobre as despesas públicas com pessoal, é necessário definir o que é despesa pública.

Para Carlos Valder do Nascimento:

A expressão despesa pública decorre do fato de ser ela decorrente das receitas despendidas pelo Poder Público a fim de manter a regularidade da prestação de serviços públicos a seu cargo. Constitui a dotação consignada no orçamento sob a forma de autorização legislativa devidamente quantificada, cujos valores correspondentes devem ser gastos segundo as ações governamentais de planejamento e classificados em conformidade com as funções desenvolvidas pelo Estado.³⁹

Para Tathiane Piscitelli, também é possível conceituar despesas públicas como a aplicação específica de dinheiro público, e não como o somatório de todas as despesas (como um conjunto), visando ao custeio da estrutura estatal e, assim, ao cumprimento de necessidades públicas.⁴⁰

Portanto, podemos definir despesa pública como um conjunto de gastos do ente federativo, que tem como objetivo promover a realização de necessidades públicas. Para que sejam realizadas despesas públicas é necessário que haja receita, sendo o nível da receita do ente público determinante na qualidade e alcance da realização das necessidades.

A despesa pública, independentemente do seu objeto, deverá ser realizada com autorização legal (leis orçamentárias). Para que sejam realizadas despesas, deve haver orçamento prévio (sem orçamento não há despesa). Como afirma Gabriel Ivo, sem as despesas a Administração Pública nega sua própria existência, uma vez que não prestará serviços, não atendendo, assim, às necessidades públicas.⁴¹

Geralmente, a autorização legal ocorre na Lei Orçamentária Anual, mas caso uma despesa não esteja prevista no orçamento ou esteja prevista de forma insuficiente, é possível realizar a abertura de crédito adicional.

³⁹ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Despesas públicas: conceito e classificação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Tratado de direito financeiro. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 72.

⁴⁰ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro. São Paulo: Método, 2018, p. 105.

⁴¹ IVO, Gabriel. O processo de formação da lei orçamentária anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade da lei orçamentária. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros Editores, v. 34, 2001, p. 171.

As despesas podem ser classificadas de acordo com a sua periodicidade, o motivo do dispêndio e da competência para realizar a despesa. A classificação legal que decorre do art. 12 da Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com a periodicidade, as despesas podem ser ordinárias e extraordinárias. As despesas ordinárias são aquelas que se sustentam com recursos que podem renovar-se a cada orçamento. Já as extraordinárias atendem a questões momentâneas, ou seja, de caráter esporádico.

Por muito tempo o orçamento foi considerado como peça meramente autorizativa, não sendo a Administração pública obrigada a realizar as despesas ali previstas. Com o passar dos anos esse entendimento foi alterado, sendo o orçamento (ou pelo menos parte dele) considerado impositivo. Como assevera Gabriel Ivo: “Não é uma opção do Administrador cumprir ou não a lei orçamentária”.⁴²

Exemplos do orçamento impositivo estão presentes na Constituição Federal, como em seu art. 212, onde determina que União deve aplicar anualmente em educação pelo menos 18% (dezoito por cento) de toda sua receita de impostos. Os demais entes federados têm que aplicar nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) sobre a mesma base de cálculo, acrescida das transferências obrigatórias que forem recebidas.

O art. 166, § 9º prevê as emendas individuais, determinando que 0,6 % (seis décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto será destinado à saúde; o parágrafo 12 dispõe sobre as emendas das bancadas parlamentares. O art. 198 determinou um percentual mínimo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde pelos entes da federação.

Em relação à classificação das despesas públicas, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964, elas podem ser correntes e de capital. As despesas correntes resultam da manutenção das atividades próprias do ente, como o custeio da estrutura administrativa. São despesas que não geram aumento no patrimônio do ente, apenas contribuem para sua continuidade. Desse modo, não há uma contrapartida econômica ou patrimonial, a despesa é realizada visando à manutenção de uma estrutura já formada e estabelecida.⁴³

Nesse tipo de despesas encontram-se as despesas de custeio (pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) e as de transferências

⁴² Id. Direito tributário e orçamento público. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). Direito tributário - homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 886.

⁴³ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro. São Paulo: Método, 2018, p. 109 et seq.

correntes (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas).⁴⁴

As despesas de capital são aquelas cujo resultado será o aumento do patrimônio público e da capacidade produtiva como um todo. Essas despesas não asseguram a manutenção de uma estrutura já existente, elas incrementam positivamente essa estrutura. O objetivo é gastar para ter como contrapartida o aumento do patrimônio.⁴⁵

Elas comportam os investimentos (obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), as inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e as transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílio para inversões financeiras e outras contribuições).⁴⁶

Finalmente, as despesas são classificadas de acordo com a competência, podendo ser federais, estaduais e municipais, conforme o ente responsável por sua implementação.

3.2 Conceito de Despesas com Pessoal para a LRF. Análise do artigo 18

Como já foi dito anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem como finalidade a gestão fiscal responsável. No entanto, para que seja atingida é necessário que outros dois objetivos sejam alcançados antes.

O primeiro objetivo é impedir que os entes políticos realizem despesas maiores do que permitem as suas disponibilidades orçamentárias; o segundo é que renunciem a receitas a que fazem jus, em prejuízo do equilíbrio das contas públicas. Para que esse equilíbrio seja alcançado é de extrema importância o controle de gastos com pessoal.⁴⁷

As despesas com pessoal são motivos de constantes preocupações por partes dos governos e da sociedade, pois representam parcela significativa nos orçamentos públicos.⁴⁸

⁴⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 277.

⁴⁵ Ibid, p. 278.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1º à 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 141.

⁴⁸ COSTA, Juliana Almeida; SILVA, Wesley Soares. Lei de responsabilidade fiscal: observância dos limites de gastos com pessoal no poder executivo dos estados da região nordeste de 2013 a 2015, período de Início da recessão econômica brasileira. Revista Controle – Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 14, n. 2, dez. 2016, p. 330.

Nesse sentido, deve-se salientar que a contratação e a manutenção de pessoal (com a consequente geração de despesas) são essenciais para que o ente realize as políticas públicas necessárias à sociedade. Para exemplificar, podemos citar políticas públicas relativas à saúde e a educação, uma vez que é impossível obter educação e saúde de qualidade sem a contratação de pessoal qualificado.

Dentre as despesas públicas em geral, a LRF considerou as despesas de pessoal como um dos aspectos mais relevantes dos gastos estatais, sendo o tema tratado com detalhamento e rigor, definindo e impondo limites para esses gastos às três esferas federativas. Isso ocorreu porque os limites de gastos com pessoal e endividamento são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas. A imposição de limites específicos para os gastos com pessoal está ligada ao fato de ser este o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período. Os gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir, em especial, em infraestrutura.⁴⁹

Outro ponto que torna o controle das despesas com pessoal indispensável é que essas despesas tendem a se manterem constantes ou crescentes, enquanto que a trajetória das receitas é afetada pelo ciclo econômico, destacando ainda mais a importância de limitar esses gastos.⁵⁰

As normas relativas às despesas com pessoal, previstas na Lei Complementar nº 101, dão cumprimento aos dispositivos da Constituição Federal de 1988, especialmente ao art. 169, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98. Na LRF, essas normas encontram-se no Capítulo IV da lei, especificamente nos artigos 18 a 23.

Em seu art. 18, a LC nº 101/00 determinou que no conceito de despesas total com pessoal encontram-se abrangidos os gastos com servidores públicos em atividades, sejam eles ocupantes de cargo, função ou emprego, sem qualquer distinção quanto à natureza do vínculo, permanente ou transitório, estatutário ou celetista, seja ele civil ou militar; inativos, abrangendo o aposentado, o servidor em disponibilidade e o militar reformado; pensionistas; mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder.

⁴⁹ ROGERS, Pablo; SENA, Ludiany Barbosa. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 4, n. 8, jul./dez. 2007, p. 102.

⁵⁰ GADELHA, Sérgio Ricardo de B. Análise dos impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo *probit* aplicado a dados em painel. Revista Brasileira de Economia de Empresas, v. 11, n. 1, 2011, p. 68.

Conforme comentado anteriormente, a LRF gerou diversas controvérsias, muitas delas são referentes aos artigos que tratam sobre as despesas com pessoal. Uma dessas controvérsias surgiu diante da discordância por parte da doutrina em relação à inclusão dos inativos e pensionistas no conceito de despesas com pessoal.

Para Regis Fernandes de Oliveira, por exemplo, a lei extrapolou da Constituição da República, ao incluir os inativos, que não haviam sido inseridos pela Constituição. Afirma, ainda, que eles não podem ser considerados para os limites de gastos com pessoal, pois não estão a serviço do Poder Público.⁵¹

De modo semelhante, parte da doutrina é contrária à inclusão dos pensionistas no cômputo de gastos com pessoal, aduzindo pela inconstitucionalidade por abuso do poder normativo complementar do artigo 18 da LRF.⁵²

Também estão incluídos nesses gastos: os vencimentos, que são a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei; as vantagens fixas e variáveis de qualquer natureza; os subsídios, incluídos na CF/88 pela EC nº 19/98, são a forma de retribuição pecuniária para determinadas categorias de agentes públicos; os proventos de aposentadoria, reformas e pensões, entende-se que são os proventos pagos ao servidor aposentado e ao militar reformado ou a pensão paga ao dependente do servidor falecido, com recursos provenientes dos cofres públicos do próprio ente da Federação, sem contribuição por parte do servidor; além dos adicionais, as gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, de forma repetitiva, uma vez que já havia sido mencionada às “vantagens, fixas e variáveis”.

Estão incluídos os encargos sociais, que são os recolhimentos que se obriga o Poder Público em decorrência de sua condição de empregador, tais como os relativos ao Fundo PIS-Pasep e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e, por fim, as contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, corresponde aos recolhimentos feitos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pelo Poder Público, na qualidade de empregador, para fins de financiamento da seguridade social, com relação aos servidores filiados ao regime geral da seguridade social na forma do art. 40, § 13 da CF, introduzido pela EC nº 20/98, já para os servidores filiados ao regime contributivo instituído com base no art. 40, caput, as contribuições são recolhidas à entidade previdenciária de cada nível de governo (ambas estão incluídas no conceito de despesa total com pessoal).

⁵¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 473.

⁵² OLIVEIRA, Ronaldo Ribeiro de; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e Distrito Federal. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 71, n. 4, 2020, p. 761.

A redação do parágrafo 1º do art. 18 determina a contabilização como “outras despesas de pessoal” dos valores relativos aos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. Não é novidade que a Administração Pública, de todos os níveis, utiliza contratos de fornecimento de mão de obra para o exercício de funções públicas em substituição ao preenchimento dos cargos e empregos públicos mediante concurso público, como é exigido pela Constituição Federal em seu art. 37, II.

Após a EC nº 19/98 o uso desse tipo de contrato se intensificou como forma de atender as necessidades da Administração Pública. Uma vez que as despesas com os contratos de fornecimento de mão de obra oneram outro item do orçamento, procurou-se dessa forma burlar o previsto no art. 169/CF. Ou seja, os contratos de fornecimento de mão de obra também eram uma forma de desviar dos limites de despesa com pessoal e das consequências, em caso de excesso, previstas na norma constitucional.

Com a LC nº 101/00 esse tipo de despesa passou a integrar o item “outras despesas de pessoal” e também ficou reduzida a possibilidade de celebração de contratos dessa natureza para o exercício de atividades próprias do servidor público se, com isso, for ultrapassado o limite de despesa com pessoal estabelecido no art. 19 da Lei Complementar.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro critica a redação do § 1º do art. 18 da LRF. Para a doutrinadora, o trecho “praticamente está admitindo a possibilidade de contratos de terceirização de mão de obra, ao estabelecer que os valores correspondentes a eles sejam contabilizados como *outras despesas de pessoal*” (grifo do autor). Afirma, ainda, que a redação foi extremamente infeliz e exige interpretação consentânea com outras disposições do ordenamento jurídico, em especial da Constituição.⁵³

A alegação da autora se fundamenta no fato de que nosso ordenamento jurídico apenas autoriza que a Administração Pública utilize a terceirização sob a forma de locação de serviço (com base no art. 37, XXI/CF).

Segundo Luciano Ferraz, é possível a “terceirização de atividade”, e não a “terceirização de mão de obra”. Essas atividades devem ser atividades-meio, as quais, não são consideradas como típicas do órgão ou da entidade administrativa, podem ser contratadas com terceiros (terceirizadas).⁵⁴

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 à 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 187.

⁵⁴ FERRAZ, Luciano. A terceirização na administração pública depois das decisões do STF. Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-31/interesse-publico-terceirizacao-administracao-publica-depois-decisoes-stf>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

Nessa modalidade o objeto do contrato é a prestação de uma atividade, por determinada empresa, sem vínculo de subordinação entre os empregados e o tomador de serviço (no caso, o Ente Federativo).

O Decreto nº 9.507/2018 determinou o que não pode ser objeto de terceirização na Administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Determinando a vedação da execução indireta dos serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle (atividades-fim); que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias (atividades estratégicas); que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção (atividade-fim); que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (atividades meio, porém com superposição do plano de cargos e salários, configurando “terceirização de mão de obra”).

Ademais, os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios das mencionadas atividades (atividades-meio) poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado, assim como não poderão ser terceirizados os mesmos serviços quando relativos à fiscalização e relacionados ao exercício do poder de polícia.

Marcus Abraham, ao tratar do assunto defendeu que apenas gastos com terceirização relacionados às atividades-fim de órgão ou ente estatal devem ser enquadrados nos limites de gastos com pessoal fixados pela LRF:

Assim, nosso entendimento é que esta despesa – relativa aos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos – deve se enquadrar em um subitem da despesa de pessoal e deve ser considerada para fins de inclusão no limite de gastos com pessoal previsto na LRF, desde que se refira, exclusiva e especificamente, aos contratos de terceirização para a substituição de servidores ou de empregados públicos integrantes das categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou ente, e não para todo e qualquer contrato de terceirização de mão de obra (independentemente da legalidade ou validade destes contratos). Isso porque há outros contratos de terceirização, que normalmente não se relacionam às atividades-fim do órgão ou ente estatal, mas, sim, a certas atividades-meio, tais como a conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes etc., e que, por isso, não são objeto da norma e não se enquadram nos respectivos limites fixados pela LRF.⁵⁵

⁵⁵ ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 169.

Como assevera Di Pietro, são incluídas no limite de despesas com pessoal as despesas com terceirização feitas com o intuito de colocar pessoal de empresas terceirizadas para exercer atribuições próprias de servidores, especialmente quando estes estão organizados em carreiras ou existem cargos, empregos ou funções específicas criados em lei. Conclui que esse tipo de terceirização, além de infringir as normas constitucionais sobre o ingresso no serviço público, ainda é uma forma de burlar o limite de despesa previsto no art. 169 da CF.⁵⁶

O parágrafo 1º foi alvo da ADI 2.238-5/DF, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Os Requerentes argumentaram que a inclusão do numerário na rubrica “Outras Despesas de Pessoal” atentaria contra o princípio do concurso público insculpido no inciso II do art. 37 da Constituição da República, ao passo que também daria margem à burla ao regime de licitações, tendo em vista a ressalva há casos especificados na legislação presente no inciso XXI do mesmo artigo constitucional: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”.⁵⁷

No julgamento da Medida Cautelar, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, indeferiu a liminar, com o entendimento que não havia inconstitucionalidade no referido parágrafo. Subscrevo o voto do Ministro Relator originário Ilmar Galvão:

Ocorre que a terceirização da mão-de-obra, prática já corriqueira na Administração, poderá vir a ser largamente utilizada na substituição de pessoal, pelo Poder Público, com o fito de ladear o limite de gasto com pessoal.

A providência legal, de finalidade contábil, tem ainda o mérito de por um dique à contratação indiscriminada de prestadores de serviço, valorizando o servidor público e o concurso.

Não há inconstitucionalidade a registrar.⁵⁸

O Ministro Alexandre de Moraes herdou do Ministro Ilmar Galvão a relatoria da ADI 2.238-5/DF. No início do julgamento definitivo, ocorrido em agosto de 2019, o Ministro Relator, ao votar pela improcedência do ADI nesse ponto, aduziu que a discussão trazida pelos autores era sobre a terceirização, não sobre a lei de responsabilidade fiscal. Sendo incabível, naquele momento, a discussão sobre a constitucionalidade ou não da terceirização de mão de obra.

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 760.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.238-5/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 24 jun. 2020. p. 312 et seq. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 05 maio 2020.

⁵⁸ Ibid, p. 313.

O Plenário do STF, seguindo o voto do Relator, por unanimidade, não vislumbrou inconstitucionalidade no art. 18, caput e parágrafo 1º, do ato normativo. Manteve o entendimento de que o parágrafo 1º pretende impedir eventuais fraudes, determinando que sejam contabilizados como despesa de pessoal os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, não podendo o Administrador utilizar a terceirização com o intuito de evitar o teto de gastos com o funcionalismo.⁵⁹

A partir do exposto, chega-se à conclusão que com a inadmissibilidade do contrato de fornecimento de mão de obra, o § 1º do art. 18 da LRF deve ser entendido no sentido de que, havendo celebração do contrato (independentemente de sua legalidade), a despesa correspondente será levada em consideração nas despesas com pessoal. Como não raras vezes acontece, o legislador não se preocupou com a licitude ou ilicitude do tratado na norma diante de outros dispositivos legais e constitucionais, preocupou-se apenas com os fins da Lei. O dispositivo tratado tem como objetivo tornar ineficazes certas práticas em que o gestor público utilizava mecanismos alternativos para fugir do cumprimento dos limites de pessoal fixados pela lei.

Para que se tenha um controle das despesas com pessoal, é necessário delimitar um período de apuração da despesa. Isso foi definido pelo parágrafo 2º do art. 18, sendo considerado um ano, compreendendo o mês em referência e os onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. O art. 18, § 3º prevê que para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (teto remuneratório).

3.3 O art. 20 e as controvérsias em relação a sua Constitucionalidade

Dentre tantos artigos polêmicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 20 é um dos mais criticados pela doutrina. Sendo, inclusive, objeto de ações declaratórias de inconstitucionalidade.

Após as polêmicas envolvendo seu processo legislativo e o veto presidencial, já tratadas nesse trabalho, essa passou a ser a redação do art. 20:

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

⁵⁹ Ibid.

I - na esfera federal:

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

II - na esfera estadual:

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

III - na esfera municipal:

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

§ 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.

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

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

No entanto, o referido dispositivo legal não está cercado apenas de questões envolvendo sua constitucionalidade formal, também existem supostas inconstitucionalidades materiais, como veremos adiante.

3.3.1 Violação ao princípio federativo e da separação de poderes

A LRF trouxe diversas inovações no campo das finanças públicas. Como vem sendo debatido neste trabalho e considerando a abrangência da Lei Complementar, que atinge todos os entes da Federação, seus respectivos Poderes, órgãos, administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, existem diversas discussões acerca da constitucionalidade de algumas das suas previsões.

Dentre esses pontos questionados, aparecem com mais frequência na doutrina os referentes à eventual violação ao princípio federativo e ao princípio da separação de poderes. Antes de tratar sobre as supostas violações, cabe delinear alguns pontos sobre esses princípios de forma breve.

O Estado Federal tem uma estrutura invulnerável. Uma vez adotada, o Poder Constituinte originário cria mecanismos para que essa forma de Estado não possa ser suprimida. A participação dos entes federados na vontade geral do Estado é uma importante característica de um Estado Federal.

Além disso, os Estados-membros podem se auto-organizar por intermédio de seu próprio Poder Constituinte (derivado), que deverá obedecer aos parâmetros delineados pelo Poder Constituinte Originário.

Já o princípio da separação de poderes, é visto pela doutrina como um dos mais relevantes princípios fundamentais da Federação. Sua alta relevância foi expressamente reconhecida pelo constituinte originário, que além de assegurar a harmonia e independência entre os Poderes no art. 2º do texto constitucional, relacionou a separação dos poderes como uma das cláusulas pétreas expressas (art. 60, § 4º, III da CF), não se admitindo sequer a deliberação sobre proposta de emenda constitucional tendente a abolir tal preceito fundamental.⁶⁰

Não são poucas as opiniões no sentido de que alguns artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal feriram o pacto federativo e o princípio da separação de poderes. Entre os dispositivos apontados encontram-se os artigos 4º, § 2º, II, 9º, § 3º, 11, parágrafo único, 20, 35 e 51. Para este trabalho, a análise do art. 20 apresenta maior relevância.

⁶⁰ ARABI, Abhner Youssif Mota; Gomes, Marcus Lívio. Separação de poderes e a lei de responsabilidade fiscal: a jurisprudência do supremo tribunal federal e uma análise conciliatória entre princípios constitucionais. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). Responsabilidade Fiscal: Análise da Lei Complementar nº 101/2000. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 16 et seq.

Para sua compreensão, deve-se lembrar de que o art. 19 da LRF, ao regulamentar o art. 169 da CF, estabeleceu limites globais de gastos com pessoal para cada ente da federação, como se verifica na transcrição abaixo:

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

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

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

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

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

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

Um ponto debatido, principalmente nas ações diretas de inconstitucionalidade, é o que somente o art. 19 estaria de acordo com a Constituição, uma vez que o art. 169, *caput* da CF estabelece que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Assim, alega-se que os limites deveriam se restringir apenas aos entes da federação, não atingindo os seus respectivos órgãos e poderes.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que quando o art. 20 prefixou montantes percentuais máximos correspondentes às despesas de pessoal do Legislativo, Judiciário, Executivo e, destacadamente, o Ministério Público da União e dos Estados, além do

Legislativo e Executivo dos Municípios, violou de maneira “grosseiramente inconstitucional” a autonomia destas últimas pessoas, uma vez que não havia qualquer previsão constitucional autorizadora.⁶¹

Para José Augusto Moreira de Carvalho, seria possível entender que o estabelecimento de limites percentuais para os poderes de cada ente federado representaria intromissão em questões particulares desses entes, mas isso somente aconteceria em uma primeira análise. Para ele, a intromissão ocorreria se a lei dispusesse limites diferenciados para cada ente. O que não ocorre, uma vez que no art. 20 da LC nº 101/2000 existe um padrão de limites para todos os entes.⁶²

Para o autor, também não merece prosperar outro argumento utilizado nas ADIns, quando se alega que houve violação ao art. 60, § 4, I da CF, que proíbe a abolição da forma federativa de Estado. Ele argumenta que o fato de uma lei lançar reflexos sobre a forma federativa de Estado não implica afirmar que essa repercussão tenderá à extinção da federação. Não ocorre violação, pelo contrário, o art. 20 estaria afirmando a forma federativa, uma vez que assegura a separação de poderes no âmbito dos entes federados.⁶³

Merecem transcrição as palavras de Agostinho do Nascimento Netto:

Vale dizer, não pode prosperar, ao argumento de que atentatório à independência dos Poderes, a desatenção a limites, e não somente numéricos, na geração de despesas sem cuidados fundamentais. A preservação da saúde das finanças públicas é valor democrático e republicano de alta significação, merecendo chancela e proteção constitucional de mais elevada intensidade.⁶⁴

As previsões da LRF são aplicáveis a todas as esferas de governo de todos os entes federativos, os objetivos definidos pela lei devem ser sempre buscados, de forma que suas disposições estejam de acordo com a separação e independência dos Poderes, o que foi feito no art. 20. A definição um teto de gastos particularizado pela LRF não foi uma intromissão na autonomia financeira dos entes subnacionais, pelo contrário, fez com que a observância dos limites se tornasse mais eficaz, uma vez que há divisão das responsabilidades.

3.3.2 A importância das leis orçamentárias na lei de responsabilidade fiscal

⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 274.

⁶² CARVALHO, José Augusto Moreira de. A lei de responsabilidade fiscal sob a ótica dos princípios federativo e da separação de poderes. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 74, maio/jun. 2007, p. 81.

⁶³ Ibid., p. 82.

⁶⁴ NASCIMENTO NETTO, Agostinho do. Quinze anos da lei de responsabilidade fiscal: desafios e perspectivas (ADI 2238). In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). Responsabilidade Fiscal: Análise da Lei Complementar nº 101/2000. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 48.

A gestão dos bens públicos deve ser eficiente, para isso é necessário que as ações estatais sejam planejadas estrategicamente para potencializar o uso do erário. A Constituição Federal apresenta três diplomas normativos essenciais para esse planejamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, todas de competência privativa do Poder Executivo.

Apesar da competência privativa, o Poder Executivo não pode utilizá-la da maneira que lhe for conveniente, uma vez que existem parâmetros para a elaboração das leis orçamentárias. Como os demais Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública têm autonomia administrativa e financeira, eles possuem legitimidade para planejar as suas ações e consigná-las na respectiva lei orçamentária. Após o encaminhamento ao Poder Executivo, este, após realizar ajustes que se fizerem necessários, encaminhará para apreciação do Poder Legislativo.

O PPA está genericamente previsto no artigo 165, inciso I, da Constituição e detalhado no parágrafo 1º desse mesmo dispositivo. De acordo com o texto constitucional, o PPA terá por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Essa norma terá vigência de quatro anos e, nos termos do artigo 165, parágrafo 4º, da Constituição, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no texto constitucional deverão ser elaborados em consonância com o PPA.

A LDO está, inicialmente, prevista no inciso II do art. 165/CF. De acordo com a redação do parágrafo 2º do mesmo artigo, a LDO terá por função principal estabelecer as metas e prioridades da administração pelo período de um ano. No estabelecimento de tais metas e prioridades, a LDO irá dispor acerca da realização das despesas de capital também para o exercício financeiro subsequente. Isso permite afirmar que estamos diante de uma norma que visa a dar concretude ao PPA.

Pelo exposto, pode-se dizer que o PPA define as grandes metas e prioridades da administração por um período maior de tempo. Já a LDO, cuja vigência será apenas de um ano, deve garantir a concretização do PPA e conferir às metas ali fixadas a possibilidade de uma realização mais imediata (no próximo exercício).⁶⁵

⁶⁵ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro. São Paulo: Método, 2018, p. 64.

No entanto, as funções da LDO não se limitam à concretização do PPA. Conforme também dispõe o parágrafo 2º do referido artigo constitucional, a lei irá orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Além das funções previstas na Constituição, a LDO tem seus objetivos e características dispostos no artigo 4º da LRF. São eles: o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho, nos casos de haver a necessidade de reduzir despesas ou em virtude do excesso de endividamento, ou por conta do não atingimento das metas de resultado fixadas na LDO; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A terceira lei orçamentária, a LOA, é a mais concreta de todas, uma vez que dispõe, quase que exclusivamente, acerca das receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte. A referida concretude se manifesta no próprio texto constitucional, que determina, no artigo 165, parágrafo 8º, que a lei não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Essa exclusividade contempla duas exceções, sendo permitido conter dispositivos que tratem sobre autorização para abertura de crédito suplementar e realização de operações de crédito.

O parágrafo 5º do referido artigo da LRF determina que os investimentos contidos na LOA devem estar de acordo com as disposições do PPA, de modo que não poderá haver dotação que ultrapasse um exercício financeiro, sem que haja previsão no PPA ou sem lei que autorize a inclusão.

Como se pode perceber pelo exposto, a LC nº 101/2000 valorizou as peças orçamentárias como instrumento de planejamento público, que é essencial para obter o equilíbrio na gestão fiscal. O estabelecimento de limites de despesas com pessoal foi medida de grande importância para que o objetivo da LRF fosse alcançado. No entanto, sabe-se que estabelecer regras em federações com o grau de descentralização da brasileira é difícil, especialmente quando se refere à autonomia dos entes federados.

A LC nº 101/2000 inovou em relação às Leis Camata I e II e causou polêmica ao fixar, em seu art. 20, limites específicos de despesas com pessoal por Poder, tomando por base a Receita Corrente Líquida. O citado artigo, além de ser objeto na ADI 2.238-5, foi questionado nas ADIns 2.241-5, 2.256-3 e 2.262-0.

Como dito anteriormente, os requerentes da ADI 2.238-5/DF apontaram a inconstitucionalidade formal da LRF ocorrida quando o texto original da lei foi emendado no Senado Federal, sendo desmembrado um trecho do *caput*, que determinava que os limites fixados na lei só fossem aplicados caso a lei de diretrizes orçamentária não apresentasse conteúdo diferente, e transformado em um novo parágrafo. Parágrafo este que foi vetado pelo Presidente da República. A ADI 2.238-5 foi julgada improcedente nesse ponto.

Para Marcos Antônio Rios da Nóbrega, com o veto presidencial e uma leitura apressada do art. 20, ele é inconstitucional, pois fere a autonomia dos entes federados, não permitindo que eles disponham na forma considerada apropriada, sobre os limites de despesas de pessoal para os Poderes.⁶⁶

Assevera também que:

Ora, numa interpretação principiológica e considerando que o princípio do planejamento representa um dos pilares básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não poderíamos, sob hipótese alguma, interpretar o dispositivo retirando da Lei de Diretrizes Orçamentárias o condão de ser um instrumento de harmonização do planejamento entre os Poderes integrantes de um determinado ente federado.⁶⁷

Ele conclui que fazendo uso de uma abordagem principiológica na visão de gestão fiscal responsável estabelecida pela LRF, o planejamento assume o papel de princípio fundamental para os entes públicos, sendo possível, com base no parágrafo 5º do art. 20 da referida lei, estipular por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias percentuais de despesas com pessoal diferentes dos estabelecidos no art. 20, desde que respeitados os limites globais dispostos no art. 19.⁶⁸

Maria Sylvia Zanella Di Pietro considerou lamentável a oposição de veto a esse dispositivo. Em suas palavras: “A Lei de Responsabilidade Fiscal coloca os entes da Federação em verdadeira camisa de força, ferindo-lhes a autonomia para definir as suas metas e prioridades por intermédio da lei de diretrizes orçamentárias”.⁶⁹

Para que fossem definidos os limites indicados na LRF foi feita uma média apurada dos exercícios financeiros anteriores à publicação da lei. Desse modo, os limites retrataram a situação vigente naquela época.⁷⁰

Por isso, deve-se levar em consideração que o interesse público é variável, que as necessidades públicas sofrem alterações e a depender da situação que o ente federativo se

⁶⁶ NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. A lei de responsabilidade fiscal e os limites de despesas de pessoal: a função da lei de diretrizes orçamentárias. In: ROCHA, Valdir de Oliveira, (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 229.

⁶⁷ Ibid., p. 232.

⁶⁸ Ibid. p. 234.

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 à 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 202.

⁷⁰ Ibid.

encontra, os gastos com pessoal podem variar, havendo um deslocamento de um setor para outro de acordo com as prioridades e metas definidas por cada ente.

Com o propósito de amenizar essas desigualdades regionais existentes no âmbito das entidades subnacionais e atender de forma mais eficiente o interesse público, pode-se defender que os limites de que cuida o art. 20 da LC nº 101/2000 poderiam ser estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, o que proporciona também uma maior autonomia aos entes federados para definir seus próprios limites.

Todavia, deve-se questionar se isso realmente atenderia ao princípio da separação de poderes e à própria estabilidade da Federação, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias é de iniciativa do Poder Executivo.

Ainda destacando a importância dada pela LC nº 101/00 à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a própria LRF, em seu art. 4º determina que a LDO atenda ao disposto no parágrafo 2º do art. 165 da CF. Com a fixação de limites e sua repartição entre Poderes e órgãos, a autonomia para determinação das metas e prioridades ficará limitada em função dos percentuais estabelecidos na LRF.

Com o parágrafo 6º do art. 20 seria possível, sem desprezitar o limite global definido no art. 19, existir certa margem de flexibilidade para cada ente da Federação distribuir os percentuais em consonância com as metas e prioridades definidas na LDO.

Encerrando as controvérsias existentes ao redor do dispositivo tratado, o Plenário do STF, no julgamento da ADI 2.238-5/DF, por maioria, reputou constitucional o art. 20 da LRF. Entendendo, desse modo, que a LRF é uma lei nacional que vale para todos os Poderes no âmbito dos três entes federativos.⁷¹

Para a Suprema Corte, a definição de um teto de gastos particularizado, conforme os respectivos poderes ou órgãos afetados, não representou uma intromissão nos centros de autonomia financeira dos entes subnacionais, nem em relação aos Poderes de Estado e órgãos autônomos. Ao contrário, consagrou o necessário equacionamento das exigências constitucionais definidas nos artigos 167, X e 169, da CF, e no art. 38 do ADCT.⁷²

Finalmente, trataremos sobre o art. 23 da LRF. O referido artigo gerou polêmica ao prever a possibilidade de redução dos vencimentos dos servidores públicos quando ultrapassado o limite de gastos com pessoal, sendo também objeto da ADI 2.238-5/DF.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo semanal de jurisprudência nº 948. Data de Divulgação: 28 ago. 2019. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo948.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

⁷² Ibid.

4 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 23 A PARTIR DA ADI 2.238-5/DF

4.1 Medidas legais para a Recondução ao Limite de Despesas com Pessoal

Os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal estão divididos em três. São eles: o limite máximo, que é variável de acordo com o ente e/ou Poder ou órgão – definido pelos artigos 19 e 20; o limite prudencial, que corresponde a 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo; e o limite pré-prudencial ou de alerta, que corresponde a 90% (noventa por cento) do limite máximo.⁷³

O ente federativo, Poder ou órgão que estiver com as despesas de pessoal extrapolando o limite pré-prudencial, de acordo com o art. 59, §1º, II da LRF, será alertado pelo Tribunal de Contas competente. Esse alerta é importante para que, na apuração da conduta faltosa, o administrador tenha sua responsabilidade agravada.⁷⁴

Quando o limite de despesas com pessoal do ente, Poder ou órgão estiver além do limite prudencial, mas ainda estiver abaixo do limite máximo, ele fica automaticamente submetido às restrições do art. 22 da LRF, estando impedido de aumentar suas despesas, sendo vedada a concessão de vantagens, o aumento de remuneração de seus servidores, a criação e o provimento de cargo, emprego ou função, além da alteração da estrutura de carreira com aumento de despesa e a contratação de horas extras.

Por fim, se for extrapolado o limite máximo fixado para as despesas de pessoal, incide a regra do art. 23 da LRF, que preceitua, *in verbis*:

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

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

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

[...] (Grifo nosso)

O art. 23 teve a constitucionalidade de seu parágrafo 1º, parte final, e do parágrafo 2º questionada na ADI 2238-5/DF. Os referidos parágrafos foram suspensos pelo STF na votação da medida cautelar, que foi ratificada posteriormente. Os autores da ADI

⁷³ FERRAZ, Luciano. Lei de Responsabilidade Fiscal e Medidas para a Redução das Despesas de Pessoal: Perspectiva de Respeito aos Direitos dos Funcionários Públicos Estáveis. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 201.

⁷⁴ Ibid.

argumentaram que a parte final do 1º parágrafo (“quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”) e o 2º parágrafo integralmente (“É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária”), estariam contrariando o inciso XIV do art. 37 da Constituição Federal, que assegura a irredutibilidade dos vencimentos e subsídios dos servidores públicos, sejam eles ocupantes de cargos comissionados ou efetivos.⁷⁵

Argumentaram também que a contradição havia se estendido ao art. 169, § 3º da CF, uma vez que este prevê que a redução dos gastos de pessoal deve ocorrer por meio da extinção de cargos. Não podendo, o legislador, por meio de lei complementar, determinar que a redução dos gastos ocorra por meio da redução dos vencimentos.⁷⁶

O *caput* do art. 23 faz remissão aos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, sendo necessária uma leitura conjugada de ambos os dispositivos para uma melhor compreensão. Por isso, é válido transcrevê-lo:

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.

§ 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. (grifo nosso)

A Constituição Federal, em seu art. 169, §§ 3º e 4º, apenas havia determinado a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores (estáveis e não estáveis), com a

⁷⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 24 jun. 2020, p. 41. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁷⁶ Ibid.

consequente extinção do cargo, emprego ou função atingido (§ 6º). A possibilidade de redução dos vencimentos foi determinada apenas na LRF.

O art. 169, § 3º, II da Carta Magna determina a exoneração dos servidores não estáveis. Esses servidores são compreendidos, de acordo com o art. 33 da Emenda Constitucional nº 19/88, como aqueles que trabalhavam no serviço público antes do advento da Constituição e que não foram alcançados pelo disposto no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, isto é aqueles que ingressaram, sem concurso público, depois de 05 de Outubro de 1983.

O parágrafo 4º, do art. 169 da CF determina outra medida que deverá ser tomada se as anteriores não forem suficientes: a exoneração dos servidores estáveis. O servidor que perder o cargo dessa maneira receberá uma indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço prestado.

A Lei nº 9.801 de 1999 regulamentou o citado parágrafo 4º, do art. 169 da CF, disciplinando essa forma de exoneração. A Lei exige que o ato normativo do Chefe do Poder especifique qual será a redução da despesa e qual o número de servidores que serão alcançados pelo ato, bem como os órgãos em que se encontram. Também deve indicar qual o critério geral impessoal a ser adotado para identificar os servidores atingidos. Desse modo, evitam-se discriminações pessoais entre servidores em idêntica situação jurídica, uma vez que isso seria inconstitucional por violar o Princípio da Impessoalidade da Administração Pública (art. 37/CF).

Além disso, o ato deve especificar o prazo para pagamento das indenizações devidas e os critérios orçamentários destinados a tal objetivo, conforme determinado pelo art. 2º, § 1º, I a IV da Lei nº 9.801/1999. Os parágrafos 2º e 3º contêm alternativas de critério geral impessoal para identificação dos servidores. A Administração Pública pode adotar o que consiste no menor tempo de serviço público; ou na maior remuneração; ou também na menor idade. Também pode haver combinação desses critérios com o de menor número de dependentes, para fins de classificação.

Tratando-se da exoneração de servidor estável que desenvolva atividade exclusiva de Estado (definida em lei), será admitida somente quando a exoneração de servidores dos demais cargos do órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenha alcançado, no mínimo, 30% (trinta por cento) desses cargos. Cada ato poderá reduzir em, no

máximo, 30% (trinta por cento) o número de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado.⁷⁷

Esses critérios são objeto de escolha por parte da Administração, que, em cada caso, deverá atender à situação específica desenhada no serviço público, tal como, por exemplo, excesso de quadro, ou existência de funções mais suscetíveis de serem reduzidas, ou ainda serviços passíveis de supressão. Seja como for, os cargos vagos em decorrência dessas exonerações terão que ser declarados extintos e a Administração Pública não poderá criar outros cargos e empregos com funções iguais ou assemelhadas no prazo de quatro anos.⁷⁸

Como demonstrado, a LRF previu medidas diversas das prescritas na Carta Magna, sendo objeto da ADI 2.238-5/DF. Essas medidas e sua constitucionalidade serão tratadas de forma detalhada adiante, mas, antes, é necessário ponderar que a LRF deu tratamento restritivo às despesas com pessoal, prevendo penalidades pelo descumprimento dos limites globais e setoriais por ela estabelecidos.

4.2 Consequências da não recondução no prazo estabelecido na LC nº 101/2000 e suas exceções

Os parágrafos 3º e 4º, do art. 23 preveem as consequências que o ente sofrerá caso não seja alcançada a redução necessária em dois quadrimestres. 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 Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

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

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

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

[...]

⁷⁷ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 818.

⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 965.

Esse dispositivo ultrapassou o estabelecido no art. 169, § 2º da CF, que apenas previu como sanção a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não obtiverem os limites fixados em lei complementar.

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.

Conforme o art. 23, § 3º da LRF, acima transcrito, os entes públicos não poderão, enquanto perdurar o excesso de despesas com pessoal, receber transferências voluntárias.

As transferências voluntárias são os recursos financeiros que são encaminhados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios ou dos Estados para os Municípios, podendo ser decorrente de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares que tenha como finalidade a realização de obras, serviços, programas ou atividades de interesse comum.⁷⁹

De acordo com o art. 25 da LRF, transferência voluntária consiste na “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Portanto, tais repasses não decorrem de normas cogentes, se originam da vontade dos entes federativos para a realização de uma atividade em colaboração mútua, tendo em vista fins comuns.

Na vedação do art. 23, § 4º da LRF não se incluem as transferências obrigatórias previstas na Constituição Federal (arts. 157 a 162). São transferências cujo titular da arrecadação não é necessariamente o titular do tributo. Ao ente responsável pela arrecadação pertence à titularidade para permanecer com a maior parte dos valores arrecadados ou para repassá-los aos demais entes federativos. Não é permitida a retenção do produto arrecadado. O ente também não pode deixar de repassar às outras unidades federadas, com exceção ao previsto no art. 167, § 4º da CF.⁸⁰

O parágrafo 3º, nos incisos II e III também veda a obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente e a contratação de operações de crédito.

O inciso IV, do art. 29 da LRF define concessão de garantias como o “compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou

⁷⁹ ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 49.

⁸⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 132.

entidade a ele vinculada”. Por exemplo, se um Município ou uma autarquia assume uma dívida e o Estado ou o Município, em relação à autarquia, se obriga a satisfazer o débito, concede a garantia de honrar o pagamento.⁸¹

De acordo com o art. 29, inciso III da LRF entende-se por operação de crédito:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações semelhantes, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

As medidas previstas nos incisos II e III do art. 23 da LC nº 101/00, para Maria Sylvia Zanella, não encontram fundamento na Constituição, não só porque impõem restrições não previstas na Carta Magna, como porque interferem com a autonomia financeira dos Estados e Municípios, invadindo matéria de competência do Senado, prevista no art. 52, VII, VIII e IX da CF.⁸²

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Para a autora, a inconstitucionalidade é ainda mais grave quando se trata do art. 23, § 4º da LRF, ao determinar que as restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre no último ano de mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20. Com isso, o recebimento de transferências voluntárias, a obtenção de garantia e a contratação de operação de crédito são suspensas independentemente de estar ou não dentro dos limites definidos pelo Senado com base na Constituição Federal (art. 52, VII, VIII e IX).⁸³

Apesar do rigor apresentando na lei de responsabilidade fiscal em relação às sanções que o ente sofrerá caso não cumpra o limite determinado para as despesas com pessoal, a própria LRF trouxe exceções à aplicação de seu art. 23. Embora essas exceções não tenham

⁸¹ Ibid., p. 494.

⁸² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 à 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 211.

⁸³ Ibid., p. 212.

sido objeto da ADI 2238-5/DF, não poderiam deixar de ser tratadas no presente trabalho em razão da corrente crise vivida pelo Brasil.

A primeira dessas exceções encontra-se prevista no próprio art. 23, em seu parágrafo 5º, tratando sobre os municípios que tiverem queda da receita real superior a 10% (dez por cento). Outra exceção está determinada no art. 65, aplicada na ocorrência de calamidade pública, tendo esse artigo passado por alterações recentes (LC nº 173, de 2020), devido a Pandemia da COVID-19.

4.2.1 Limites de gastos dos municípios: alterações promovidas pela LC nº 164/2018

A Lei Complementar nº 164 de 2018 inclui dois parágrafos ao art. 23 da LRF, contendo exceções ao parágrafo 3º.

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

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e
II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

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

Para uma melhor compreensão dessa alteração, é necessário tratar sobre a situação financeira dos municípios brasileiros. Para isso, deve-se demonstrar o histórico da competência tributária dos Municípios.

Os Municípios foram contemplados pela primeira vez com tributos próprios na Constituição de 1934, que foi baseada na Constituição alemã de Weimar e adotava rígida distribuição de competências entre a União, os Estados e os Municípios. A Carta Magna de 1937 trouxe poucas alterações tributárias, sendo mantida a distribuição de competências nas três esferas políticas. No entanto, os Municípios continuavam preteridos e sem condições de garantir suas atribuições.⁸⁴

A quarta Constituição da República, promulgada em 1946, realizou algumas alterações quanto à distribuição dos tributos, sem modificar o modo como as competências

⁸⁴ BROLIANI, Jozélia Nogueira. Responsabilidade na Gestão Fiscal Reflexões Pontuais da Lei Complementar nº 101/2000 no Contexto dos Estados-Membros. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, abr./jun. 2004, p. 131.

eram partilhadas entre União, Estados e Municípios, estes últimos continuaram com receita insuficiente para suprir com suas obrigações constitucionais.⁸⁵

A Emenda Constitucional nº 18 de 1965 instituiu ampla Reforma Tributária, mas a União continuou concentrando a maior parcela dos tributos. Restou aos Municípios o Imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) e o Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), além das Taxas e Contribuição de Melhoria.⁸⁶

Pelo exposto, percebe-se que a busca dos municípios brasileiros por autonomia financeira do poder central é histórica. No entanto, ela apenas começou a ser percebida com o processo de redemocratização do país, após a ditadura militar, com a promulgação da Constituição de 1988. A partir daí, os municípios foram considerados, de forma definitiva, entes federados e autônomos, sendo possível obter maior participação na distribuição dos recursos arrecadados.⁸⁷

A nossa Lei Maior estabeleceu os recursos que competem aos municípios, sendo eles derivados de duas fontes, a receita tributária própria e a derivada (proveniente de transferências). Em relação às receitas próprias, competem aos municípios os seguintes tributos: IPTU (art. 156, I da CF), ISS (art. 156, III da CF), já citados anteriormente, e o Imposto sobre a transmissão de bens móveis – ITBI (art. 156, II da CF), além das taxas e contribuições.

Quanto às receitas tributárias decorrentes de transferências, a Constituição determinou que os Municípios devem receber receitas provenientes da União e do Estado (transferências obrigatórias). A União deverá repassar aos municípios: 100% (cem por cento) da arrecadação do Imposto de Renda (IR) incidente na fonte sobre os rendimentos pagos, a qualquer título pelos municípios, suas autarquias e fundações que instituïrem e mantiverem (art. 158, I da CF); 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), ou 100% (cem por cento) quando o município for responsável pela arrecadação e fiscalização (art. 153, § 4º, III da CF); cota no rateio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 159, I da CF); e, 70% (setenta por cento) do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidentes sobre o ouro (art. 153, § 5º, II da CF).

O Estado deverá repassar aos municípios o equivalente a 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA (art. 158, III da CF) e 25%

⁸⁵ Ibid., p. 132.

⁸⁶ Ibid., p. 134.

⁸⁷ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; FILHO, José Emílio dos Santos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de responsabilidade fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, maio./jun. 2015, p. 740.

(vinte e cinco por cento) do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços – ICMS (art. 158, IV da CF).

Após a Carta Magna de 1988, o Brasil se tornou um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento no que se refere à distribuição de recursos tributários e de poder político. Porém, apesar da descentralização financeira, Estados e Municípios continuam pressionando o governo federal por mais ações financiadas por tributos federais.⁸⁸

As transferências intergovernamentais revelam um importante recurso, especialmente aos entes que possuem reduzida carga arrecadatória. Conseguindo, assim, minimizar as diferenças regionais existentes.⁸⁹

A LRF, com suas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, não poderia deixar de tratar sobre as transferências de verbas realizadas entre os entes, estabelecendo diversos mecanismos de controle, impondo, inclusive, sanções que impedem o recebimento de transferências voluntárias.

Como dito anteriormente, a Lei Complementar nº 164 de 2018 acrescentou os parágrafos quinto e sexto ao art. 23 da LRF, contendo exceções à regra prevista no parágrafo terceiro, trazendo mudanças com relação às sanções cabíveis aos municípios em relação ao cumprimento dos limites com gastos de pessoal previstos na LRF. Qual o impacto da introdução dessas normas à Lei de Responsabilidade Fiscal?

A LC nº 164/2018 modificou o alcance das sanções para os municípios que não respeitarem o limite individualizado para gastos com pessoal, em determinadas circunstâncias condicionais. No entanto, os municípios que ultrapassarem o limite da despesa total com pessoal de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, permanecerão tendo que arcar com as sanções estabelecidas na LRF.

Os novos critérios impostos pela LC nº 164/2018 vieram garantir justiça aos municípios que sofrerem com queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação com o correspondente quadrimestre do exercício anterior, por circunstâncias alheias (art. 23, § 5º, incisos I e II da LRF). Entretanto, permaneceu a necessidade de observar o limite geral. Deste modo, a despesa total com pessoal do município, verificada no quadrimestre, não pode ultrapassar o limite geral de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.⁹⁰

⁸⁸ SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003, p. 346.

⁸⁹ MARTINS, Urá Lobato. Limite de gastos municipais e responsabilidade fiscal: novos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar n. 164/2018. Revista da AGU, Brasília, v. 19, n. 01, jan./mar. 2020, p. 311.

⁹⁰ Ibid., p. 320.

Isto é, se o Município ultrapassar o limite individualizado de 54% (cinquenta e quatro por cento), mas respeitar o limite máximo geral de 60% (sessenta por cento) será cabível a incidência do benefício contido no art. 23, § 5º da LRF, caso tenha ocorrido queda de receita real superior a 10% (dez por cento) comparado ao quadrimestre do exercício financeiro anterior, causada pela diminuição de transferências do Fundo de Participação dos Municípios decorrentes de concessão de benefícios pela União, bem como pela diminuição de receitas de royalties e participações especiais. Sendo assim, no caso especificado não incidirá as restrições contidas no art. 23, § 3 da LRF.

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

Para Kiyoshi Harada, a alteração ocorreu apenas por conveniência política, “para agradar e adocicar os prefeitos que arruinaram as finanças das cidades que governam”.⁹¹

Para Urá Martins, às alterações legislativas que ocorreram na LRF devem ser entendidas como uma regra que considera condições conjunturais que afetam o gasto público municipal, uma regra de equidade. Para ela, compreender de forma contrária, significaria ignorar todo o avanço acerca do conceito de planejamento orçamentário.⁹²

As alterações não causaram um enfraquecimento da fiscalização em relação aos municípios. Na verdade, ocorreu um avanço no sentido de considerar que grande parte da receita municipal não é decorrente apenas das receitas tributárias próprias. Portanto, os impactos orçamentários que resultem de eventos externos não devem deixar de ser considerados.

4.2.2 A pandemia da COVID-19 e a suspensão dos prazos para a recondução ao limite

A outra exceção encontra-se no art. 65 da LRF, que considera a calamidade pública como circunstância excepcional que possibilita o afastamento temporário de algumas de suas

⁹¹ HARADA, Kiyoshi. Desrespeito ao limite de despesas de pessoal e aumento da carga tributária. Gen Jurídico, São Paulo, 22 mar. 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/03/22/desrespeito-ao-limite-de-despesas-de-pessoal-e-aumento-da-carga-tributaria/>>. Acesso em: 02 set. 2020.

⁹² MARTINS, Urá Lobato, op. cit., p. 320.

exigências, especialmente as limitações para os gastos e endividamento. Para isso, não basta que seja decretado pelo Poder Executivo, deve ser formalmente reconhecido pela respectiva Casa Legislativa.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9^o.

§ 1^o Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8^o desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

§ 2^o O disposto no § 1^o deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020)

§ 3^o No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1^o deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar n^o 173, de 2020). (Grifos nossos)

Esse reconhecimento formal pelo Poder Legislativo do ato ou demanda do Poder Executivo de decretação de estado de calamidade pública ocorre devido ao Princípio da

Democracia Fiscal, pelo qual os representantes do povo são chamados para permitir a adoção de um regime de exceção na aplicação das normas gerais e regulares constantes na LRF.⁹³

A pandemia causada pela COVID-19 é imprevisível e tem implicações incalculáveis e gravíssimas para a saúde e economia pública, impossibilitando aos gestores a execução orçamentária como havia sido programada. O cumprimento de algumas regras da LC nº 101/00, que apenas devem ser obrigatórias em tempos de normalidade, tornou-se irreal.

Por conseguinte, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, mantendo seus efeitos até 31 de Dezembro de 2020.⁹⁴

Diante dessa situação, o art. 65 da LRF autoriza a suspensão da contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (arts. 23 e 70) e dos limites do endividamento (art. 31) e as demais disposições previstas nestes artigos, além de dispensar o atingimento das metas de resultados fiscais e da utilização do mecanismo da limitação de empenho (art. 9º).

Além disso, o Plenário do STF, com relatoria do ministro Alexandre de Moraes, nos autos da ADI 6.357, concedeu interpretação conforme à Constituição nos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF. Em sua decisão, o ministro relator destacou que a interpretação da LRF conforme a Constituição não se aplica apenas à União, mas alcança todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.⁹⁵

Deve-se destacar que os decretos das Casas Legislativas não concedem ao Poder Executivo plena liberdade para gastar desenfreadamente. O dispêndio público deve ser compatível com o enfrentamento da situação de calamidade decretada. O gestor precisa atuar com equilíbrio, inclusive contingenciando despesas de áreas que não se mostrem essenciais no período.⁹⁶

⁹³ ABRAHAM, Marcus. Coronavírus e a lei de responsabilidade fiscal. Gen Jurídico, 23 Mar. 2020. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 01 set. 2020.

⁹⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 6 de 2020. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/decretolegislativo-6-20-marco-2020-789861-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 set. 2020.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 13 maio 2020. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>>. Acesso em: 01 set. 2020.

⁹⁶ LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. Decretação de calamidade pública em decorrência da pandemia de covid-19 e a lei de responsabilidade fiscal. Migalhas, 23 abr. 2020. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/depeso/325201/decretacao-de-calamidade-publica-em-decorrencia-da-pandemia-de-covid-19-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 02 set. 2020.

Caso o ente público não se encaixe em alguma das exceções acima previstas e não tiver retornado ao limite de despesas com pessoal previsto no art. 20/LRF com a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis, para que não sofra as consequências determinadas pelos parágrafos 3º e 4º do art. 23, a LC nº 101/00 previu a possibilidade de redução dos vencimentos dos servidores públicos como alternativa a perda do cargo pelo servidor estável, sendo objeto da ADI 2.238-5/DF, como veremos em seguida.

4.3 A Irredutibilidade dos Vencimentos e o julgamento da ADI 2.238-5/DF

Os parágrafos 3º e 4º do art. 23 da LRF, foram objeto da ADI 2.238-5/DF, que teve seu julgamento concluído no dia 24 de Junho de 2020, após vinte anos de sua propositura.

Por maioria de votos, o Plenário do STF declarou inconstitucional qualquer interpretação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que permita a redução de vencimentos de servidores públicos para a adequação de despesas com pessoal.⁹⁷

Redução de vencimentos de servidores para adequação de gastos com pessoal é inconstitucional

Na sessão desta quarta-feira, o Plenário concluiu o julgamento da ação em que o PCdoB, o PT e o PSB questionavam dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal que permitia a redução.

[...]

Votos

O julgamento teve início em fevereiro de 2019 e foi suspenso em agosto, para aguardar o voto do ministro Celso de Mello. Na ocasião, não foi alcançada a maioria necessária à declaração de inconstitucionalidade das regras questionadas.

O relator, ministro Alexandre de Moraes, votou pela improcedência da ação, por entender possível a redução da jornada e do salário. Seguiram seu voto os ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes. O presidente do STF, ministro Dias Toffoli, propôs um voto médio, no sentido de que a medida só poderia ser aplicada depois de adotadas outras medidas previstas na Constituição Federal, como a redução de cargos comissionados, e atingiria primeiramente servidores não estáveis.

O ministro Edson Fachin abriu a divergência, por entender que não cabe flexibilizar o mandamento constitucional da irredutibilidade de salários para gerar alternativas menos onerosas ao Estado.

A ministra Rosa Weber e os ministros Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, e Marco Aurélio votaram no mesmo sentido. A ministra Cármen Lúcia acompanhou em parte a divergência, ao entender que é possível reduzir a jornada de trabalho, mas não o vencimento do servidor.

Conclusão

Na sessão de hoje, o decano, ministro Celso de Mello, se alinhou à corrente aberta pelo ministro Edson Fachin no sentido da violação ao princípio da irredutibilidade dos salários prevista na Constituição.

Com o voto do ministro, a Corte confirmou decisão liminar deferida na ação e declarou a inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 23 da Lei de

⁹⁷ Redução de vencimentos de servidores para adequação de gastos com pessoal é inconstitucional. Portal do STF, Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446218&ori=1>>. Acesso em: 30 set. 2020.

Responsabilidade Fiscal e de parte do parágrafo 1º do mesmo artigo, de modo a obstar interpretação de que é possível reduzir os vencimentos de função ou de cargo provido.
[...].⁹⁸ (Grifos do autor)

Como dito anteriormente, o Ministro Relator Alexandre de Moraes julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade improcedente no tocante ao art. 23, §§ 1º e 2º da LRF. No entanto, antes de tratar de maneira mais detalhada sobre o voto do Relator, é necessário tecer algumas considerações acerca dos Princípios da Estabilidade do servidor público e da Irredutibilidade dos Vencimentos, que foram os pontos centrais da discussão.

A garantia da irredutibilidade dos vencimentos era, no regime anterior, prerrogativa exclusiva dos magistrados e membros dos Tribunais de Contas. Apesar dessa garantia subsistir nos dias atuais, ao lado da vitaliciedade e da inamovibilidade – arts. 93, incisos I a III e 73, § 3º da CF -, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XV, estendeu a mesma garantia aos servidores públicos em geral, sejam eles sujeitos ao regime estatutário ou regidos pela legislação trabalhista.⁹⁹ Após decisão do STF, a referida garantia foi estendida a cargos em comissão e funções gratificadas.¹⁰⁰

Nos termos do art. 37, XV da CF: “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis”. Além de prever a irredutibilidade dos vencimentos, o art. 37, XV da CF trouxe algumas ressalvas quanto a sua aplicação, demonstrando que a irredutibilidade não é absoluta. Porém, essas ressalvas não se limitam às previstas no citado artigo, também existem as resultantes do entendimento pacificado na doutrina e jurisprudência.

As duas primeiras ressalvas previstas constitucionalmente encontram-se nos incisos XI e XIV do próprio art. 37. Sendo seguidas pelo art. 39, § 4º, art. 150, II e art. 153, III e § 2º, I.

A proteção contra a redução dos vencimentos está limitada à redução direta, atingindo lei ou qualquer outro ato que pretenda atribuir ao cargo ou à função importância inferior à que já estava fixada ou fora contratada anteriormente. Tratando-se da redução indireta, os Tribunais já se pacificaram no sentido de que ela não está abrangida pela garantia da irredutibilidade dos vencimentos. Assim sendo, não ocorre violação à garantia quando o

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 811.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial: RE 378.932-PE. Relator: Ministro Carlos Britto, Brasília, 30 set. 2003. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2104830>>. Acesso em: 14 jul. de 2020.

vencimento não acompanha, no mesmo ritmo, o índice inflacionário. O mesmo ocorre quando o vencimento nominal sofre redução em virtude da incidência de impostos.¹⁰¹

No mesmo sentido pontuou Celso Ribeiro Bastos. Para ele, se o Princípio da Irredutibilidade dos Vencimentos fosse considerado absoluto, a dedução da contribuição para fins previdenciários seria inviável, assim como o imposto de renda. A irredutibilidade não pode ser considerada absoluta, como toda norma constitucional, ela deve ser analisada sistematicamente e, além disso, dentro do contexto histórico.¹⁰²

A aplicação do art. 150, II da CF, que veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”, também não é uma violação à regra da irredutibilidade dos vencimentos.¹⁰³

Não estão incluídas, também, na garantia da irredutibilidade, as verbas indenizatórias, os adicionais e as gratificações, uma vez que são decorrentes da prestação especial do serviço, por força de circunstâncias específicas e, muitas vezes, de caráter transitório.¹⁰⁴

Com a previsão do art. 23 da LRF, em seus parágrafos 1º e 2º, somada a crise financeira enfrentada por diversos Estados e Municípios, que piorou devido a Pandemia da COVID-19, passou-se a questionar a aplicação da irredutibilidade dos vencimentos no atual contexto do país.

Na doutrina, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰⁵ e Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰⁶, ainda defendem a aplicação da irredutibilidade dos vencimentos, mesmo no contexto do art. 23/LRF. Para Hely Lopes Meirelles, atualizado por José Emanuel Burle Filho, a irredutibilidade deve ser respeitada e preservada mesmo pelo poder constituinte derivado.¹⁰⁷

Nas palavras de Ana Teresa Sandoval, a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos “é cuidada como princípio ou garantia inerentes ao servidor, pertencente ao Ramo do Direito Administrativo e que constitui preceito constitucional que ampara

¹⁰¹ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 1050 et seq.

¹⁰² BASTOS, Celso Ribeiro. Significado constitucional da irredutibilidade dos vencimentos. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 28, jul./set. 1999, p. 155 et seq.

¹⁰³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 717.

¹⁰⁴ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 811.

¹⁰⁵ DI PIETRO, op. cit., p. 761.

¹⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 276.

¹⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 630.

garantias fundamentais e cláusulas pétreas, tais como o princípio da dignidade humana, o direito adquirido”.¹⁰⁸

Para a autora, a afronta à irredutibilidade é uma ameaça à estabilidade do sistema previdenciário, aos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e aos princípios básicos de todo ordenamento jurídico.¹⁰⁹

José Roberto Afonso e Luciano Felício Fuck são defensores da redução temporária da jornada de trabalho como alternativa à exoneração dos servidores efetivos. Aduzem que, para o servidor, sofrer uma redução de salários e em caráter temporário deve ser melhor do que perder o emprego em caráter definitivo. Segundo eles, para o governo também seria uma alternativa mais benéfica reduzir jornada e salário, do que exonerar servidores, ainda mais os estáveis, pois essa medida prejudicaria a sua governança e também o bem-estar social de sua região ou localidade.¹¹⁰

Em relação à administração pública, seria mais benéfico, uma vez que, depois de corrigido o excesso no gasto com pessoal, não seria necessário empreender esforços e tempo para realizar concursos públicos e treinamento de novos servidores (o que seria necessário caso ocorresse à exoneração dos antigos).

Afonso e Fuck pontuam que econômica e socialmente, a redução da jornada e de salários, como alternativa à exoneração, torna-se ainda mais lógica, justa e justificada em tempos de recessão, uma vez que nesse período não é incomum que as folhas salariais excedam os limites legais. Apontam que isso se deve à queda da receita, decorrente da atividade econômica mais fraca, e não necessariamente ao aumento de salários ou de contratação de servidores (ainda que ambos os efeitos possam ocorrer).¹¹¹

Para eles, o STF teria dado uma grande contribuição para que os governos brasileiros pudessem enfrentar os impactos da recessão econômica sobre as finanças públicas, se tivesse julgado como constitucional o referido artigo.¹¹²

¹⁰⁸ SANDOVAL, Ana Teresa Magno. Irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos à luz da Constituição federal brasileira: panorama sobre aspectos constitucionais do princípio da irredutibilidade dos servidores públicos. Belo Horizonte: Dialética, 2021, E-book, p. 44. Disponível em: <<https://play.google.com/books/reader?id=xRwgEAAAQBAJ&hl=pt&pg=GBS.PP1>>. Acesso em: 02 mar. 2021.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ AFONSO, José Roberto; FUCK, Luciano Felício. A lei de responsabilidade fiscal e o STF: redução de jornada de trabalho. Consultor Jurídico, 23 out. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-out-23/observatorio-constitucional-lrf-supremoreducao-jornada-trabalho>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

Luciano Ferraz defende a possibilidade da redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. No entanto, a redução deve ser sempre temporária, sendo essencial a expressa concordância do servidor público.¹¹³

O Ministro Alexandre de Moraes, apesar de votar pela improcedência da ação, mantendo a possibilidade da redução dos vencimentos, não negou a importância e a necessidade dessa garantia, pelo contrário. Aduziu que não se trata de atentado contra a finalidade da irredutibilidade dos vencimentos, tratando-se, apenas, de uma flexibilização temporária e proporcional para evitar o afastamento definitivo da – segundo ele - garantia maior, que é a estabilidade, evitando que o servidor perca seu cargo, causando um duplo prejuízo.¹¹⁴

Ao tratar desse duplo prejuízo, o Relator se filia a mesma corrente defendida por José R. Afonso e Luciano F. Fuck. A redução dos vencimentos temporariamente permitiria a manutenção do cargo pelo servidor, também se evitaria a cessação da prestação de eventuais serviços públicos e com a não extinção do cargo público, não seria necessária a ocorrência, posterior, de novos concursos públicos para a reposição dos servidores.

A estabilidade - garantia tão defendida pelo Ministro Relator - foi conceituada pela Carta Magna como o direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício (art. 41 da CF).

Apesar de o servidor estável possuir garantia de permanência no serviço, essa garantia – assim como a irredutibilidade – não tem caráter absoluto. Podendo a Administração determinar a perda do cargo nas hipóteses previstas na Carta Magna, quais sejam: processo judicial com sentença transitada em julgado (art. 41, § 1º, I); processo administrativo, observado o direito à ampla defesa (art. 41, § 1º, II); insuficiência de desempenho, sendo assegurada a ampla defesa (art. 41, § 1º, III) e o excesso de gasto orçamentário com despesa de pessoal (art. 169, § 4º).¹¹⁵

O art. 169 da CF foi alterado pela EC nº 19 de 1998. Celso Antônio Bandeira de Mello considera que a possibilidade de perda do cargo pelo servidor (art. 169, § 4º), com

¹¹³ FERRAZ, Luciano. Lei de responsabilidade fiscal e medidas para a redução das despesas de pessoal: perspectiva de respeito aos direitos dos funcionários públicos estáveis. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 210 et seq.

¹¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 24 jun. 2020, p. 193. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2020.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 693.

recebimento de indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, § 5º), que foi introduzida pelo “Emenda”, não comporta os limites que uma emenda constitucional deve se submeter, sendo inconstitucional. Aduz que tal perda apenas poderia ocorrer com a extinção do cargo e colocação de seus ocupantes em disponibilidade remunerada, que se encontra previsto no art. 41, § 3º da CF.¹¹⁶

Apesar de ser um defensor da irredutibilidade dos vencimentos, o administrativista também defende que somente seria possível a perda do cargo pelo servidor público em caso de sentença judicial transitada em julgado, de processo administrativo com ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho com ampla defesa.¹¹⁷

Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a Constituição Federal, portanto, passou a permitir a dispensa dos servidores públicos estáveis fora das hipóteses de sanção, apontando dessa maneira, em situações excepcionais, uma clara e nítida opção pela prevalência do interesse público em relação ao interesse individual do servidor.

O Ministro Alexandre de Moraes afirmou que se trata de uma “medida radical para momentos extremos”. Alega que a utilização dessa medida extrema causará impacto negativo na prestação de serviços públicos e na própria confiança do administrado na Administração.¹¹⁸

O Relator apontou que a LRF criou uma forma intermediária menos severa do que aquela prevista na Constituição Federal. Por isso defendeu que não seria razoável afastar a possibilidade de, temporariamente, o servidor estável ter relativizada sua irredutibilidade de vencimentos, com a diminuição proporcional das horas trabalhadas, com a finalidade de preservar seu cargo e a própria estabilidade.¹¹⁹

É válido transcrever trecho do Voto do Ministro Relator:

Insisto! Não se trata do confronto entre manter ou não, de maneira absoluta, a irredutibilidade de vencimentos do servidor público estável, mas sim de uma importante previsão legislativa que pretende manter a estabilidade do servidor e a existência de seu cargo, mediante a redução proporcional e temporária de seus vencimentos e horas trabalhadas para onerar o mínimo possível e, repita-se, temporariamente, tanto o próprio servidor, quanto a sociedade, por meio da continuidade do serviço público.

O conflito, portanto, se dá entre a radicalização da manutenção integral da irredutibilidade, com a conseqüente determinação de perda da estabilidade, demissão e extinção de vários cargos de servidores públicos estáveis ou a flexibilização

¹¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 275.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 24 jun. 2020, p. 192 et seq. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2020.

¹¹⁹ Ibid. p. 193.

excepcional, temporária e proporcional da irredutibilidade com a consequente manutenção dos cargos estáveis existentes.¹²⁰

Cabia à Suprema Corte escolher entre a opção duas opções: a permanente e integral extinção da estabilidade ou a temporária e proporcional redução dos vencimentos. Escolhendo a segunda opção estaria garantindo a estabilidade, manteria os servidores no quadro estatal e não afetaria a continuidade da prestação do serviço público.

O Ministro Relator finalizou seu voto afirmando que a segunda opção era “mais compatível com a interpretação das normas constitucionais que buscam a proteção ao servidor e a prestação eficiente do serviço, deixando-se, portanto, a previsão mais radical – perda da estabilidade, demissão, extinção do cargo – como última hipótese a ser utilizada”.¹²¹

O Ministro Edson Fachin, apesar de todos os argumentos apresentados pelo Ministro Alexandre de Moraes, não teve o mesmo entendimento que o Relator e votou pela procedência do pedido tão somente para declarar, parcialmente, a inconstitucionalidade sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da LRF, de modo a obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido. Quanto ao parágrafo 2º do art. 23, declarou a sua inconstitucionalidade, ratificando a medida cautelar nesse ponto.

Fachin, apesar de reconhecer a legitimidade do pleito dos Chefes dos Poderes Executivos dos diversos entes federativos diante do quadro de recessão econômica nacional e do desajuste das contas estaduais e municipais no que tange à folha de salários, firmou convicção de que a redução dos gastos de pessoal deve ocorrer conforme a Constituição, e não apesar dela.¹²²

Ao tratar sobre a função da Suprema Corte diante da crise econômica sofrida pelo país, afirmou que:

Ao meu ver, eventual panorama econômico que tornasse imprescindível a adoção de receituário de austeridade somente reforça a função da Corte Constitucional como *locus* específico para impedir retrocessos sociais na seara dos direitos e da Ordem Social, identificando o núcleo de intangibilidade do direito fundamental ao trabalho e equilibrando a delicada relação entre o capital e o trabalho, sempre à luz dos ditames constitucionais.¹²³

O Ministro foi contra a premissa de que diante da possibilidade concreta de medida mais gravosa, como a exoneração de servidores estáveis, a redução da jornada de trabalho e do salário seria dos males o melhor. Defendeu que, por mais inquietante e urgente que seja a

¹²⁰ Ibid. p. 194.

¹²¹ Ibid. p. 195.

¹²² Ibid. p. 329.

¹²³ Ibid. p. 330.

necessidade de realização de ajustes nas contas públicas estaduais, a ordem constitucional a todos vincula (independentemente dos ânimos econômicos).¹²⁴

Desse modo, caso seja necessária à redução das despesas com folha salarial no funcionalismo público, deve ocorrer como está previsto nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da Carta Magna. Não cabendo ao magistrado flexibilizar os ditames constitucionais para gerar alternativas menos onerosas do ponto de vista político aos líderes públicos.¹²⁵

Crises financeiras não podem ser justificativas para a utilização de medidas afrontosas a Constituição, mesmo que sejam hábeis e eficazes.¹²⁶ Não é possível que o legislador ordinário determine medidas que flexibilizem princípios constitucionais ao tratar sobre questões que já foram previstas na Constituição Federal.

Deve-se destacar que de acordo com a jurisprudência do Tribunal, o art. 37, XV, da CF/88 impossibilita que a retenção salarial seja utilizada como meio de redução de gastos com pessoal com a finalidade de adequação aos limites legais ou constitucionais. A irredutibilidade dos vencimentos é garantia constitucional voltada a qualificar prerrogativa de caráter jurídico-social instituída em favor dos agentes públicos.

Desse modo, a maioria dos Ministros do STF votou pela relativização da estabilidade dos servidores públicos, sendo favorável a manutenção da irredutibilidade dos vencimentos. Esse entendimento está de acordo com a atual situação da estabilidade do servidor, que vem perdendo cada vez mais espaço, tendo, inclusive, sua manutenção no nosso ordenamento jurídico ameaçada (com exceção das carreiras típicas de Estado).

4.4 Mecanismos de adequação e interpretações alternativas apresentadas pela doutrina

Apesar do Pleno do STF ter suspenso a eficácia da parte final do 1º e do 2º do art. 23 da LRF na votação da Medida Cautelar (2007), posteriormente ratificada no julgamento definitivo (2020), alguns autores têm outras interpretações dos referidos dispositivos.

É o caso de Luciano Ferraz, em relação à parte final do parágrafo 1º do referido artigo. Ele considera que é possível utilizar a diminuição dos valores pagos pela Administração

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid. p. 331.

¹²⁶ REIS, Fernanda Rodrigues. A redução dos vencimentos dos servidores públicos: a saga continua. Migalhas, 30 jul. 2019. Disponível em: < <https://migalhas.uol.com.br/depeso/307660/a-reducao-dos-vencimentos-dos-servidores-publicos--a-saga-continua>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

Pública aos titulares de cargos em comissão e funções de confiança como alternativa à exoneração. No entanto, para que isso ocorra, devem ser tomadas algumas cautelas.¹²⁷

Uma das cautelas indicadas por Ferraz é que o cargo ou função esteja vago no momento da redução, evitando, dessa forma, que o direito à irredutibilidade dos vencimentos seja invocado, uma vez que este também é garantido aos ocupantes de cargos e funções de confiança. Caso, o cargo ou função esteja provido, antes da diminuição dos vencimentos, deve ocorrer o afastamento do servidor que o estiver ocupando, tendo em vista que é exonerável *ad nutum*.¹²⁸

Isto ocorre em razão de ter a relação jurídica entre a Administração e o servidor comissionado se iniciado com determinados parâmetros remuneratórios que devem ser respeitados em sua globalidade, pelo menos enquanto o cargo estiver provido, uma vez que a relação se submete ao princípio da irredutibilidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro se une a essa linha de pensamento ao afirmar que enquanto o cargo ou função estiver provido, não poderá sofrer redução de vencimentos.¹²⁹

Carlos M. Figueirêdo e Marcos Nóbrega afirmam que não existem impeditivos para que o gestor edite ato de exoneração dos ocupantes desses tipos de cargos, mas a redução dos vencimentos deve ser realizada por meio de lei. Após a edição dessa lei, é possível promover a nomeação novamente.¹³⁰

Deste modo, caso a Administração pretenda retornar o servidor exonerado ou afastado de seu cargo após a redução dos vencimentos (por meio de lei), não estará violando o princípio da irredutibilidade, já que o afastamento terá finalizado a relação jurídica anterior. Com o novo provimento será iniciada uma nova relação jurídica entre a Administração e o servidor, com parâmetros diferentes da primeira, não podendo o servidor pleitear a irredutibilidade.

¹²⁷ FERRAZ, Luciano. Lei de responsabilidade fiscal e medidas para a redução das despesas de pessoal: perspectiva de respeito aos direitos dos funcionários públicos estáveis. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 209.

¹²⁸ Ibid. p. 209 et seq.

¹²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 à 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 211.

¹³⁰ FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. O supremo tribunal federal e a lei de responsabilidade fiscal (da inconstitucionalidade do § 2º do art. 12 e §§ 1º e 2º do art. 23). Revista Esmafe, v. 4, dez. 2002, p. 244.

Ferraz defende a possibilidade da redução temporária da jornada de trabalho dos servidores comissionados com adequação dos vencimentos à nova carga horária, mas para isso é necessária a expressa concordância do ocupante do cargo.¹³¹

Apesar de o referido autor defender que apenas a expressa concordância do servidor seria suficiente, a Constituição Federal exige que deve ocorrer acordo ou convenção coletiva de trabalho, nos termos dos arts. 7º, XIII e 39, §3º, para que seja possível a redução da jornada de trabalho, mas sem a redução dos vencimentos.

Havendo acordo ou convenção coletiva também seria possível a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária dos empregados públicos e dos servidores submetidos ao regime especial da contratação temporária de excepcional interesse público.¹³²

Luciano Ferraz tem um entendimento diferente da determinada na interpretação literal dos artigos 169, § 4º da CF e 23, *caput* da LRF. Para ele, existem outras providências que entes federativos, os Poderes ou órgãos podem adotar antes da demissão dos funcionários estáveis, entre elas está a exoneração dos funcionários em cumprimento de estágio probatório.

133

Os funcionários em cumprimento de estágio probatório encontram-se em um “*status inferior*” ao dos funcionários estáveis, já que ainda não adquiriram o direito de permanência no serviço público. Ainda assim, para que o desligamento desses funcionários ocorra, a Administração ainda deve realizar um procedimento administrativo. Como determinado na Súmula nº 21 do STF: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”.

Outra providência defendida por Ferraz é a colocação do funcionário público estável em disponibilidade remunerada. Como dito anteriormente, essa medida também foi defendida por Celso Antônio B. de Mello. Esta seria uma forma de preservar a coerência e a supremacia da ordem constitucional originária (ordem pura), garantindo o direito do funcionário público à disponibilidade remunerada.¹³⁴

O autor cita os argumentos que o convenceram dessa necessidade, são eles:

- a conexão existente entre os institutos da estabilidade e da disponibilidade, sendo aquele pressuposto deste;

¹³¹ FERRAZ, Luciano. Lei de responsabilidade fiscal e medidas para a redução das despesas de pessoal: perspectiva de respeito aos direitos dos funcionários públicos estáveis. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 211.

¹³² FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos, op. cit., p. 244.

¹³³ FERRAZ, Luciano, op. cit., p. 212 et seq.

¹³⁴ Ibid., p. 214.

- a excepcionalidade da regra de perda da estabilidade, que tem por objetivo único a adequação dos cofres públicos aos limites previsto na LRF;
- a possibilidade de redução dos gastos com pessoal por intermédio da colocação de funcionários estáveis em disponibilidade, que, após a E. C. n. 19/98, perceberão remuneração proporcional (e não mais integral) ao tempo de serviço público, permitindo a adequação das despesas de pessoal aos limites previstos na LRF;
- a necessária extinção do cargo antes ocupado pelo funcionário estável e a proibição de instalação de outro cargo, emprego ou função por um período de quatro anos, conforme o art. 169, § 6º, da Constituição, inserido pela E. C. n. 19/98, situação que guarda similitude incontroversa com o pressuposto para a utilização da disponibilidade;
- a prevalência da vontade do constituinte originário, que já previra o instituto da disponibilidade remunerada, sobre a vontade do constituinte derivado, que inseriu no Texto a hipótese de desligamento em comento;
- e, sobretudo, a característica de a disponibilidade afigurar-se verdadeiro direito subjetivo do funcionário estável, aliada aos métodos sistemático e teleológico de interpretação.¹³⁵

Apenas após realização de todas as outras medidas, seria possível a perda do cargo do funcionário estável com fundamento no excesso de gastos com pessoal, sendo aplicadas as regras dos §§ 4º, 5º e 6º do art. 169 da CF.

Na prática, essa medida, provavelmente, não seria necessária, estando preservado o direito subjetivo dos funcionários estáveis tanto quando à estabilidade quanto à disponibilidade, exceto se houver concordância expressa destes quanto ao desligamento.

Pelo exposto no presente trabalho, percebe-se que a leitura isolada dos dispositivos da LRF, em especial do art. 23, pode levar a realização de atos que violam direitos subjetivos dos funcionários públicos estáveis (que são contestáveis, inclusive judicialmente).

Portanto, deve-se conciliar a disciplina da LRF com os preceitos constitucionais, além de interpretá-la conforme a nossa Carta Magna. No entanto, isso não significa que as únicas maneiras de reduzir as despesas com pessoal são as que se encontram explícitas na Constituição Federal. Foi demonstrado que essa redução dos gastos com pessoal pode ocorrer sem enfraquecer direitos subjetivos dos funcionários públicos. Sendo mantida a irredutibilidade dos vencimentos e a estabilidade do servidor, esta última, apesar de estar sendo frequentemente ameaçada, ainda deve ser respeitada.

¹³⁵ Ibid.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É incontestável que a Lei de Responsabilidade Fiscal representa um grande e significativo marco no processo de mudanças nas finanças públicas do Brasil. A LRF vem cumprindo seu papel no sentido de trazer meios legais para o controle de eventuais condutas abusivas por parte dos administradores públicos, que resultariam em um maior desequilíbrio nas contas públicas, onerando as gerações futuras.

No presente trabalho fizemos uma análise das disposições relativas às despesas com pessoal na LC nº 101/2000 a partir de entendimentos de diversos doutrinados e do julgamento da ADI 2.238-5/DF. Discorreremos sobre os artigos os 18, § 1º, 20 e 23, §§ 1º e 2º da LRF, discutindo as polêmicas envolvendo a constitucionalidade de cada um.

Em relação ao parágrafo 1º do art. 18, que determina a contabilização como “outras despesas de pessoal” dos valores relativos aos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, concluímos que deve ser entendido no sentido de que, havendo celebração do contrato (independentemente de sua legalidade), a despesa correspondente será levada em consideração nas despesas com pessoal. Ocorre que, o legislador não se preocupou com a licitude ou ilicitude do tratado na norma diante de outros dispositivos legais e constitucionais, preocupou-se apenas com os fins da Lei.

Tratando-se do art. 20/LRF, um dos artigos mais criticados pela doutrina, sendo objeto de ações declaratórias de inconstitucionalidade que se referiam à violação ao princípio federativo e ao princípio da separação de poderes, entendemos que as limitações impostas pelo art. 20 da LC nº 101/2000 representam matéria de interesse nacional, o que leva à conclusão de que o dispositivo está dentro da definição de norma geral que é aplicável a todas as esferas de governo de todos os entes federativos.

Além disso, a definição um teto de gastos particularizado pela LRF não foi uma intromissão na autonomia financeira dos entes subnacionais, pelo contrário, fez com que a observância dos limites se tornasse mais eficaz, uma vez que há divisão das responsabilidades. Havendo essa divisão de responsabilidade, torna-se mais fácil localizar o Poder ou órgão que está descumprindo os limites.

Finalmente, o art. 23 determina as medidas que deverão ser tomadas caso os limites de despesas com pessoal definidos no art. 20 sejam descumpridos e as consequências da não recondução aos limites no prazo determinado (dois quadrimestres).

Apesar de a LRF ser uma lei rígida em relação às sanções que o ente sofrerá caso não cumpra o limite determinado para as despesas com pessoal, a própria LRF contém exceções que levaram em consideração o fato de que situações transitórias podem afetar a arrecadação dos entes, alterando, assim, a porcentagem de gastos com pessoal.

A primeira exceção aplica-se aos Municípios que tiveram queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior devido à diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União e diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

Apesar dessa exceção, que foi incluída à LRF pela LC nº 164/2018, ter recebidos críticas de quem considerou que ela surgiu para beneficiar os prefeitos que realizaram uma má gestão no exercício financeiro anterior, essa alteração, na verdade, considerou que grande parte da receita municipal não é decorrente apenas das receitas tributárias próprias. Portanto, os impactos orçamentários que resultem de eventos externos também devem ser considerados antes da aplicação das sanções previstas no parágrafo 3º do art. 23.

Outra exceção está prevista no art. 65 da LRF e considera a calamidade pública como circunstância excepcional que possibilita o afastamento temporário de algumas exigências, especialmente as limitações para os gastos e endividamento. Essa exceção foi utilizada no Brasil devido a Pandemia da COVID-19.

No entanto, deve-se destacar que mesmo com o abrandamento de algumas disposições da LRF, os gastos públicos devem ser compatíveis com o enfrentamento da situação de calamidade decretada, o gestor precisa atuar com equilíbrio.

A maior polêmica envolvendo as disposições da LRF sobre despesas com pessoal é referente aos parágrafos 1º e 2º do art. 23, por preverem a redução dos vencimentos do servidor como alternativa a perda do cargo. Percebe-se que as duas alternativas se referem a possível relativização de dois princípios constitucionais. Nesse trabalho tratamos sobre qual princípio deve prevalecer, o princípio da irredutibilidade dos vencimentos ou o princípio da estabilidade e se seria possível o legislador ordinário prever uma medida alternativa a disposta na Constituição Federal.

A alternativa apresentada pela LRF, aparentemente, seria mais benéfica para a administração pública, uma vez que não diminuiria a quantidade de servidores, não afetaria a continuidade dos serviços públicos, conseqüentemente não seria necessário que,

posteriormente, a administração empreendesse esforços e tempo para realizar concursos públicos e treinamento de novos servidores.

Apesar desses benefícios, concluímos que não cabe ao legislador ordinário prever alternativas que relativizem princípios constitucionais quando a Constituição Federal já dispôs sobre o mesmo assunto, determinando medidas, mesmo que sejam mais rígidas. Por isso, deve prevalecer o Princípio da Irredutibilidade dos Vencimentos, uma vez que assim a Constituição Federal determinou. Se uma medida afronta a Constituição, o fato de ser mais benéfica para a administração pública não a torna aceitável em nosso ordenamento jurídico, sendo inconstitucionais os parágrafos 1º e 2º do art. 23 da LRF.

Portanto, deve-se conciliar a disciplina da LRF com os preceitos constitucionais. No entanto, isso não significa que as únicas maneiras de reduzir as despesas com pessoal são as que se encontram explícitas na Constituição Federal. Nesse sentido, demonstramos alternativas apresentadas na doutrina que não afrontam a Carga Magna, sendo possível a redução dos gastos com pessoal sem enfraquecer direitos subjetivos dos funcionários públicos, mantendo, além da irredutibilidade dos vencimentos, a estabilidade do servidor público. Ou seja, em momentos de crise, o gestor público, antes de exonerar servidores estáveis, pode recorrer a outras medidas para retornar aos limites de gastos com pessoal sem violar princípios constitucionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é essencial ao equilíbrio financeiro da atividade estatal e a formulação de meios de controle das ações relativas à gestão fiscal, mas os seus aspectos relativos aos limites da despesa total com pessoal, impreterivelmente, têm de ser compreendidos conforme as normas e princípios constitucionais vigentes.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. Coronavírus e a lei de responsabilidade fiscal. **Gen jurídico**, 23 mar. 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 01 set. 2020.

AFONSO, José Roberto; FUCK, Luciano Felício. A lei de responsabilidade fiscal e o STF: redução de jornada de trabalho. **Consultor jurídico**, 23 out. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-out-23/observatorio-constitucional-lrf-supremoreducao-jornada-trabalho>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

AFONSO, José Roberto. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **Revista direito público**, Porto Alegre, v. 13, p. 126-154, dez. 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ARABI, Abhner Youssif Mota; Gomes, Marcus Lívio. Separação de poderes e a lei de responsabilidade fiscal: a jurisprudência do supremo tribunal federal e uma análise conciliatória entre princípios constitucionais. In: COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). **Responsabilidade Fiscal: Análise da Lei Complementar nº 101/2000**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 13-23. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=fiscal#>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emílio dos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de responsabilidade fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, maio/jun. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49092>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. Lei de responsabilidade fiscal. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 33, p. 285-301, out/dez. 2000.

_____. Significado constitucional da irredutibilidade dos vencimentos. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 28, p. 151-162. jul./set. 1999.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6 de 2020. Disponível em:<
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/decretolegislativo-6-20-marco-2020-789861-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Informativo semanal de jurisprudência nº 948. Data de Divulgação: 28 ago. 2019. Disponível em:<
<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo948.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº ADI 2.238/ STF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 24 jun. 2020. DJ, 01 set. 2020. Disponível em:
 <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 13 maio 2020. DJ, 03 jun. 2020. Disponível em:<
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>>. Acesso em: 01 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso especial: RE 378.932-PE. Relator: Ministro Carlos Britto, Brasília, DF, 30 Set. 2003. DJ, 14 maio 2004. Disponível em: <
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2104830>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

_____. Projeto de lei complementar nº 18, de 13 de Abril de 1999. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em:
 <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BROLIANI, Jozélia Nogueira. Responsabilidade na gestão fiscal reflexões pontuais da lei complementar nº 101/2000 no contexto dos estados-membros. **A & C R. de dir. administrativo e constitucional**, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, p. 125-169, abr./jun. 2004. Disponível em: < <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/602>>. Acesso em 10 ago. 2020.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. A lei de responsabilidade fiscal sob a ótica dos princípios federativo e da separação de poderes. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, v. 74, p. 64-102, maio/jun., 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33^a. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. A lei de responsabilidade fiscal: trajetória e desafios contemporâneos. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). **Responsabilidade fiscal: análise da lei complementar nº 101/2000**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 123-142. Disponível em:<<https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=fiscal#>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário**. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

COSTA, Juliana Almeida; SILVA, Wesley Soares. Lei de responsabilidade fiscal: observância dos limites de gastos com pessoal no poder executivo dos estados da região nordeste de 2013 a 2015, período de Início da recessão econômica brasileira. **Revista controle – doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 328-356, dez. 2016. Disponível em:<<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/341>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

DIAS, Fernando Álvares Correia. O controle institucional das despesas com pessoal. **Textos para discussão**, Brasília, n. 54, 2009. ISSN 1938-0645. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 à 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 178-214.

_____. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRAZ, Luciano. A terceirização na administração pública depois das decisões do STF. **Consultor jurídico**, 31 jan. 2019. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2019-jan-31/interesse-publico-terceirizacao-administracao-publica-depois-decisoes-stf>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal e Medidas para a Redução das Despesas de Pessoal: Perspectiva de Respeito aos Direitos dos Funcionários Públicos Estáveis. In: **Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Valdir de Oliveira Rocha (org.). São Paulo: Dialética, 2001, p. 195-218.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. O supremo tribunal federal e a lei de responsabilidade fiscal (da inconstitucionalidade do § 2º do art. 12 e §§ 1º e 2º do art. 23). **Revista esmafe**, v. 4, p. 235-245, dez. 2002. Disponível em: <<https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/150>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

GADELHA, Sérgio Ricardo de B. Análise dos impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo *probit* aplicado a dados em painel. **Revista brasileira de economia de empresas**, v. 11, n. 1, p. 65-77, 2011. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/3106>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

IVO, Gabriel. Direito tributário e orçamento público. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito tributário - homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 871-877.

_____. O processo de formação da lei orçamentária anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade da lei orçamentária. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros Editores, v. 34, p. 164-180, 2001.

HARADA, Kiyoshi. Desrespeito ao limite de despesas de pessoal e aumento da carga tributária. **Gen jurídico**, São Paulo, 22 mar. 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/03/22/desrespeito-ao-limite-de-despesas-de-pessoal-e-aumento-da-carga-tributaria/>>. Acesso em: 02 set. 2020.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Dez anos da lei de responsabilidade fiscal: avanços e percalços. **Revista controle – doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 11-46, jun. 2010. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/74>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. Decretação de calamidade pública em decorrência da pandemia de covid-19 e a lei de responsabilidade fiscal. **Migalhas**, 23 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/325201/decretacao-de-calamidade-publica-em-decorrencia-da-pandemia-de-covid-19-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 02 set. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTELLO, Alexandro. Tesouro diz que gastos com pessoal de 9 estados em 2019 superaram limite da lei de responsabilidade fiscal. **G1**, Brasília, 24 ago. 2020. Disponível em:< <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/24/tesouro-nacional-diz-que-9-estados-superaram-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2019.ghtml>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os fundamentos constitucionais da lei de responsabilidade fiscal nº 101/2000. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 163-176.

MARTINS, Urá Lobato. Limite de gastos municipais e responsabilidade fiscal: novos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar n. 164/2018. **Revista da AGU**, Brasília, v. 19, n. 01, p. 305-324, jan./mar. 2020. Disponível em:< <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2486>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da transparência e a responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 127-146.

NASCIMENTO NETTO, Agostinho do. Quinze anos da lei de responsabilidade fiscal: desafios e perspectivas (ADI 2238). In: COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). **Responsabilidade fiscal: análise da lei complementar nº 101/2000**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 25-54. Disponível em:< <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=fiscal#>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1º à 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 43-177.

_____. Despesas públicas: conceito e classificação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). **Tratado de direito financeiro**, 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, v. 2, p. 71-99.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2. ed. atual. Brasília: Tesouro Nacional, 2000. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/entendendo-a-lrf/2000/30>>. Acesso em 13 ago. 2020.

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. A lei de responsabilidade fiscal e os limites de despesas de pessoal: a função da lei de diretrizes orçamentárias. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 219-234.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Aspectos constitucionais da lei de responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 269-278.

_____. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Ronaldo Ribeiro de; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e Distrito Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 746-777, 2020. Disponível em:<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4224>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

OLIVEIRA, Wender de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, v. 1.

_____. 15 anos de lei de responsabilidade fiscal: Um pouco de história e de essência. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado et al (org.). **Responsabilidade fiscal: análise da lei complementar nº 101/2000**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016, p. 689-707. Disponível em:<<https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=fiscal#>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2018.

Redução de vencimentos de servidores para adequação de gastos com pessoal é inconstitucional. **Portal do STF**, Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em:<<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446218&ori=1>>. Acesso em: 30 set. 2020.

REIS, Fernanda Rodrigues. A redução dos vencimentos dos servidores públicos: a saga - continua. **Migalhas**, 30 jul. 2019. Disponível em:<
<https://migalhas.uol.com.br/depeso/307660/a-reducao-dos-vencimentos-dos-servidores-publicos--a-saga-continua>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

ROGERS, Pablo; SENA, Ludiany Barbosa. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). **Revista contemporânea de contabilidade**, Florianópolis, v. 4, n. 8, p. 99-119, jul./dez. 2007. Disponível em:<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1958>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SANDOVAL, Ana Teresa Magno. **Irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos à luz da constituição federal brasileira: panorama sobre aspectos constitucionais do princípio da irredutibilidade dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Dialética, 2021, E-book. ISBN: 978-65-5877-903-2. Disponível em:<
<https://play.google.com/books/reader?id=xRwgEAAAQBAJ&hl=pt&pg=GBS.PP1>>. Acesso em: 02 mar. 2021.

SANTOS FILHO, Elmitho Ferreira dos. A atuação dos tribunais de contas para o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal e sua importância para as punições fiscais e penais. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (org). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 269-282. Disponível em:<
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2513578DE015149DC58467D2C>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

SILVA, Brígida Renê Gomes da. **Pilares da lei de responsabilidade fiscal: repercussões no estado de Alagoas**. 2012. 256 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em:< <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/28169>>. Acesso em 07 ago. 2020.

SILVA, Daiane Rodrigues da; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador. **Sociedade, contabilidade e gestão**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 148-168, jul./dez., 2010. Disponível em:< https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v5i2.13208>. Acesso em: 23 fev. 2021.

SOARES, Cristiano Sausen. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas: impactos sobre as despesas com pessoal e endividamento nos estados brasileiros**. 2013. 89 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013. Disponível em: < <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/4657>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados – revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582003000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 ago. 2020.

TAVARES, André Ramos. Responsabilidade fiscal: novos parâmetros para o poder público. **Revista brasileira de ciências criminais**, São Paulo, v. 36, p. 273–304, out./dez. 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da lei de responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 281-289.