

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS– FDA

EVANILSON VICENTE DOS SANTOS

**LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL: Aspectos constitucionais, legais e
jurisprudenciais acerca de sua eficácia**

**Maceió
2024**

EVANILSON VICENTE DOS SANTOS

**LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL: Aspectos constitucionais, legais e
jurisprudenciais acerca de sua eficácia**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

Assinatura do Orientador

Maceió

2024

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

S2371 Santos, Evanilson Vicente dos.

Limite de despesa com pessoal : aspectos constitucionais, legais e jurisprudenciais acerca de sua eficácia / Evanilson Vicente dos Santos. – 2024.

86 f.

Orientador: Gabriel Ivo.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 81-86.

1. Despesa com pessoal. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Sistema orçamentário – Brasil. I. Título.

CDU: 342.537.3 : 336.55

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ata da sessão referente à defesa do Trabalho de Conclusão de curso intitulado “**Limite de Despesa com Pessoal: Aspectos Constitucionais, legais e jurisprudenciais acerca de sua eficácia**” pelo(a) discente Evanilson Vicente dos Santos, sob orientação do(a) Professor Doutor Gabriel Ivo.

Aos 04 dias do mês de março do ano de 2024, às 15:00 horas, na modalidade remota, reuniu-se a Banca Examinadora conforme a composição abaixo descrita:

Prof. Dr Helder Gonçalves Lima– Presidente

Prof. Mestre Thiago Bomfim – Membro

Tendo o(a) senhor(a) Presidente(a) declarado aberta a sessão, o(a) discente procedeu a apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação e foi submetido(a) à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, deliberou sobre o seguinte resultado:

ESPECIFICAÇÃO		FAIXA DE PONTUAÇÃO	NOTAS		
			AV1	AV2	MÉDIA
A	RELEVÂNCIA DO TEMA (análise da importância do tema tratado, sua atualidade e possível impacto perante a comunidade acadêmica – articulação correta entre a teoria e a realidade estudada).	0,0 a 2,0	2,0	2,0	2,0
B	QUALIDADE DA ABORDAGEM (Fundamentação teórica consistente, bem definida e corretamente desenvolvida; fundamentação legal; equilíbrio e inter-relação entre as partes. Nível de aprofundamento e argumentação. Alcance dos objetivos propostos).	0,0 a 4,0	3,5	3,5	3,5
C	QUALIDADE DO TEXTO (análise da redação empregada pelo autor, em termos de clareza, coerência e coesão).	0,0 a 2,0	1,5	1,5	1,5
D	QUALIDADE DA PESQUISA (análise do método empregado, seguindo os padrões e as normas técnicas para trabalhos científicos, conforme ABNT mais recente e, especialmente, verificação das fontes/referências: se foram pertinentes, satisfatórias e/ou suficientes).	0,0 a 2,0	2,0	2,0	2,0
NOTA FINAL					9,0

Observações da Banca Examinadora (caso não inexistam, anular o campo):

Nada mais havendo a tratar, o(a) senhor(a) Presidente(a) declarou encerrada a sessão de Defesa, sendo a presente Ata lavrada e assinada pelo(a) mesmo(a) e pelo(a) outro(a) integrante da Banca Examinadora, atestando ciência de que nela consta.

Helder Lima
DN: cn=Helder Lima, o, ou,
email=helder@helderlima.adv
.br, c=BR
Dados: 2024.03.04 16:53:07
-03'00'
Versão do Adobe Acrobat
Reader: 2023.003.20284

Prof. Dr. Helder Gonçalves Lima
Matrícula SIAPE N°

THIAGO RODRIGUES DE
PONTES
BOMFIM:02473857431

Assinado de forma digital por
THIAGO RODRIGUES DE PONTES
BOMFIM:02473857431
Dados: 2024.03.04 16:49:08 -03'00'

Prof. Mestre Thiago Bomfim – Membro
Matrícula SIAPE N° 1.685.932

A Deus, ao meu pai Jose Vicente dos Santos, a minha mãe Alda Maria de Jesus Santos e familiares companheiros de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas e professores do CESMAC e da UFAL/FDA que dividiram conhecimento, experiências e companheirismo ao longo da graduação.

Ao meu orientador, Professor Gabriel Ivo, pela generosidade em aceitar a minha orientação, e disponibilidade em todo o processo de elaboração desse trabalho.

Aos meus colegas e amigos por terem tornado esse caminho mais leve e descontraído.

À minha família pela compreensão e carinho que tiveram e têm, sobretudo pelo incentivo em momentos difíceis.

À minha querida Stephanie Cristina, companheira de todos os momentos, sempre atenciosa e incentivadora.

RESUMO

O presente estudo aborda a importância da gestão da despesa com pessoal, ressaltando sua relevância para a atuação dos entes federativos na sociedade. Investiga a evolução normativa desde a Constituição de 1967 até a Lei de Responsabilidade Fiscal, com foco na eficácia das medidas para limitar essa despesa. A pesquisa abrange a história das normas constitucionais e legais, análise da doutrina e jurisprudência, além de dados históricos e atuais, como os da ADI nº 2238 e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). O estudo indica desafios na conformidade com os limites estabelecidos, especialmente no nível municipal, destacando a necessidade contínua de vigilância e aprimoramento das normas para garantir a responsabilidade fiscal.

Palavras-chave: despesa com pessoal, equilíbrio orçamentário-financeiro, limites legais, evolução normativa, Lei de Responsabilidade Fiscal

ABSTRACT

This study brings major importance of expense with personal management, overall the relevance for federative instances acting in society. Also investigate the normative evolution since the Brazilian Constitution of 1927 until Brazilian fiscal responsibility law, focusing on efficiency of measures for expense limitation. The search bring the history of law constitution and legals measures like ADI n°2238 and from brazilian public setor of finance and tributes system, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). The study indicates challenges in limits conforms established, specially in municipal level, highlighting the continuous necessity of surveillance and enhancement of measures for fiscal responsibility guarantee.

Keywords: expense with personal; budget finance balance; legal limits; measures evolution; fiscal responsibility law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APDF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CD	Câmara de Deputados
CF	Constituição Federal
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IR	Imposto de Renda
LC	Lei complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Orçamento e Gestão
NJDP	Norma Jurídica da Despesa Pública
PLP	Projeto de Lei Complementar
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SF	Senado Federal
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscal do Setor Público
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	15
1.1. Organização e finalidade do Estado.....	15
1.2. Sistema Constitucional Orçamentário	25
1.3. Eficácia jurídica e efetividade das normas sobre limite de gasto com pessoal... 35	
2. DESPESA PÚBLICA	39
2.1. Despesa pública	39
2.2. Despesa com pessoal	43
2.3. Estrutura normativa da Despesa com Pessoal	46
2.3.1. Estrutura normativa constitucional.....	46
2.3.2. Estrutura normativa legal.....	48
3. NORMAS DE CONDUTA E SANÇÃO NO CONTROLE DA DESPESA COM PESSOAL	59
3.1 Normas de conduta: medidas de contenção, monitoramento e reenquadramento aos limites da despesa com pessoal.....	64
3.2 Normas de sanções institucionais pelo descumprimento dos limites	69
3.3 Normas de sanções pessoais e penalidades aplicáveis.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	81

1. INTRODUÇÃO

O equilíbrio financeiro e orçamentário dos entes públicos, incluídos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é um tema recorrente, tanto no debate público sobre as dimensões ideais do Estado e suas prioridades quanto no âmbito político, que busca traduzir as demandas da sociedade em políticas públicas. Esse debate também é permeado por considerações jurídicas sobre a constitucionalidade e aplicação das normas financeiras e orçamentárias, conforme discutido na doutrina e jurisprudência das cortes superiores.

A despesa com pessoal assume relevância significativa, uma vez que os limites máximos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representam uma parcela expressiva nos orçamentos públicos. Para além do aspecto financeiro, a despesa com pessoal carrega consigo a essência do Estado, pois é através dos agentes públicos que o Estado busca atingir suas finalidades, que incluem satisfazer as necessidades públicas e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos.

No entanto, essa despesa pública deve respeitar os limites máximos estipulados pela LRF, fundamentados no art. 169 da Constituição Federal. Esses limites foram introduzidos na Constituição de 1967 com o propósito de conter o uso eleitoreiro dessa despesa, que anteriormente crescia desordenadamente devido a aumentos sem controle. Tais aumentos resultavam de vantagens concedidas aos agentes públicos e da nomeação desmedida de servidores, muitas vezes sem um planejamento prévio.

Esses benefícios e nomeações, embora por vezes necessários, eram frequentemente utilizados com objetivos eleitoreiros, desviando a finalidade original da despesa. Esse crescimento desordenado comprometia substancialmente as receitas públicas, uma vez que os benefícios concedidos se vinculavam ao pagamento contínuo, impondo desafios severos na transição de governos.

Diante desse cenário, com base no art. 169, foram instituídas normas destinadas a: limitar o aumento dessa despesa pública, estabelecendo tetos a serem observados pelos entes; especificar as despesas que compõe esse grupo de gasto; monitorar e controlar a sua variação, permitindo a identificação de descompassos com os limites estipulados; e a punir o descumprimento desse conjunto de normas. No atual contexto fiscal, a imposição de normas baseadas no art. 169 surge como uma tentativa concreta de conter o aumento das despesas com pessoal no âmbito dos entes federativos. Estas normas foram meticulosamente concebidas com o propósito de estabelecer limites claros, especificar os elementos que compõem este grupo de

gastos e monitorar sua variação ao longo do tempo. Ao adotar uma abordagem preventiva, essas medidas visam preservar a responsabilidade fiscal e assegurar o equilíbrio nas finanças públicas, contribuindo para estabilidade dos entes federativos.

O presente trabalho tem como objetivo a análise da estrutura normativa que regulamenta o limite de gasto com pessoal, com foco especial na prescrição normativa do art. 169 da Constituição Federal. Esse tema é crucial para garantir a estabilidade financeira dos entes federativos, sendo composto por diversas disposições constitucionais e legais que buscam conferir maior eficácia a essa norma.

A aplicação do art. 169 da Constituição Federal representa um marco regulatório fundamental na gestão do gasto com pessoal. Sua efetividade reside na imposição de limites quantitativos, oferecendo diretrizes tangíveis para os gestores públicos. A estrutura normativa decorrente desta norma constitucional não se limita apenas a fixar limites, mas também inclui mecanismos de monitoramento contínuo e controle da variação dessas despesas. Isso permite uma avaliação constante da conformidade com os parâmetros estabelecidos, possibilitando a identificação precoce de eventuais descompassos. Essa abordagem proativa contribui para a prevenção de crises financeiras e para a manutenção da estabilidade econômica dos entes federativos.

Nesse sentido, o presente trabalho visa analisar minuciosamente a estrutura normativa que circunda o art. 169 da Constituição Federal, reconhecendo sua importância como instrumento central na busca pela estabilidade financeira e responsabilidade fiscal. A compreensão detalhada dessas disposições constitucionais e legais é essencial para assegurar a eficácia das medidas de controle de gastos com pessoal e, por conseguinte, para promover uma gestão pública responsável e equilibrada.

No primeiro capítulo, abordamos a organização do Estado brasileiro e as despesas com funcionalismo público, considerando a estrutura federativa e as competências administrativas e legislativas dos entes federativos. Destacamos a importância da gestão eficiente dos recursos humanos, desde as novas contratações até a definição de políticas salariais, com foco no cumprimento dos limites estabelecidos para essa despesa.

A autonomia concedida aos entes federativos é fundamental para a gestão eficiente dos recursos humanos. Por meio dessa autonomia, eles se estruturam institucional, normativa e funcionalmente para fornecer serviços à sociedade. A observância diligente e o respeito aos limites legais e constitucionais na gestão da despesa com pessoal são cruciais para garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos, a prestação de serviços de qualidade e a proteção

dos direitos dos cidadãos. A definição de normas que regem o controle da despesa com pessoal é enfatizada, sendo exercida pela competência legislativa, com destaque no direito financeiro e no orçamento público.

A análise do sistema orçamentário brasileiro destaca instrumentos legais e constitucionais, como a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), enfatizando a interconexão entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) no processo de planejamento e execução orçamentária. No contexto do controle de despesas com pessoal, são discutidos dispositivos legais para autorização de aumentos salariais e criação de cargos, ressaltando a importância da LDO nesse processo.

A última parte retoma a análise da eficácia e efetividade das normas constitucionais relacionadas ao controle da despesa com pessoal, destacando a classificação proposta por José Afonso da Silva. Dados concretos sobre a evolução dos níveis de despesa em relação às receitas evidenciam a relevância desse conjunto de normas para o equilíbrio da despesa pública. Ressalta-se a importância do sistema orçamentário brasileiro na gestão fiscal e no controle da despesa com pessoal.

No segundo capítulo, destacamos a importância da Despesa Pública como um elemento crucial para a realização do gasto governamental, visando oferecer serviços públicos aos cidadãos e efetivar os direitos fundamentais. O objetivo é atender aos serviços públicos e encargos assumidos em prol do interesse geral da sociedade. Destacamos a responsabilidade do administrador público em gerir esses recursos de maneira responsável e em conformidade com as diretrizes legais que estabelecem limites para os gastos.

Abordamos a Despesa Pública, destacando sua classificação conforme a Lei nº 4.320/64 e pela abordagem doutrinária. Introduzimos uma análise jurídica da despesa pública, comparando-a à regra-matriz tributária. Exemplificamos a aplicação da regra matriz da despesa pública na despesa com pessoal.

Analizamos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seu papel na gestão das finanças públicas, com foco na regulamentação das despesas com pessoal. No contexto do orçamento público, a LRF define o gasto total com pessoal e estabelece limites globais de gastos com pessoal para União, Estados, DF e Municípios, distribuídos entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O art. 20 da LRF detalha esses limites para cada esfera federativa.

Os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) são instrumentos de transparência da gestão fiscal, apresentando o comparativo entre os gastos com pessoal e os limites estipulados pela LRF. Utilizamos dados do SICONFI para analisar o cumprimento desses limites no terceiro

quadrimestre de 2022, revelando o descumprimento em alguns casos. Ressalta-se a importância da transparência e do acompanhamento dos gastos com pessoal para garantir o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF.

Analisamos a estrutura constitucional e abordamos a evolução do controle de gastos com pessoal no serviço público no contexto constitucional brasileiro. Destacamos a preocupação com o descontrole dos gastos, evidenciado pelos dados apresentados pelo Ministro Marco Aurélio em 1987¹, indicando percentuais elevados de despesas com pessoal em relação à receita em diversos estados. Em resposta, foi introduzido o art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que fixou o limite de 65% (sessenta e cinco por cento) da receita corrente para despesas com pessoal, visando garantir a aplicabilidade do art. 169 da Constituição.

Em seguida, fazemos uma análise sobre a evolução da regulamentação do art. 169 da Constituição Federal, com foco nas leis complementares conhecidas como “Lei Rita Camata I” e “Lei Rita Camata II”, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fornecendo uma visão abrangente do arcabouço legal e das medidas adotadas para controlar os gastos com pessoal no setor público brasileiro, destacando a evolução histórica e os desafios enfrentados.

No terceiro capítulo, abordamos a análise da estrutura lógica da norma jurídica destacando o modelo proposto por Hans Kelsen e Lourival Vilanova, que incorpora a sanção como elemento essencial. Destacamos a dualidade intrínseca da norma, que estabelece direitos/deveres e prevê sanções para o descumprimento. No contexto das normas relacionadas ao controle de gastos com pessoal, discutimos a Constituição de 1988 e suas alterações, destacando a falta inicial de sanções para o descumprimento dos limites.

A análise destaca a lacuna no controle do gasto público com pessoal antes da Emenda Constitucional nº 19/98, que introduziu a norma sancionadora no §2º do art. 169 da Constituição Federal. Essa norma impõe a suspensão de repasses de verbas federais ou estaduais em caso de descumprimento dos limites estabelecidos. Verificamos também a falta de clareza normativa, que resulta em conflitos entre os poderes.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>. Acesso em: 20 de novembro 2022. Voto de retificação, no julgamento da medida cautelar, do Ministro Marco Aurélio p. 720-721.

As Leis Rita Camata não individualizavam responsabilidades entre os poderes, ocasionando a falta de proporcionalidade nas medidas adotadas para cumprir os limites de despesas com pessoal e, assim, a necessidade de uma estrutura normativa mais eficaz.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) apresentou-se como uma evolução, estabelecendo condutas e sanções para o controle da despesa com pessoal. Definindo limites, nulidades, verificações e medidas para eliminar o percentual excedente, além de impor sanções institucionais e penalidades aos agentes públicos em caso de descumprimento. Observamos com isso a evolução normativa sobre o controle de gastos com pessoal no Brasil, destacando a importância da introdução de sanções para garantir o cumprimento dos limites estabelecidos.

A responsabilidade na gestão fiscal destaca a importância da administração pública em adotar mecanismos para uma gestão eficiente dos recursos públicos. O §1º do art. 1º da LRF prescreve os pressupostos da ação planejada e transparente, visando prevenir riscos e corrigir desvios nas contas públicas.

O controle e a contenção de despesas são abordados nos artigos 15 e 16 da LRF, que estabelecem normas para geração de despesas, exigindo estimativa de impacto orçamentário-financeiro e adequação aos instrumentos de planejamento constitucional. Apresentamos caso recente no Tribunal de Justiça de Alagoas, em que a ausência de estimativa de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesa contribuíram para suspensão da eficácia de uma lei municipal. Isso evidencia a aplicação prática dos princípios da LRF. Ressaltamos a exceção dessa norma para despesas durante o estado de calamidade pública relacionado à pandemia de Covid-19, conforme a EC nº 106/2020.

O art. 17 da LRF classifica despesas obrigatórias de caráter continuado, estabelecendo requisitos para sua criação ou aumento. As medidas de contenção são introduzidas no art. 21, com destaque para nulidade de atos que resultem em aumento de despesa irregular. O controle da despesa com pessoal é discutido, enfatizando medidas de monitoramento (art. 22), restrições para limites ultrapassados e a compatibilidade com PPA, LDO e LOA, além de observância aos limites definidos. As medidas de reenquadramento são estabelecidas para garantir o equilíbrio financeiro, com previsão de alerta aos Poderes quando a despesa ultrapassa 90% (noventa por cento) do limite.

As disposições da LRF se relacionam à responsabilidade na gestão fiscal, à prevenção de riscos, à contenção de despesas, a medidas de monitoramento e de reenquadramento para garantir a estabilidade fiscal e o equilíbrio nas finanças públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece punições tanto institucionais quanto pessoais para garantir o cumprimento das suas disposições. O não cumprimento das disposições sobre limites de despesas com pessoal acarreta consequências institucionais, como a suspensão de repasses de verbas federais ou estaduais, conforme estabelecido no artigo 169 da Constituição Federal e no artigo 23 da LRF.

Destacamos então as implicações pessoais decorrentes do descumprimento dos limites de despesa com pessoal, conforme estabelecido no artigo 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que fortalecem o caráter coercitivo do direito. Essas implicações abrangem diversas esferas: política, administrativa, cível e penal.

Em conclusão, a despesa com pessoal é um componente vital nos gastos públicos, refletindo a presença do Estado na sociedade por meio de serviços públicos. No entanto, sua gestão suscita desafios, destacando a necessidade de controle para garantir o equilíbrio orçamentário. Este trabalho examinou a evolução normativa ao longo do tempo, desde a Constituição de 1967 até a LC nº 101/00, buscando entender a eficácia das medidas estabelecidas para limitar a despesa pública com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) desempenhou um papel crucial, individualizando responsabilidades e introduzindo sanções, enquanto a Lei nº 10.028/00 ampliou as punições. Os resultados atuais sugerem uma melhoria na conformidade com os limites estabelecidos, indicando uma maior efetividade das normas. No entanto, desafios persistem, especialmente no nível municipal, destacando a importância do controle contínuo exercido pelo Poder Legislativo, pelos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público, conforme previsto no art. 59 da LRF. A constante vigilância e aprimoramento das normas são cruciais para assegurar a responsabilidade fiscal no cenário orçamentário.

1. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

1.1. Organização e finalidade do Estado

O presente estudo tem como objetivo inicial demonstrar a organização do Estado brasileiro e, dessa forma, revelar a sistemática da atuação estatal. A distribuição de poderes entre os entes estatais que compõe o Estado define os limites das respectivas atuações e seus objetivos específicos. Esclarecer essa dinâmica é crucial, uma vez que os custos decorrentes da atuação do Estado são distribuídos entre os entes estatais e seus respectivos poderes, sendo essenciais para a realização das atividades do Estado, desempenhadas pelos agentes públicos.

De maneira destacada, a despesa com funcionalismo público representa, sem dúvida, um relevante gasto público, tanto pelo montante de recursos destinados quanto pela importância do agente público como personificação do Estado frente aos cidadãos destinatários dos serviços públicos. Em outras palavras, é por meio dos servidores públicos que os cidadãos são atendidos em suas demandas e têm acesso às prestações de serviços disponibilizadas pelo Estado.

Para distribuir a responsabilidade das atividades a serem desempenhadas, bem como os recursos e custos decorrentes, conforme dispõe o art. 1º da Constituição Federal, o Estado brasileiro adotou o Estado Federal como forma de organização. O federalismo, segundo José Afonso da Silva, “baseia-se na união de coletividades políticas autônomas [...] dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”². Essas coletividades políticas são evidenciadas pelos entes que constituem o Estado brasileiro, ou seja, a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios. Esses entes são compostos pelos poderes consagrados no art. 2º da CF.

A União, os estados e os municípios exercem as funções executiva e legislativa por meio de representantes eleitos para conduzirem o Estado aos fins definidos na Constituição. A função judiciária é exercida pela União e pelos Estados membros e tem por finalidade controlar a adequação de decisões (política e administrativa) e ações do Estado às balizas constitucionais e legais. Para tanto, valem-se de recursos humanos que dão suporte e executam as decisões, sejam políticas, administrativas ou judiciais, a fim de entregar à sociedade os serviços públicos delas decorrentes.

² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40ª. ed., rev. e atual/até a Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 101.

A autonomia referida por José Afonso da Silva (2017), trata-se de uma garantia Constitucional conferida aos entes federativos que, segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida (2018. p. 1384-1385), no Brasil:

é atribuída autonomia, que é também poder de autodeterminação, demarcado, porém, por um círculo de competências traçado pelo poder soberano, que garante aos entes autônomos – pensando-se em autonomia no seu mais alto grau – capacidade de auto-organização, autogoverno, auto legislação e autoadministração, exercida sem subordinação hierárquica dos poderes periféricos ao poder central³.

Para o presente estudo, essas capacidades se destacam porque através delas os entes federativos se estruturam sob a perspectiva institucional, normativa e funcional a fim de entregar à sociedade seus serviços. Dessa forma, Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p.1159) nos esclarece que a capacidade de autogoverno se traduz “na existência de órgãos governamentais próprios ao nível de cada entidade federada autônoma [...] de exercerem atribuições próprias de governança (administração) na sua respectiva esfera de suas competências”⁴. O referido autor, em consonância com o que fora dito no parágrafo anterior por Fernanda Dias Menezes de Almeida, entende que gravita entorno da autonomia dos entes federativos a capacidade de auto-organização, na qual está inserida a prerrogativa dos Estados para criarem suas respectivas Constituições estaduais, autogoverno e autoadministração que resultam na repartição de competências legislativas e administrativas constitucionais⁵.

Além da autonomia dos entes federativos, é crucial compreender as competências administrativas que derivam dessa autonomia. Também denominadas de competências materiais, têm um papel fundamental na gestão do funcionalismo público e na conformidade com as prescrições constitucionais sobre o controle de gastos com pessoal. Essas competências são divididas em exclusivas, comuns e residuais. As competências exclusivas são conferidas à União, elencadas no art. 21 da CF, e dizem respeito às ações de interesse nacional que, atribuídas à União, excluem os estados, DF e municípios; no art. 30 estão as competências exclusivas dos municípios. As competências comuns permitem a atuação de todos os entes federados (União, estados, DF e municípios) de forma coordenada a cooperar uns com os outros, estão elencadas no art. 23 da CF. As competências residuais foram conferidas aos estados, conforme art. 25, §1º

³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao art.25. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1384-1385.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p.1159

⁵ Id. *Ibid.*, p.1160-1161.

da CF. Fernanda Dias Menezes de Almeida (2018, p. 1423-1424) aborda as competências materiais, afirmando que:

No plano das competências materiais, certas atividades e serviços são atribuídos, também concorrentemente, a mais de um titular, indicando o bom senso que deverá haver uma disciplina legal sobre o modo de exercê-los conjuntamente, para que a atuação concertada dos parceiros possa surtir os efeitos a que se preordena, ou seja, maior eficiência na execução de tarefas e objetivos de grande relevância social, que são de responsabilidade do Poder Público de todos os níveis da Federação⁶.

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p. 1197), as competências materiais “dizem respeito à tomada de decisões de natureza político-administrativa, execução de políticas públicas e à gestão em geral da Administração Pública em todos os níveis federativos”⁷. Para o presente estudo, a competência material se traduz na gestão do funcionalismo público a fim de adequação às prescrições constitucionais e legais, quanto ao controle do gasto com pessoal. Portanto, investindo-se dessa competência, os gestores públicos devem administrar os recursos humanos quanto à necessidade de novas contratações, alocação e realocação de servidores, apurar desvios de condutas incompatíveis com o serviço público, implementar a política de vencimentos, dentre outras atividades relacionadas à gestão do funcionalismo público, sem, contudo, perder de vista os custos associados e os limites impostos pela Constituição.

Por outro lado, a competência legislativa diz respeito ao poder conferido ao ente federativo de prescrever normas legais. Essas normas repercutem no limite da despesa com pessoal em virtude da fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos que se dá por lei específica. E, ainda, a necessidade da fixação desse gasto nas leis orçamentárias. Nessa direção, o legislador constituinte distribuiu em competência privativa, concorrente e suplementar. A competência privativa encontra-se no art. 22 da CF e é destinada à União. A competência concorrente é destinada à União, Estados e DF e estão dispostas no art. 24 da CF. Aos Municípios, é destinada a competência suplementar, nos termos do art. 30, II da CF. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p.1207), esta última se trata de uma modalidade de competência concorrente introduzida pela Constituição de 1988:

Cuida-se de uma possibilidade não prevista na Constituição anterior, que encontra respaldo expresso no art. 30, II, da CF, de acordo com o qual compete aos Municípios “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. Trata-se, em verdade, de uma modalidade de competência concorrente, embora não expressamente inserida no art. 24 da CF⁸.

⁶ ALMEIDA, op. cit., p. 1423-1424.

⁷ SARLET, op. cit., p. 1197.

⁸ Id. Ibid., p.1207.

É oportuno pontuar que, no âmbito da competência concorrente, cabe à União legislar sobre normas gerais sem, no entanto, excluir a possibilidade de os estados suplementarem-na. Na falta daquela, cabe aos estados o exercício da competência legislativa plena. Entretanto, a suspensão da eficácia da norma estadual é medida que se impõe naquilo que for contrário à norma geral superveniente (CF, art. 24, §1º a §4º).

É no âmbito da competência legislativa que são definidas as prescrições normativas a fim de estruturar o conjunto de normas que definem os parâmetros a serem observados acerca do controle do gasto com funcionalismo público. Destacamos particular interesse pelas competências dos incisos I e II do art. 24 e inciso II do art. 30 da CF, especificamente quanto à competência para legislar sobre o direito financeiro e orçamento público, no primeiro, e suplementar à legislação no último, em virtude de os gastos públicos com pessoal repercutirem diretamente nos orçamentos dos entes estatais.

Portanto, essa distribuição de competências, materiais e legislativas, confere aos entes federados um conjunto de poderes/deveres que convergem ao próprio fim do Estado, efetivar os direitos prescritos na Constituição Federal. Através das normas financeiras e orçamentárias são estruturadas as ações e destinados os recursos para sua execução no orçamento, bem como, as diretrizes para a despesa com pessoal a serem observadas pelos entes federados.

A concretização dos direitos prescritos na Constituição vincula diretamente as despesas públicas, pois não existe direito sem custo associado. Essa afirmação encontra sustentação no estudo da teoria dos custos dos direitos. Sobre o tema, Flávio Galdino (2005, p.339) conclui em sua obra que “direito não nasce em árvores”. O autor assevera que “não se admite mais a afirmação de um direito fundamental sem a necessária inclusão e séria consideração dos seus custos”⁹. Sobre isso, defende a inclusão dos custos no conceito de direitos fundamentais.

Para Stephen Holmes (2019, p.11), “os direitos e liberdades dependem fundamentalmente de uma ação vigorosa do Estado”¹⁰. Assim, a proteção de direitos, sejam individuais ou sociais, requer a destinação, alocação e aplicação dos recursos públicos para que o Estado desempenhe o seu papel. O autor destaca ainda que “os direitos custam dinheiro e não podem ser protegidos nem garantidos sem financiamento e apoio públicos”¹¹. Ambos os autores

⁹ GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p.339.

¹⁰ HOLMES, Stephen. **O curto dos direitos**: por que uma liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p.11.

¹¹ Id. Ibid., p.12

supracitados reconhecem que os custos dos direitos têm repercussão em toda e qualquer atuação do Estado. Vale dizer que “o Estado existe para satisfazer certas necessidades e desempenhar certas funções que não podem ser exercidas por um particular”¹², desse modo, deve empenhar-se para exercer a melhor eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Sobre este tema, Fabrício da Soller (2023, p.76-78), em estudo realizado sobre a influência das limitações orçamentárias e financeiras ou custo dos direitos em ministros do STF, nos julgamentos acerca de direitos a serem assegurados pelo Estado, identificou que a maioria dos ministros são influenciados pelo custo e negam o direito pleiteado e/ou concedem-no em menor grau. Outra parcela dos ministros rebate a utilização dos custos na atividade de interpretação constitucional para limitar direitos. Essa parcela, segundo o autor, entende que os custos não são elementos jurídicos, portanto, não devem influenciar a atividade de interpretação constitucional¹³.

Nessa direção, formou-se maioria para firmar a tese de que “o não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização”¹⁴. Com isso, a revisão geral anual para ser concedida fica condicionada a manifestação do Poder Executivo, que avalia a conveniência e oportunidade sobre a possibilidade da revisão. De acordo com quadro elaborado em seu estudo, Fabrício da Soller (2023, p. 47) destaca que o resultado não fortaleceu o direito pleiteado, mas prevaleceu o custo dos direitos e as consequências distributivas para ser negado¹⁵.

Não aprofundaremos as questões relacionadas a esse confronto entre limitação de recursos e reconhecimento de direitos por não ser o objeto do presente estudo. No entanto, essa discussão quanto aos custos inerentes às prestações dos serviços públicos e o dever do Estado de garantir os direitos fundamentais serve para pontuarmos que em virtude de a despesa com pessoal ser uma das mais relevantes dos entes da federação, faz-se de suma importância o art. 169 da CF e as disposições dos art. 18 ao art. 23 da LRF, que se traduzem num conjunto de

¹² CRISTOPOULOS, Basile George Campos. **Despesa Pública: estrutura, função e controle**. Maceió: EDUFAL, 2011, p. 24.

¹³ SOLLER, Fabrício da. **O Supremo Tribunal Federal e o custo dos direitos**. 2023. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2023, p.76-78.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário nº 565089**. Requerente: Rubens Orsi de Campos Filho. Requerido: Estado de São Paulo. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Relator(a) do acórdão: Min. Roberto Barroso, Brasília, DF, 25 de setembro de 2019, p.12. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752530867>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

¹⁵ SOLLER, op. cit., p.47.

normas destinadas ao efetivo controle desse gasto público. Afinal, a conexão entre os gastos com pessoal e os direitos fundamentais é evidente na medida em que a presença e a atuação de profissionais são indispensáveis para a concretização das prestações públicas que garantem esses direitos à população. Assim, a gestão adequada dos recursos orçamentários, especialmente no que se refere aos gastos com pessoal, desempenha um papel crucial na promoção e proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. A atuação diligente e responsável no cumprimento dessas normas viabiliza a eficiência na aplicação dos recursos públicos, a boa prestação dos serviços e resguarda direitos dos cidadãos, sem restringir direitos assegurados aos funcionários públicos.

Portanto, a fim de satisfazer as necessidades públicas e tornar efetivo os direitos fundamentais, o Estado, para cumprir essa função primordial, arrecada recursos do conjunto da sociedade e os destina da maneira mais adequada a viabilizar e assegurar esses direitos. Espera-se que todo esse processo seja realizado de forma eficiente e eficaz. Dessa finalidade, o Estado não pode se apartar.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 26) diz que “função pública, no Estado democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”¹⁶. Nesse mesmo sentido, devem seguir os órgãos da administração pública que, segundo lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p.480-481):

o que importa, portanto, é a constatação de que os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos em todas as suas formas de manifestação e atividades, na medida em que atuam no interesse público, no sentido de um guardião e gestor da coletividade¹⁷.

Reiterando a finalidade do Estado, José Ribamar Caldas Furtado (2021, p. 39) destaca as atividades desenvolvidas pelo Estado com vistas a alcançar os seus fins. Segundo o autor:

O estado, considerado como uma organização destinada a assegurar as condições universais de ordem social, tem a missão, que justifica sua existência, de prestar serviços para o cidadão. Não se concebe a ideia de Estado sem a conseqüente prestação dos denominados serviços públicos. Buscando esse objetivo, ele desenvolve atividades de natureza diversificada (políticas, sociais, administrativas, econômicas, etc.), favorecendo o homem nos mais diversos setores, tais como saúde, educação, meio ambiente, segurança pública, prestação jurisdicional, infraestrutura, urbanização,

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª. ed. rev. atual. até a Emenda Constitucional 84, de 02/12/2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 26.

¹⁷ SARLET, op. cit., p.480-481.

transporte, saneamento básico, previdência, assistência e inclusão social, dentre outros¹⁸.

O Estado, tantas vezes aqui mencionado, é uma abstração jurídica. No entanto, as relações humanas decorrentes da atividade estatal, tornam-no menos abstrato. Vejamos as palavras de Basile Christopoulos (2011, p. 23): “O Estado é uma ficção. Tudo que é criado pelo direito o é. Não se pode tocar ou sentir o Estado, mas apenas ter contato com as manifestações humanas que o representam”¹⁹. Dessa forma, podemos considerar que não há atividade do Estado que não pressuponha a existência de pessoas envolvidas, dedicando-se a concretizar as prestações públicas. Pelo menos na atualidade, a forma que se promove a segurança pública é em grande parte por meio de policiais; os cuidados de saúde, pelos médicos e demais profissionais da saúde; a educação, por nossos mestres, os professores. Dessa forma, os servidores públicos desempenham um papel vital na construção e manutenção de uma sociedade justa, equitativa e funcional, assegurando que os serviços públicos sejam eficientes, acessíveis e atendam às necessidades da população. Sua dedicação e competência são fundamentais para o pleno funcionamento do aparato estatal e para a promoção do bem comum.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 1251) destaca que “as competências são definidas na lei e distribuídas em três níveis diversos: pessoas jurídicas (União, Estados e Municípios), órgãos (Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e servidores públicos”²⁰. Evidente que essa estrutura pública demanda recursos para custeá-la. A cada funcionário público contratado, vincula-se uma atividade pública destinada a concretizar direitos, bem como os recursos públicos para lhe fazer face.

Vejamos a lição de Gabriel Ivo (1997, p. 89):

Ao lado da repartição de competências e como decorrência necessária, está a atribuição de renda própria a cada unidade federada. É imprescindível que sejam assegurados, juridicamente, a quem tenha as competências os recursos para desenvolvê-las. A designação de rendas próprias tem correlação necessária com as competências atribuídas²¹.

Podemos verificar da lição de Gabriel Ivo (1997) que os recursos financeiros são fundamentais para que o Estado promova suas atividades. Sem tais recursos, o Estado não tem como efetuar os gastos públicos necessários para aquisição de equipamentos e materiais, remuneração dos agentes públicos e tantos outros gastos imprescindíveis às necessidades da

¹⁸ FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 5ª. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 39.

¹⁹ CRISTOPOULOS, op. cit., p. 23.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1251.

²¹ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 89.

sociedade, que são satisfeitas através das prestações públicas de serviço. Nesse sentido, Miguel Delgado Gutierrez (2012, p. 91), também ressalta a autonomia financeira como elemento chave na organização do Estado Federal.

[...] conceder autonomia aos Estados-membros de Federação sem outorgar-lhes receita correspondente é o mesmo que reduzir a nada essa autonomia, pois os tornaria totalmente dependentes da União quanto ao recebimento de receitas e, por via de consequência, tornaria inviável o desempenho de suas funções específicas²².

Assim como são destinadas atribuições, as quais os entes federativos devem desempenhar dentro de suas respectivas competências, a Constituição Federal distribuiu as competências tributárias, previstas nos art. 153, 155 e 156 da CF, para os entes federados instituírem e administrarem seus tributos. Dotados desse poder, a União, Estados, DF e Municípios devem instituir seus respectivos tributos, conforme suas espécies, para que possam, munidos dos recursos arrecadados, realizar as despesas necessárias às suas respectivas atividades.

Muitas dessas atividades são de ordem executiva para prestar serviços públicos, como: segurança pública, saúde, assistência social, educação. Certamente, é crucial destacar a importância dos servidores públicos na execução dessas atividades essenciais voltadas para o bem-estar da sociedade. Também promovem prestações jurisdicionais, nas esferas federal e estadual, e, ainda, atividades normativas empreendidas preponderantemente pelos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores). Esses profissionais contribuem para a administração da justiça e para a manutenção do Estado de Direito.

Para além das receitas instituídas pelos respectivos entes federativos, José Afonso da Silva (2017, p. 734) destaca as normas sobre a repartição de receitas tributárias dispostas nos art. 157 a 167 da CF, sobre as quais existe participação de um ente na receita de outro. Portanto, para além das respectivas competências tributárias, há ainda distribuição do produto da arrecadação entre os entes da federação. O autor destaca a evolução para um sistema rígido das rendas públicas e atribui dois aspectos de discriminação:

a discriminação pela fonte, pela qual a Constituição indica o tributo que a cada entidade compete instituir (arts. 153, 155 e 156), e a discriminação pelo produto, pela qual umas entidades repartem sua receita com outros, ou, vindo do outro lado, estas participam na receita daquelas (art. 157 a 167)²³.

²² GUTIERREZ, Miguel Delgado *apud* MOURA, Bruno Emanuel Tavares de. **A competência tributária dos Estados-membros e os conceitos de direito privado: uma análise sob o prisma do pacto federativo**. 2012. 184f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

²³ SILVA, op. cit., p. 734.

Dessa relação existente entre as rendas e os gastos públicos, e, ainda, da necessidade de gerenciamento para que se tenha um adequado equilíbrio, decorre um elemento crucial para que o Estado cumpra o seu mister, a chamada atividade financeira do Estado, que, na lição de José Ribamar Caldas Furtado (2021. p. 39), diz respeito à atuação do Estado quanto à receita, à gestão e à despesa.

a receita, isto é, a capacidade de recursos, que sejam obtidos por imposição, quer sejam criados pelo Estado; a gestão, que é a administração de tais recursos e a conservação do patrimônio público; e a despesa, ou seja, o emprego desses recursos para a realização dos fins visados pelo Estado.²⁴

Dessa forma, a atividade financeira contribui como instrumento para que o Estado alcance seus fins. No entanto, é oportuno destacar que essa atividade “não traduz um fim em si mesmo, porém constitui a base de toda atividade estatal”²⁵.

Importante essa visão introdutória sobre o tema porque os limites de gastos com pessoal estabelecidos para os entes da federação sofrem influência direta dessa relação existente entre as receitas e as despesas. Explico: por corresponder a um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) – somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes e apuradas somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, conforme art. 2 da LRF –, os limites das despesas com pessoal sofrem variação não apenas em virtude das despesas com funcionalismo público, mas também com a oscilação da arrecadação das receitas que compõe a Receita Corrente Líquida.

Outro elemento essencial e instrumento estrutural sob o qual transitam as receitas e despesas públicas, os orçamentos públicos tornam possível a execução, o acompanhamento e o controle das receitas e despesas públicas. Imprescindível à atividade financeira do Estado e de incontestável relevância, “...a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”²⁶, afirmação do ex-ministro Carlos Ayres Britto, em julgamento acerca da possibilidade do controle abstrato de constitucionalidade de

²⁴ FURTADO, op. cit., p. 39.

²⁵ Id. Ibid., p. 40.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048**. Medida Cautelar. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 14 de maio de 2008, p.92. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 20 de novembro de 2022.

normas orçamentárias. Para Basile Christopoulos (2011, p.50), “o principal instrumento introdutor de normas de direito financeiro constitui o Orçamento Público”²⁷.

A atividade financeira do Estado parte de duas premissas, segundo Harrison Leite (2020, p. 73-74), quanto à receita, os limites constitucionais à sua cobrança; sob a ótica da despesa, as prescrições normativas que orientam prioridades, tendo em vista a finitude dos recursos. Nesse contexto, o orçamento é responsável por avaliar o montante de receitas a serem destinadas particularmente a cada necessidade²⁸. O autor finaliza ressaltando que “o controle dos gastos não pode se desvincular da certeza de que os direitos fundamentais, por mais nobres que sejam, não serão satisfeitos em sua plenitude e no grau mais elevado, pois inexistem recursos para este fim”²⁹.

Dessa interação entre receitas e despesas, decorrem dilemas quanto às escolhas e prioridades na destinação de recursos tendo em vista que as demandas da sociedade são diversas e clamam por soluções, pois resultam, quando satisfeitas, na efetiva fruição dos direitos. Por outro lado, há de se considerar a limitação das fontes de recursos que se encontram na Constituição Federal, muito bem delineada, as quais os entes estão restritos. Certos estamos de que esse dilema se estende ao quanto deverá ser destinado à remuneração dos servidores públicos. Daí a importância do controle de gastos, bem colocado por Harrison Leite, ao que somamos as palavras de Basile Christopoulos (2011, p.43-44):

A função de controle das leis orçamentárias é a primeira e mais antiga das funções dos orçamentos. [...] No entanto, essa função do orçamento evoluiu e hoje possui outras características. Ela fica evidente na concepção clássica de que só pode gastar o previsto nas leis orçamentárias, mas vai além disso. As leis orçamentárias devem dispor as despesas com pessoal, as dívidas que o ente público pode assumir, limitadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo nível de receita que se pensa atingir no ano em que vigora o orçamento proposto³⁰.

Por fim, a limitação de recursos financeiros impõe um dever de eficiência quanto à sua aplicação, pois o que se busca é tornar mais amplamente possível a fruição dos direitos reconhecidos no texto constitucional. A Lei Complementar nº 101/00, segundo Regis Fernandes de Oliveira (2001, p.19), “veio sanar espaço punitivo contra o mau administrador público. [...]

²⁷ CRISTOPOULOS, op. cit., p.50.

²⁸ LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9ª. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 73-74.

²⁹ Id. Ibid., p. 74.

³⁰ CRISTOPOULOS, op. cit., p.43-44.

o desequilíbrio orçamentário, o gasto excessivo com pessoal, as operações irresponsáveis de crédito, o descuido com patrimônio público, tudo passa a ser fiscalizado e sancionado”³¹.

A despesa com pessoal, como um dos principais gastos públicos, viabiliza a implementação das políticas públicas e promove atendimento à população a fim de que esta goze dos direitos a ela conferida. Por isso, é uma preocupação constitucional que encontra seu marco inicial na Constituição de 1967, replicada na Constituição de 1988 no art. 169 passando a conferir à lei complementar estabelecer os limites máximos com despesa com pessoal, atualmente, regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2. Sistema Constitucional Orçamentário

A fim de estabelecer um melhor controle e viabilizar a fruição dos direitos fundamentais, a CF, nos art. 165 a 169, instituiu o sistema orçamentário, um conjunto de normas que estruturam os orçamentos públicos e racionalizam as ações do Estado. Compreendido pela Lei nº 4.320/64, LC nº 101/00, Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelece, de acordo com José Afonso da Silva (2017, p. 751), um sistema orçamentário moderno, e bem estruturado.

A constituição instituiu um sistema orçamentário efetivamente moderno. Abre amplas possibilidades à implantação de um sistema integrado de planejamento do orçamento-programa[...]Trata-se de planejamento estrutural, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual (art. 165, §4º). [...] Essa integração, agora bem caracterizada na sistemática orçamentária da Constituição, é que dá configuração ao orçamento-programa³².

Essa forma de interação entre os orçamentos anuais e o Plano Plurianual, este com vigência de quatro anos, fez com que as finanças públicas ganhassem maior notoriedade quanto às ações do Estado. As políticas públicas passaram a expressar os direcionamentos do governo responsáveis pela condução do Estado e, com isso, os orçamentos passaram a destinar os recursos a finalidades específicas, e não apenas organizar as receitas e despesas. Segundo Paulo Caliendo (2018, p. 3294), os orçamentos “de mera forma de organização das finanças públicas passam a ser entendidos como plano de governo”³³.

³¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2001, p.19.

³² SILVA, op. cit., p. 751.

³³ CALIENDO, Paulo. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al* (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 3294.

O sistema orçamentário, instituído por essas normas constitucionais e legais, veio estabelecer um “reforço dos valores de responsabilidade e do equilíbrio fiscal, como vetores do Direito Financeiro e do orçamento público”³⁴. Reforçou uma relação com a política do governo, decorrente dos projetos vencedores nos pleitos eleitorais e expressando, com isso, os anseios populares manifestados nas escolhas dos representantes eleitos para conduzirem a atuação do Estado. Tornando-o, portanto, “um instrumento de atuação popular que influencia a ação governamental”³⁵, sempre a fim de satisfazer as necessidades públicas.

Uma das leis de destaque no direito financeiro, anterior à Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/64 encontra fundamento no art. 5º, inciso XV, letra b da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, a qual atribuiu competência à União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro. A Constituição de 1967 replicou no art. 8º, XXVII, letra c, *ipsis litteris*, a prescrição normativa. Com a promulgação da Constituição de 1988, a competência para legislar sobre direito financeiro foi prescrita no inciso I do art. 24, competência concorrente entre Estados e DF, na qual a união ficou limitada a estabelecer normas gerais.

Nos art. 163, I e art. 165, §9º, a Constituição Federal de 1988 atribui à lei complementar dispor sobre normas gerais de finanças públicas e normas sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. De acordo com Fernando Facury Scaff (2018, p. 3286), “a Constituição de 1967 com a emenda constitucional de 1969 introduziu as leis complementares com o objetivo de unificar e, com isso, centralizar eventuais decisões para a matéria financeira constitucional”³⁶. Portanto, em virtude de a Lei nº 4.320/64 ser anterior à existência de lei complementar e ser compatível com a Constituição Federal de 1988 foi por ela recepcionada. “É uma lei ordinária, porém foi reconhecida por diversas decisões do Supremo Tribunal Federal como sendo uma lei complementar”³⁷.

Ao discorrer sobre o cinquentenário da Lei nº 4.320/64, José Mauricio Conti e Élide Graziane Pinto enfatizaram a significativa contribuição dessa legislação para interpretação das normas orçamentárias e financeiras, bem como a introdução do conceito de orçamento-programa no arcabouço que rege a atuação estatal. Eles destacaram diversos legados, incluindo a positivação dos princípios, a classificação econômica das receitas e despesas, a definição das

³⁴ Id. Ibid., p. 3294.

³⁵ Id. Ibid., p. 3295.

³⁶ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 3286.

³⁷ Id. Ibid., p. 3287.

etapas de execução da despesa e a lógica da correlação entre programas, dotação orçamentária e alcance de metas, entre outros aspectos³⁸.

Os autores ressaltaram a relevância da Lei nº 4.320/64 para a administração pública. Mesmo diante da carência de uma lei complementar que discipline a elaboração e organização do PPA e da LDO, resultantes do aprimoramento do sistema de planejamento governamental pela Constituição de 1988, essa legislação continua sendo fundamental para o desenvolvimento do país³⁹.

Entretanto, Marcus Abraham (2018, p. 416) enfatiza a necessidade de uma atualização na Lei nº 4.320/64 em virtude da existência de mecanismos previstos na LRF sem regulamentação, em especial “aqueles relativos à eficácia das regras das limitações com despesa de pessoal (que, não obstante a LRF, continuam gradativamente a se expandir)”⁴⁰. Segundo o autor, é necessária a atualização normativa para fechar lacunas na legislação, principalmente no que diz respeito ao limite de gasto com pessoal, quanto à sua forma de contabilização, “especialmente no que se refere à possibilidade ou não de dedução [...] dos valores pagos aos terceirizados, aos aposentados e despesas tributárias que incidem nos pagamentos de pessoal (IR e Contribuições)”⁴¹.

Oportuno enfatizar que as lacunas às quais o autor faz referência são pontos que suscitam divergência no processo de aferição do limite de gastos com pessoal, uma vez que considerar ou desconsiderar algumas dessas despesas tem forte influência na aferição do limite calculado pelo ente federativo. Para fins de exemplo, a Constituição determina que pertence ao município a arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos pagos aos seus servidores públicos. Portanto, considerar ou não o montante do IR retido na despesa com pessoal implica no resultado da apuração. Essas divergências foram debatidas no Senado Federal que veiculou estudo técnico apresentando a dissonância entre a Secretaria do Tesouro Nacional e os Tribunais de Contas acerca da contabilização da despesa com pessoal⁴².

³⁸ CONTI, José Maurício; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 de mar. de 2014, p.3-4. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20130404-artigo__50_anos-lei-orcamento.pdf>. Acesso em: 20 de outubro 2022.

³⁹ Id. Ibid., p.5-6.

⁴⁰ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5ª. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 416.

⁴¹ Id. Ibid., p. 416.

⁴² ROCHA, C. A. A. A despesa total com pessoal na ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Brasília. **Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado**, Boletim legislativo n. 71, 2018.

Outra lei fundamental no direito financeiro encontra fundamento no art. 163 da CF, no qual designa à lei complementar dispor sobre normas gerais de finanças públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal destina-se a prescrever normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com o art. 1º, §1º da LRF, essa responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para Carlos Valder do Nascimento (2012, p. 49), a LRF “tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública”⁴³. A responsabilidade referida encontra significado abrangente conforme lição de Carlos Pinto Coelho Motta (2012, p. 51-52):

Responsividade, em tradução canhestra de *accountability*, significaria a capacidade do poder público de ‘fornecer respostas’ às demandas do cidadão, em um nível amplo, que incluiria não só a responsabilidade patrimonial do Estado por ato administrativo, como a salvaguarda do cidadão, contra os riscos da concentração do poder burocrático, acentuando o caráter de obrigação que, se não é percebido subjetivamente pelo detentor da função pública, deverá ser exigido pela ‘possibilidade de atribuição de prêmios ou castigos àquele que se reconhece como responsável’⁴⁴.

Assim, a responsividade a que Carlos Pinto Coelho Motta faz referência fortalece a direção na qual o Estado deve se pautar: sempre atender às necessidades públicas com o fim de efetivar direitos fundamentais, conforme tratado no tópico anterior. Portanto, o Estado tem o dever de garantir ao cidadão que possíveis desvios de atuação subjetiva, por qualquer agente público, que no exercício de sua função se distancie do interesse público, seja redirecionado e devidamente responsabilizado.

Esse nível de responsabilidade dos agentes públicos recai também no controle que deve ser empreendido com a despesa com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal regulamentou, em seção própria, o art. 169 da CF que trata desse limite. Algumas circunstâncias apresentadas por Macus Abraham (2018, p. 445) justificariam o rigor com esse gasto público.

Algumas circunstâncias justificam a LRF disciplinar as despesas de pessoal com tanta rigidez e minudência. Em primeiro lugar, devemos considerar que a Constituição Federal de 1988, ao entrar em vigor, incorporou e estabilizou um número expressivo de trabalhadores que não haviam sido admitidos por concurso público, mas que já estavam em exercício há pelo menos 5 anos antes da promulgação da Carta (art. 19, ADCT), estendendo a eles todos os direitos

⁴³ NASCIMENTO, Carlos Valder do. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 49.

⁴⁴ MOTTA, Carlos Pinto Coelho *apud* NASCIMENTO, Carlos Valder do. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 51-52.

e benefícios dos demais servidores públicos. E, com o incremento do contingente de servidores públicos, a política salarial do funcionalismo, que sempre foi objeto de críticas – especialmente pela forma irresponsável na sua condução, sendo, inclusive, mecanismo de manobra eleitoreira – tornou-se poderoso instrumento de influência de massas, gerando um aumento expressivo desses gastos ao longo dos anos⁴⁵.

Para além das normas gerais estabelecidas pela Lei nº 4.320/64 e LC nº101/00, o sistema orçamentário é composto ainda pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, conforme o art. 165, I, II e III da Constituição. São leis editadas no âmbito da competência concorrente do art. 24, I e II, para União, Estados e DF, e suplementar para os Municípios (art. 30, II da CF).

Após um levantamento histórico acerca de orçamento público, Marcus Abraham (2018, p. 314) destaca as importantes mudanças no orçamento público brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988, “especialmente nas questões relativas à participação do Poder Legislativo, em relação à transparência, à integração entre planejamento e execução e quanto à noção de equilíbrio fiscal”⁴⁶. Salienta o autor que o “Poder Legislativo passou a ser determinante, garantindo efetividade ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras”⁴⁷. Acerca dessa interação entre os poderes, José Ribamar Caldas Furtado (2021, p.62) acrescenta:

Ao Poder Executivo compete elaborar a proposta orçamentária, sugerindo as ações governamentais a serem implementadas no ano subsequente; ao Legislativo, por seu turno, cabe atuar como freio e contrapeso, contendo a voracidade do fisco e autorizando, ou não, as despesas idealizadas pelo Executivo⁴⁸.

De iniciativa do Chefe do Poder Executivo, as leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) submetem-se, conforme Paulo Caliendo (2018, p. 3295), “ao princípio do planejamento ou da programação de tal modo que o Estado se organize do modo mais eficiente (art. 37) possível”⁴⁹. Portanto, as leis orçamentárias devem ser coerentes entre si de maneira a integrarem-se estabelecendo uma conexão a fim de melhor distribuir e aplicar os recursos entre as políticas públicas. A menção à eficiência, princípio Constitucional prescrito no art. 37, nos convida a resgatar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 123), que o trata como uma faceta

⁴⁵ ABRAHAM, op. cit., 2018, p. 445.

⁴⁶ Id. Ibid., p. 314.

⁴⁷ Id. Ibid., p. 313.

⁴⁸ FURTADO, op. cit., p.62.

⁴⁹ CALIENDO, Paulo. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 3295.

de um princípio mais amplo, o princípio da boa administração pública, que determina que as atividades públicas devem ser desenvolvidas da forma mais adequada aos fins a serem alcançados. Vejamos as palavras do autor:

[...] o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo [...] o princípio da “boa administração”. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”. Tal dever, como assinala Falzone, “não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico. Em obra monográfica, invocando lições do citado autor, assinalamos este caráter e averbamos que, nas hipóteses em que há discricionariedade administrativa, “a norma só quer a solução excelente”. Juarez Freitas, em oportuno e atraente estudo - no qual pela primeira vez entre nós é dedicada a toda uma monografia ao exame da discricionariedade em face do direito à boa administração - com precisão irretocável, afirmou o caráter vinculante do direito fundamental à boa administração⁵⁰.

Quanto ao Planejamento, oportuno retomar as palavras de José Afonso da Silva acerca do planejamento estrutural, e as palavras de Paulo Caliendo sobre o Estado Planejado, anteriormente apresentadas neste estudo⁵¹. Acrescentamos ainda a lição de José Ribamar Caldas Furtado (2021, p.65), que após tratar a perspectiva de vários autores a respeito do tema, entende que “o planejamento é uma atividade constante, ininterrupta, perene, que fundamenta, precede e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação”⁵².

Seguindo as prescrições do §1º do art. 165, é estabelecido que o Plano Plurianual deve definir, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras associadas, bem como para programas de duração continuada. A elaboração e organização desse plano plurianual, conforme previsto no art. 165, §9º da CF, carecem de regulamentação por meio de lei complementar, dado que a Lei nº 4.320/64 não trata especificamente desse aspecto⁵³.

No entanto, encontra-se respaldo no inciso II, do §2º do art. 35 da ADCT, que estipula que o projeto do plano plurianual deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e precisa ser devolvido para sanção até o término da sessão

⁵⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª. ed. ver. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 02/12/2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 123.

⁵¹ Conf. p.25.

⁵² FURTADO, op. cit., p.65.

⁵³ Conf. p. 27-28.

legislativa. Sua vigência se estende até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente. Portanto, o projeto do PPA deve ser encaminhado até 31 de agosto do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até 22 de dezembro e sua vigência será de quatro anos.

De acordo com Marcus Abraham (2018, p. 352), “o plano plurianual é responsável pelo planejamento estratégico das ações estatais no longo prazo, influenciando a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (planejamento operacional) e da lei orçamentária anual (execução)⁵⁴”. José Ribamar Caldas Furtado (2021, p. 114) o considera “instrumento de planejamento de médio prazo [...] formalmente estruturado em programas voltados para solução de problemas ou atendimento de demandas da sociedade”⁵⁵.

No Plano Plurianual é revelada a estratégia do governo para quatro anos, os programas e atividades nele previstos são apresentados com a especificação dos objetivos a serem atingidos com a implementação daquela política pública. Os programas são fragmentados em ações específicas de forma que o conjunto delas uma vez implementadas alcance os objetivos preestabelecidos. No entanto, como instrumento de planejamento, não estabelece quais programas ou ações serão prioritários em detrimento de outros. Assim como não especifica os detalhes das ações que compõe os programas, como serão executadas. Incumbem-se para tal fim a LDO e a LOA.

Amplamente reconhecida pela doutrina como um mecanismo de planejamento operacional, em virtude da conexão que promove entre o PPA e a LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme se extrai do §2º do art. 165 da CF, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A interseção entre PPA e LOA promovida pela LDO ocorre principalmente por esta lei extrair, anualmente, dos programas previstos no PPA, as ações que serão consideradas prioritárias e as metas a serem perseguidas no exercício seguinte. Desta forma, a LDO delimita o conjunto de programas e ações que poderão ser considerados na elaboração do orçamento. De acordo com II do §2º do art. 35 da ADCT, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril)

⁵⁴ ABRAHAM, op. cit., 2018, p. 352.

⁵⁵ FURTADO, op. cit., p. 114.

e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 4º, prescreve que a LDO deverá dispor sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; integrará ainda o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

Segundo Carlos Valder do Nascimento (2012, p.81-82):

Como se vê, a lei de diretrizes orçamentárias caracteriza-se pela sua especificidade e, nos termos da Constituição Federal, se exaure num exercício financeiro, sendo, portanto, da sua essência a transitoriedade. Seus efeitos cessam no momento em que cumpre sua função anual, quando da exaustão do seu conteúdo material. Constitui uma das peças-chave do sistema constitucional orçamentário.⁵⁶

Harrison Leite (2020, p.205) enfatiza que o “destaque se dá quando a LDO serve de parâmetro para que todos os poderes possam elaborar o seu orçamento com autonomia e independência”⁵⁷, pois definem suas respectivas prioridades e estabelecem suas metas. Para José Ribamar Caldas Furtado (2021, p. 116), “o parágrafo 2º do art. 57 da carta da república expressa a importância que a ordem constitucional atribui à LDO”⁵⁸. Em virtude do dispositivo, prevê a interrupção para o recesso legislativo enquanto não aprovado o projeto de lei.

No que se refere à despesa com pessoal, a Constituição Federal, no art. 169, §1º, II, confere à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a autorização específica de concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Essa autorização recai também sobre o Senado Federal e a Câmara de Deputados para dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração (CF, arts. 169, §1º, II; 51, IV e 52, XIII). A inobservância desse requisito, segundo o art. 21, I da LRF, é nulo de pleno direito. Entretanto,

⁵⁶ NASCIMENTO, op. cit., p.81-82.

⁵⁷ LEITE, op. cit., p.205.

⁵⁸ FURTADO, op. cit., p. 116.

de acordo com jurisprudência do STF, a lei que concede aumento sem autorização específica na LDO não afronta a Constituição, mas fica impedida sua execução no exercício financeiro⁵⁹.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual é extremamente objetiva no sentido de relacionar todas as receitas previstas e as despesas fixadas a fim de executar as políticas públicas. Não tratará de outro conteúdo (CF, art. 165, §8º). É composta pelos orçamentos: fiscal, de investimento e da seguridade social (CF, art. 165). Os orçamentos fiscal e de investimentos desempenham, entre suas funções, a redução de desigualdades inter-regionais.

Portanto, o orçamento público é ato legal e sobre esse aspecto se estabeleceu um amplo debate na doutrina e na jurisprudência acerca da natureza jurídica da LOA. De acordo com Harrison Leite (2020, p.107), o orçamento, em regra, sempre foi considerado autorizativo e não impositivo, portanto, não obrigava o Executivo à realização das despesas nele previstas. No entanto, o autor estabelece distinção entre as normas da lei orçamentária, separando-as em normas orçamentárias e normas pré-orçamentárias. As primeiras são autorizativas e decorrem do próprio orçamento; já as pré-orçamentárias decorrem de normas anteriores à lei orçamentária e, por isso, impositivas. Vejamos as palavras do autor:

As normas constantes do orçamento que versam sobre gastos com pessoal, transferências constitucionais, gastos na educação e na saúde, dentre outras, são impositivas, obrigatórias e devem ser cumpridas, não porque veiculadas no orçamento, mas, sim, porque previstas em outros instrumentos com força normativa mais vinculante do que as normas orçamentárias. São as normas pré-orçamentárias⁶⁰.

Em sede de ADI, nº 5274, o Supremo Tribunal Federal reiterou o caráter autorizativo da lei orçamentária, afirmando o entendimento de tratar-se de lei meramente formal da qual não veicula direitos subjetivos não podendo ser considerada lei em sentido material, entretanto, com advento das EC nº86/15 e EC nº100/19 que ainda, incluiu o §10 ao art. 165 da CF, para estabelecer o dever que a administração tem de executar as programações orçamentárias,

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1585**. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 03/04/1998. EMENTA: I. Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169), o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade. II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II): além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes.

⁶⁰ LEITE, op. cit., p.107.

adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, conferiu caráter impositivo à lei orçamentária, com isso, a administração tem o dever cumpri-la⁶¹.

A Lei nº 4.320/64 dispõe sobre as normas gerais que devem ser consideradas na lei orçamentária. No art. 2º, estabelece a forma como deverão ser dispostas as receitas⁶², as despesas e três princípios fundamentais a serem obedecidos. Os princípios são: unidade, universalidade e anualidade. A disposição das despesas será detalhada no capítulo seguinte.

Acerca dos princípios, de forma puramente introdutória, fazemos as seguintes considerações: sobre o primeiro, segundo lição de José Afonso da Silva (2017, p. 757): “...realçando-se, [...] a necessidade de que os orçamentos de todos os órgãos do setor público se fundamentem em uma única política orçamentária, sejam estruturados uniformemente e se ajustem a um método único, relacionando-se com princípio da programação”⁶³. Quanto ao segundo, fundamenta a regra do orçamento bruto, na qual todas as receitas e despesas devem constar pelos valores totais sem quaisquer deduções. Por último, a anualidade, que atribui o caráter periódico do orçamento. Isto é muito importante porque, como aponta José Ribamar de Caldas Furtado (2021, p. 87), permite que a lei referida não tenha uma existência ilimitada, possibilita um maior controle de sua execução e permite que sejam feitas revisões de acordo as necessidades do Estado⁶⁴.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5274**. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Brasília, DF, 30/11/2021. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária. 2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República. 3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente. 4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina nº 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina.

⁶² A disposição das receitas não será analisada em virtude de não ser objeto de estudo do presente trabalho.

⁶³ SILVA, op. cit., p. 757.

⁶⁴ FURTADO, op. cit., p. 87.

A Lei Orçamentária Anual seleciona as ações escolhidas como prioritárias e contempla essas ações especificando os recursos que serão destinados, dotação orçamentária, para fazer frente aos custos necessários a fim de que a execução atinja o fim pretendido. Dentre os custos relacionados, está presente a despesa com pessoal.

Observamos que o sistema orçamentário possui uma estrutura que se inicia com uma perspectiva mais ampla da atuação do Estado, conforme delineado no Plano Plurianual (PPA). A partir desse contexto mais amplo, são extraídas as prioridades que orientarão a elaboração do orçamento em um processo de afinamento que qualifica o direcionamento da atuação estatal. Essa abordagem é destacada por Harrison Leite (2020, p.186):

[...] há um processo de afinamento, partindo dos fundamentos e objetivos constitucionais, PPA, LDO, até a LOA, que restringem as opções orçamentárias, fazendo com que o primeiro planejamento, o PPA, seja uma aplicação estratégica de longo prazo da vontade constitucional, partindo para um segundo plano operacional de curto prazo, a LDO, e, por fim, a concretização desses planejamentos, em uma lei de realização, chamada de LOA⁶⁵.

Dessa forma, o sistema orçamentário brasileiro baseia-se nas diretrizes estabelecidas nos art. 165 a 169 da Constituição Federal. Sua estrutura é regulamentada por leis complementares, atualmente representadas pela Lei nº 4.320/64 e LC nº 101/00, que estabelecem normas gerais para os entes federativos. Essas leis complementares estruturam as normas constitucionais e regulamentam os Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais dos respectivos entes, viabilizando o cumprimento das normas constitucionais com destaque para o controle de despesa com pessoal, conforme art. 169 da CF. Esse controle é de extrema importância para a responsabilidade na gestão fiscal.

Após a compreensão da estrutura do sistema constitucional orçamentário, abordaremos, a seguir, a aplicabilidade da norma constitucional que estipula limites à despesa com pessoal.

1.3. Eficácia jurídica e efetividade das normas sobre limite de gasto com pessoal

Ao tratar preliminarmente acerca da tutela jurídica de interesses, José Afonso da Silva (1998, p.169) destaca que “as situações jurídicas subjetivas envolvem a consideração desses interesses juridicamente relevantes, e sua proteção é tanto mais intensa quanto mais eficazes

⁶⁵ LEITE, op. cit., p.186.

forem as normas que as têm como objeto”⁶⁶. Assim sendo, as normas constitucionais são dotadas de eficácias distintas relacionadas à sua capacidade de aplicação normativa. Segundo o autor, “tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, os ditames jurídicos objetivados pelo legislador”⁶⁷.

No âmbito do estudo da aplicabilidade das normas constitucionais, o autor estabelece uma clássica classificação em três espécies normativas constitucionais quanto à sua eficácia: plena, contida e limitada ou reduzida. A norma de eficácia plena produz todos os efeitos jurídicos, sendo aplicável de maneira direta, imediata e integral sobre o objeto de sua regulamentação. A norma de eficácia contida possui aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, podendo sofrer restrições legislativas posteriores. Por fim, a norma de eficácia limitada ou reduzida tem aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, dependendo de regulação ulterior para tornar-se aplicável⁶⁸.

Na perceptiva da eficácia normativa das normas constitucionais de José Afonso da Silva, encontramos no art. 169 da CF, que trata do controle da despesa com pessoal, uma norma de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, uma vez que requer uma lei complementar para sua eficácia plena. No entanto, o art. 38 da ADCT estabeleceu um limite de 65% (sessenta e cinco por cento) das respectivas receitas correntes como restritivo para todos os entes estatais, conferindo ao controle da despesa com pessoal eficácia plena desde a promulgação da Constituição de 1988. Esse mecanismo foi adotado “para contornar os efeitos de uma possível omissão legislativa”⁶⁹, conforme apontado por Teori Zavascki em voto proferido na ADI nº 5449, evidenciando a relevância atribuída ao controle desse tipo de gasto público.

A efetividade das normas constitucionais, conforme a lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p. 252), é verificada na relação entre as normas constitucionais abstratas e sua realização no plano da vida real.

A efetividade das normas constitucionais diz respeito, portanto, à pretensão de máxima realização, no plano da vida real, do programa normativo abstratamente estabelecido (embora tal programa normativo seja ele próprio fruto de uma articulação com o mundo dos fatos, da economia, dos movimentos sociais etc.), em outras palavras, como também pontua Luís

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998, p.169.

⁶⁷ Id. Ibid., p.66.

⁶⁸ Id. Ibid., p.82-86.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 22/04/2016, p. 6.

Roberto Barroso, ao processo de migração do “dever ser” normativo para o do plano do “ser” da realidade social⁷⁰.

Os níveis de despesa com pessoal em relação às receitas, em 1987, anterior à promulgação da Constituição de 1988, já revelavam a baixa efetividade normativa, com estados comprometendo mais de 100% (cem por cento) de suas receitas com despesa com pessoal, conforme informado pelo Ministro Marco Aurélio ao apreciar o pedido liminar na ADI nº 2238⁷¹. Segundo o Ministro, “esse arcabouço constitucional não se mostrou suficiente” e “não implicou a compatibilização racional entre receita e despesa com pessoal”⁷².

No entanto, com advento da LC nº 82 e alterações promovidas pela LC nº 96, “houve uma diminuição de despesas”⁷³, como afirmou o Ministro. No Estado de Alagoas, por exemplo, em dezembro de 1987, a despesa com pessoal representava 101% (cento e um por cento) da receita corrente, mas, após as leis complementares, foi reduzida para 74,3% (setenta e quatro inteiros e três décimos por cento) conforme consignado pelo Ministro em seu voto. Segundo dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI), apresentados pelo Ministro Alexandre de Moraes, referente a 2017, “somente os Estados do Amapá e do Espírito Santo estavam dentro do limite de 60% (sessenta por cento) imposto pelo art. 19 da LRF no tocante à despesa total com pessoal”⁷⁴.

⁷⁰ SARLET, op. cit., p. 252.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 20 de novembro 2022. Voto de retificação, no julgamento da medida cautelar, do Ministro Marco Aurélio, p. 720-721: “...A fim de demonstrar e justificar a inserção, na carta de 1988, não só do dispositivo transitório do art. 38, como também do preceito permanente do art. 169, na redação primitiva, consignou-se situação extravagante. Basta atentar para os dados que irei enumerar para chegar à conclusão de que não pode perdurar aquilo que o Mestre Pinto apontou como “empregomania”. Asseverou, então, que, na relação entre receita e folha de pagamento em dezembro de 1987, ano que antecedeu à Carta de 1988, a absorção da receita com despesa com pessoal por Estado era a seguinte: Rondônia - 163%; Espírito Santo - 119%; Goiás - 110%; **Alagoas - 101%**; Rio de Janeiro - 100%; Paraíba - 99%; Rio Grande do Sul - 95%; Mato Grosso - 91%; Bahia, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte - 88%; Mato Grosso do Sul - 87%; Pará - 85%; Maranhão - 80%; São Paulo - 77%; Paraná - 75%; Amazonas - 73%; Sergipe - 72%; Santa Catarina - 71%; e Acre - 68%. Em 1987, somente os Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Alagoas e Espírito Santo diminuíram o número de funcionários, enquanto São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina aumentaram-no, sendo que São Paulo, em um ano, arregimentou duzentos e dezenove mil funcionários.” (grifo nosso).

⁷² Id. Ibid., p.722.

⁷³ Id. Ibid., p.725: “Passamos, então, a ter o seguinte quadro: Rio Grande do Sul, absorção de 81,1% da receita; Distrito Federal 75,4% - bem acima, portanto, da percentagem de 60%, percentagem-teto, que, a meu ver, já é elevada -; **Alagoas, 74,3%**; Rondônia, 73,9%; Minas Gerais, 73,3; Paraná, 72,6%; Rio de Janeiro, 71,9%; Santa Catarina, 70,5%; Pernambuco, 69,8%; Mato Grosso, 69,6%; Goiás, 68,4%; Piauí, 64,1%; São Paulo, 64,5%; Sergipe, 63,1%; e Acre 62,1%. Quinze Estados não lograram o enquadramento das despesas na percentagem máxima de 60%” (grifo nosso).

⁷⁴ Id. Ibid., p. 105-106: AC 81,55%; **AL 70,82%**; AM 63,00%; AP 56,04%; BA 75,25%; CE 62,69%; DF 70,01%; ES 58,04%; GO 62,09%; MA 65,08%; MG 91,66%; MS 97,03%; MT 78,92%; PA 68,88%; PB 64,64%; PE 85,55%; PI 75,15%; PR 75,64%; RJ 87,86%; RN 84,56%; RO 62,27% (grifo nosso).

Observa-se, portanto, que mesmo com a previsão constitucional do art. 169 e os limites estipulado no art. 38 do ADCT, a realidade quanto ao controle da despesa com pessoal apenas sofreu alguma mudança com a superveniência da LC nº 87 e 96, atualmente regulada pela LRF. Isso evidencia a importância do conjunto de normas constitucionais e legais para regular e estabelecer os mecanismos necessários ao equilíbrio dessa despesa pública.

Quanto à aplicabilidade do art. 169, conforme as lições trazidas ao presente estudo, percebemos que apesar da necessidade de superveniência de lei complementar para conferir eficácia a esta norma, o art. 38 da ADCT a torna aplicável até a entrada em vigor de lei complementar, atualmente a LRF, que estabeleceu os limites aos entes federativos. No que tange à efetividade da norma, busca-se, por meio dela, estabelecer limites que tornem os gastos públicos com pessoal equilibrados, proporcionando à administração pública recursos humanos necessários e suficientes para a realização dos serviços públicos destinados à efetivação de direitos constitucionais.

2. DESPESA PÚBLICA

A Despesa Pública, um instituto fundamental para a realização do gasto, representa a autorização legal concedida ao gestor para aplicar os recursos públicos arrecadados. Segundo explicação de José Ribamar de Caldas Furtado (2021, p.178), “compreende o conjunto de gastos incorridos pelo Estado com o objetivo de prestar serviços públicos aos cidadãos”⁷⁵. Harrison Leite (2020, p.406) ressalta a importância da despesa para “atender os serviços públicos e os encargos assumidos no interesse geral da sociedade”⁷⁶.

A efetivação dos direitos fundamentais permanece sujeita a debates devido à restrição de recursos disponíveis⁷⁷. O comportamento responsável em relação aos recursos públicos é uma demanda imposta ao administrador público, em consonância com as determinações legais que fornecem diretrizes e limites para os gastos.

2.1. Despesa pública

As despesas públicas são abordadas no capítulo III da Lei nº 4.320/64, que classifica em categorias econômicas, nomeadamente despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são destinadas ao funcionamento geral do Estado, enquanto as despesas de capital estão relacionadas a investimentos. Para este estudo, as despesas correntes são relevantes devido à inclusão da despesa com pessoal nesse grupo. As despesas correntes se dividem em despesas de custeio e transferências correntes. Segundo o art. 12, §2º da referida lei, as transferências correntes não implicam contraprestação direta em bens ou serviços e, portanto, não são pertinentes ao objeto de estudo. Em contrapartida, as despesas de custeio são direcionadas à manutenção de serviços previamente criados, incluindo obras de conservação e adaptação de bens imóveis. “Nessa classe de despesa, é característica básica a existência de contraprestação direta em bens ou serviços em favor do ente que despense os recursos”⁷⁸.

De acordo com José Ribamar Caldas Furtado (2021, p.186-191), há várias formas de classificação da despesa adotada no país, são elas⁷⁹:

⁷⁵ FURTADO, op. cit., p.178.

⁷⁶ LEITE, op. cit., p.406.

⁷⁷ Conf. p. 18-20.

⁷⁸ FURTADO, op. cit., p.183.

⁷⁹ Id. Ibid., p.186-191.

a) Classificação por esfera orçamentária: distingue as despesas por vertente do orçamento: fiscal, da seguridade social ou de investimentos das empresas estatais, conforme art. 165, §5º da CF;

b) Classificação institucional: tem por base a estrutura organizacional do ente federativo e discrimina a despesa por órgão e unidade orçamentária com objetivo de quantificar o montante de recursos necessários para a realização das suas funções. Nessa classificação, de acordo com Harrison Leitte (2020, p.414), “aponta-se quem faz a despesa [...] e identifica o agente responsável pelas dotações autorizadas pelo Legislativo para dado programa”⁸⁰;

c) Classificação funcional-programática: na forma da Portaria MPOG nº 42/1999, que, no §1º do art. 1º, entende como função o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e, como programa, de acordo com art. 2º, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

d) Classificação por natureza da despesa: regulada na forma da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, que estabelece que a classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de: categoria econômica; grupo de natureza da despesa e elemento de despesa; entende-se, segundo §2º do art. 3º da portaria, por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Diante das classificações expostas, podemos enquadrar a despesa com pessoal na categoria de despesa corrente, de custeio, que integra o orçamento fiscal dos entes da federação, que se encontra difundida pelas diversas funções e programas de governo e que são agrupadas como despesa com pessoal e encargos sociais.

Para além da classificação da despesa, de forma a melhor compreender sua relevância dentro da estrutura orçamentária do gasto para fins de melhor identificar a sua aplicação, tem-se uma outra perspectiva para análise jurídica da despesa pública que está relacionada à sua estrutura lógica normativa. Nessa perspectiva, ao deduzir a regra matriz da despesa pública, que busca explicar e identificar os elementos essenciais que compõe as normas que dispõe acerca da despesa pública, Basile Christopoulos (2011, p. 87-94) enfatiza a estrutura lógica da norma em comparação ao que ocorre com a regra matriz de incidência tributária proposta por Paulo de Barros Carvalho⁸¹.

⁸⁰ LEITE, op. cit., p.414.

⁸¹ CRISTOPOULOS, op. cit., p. 87-94.

O autor conclui que “a regra-matriz tributária não difere da regra-matriz da despesa pública no que diz respeito aos seus critérios, mas tão somente no conteúdo desses critérios”⁸². Enquanto a regra matriz no âmbito dos tributos busca “conformar o comportamento dos contribuintes”⁸³, no âmbito da despesa pública, destina-se a “conformar o comportamento dos agentes públicos”⁸⁴.

Uma distinção fundamental entre as duas é que, na primeira, o conseqüente, também denominado de critério quantitativo, é composto pela base de cálculo e a alíquota; enquanto, na segunda, é o valor da dotação orçamentária. Além disso, na regra matriz tributária a discussão acerca da obrigatoriedade não tem relevância devido ao caráter compulsório dos tributos, mas, na despesa pública, essa relevância deve ser refletida pela inclusão de mais um critério ao conseqüente chamado functor deôntico.

O autor propõe a seguinte estrutura lógica, ou regra matriz da despesa pública:

NJDP H: Cm (V + C) x Ce x Ct(Po)

C: Cp (Sa. Sp) x Cq (Vd) x Fd (O/P)

Essa estrutura lógica é composta pela hipótese “H”, descrevendo o fato que gera a despesa, composto pelos critérios: material (Cm), espacial (Ce) e temporal (Ct). O critério material é formado pelo verbo e complemento (V+C), especificando o tipo de gasto; o critério espacial define o local de incidência da norma, que em regra é o âmbito territorial do ente da respectiva lei orçamentária; e o critério temporal está relacionado ao período orçamentário da autorização da despesa.

Na continuidade da estrutura lógica, o conseqüente da norma “C” é composto pelos critérios pessoal (Cp) e quantitativo (Cq). O critério pessoal é composto pelo sujeito ativo (Sa), credor do recurso, e o sujeito passivo (Sp), o órgão autorizado ou obrigado a realizar o gasto. Por fim, o critério quantitativo, o valor da despesa⁸⁵.

Para concluir a estrutura lógica, conforme lição de Paulo de Barros Carvalho (2018, p.125), é essencial compreender que “válido e não válido são os dois (e somente dois) valores lógicos das proposições do direito posto, que não se confundem com os modalizadores das condutas intersubjetivas”⁸⁶. Estes últimos dizem respeito ao comportamento daquele a quem a

⁸² Id. Ibid., p. 92.

⁸³ Id. Ibid., p. 92.

⁸⁴ Id. Ibid., p. 92.

⁸⁵ Id. Ibid., p. 88-93.

⁸⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 7ª. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2018, p.125.

norma se destina e divide-se em obrigatório, proibido e permitido ou facultativo. O autor destaca que “o chamado comportamento facultativo [...] não é um quarto modal, precisamente porque se resolve sempre numa permissão bilateral: permitido cumprir a conduta, mas permitido também omiti-la”⁸⁷. Nessa perspectiva, foi incluída à regra matriz da despesa o terceiro critério, o chamado functor deôntico (Fd (O/P)), que harmoniza a equação com a natureza jurídica do orçamento, que é composto por normas autorizativas e impositivas, conforme abordamos no capítulo anterior.

Entretanto, é oportuno destacar que com advento das EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019, que determina o dever da administração, Poder Executivo, de executar os programas orçamentários, conferem imposição ao orçamento, no entanto, a ressalva decorrente do inciso II do §11 do art. 165, incluído pela EC 102/2019, em virtude de impedimento de ordem técnica, mantém a funcionalidade do functor deôntico da regra matriz da despesa pública.

Para ilustrar a aplicação da regra matriz da despesa pública na despesa com pessoal, podemos considerar a seguinte estrutura:

NJDP

H: pagamento de servidores públicos (Cm) x Estado de Alagoas (Ce) x 2023 (Ct)

C: servidores públicos (Sa) x Estado de Alagoas (Sp) x dotação orçamentária (Cq) x obrigatório (O)

Hipótese(H):

Critério material (Cm): Verbo (V) - pagar + Complemento (C) - servidores públicos

Critério espacial (Ce): Estado de Alagoas

Critério Temporal (Ct): 2023

Consequente (C):

Critério pessoal (Cp): Sujeito ativo (Sa) – servidores públicos; Sujeito passivo (Sp) – Estado de Alagoas

Critério quantitativo (Cq): dotação orçamentária

Functor deôntico (Fd): Obrigatório

Assim, observamos que a hipótese envolve o pagamento pelo ente público referente a um período específico, enquanto o consequente aborda o direito dos servidores públicos ao

⁸⁷ Id. Ibid., p.125.

recebimento pelos serviços prestados, o ente ao qual mantém o vínculo, o valor a ser destinado para o pagamento e o caráter obrigatório da despesa com pessoal.

2.2. Despesa com pessoal

De acordo com Maria Sylvia Zanella de Pietro (2012, p.199), a LRF tem como objetivos impedir que os entes da federação realizem despesas superiores às suas respectivas disponibilidades orçamentárias e/ou renunciem receitas que possam desequilibrar as contas públicas. Para tanto, disciplina matérias de caráter financeiro com fundamento na Constituição⁸⁸. Vimos, ao tratarmos acerca do orçamento público, no capítulo 1, o papel da LRF no sistema orçamentário. Neste momento, portanto, nos interessa aprofundar os regramentos relacionados às despesas com pessoal.

A despesa total com pessoal, nos termos do art. 18 da LRF, é o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Não integram a despesa com pessoal, conforme Marcus Abraham (2018, p. 446):

Ficam de fora do rol das despesas com pessoal, e não devem ser computadas, além daquelas parcelas de cunho indenizatório, tais como diárias e ajudas de custo, as seguintes despesas (§1º do art. 19, LRF): a) de indenização por demissão de servidores ou empregados; b) relativas a incentivos à demissão voluntária; c) derivadas da aplicação do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição, uma vez que a retribuição pecuniária a que têm direito os membros do Congresso Nacional, quando convocados para atuar na sessão legislativa extraordinária, terá cunho indenizatório⁸⁹.

A apuração da despesa com pessoal é feita somando-se a despesa realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho, conforme disposto no §2º do art. 18 da LRF. Oportuno chamarmos a atenção que ao contrário do que dispõe o art. 60 da Lei nº 4.320/64, que

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.199.

⁸⁹ ABRAHAM, op. cit., 2018, p. 446.

veda a realização de despesa sem prévio empenho, a Lei Complementar nº 178/21 estabeleceu nova redação ao §2º do art. 18 da LRF para incluir na apuração da despesa com pessoal as despesas realizadas ainda que não empenhadas. Incluiu, ainda, o §3º com fim de que seja observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção no processo de apuração do gasto com pessoal, ressalvada a redução para atendimento ao teto remuneratório do serviço público do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

A LRF definiu os limites globais de gastos com pessoal para União, Estados, DF e Municípios. Atribuiu o limite de 50% (cinquenta por cento) para o primeiro e 60% (sessenta por cento) para os demais entes federativos, calculados com base na Receita Corrente Líquida. No art. 19, repartiu os limites globais, dividindo-os entre as esferas federal, estadual e municipal e, ainda, no art. 20, entre poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na forma e percentuais descritos no quadro abaixo.

Repartição dos limites globais da despesa com pessoal

Esfera Federativa	Limites Globais	Poderes			Ministério Público
		Legislativo	Judiciário	Executivo	
Federal	50%	2,5%	6%	40,9%	0,6%
Estadual	60%	3%	6%	49%	2%
Municipal		6%	x	54%	x

(Fonte: LRF, art. 19 e 20.)

As informações acerca da despesa com pessoal são apresentadas nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) instituídos pela LRF como instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme art. 48, emitidos na forma do art. 54, no qual consta o comparativo entre os montantes das despesas com pessoal e os limites estipulados nos art. 19 e 20 da LRF. A fim de verificar a efetividade da norma, observando a adequação dos entes da Federação por esfera e Poder aos limites estipulados em lei, foi realizada consulta pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), para o exercício de 2022. Com isso,

identificamos, no 3º quadrimestre de 2022, o descumprimento dos limites com despesa com pessoal, conforme passaremos a reproduzir⁹⁰:

Na esfera federal, os Poderes Executivo (União) e Legislativo, composto pelo Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Tribunais de Contas da União (TCU), respeitaram os seus respectivos limites de despesa com pessoal. No âmbito do Poder Judiciário, identificamos, no entanto, que o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Amapá (AP) excedeu seu limite.

Na esfera Estadual, o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte (RN) realizou gastos no montante de 53,37% (cinquenta e três inteiros e trinta e sete centésimos por cento) da RCL, por isso excedeu o limite da LRF; no Poder Legislativo, identificamos excesso nas Assembleias Legislativas dos Estados de Alagoas (AL) e Roraima (RR) e nos Tribunais de Contas dos Estados do Maranhão (MA) e Roraima (RR); e ainda no Ministério Público do Estado do Maranhão (MA).

Por fim, na esfera Municipal, entre as capitais dos estados da federação, excederam os limites as Prefeituras de João Pessoa (PB) e Campo Grande (MS) com 56,35% (cinquenta e seis inteiros e trinta e cinco centésimos por cento) e 57,02% (cinquenta e sete inteiros e dois décimos por cento) da RCL, respectivamente. Entre os municípios do Estado de Alagoas, identificamos que, no âmbito do Poder Executivo, as cidades a seguir relacionadas extrapolaram os limites legais: Coité do Nóia (60,84%), Canapi (56,37%), Major Isidoro (59,85%), Batalha (63,50%), Campo Alegre (129,61%), Viçosa (70,13%), Junqueiro (54,32%), Atalaia (67,98%), Lagoa da Canoa (56,06%), Jacaré dos Homens (56,59%), Teotônio Vilela (61,19%), União dos Palmares (56,14%), São José da Lage (55,37%) e Cajueiro (57,39%). Entre as Câmaras de Vereadores, não foi identificado excessos⁹¹.

Importante esclarecer que para verificação quanto ao cumprimento dos limites, considerou-se os valores percentuais disponibilizados no anexo 1 – Demonstrativo da despesa com pessoal que integra Relatórios de Gestão Fiscal, referente a cada esfera e poder, disponível para consulta pública no portal do SICONFI.

⁹⁰ Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>.

⁹¹ Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>.

2.3. Estrutura normativa da Despesa com Pessoal

2.3.1. Estrutura normativa constitucional

O controle de gastos com pessoal no serviço público é uma preocupação constitucional que encontra seu marco inicial na Constituição Federal de 1967. No art. 66, §4º, estabeleceu-se a primeira previsão de limite de gastos com pessoal, fixando-o em 50% das receitas correntes para todos os entes da federação. A primeira disposição acerca da despesa com pessoal foi conferida por uma norma de eficácia plena. Sua previsão contemplou normatividade suficiente a permitir sua aplicabilidade direta, imediata e integral, sendo, portanto, apta a produzir todos os efeitos jurídicos, conforme a classificação de José Afonso da Silva, abordada no capítulo 1 deste estudo.

No entanto, apenas dois anos após promulgação da CF/67, a EC nº 01/69, em seu art. 64, passou a atribuir à lei complementar a definição dos limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Com isso, a norma transitou de uma característica de eficácia plena para uma de eficácia limitada, com aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, uma vez que para sua eficácia plena dependia de uma lei complementar.

Entendemos que a alteração promovida no texto constitucional pela EC nº 01/69 não teve por finalidade reduzir a relevância da proteção do interesse jurídico regulado, mas tornar mais brando o processo de fixação dos limites em virtude da objetividade da norma para esse fim, e o processo legislativo para que a aprovação de lei complementar seja um processo mais simplificado que o destinado às emendas constitucionais.

Além da fixação do percentual a ser observado pelos entes da federação, a Constituição de 1967 vedou a vinculação ou equiparação de remuneração do serviço público (art. 96, art. 106) e estipulou a redução para o limite estipulado até 31 de dezembro de 1970 (art. 180).

Após diversas sugestões de textos e inúmeras emendas no processo de elaboração do texto final da Magna Carta de 1988, conforme verificado nas bases históricas da Assembleia Nacional Constituinte⁹², prevaleceu a necessidade de lei complementar para estabelecer os limites, conforme disposto no art. 169 caput da Constituição Federal. Ao invés de tais limites serem expressos no próprio texto constitucional, o modelo introduzido pela EC nº 01/69 foi

⁹² Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988. Disponível em: <<https://www6g.senado.gov.br/apem/search?keyword=com+pessoal>>.

referendado. Para que a administração pública atuasse no sentido de provocar algum aumento do gasto com pessoal, passou a ser necessária a observância de prévia dotação orçamentária suficiente para comportar o acréscimo pretendido e a necessidade de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O instituto sofreu alterações ao longo do tempo. Em 1998, seu texto foi alterado por meio da EC nº 19 para incluir uma série de dispositivos a fim de possibilitar maior controle desse gasto público.

Com o voto do Ministro Marco Aurélio no julgamento dos pedidos cautelares da ADI nº 2238, em dezembro de 1987, a despesa com pessoal em relação à receita nos Estados era a seguinte:

Rondônia - 163%; Espírito Santo - 119%; Goiás - 110%, Alagoas - 101%; Rio de Janeiro - 100%; Paraíba - 99%; Rio Grande do Sul - 95%; Mato Grosso - 91%; Bahia, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte - 88%; Mato Grosso do Sul - 87%; Pará - 85%; Maranhão - 80%; São Paulo - 77%; Paraná - 75%; Amazonas - 73%; Sergipe - 72%; Santa Catarina - 71%; e Acre - 68%. Em 1987, somente os Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Alagoas e Espírito Santo diminuído o número de funcionários, enquanto que São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, aumentaram-no, sendo que São Paulo, em um ano, arrematou duzentos e dezanove mil funcionários⁹³.

Diante do quadro de descontrole, foi previsto, no art. 38 da ADCT, o limite de 65% (sessenta e cinco por cento) da receita corrente com despesa com pessoal para todos os entes da federação, a fim de conferir aplicabilidade imediata ao art. 169 da CF. O que, segundo o Ministro Marco Aurélio, “não se mostrou suficiente [...] não implicou a compatibilização racional de receita e despesa com pessoal”⁹⁴, levando à edição das LC nº 87/95, que veremos no tópico seguinte.

A EC nº 19 estabeleceu a imediata suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios como sanção aos entes que não se adequassem aos limites e prazos de adaptação estipulados em lei complementar. Especificou providências para cumprimento dos limites, como a redução em vinte por cento das despesas

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>. Acesso em: 20 de novembro 2022. Voto de retificação, no julgamento da medida cautelar, do Ministro Marco Aurélio p. 720-721.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>. Acesso em: 20 de novembro 2022. Voto de retificação, no julgamento da medida cautelar, do Ministro Marco Aurélio p. 722.

com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração dos servidores não estáveis e a possibilidade de perda do cargo por parte de servidor estável.

Em maio de 2020, foi aprovada a EC nº 106 que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, dispensando a observância da prévia dotação orçamentária e da autorização específica na LDO nas contratações temporárias para fins de enfrentamento da pandemia. Observamos que as prescrições normativas acerca da despesa com pessoal vêm ampliando seus contornos com o objetivo de estabelecer um maior controle sobre essa despesa pública. Partiu da simples prescrição de limite com percentual único aplicado a todos os entes da federação e previsão de prazo para o devido enquadramento ao limite estipulado, conforme pudemos verificar na CF/67, para um conjunto de normas constitucionais presentes na CF/88 introduzidas pela EC nº 19/98.

2.3.2. Estrutura normativa legal

A regulamentação do art. 169 da CF teve como primeiro marco a PLP 60/89 convertida na Lei Complementar nº 82 de 23 março de 1995, conhecida como Lei Rita Camata. Sua justificativa tinha como objetivo estabelecer um maior controle sobre os custos do funcionalismo público e, de forma indireta, combater o nepotismo – o uso eleitoreiro na indicação de funcionários. A Deputada Rita Camata fundamentou sua proposta considerando os funcionários como os principais responsáveis pelo fenômeno da inflação, conforme reproduzimos, na íntegra, a seguir.

Prevista lei complementar para disciplinar a matéria. no art. 169 da Constituição, trata-se, acima de tudo, de estabelecer um máximo de dispêndio orçamentário com custeio do funcionalismo, o que, indiretamente, reduziria o nepotismo e o empreguismo eleitoreiro, dois males que se encontram entre os maiores responsáveis pela inflação, quando há prefeituras que chegam a gastar noventa por cento com o seu pessoal. Por isso, os Estados e os Municípios estão impossibilitados de investir no próprio desenvolvimento, enquanto se multiplicam as mordomias e os funcionários ociosos. Cremos ter indicado um caminho para acabar com essa orgia de gastos⁹⁵.

Essa lei estabeleceu limites de gasto com pessoal, fixando-os em 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além

⁹⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Complementar nº 60 de 1989**. 13 mar. 1989. p 2. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233581>>.

disso, definiu que os excessos verificados no exercício da publicação da lei deveriam retornar no prazo máximo de três exercícios financeiros aos limites nela estabelecidos na proporção de um terço do excedente por exercício. Também impôs vedação a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que implicassem em aumento de despesas até que houvesse o enquadramento ao limite estabelecido.

Apenas quatro anos após a LC nº 82/95, em 1999, foi aprovada a Lei Complementar nº 96, conhecida como Lei Rita Camata II. Essa legislação revogou a LC nº 82/95 e incorporou as reformas introduzidas pela EC nº 19/98, fortalecendo o controle das despesas com pessoal e impondo medidas mais rigorosas, incluindo a possibilidade de exoneração de servidores públicos.

A rigidez tradicional das despesas de pessoal combinada com a inexistência de dispositivos legais que possibilitem a sua redução tem sido um dos principais óbices para que o setor público brasileiro contribua, de maneira eficaz, para o processo de ajustamento macroeconômico tão necessário à economia brasileira como um todo. A recente aprovação da Emenda Constitucional nº 19, que trata da Reforma Administrativa, pendente de regulamentação, tornou possível a adoção de medidas fortes, mas necessárias ao atingimento dos limites que venham a ser estabelecidos, dentre as quais a exoneração de servidores⁹⁶.

A Lei Rita Camata II reduziu em dez pontos percentuais o limite de gasto com pessoal da União em relação ao estabelecido pela LC nº 82/95, fixando-o em 50% (cinquenta por cento) da Receita Corrente Líquida. Para os demais entes estatais, o limite foi mantido em 60% (sessenta por cento). A legislação definiu a despesa total com pessoal, despesa com pessoal, encargos sociais e a receita corrente líquida para os níveis federal, estadual e municipal.

Além disso, a Lei Rita Camata II ampliou as vedações nos casos de descumprimento dos limites. Tais vedações incluem a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, ou alteração de estrutura de carreira. Proíbe ainda novas admissões ou contratações de pessoal pelos órgãos e pelas entidades da administração direta ou indireta, com exceção para reposição decorrente de falecimento ou aposentaria nas atividades finalísticas de saúde, educação e segurança pública. A concessão a servidores de benefícios não previstos constitucionalmente também foi restringida.

Por fim, a LC nº 96 intensificou o rigor para adequação dos entes estatais cujas despesas estivessem acima dos limites. Determinou que os entes deveriam adaptar-se, em no mínimo

⁹⁶ BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LIV - nº 14, 22 de janeiro de 1999, Brasília, DF, p. 169.

dois terços do excesso nos primeiros doze meses, e o restante nos doze meses subsequentes. Além disso, ampliou as sanções institucionais, incluindo a proibição de concessão, direta ou indireta, de garantia da União e a contratação de operação de crédito junto às instituições financeiras federais. Essas medidas vão além da determinação da suspensão dos repasses de verbas, conforme estipulado na EC nº 19/98.

Em 4 de Maio de 2000, entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), revogando a Lei Rita Camata II e regulando as disposições do art. 169 da CF. Essa legislação, não apenas estabeleceu normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mas também enfrentou desafios desde sua aprovação.

Regis Fernandes de Oliveira (2001, p. 23-24) já apontava um possível conflito regimental na aprovação da LRF, devido a alterações substanciais feitas pelo Senado Federal aos textos dos artigos 3º, 5º, 20 e 63, sem retorno à Câmara de Deputados, o que poderia ensejar na inconstitucionalidade da lei⁹⁷. Essa preocupação foi materializada em diversas ações judiciais, incluindo as ADI nº 2238, 2241, 2250, 2256, 2261, 2324 e 2365, e a ADPF nº 24, que questionaram a constitucionalidade formal e material da LRF.

Em junho de 2020, todas as ações foram definitivamente julgadas com o STF na ADI nº 2238, decidindo, por unanimidade, pela improcedência da inconstitucionalidade formal da LRF. Destacaram-se alguns pontos, como a manutenção do §1º do art. 18, que trata dos contratos de terceirização de mão de obra, e a improcedência da impugnação do art. 20 por maioria, relacionado à repartição dos limites globais da despesa com pessoal⁹⁸.

A LRF, em sua abordagem das despesas públicas, dedica uma seção às despesas com pessoal. O art. 18 define a despesa total com pessoal, a forma de apuração e critérios para os entes federativos. O art. 19 estabeleceu os limites percentuais da Receita Corrente Líquida para gastos com o funcionalismo público, excluindo determinadas despesas desses cálculos.

No art. 20, a LRF divide os limites globais em limites específicos para as esferas federal, estadual e municipal, categorizando-os por Poderes. A LRF introduz controles, atribui nulidades a atos que aumentem despesas sem observar critérios específicos e cria normas para verificar o cumprimento dos limites com periodicidade quadrimestral. Também prevê sanções para os entes que descumprirem essas normas, aspectos que serão tratados no próximo capítulo.

⁹⁷ OLIVEIRA, op. cit., p.19.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 15/09/2020, p. 10.

Vale ressaltar o debate sobre §6º do art. 20 da LRF, vetado pelo presidente da época, que estabelecia que “somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no caput, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente”⁹⁹, o que permitiria à LDO dos entes federativos repartir limites globais de forma distinta da fixada no art. 20. O veto foi justificado pelo risco de incentivo a gastos descontrolados.

Razões do veto “A possibilidade de que os limites de despesas de pessoal dos Poderes e órgãos possam ser alterados na lei de diretrizes orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivo, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do ente da Federação é fixado na Lei Complementar. Desse modo, afigura-se prejudicado o objetivo da lei complementar em estabelecer limites efetivos de gastos de pessoal aos três Poderes. Na linha desse entendimento, o dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual sugere-se a oposição de veto”¹⁰⁰.

Fortes críticas foram feitas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 228), que considerou que essa restrição violou a autonomia dos entes federativos afirmando que “o interesse público é variável; as necessidades públicas são mutáveis; em consequência, os gastos com pessoal podem ter que variar e deslocar-se de um setor para outro, conforme as prioridades e metas definidas por cada ente da Federação”¹⁰¹. Concluiu que o dispositivo traria uma margem de flexibilidade para que os entes pudessem distribuir na LDO os percentuais de acordo com as respectivas prioridades¹⁰².

Contrário ao que dispunha no dispositivo vetado, o §5º do art. 20 da LRF c/c art. 168 da CF prescreve que os recursos financeiros destinados para despesa com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário do Ministério Público e da Defensoria Pública serão resultantes dos percentuais definidos no próprio artigo ou dos percentuais definidos na LDO. Portanto, essa norma permite que, para esses poderes e órgãos, a LDO defina percentuais distintos daqueles definidos na LRF. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 229) não encontra justificativa esse permissivo, em virtude dos motivos que embasaram o veto ao §6º¹⁰³.

Em linha com os argumentos apresentados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no âmbito da ADI nº 2238, buscou-se a declaração de inconstitucionalidade da previsão de subtotos prescritos nas alíneas de cada inciso do art. 20 da LRF, por violação do Pacto Federativo e do

⁹⁹ Dispositivo vetado disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-veto-19115-pl.html>>.

¹⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. op. cit., 2012, p. 224.

¹⁰¹ Id. Ibid., p. 228.

¹⁰² Id. Ibid., p. 229.

¹⁰³ Id. Ibid., p. 229.

Princípio da Separação de Poderes. Entretanto, a ação foi julgada improcedente com declaração de constitucionalidade do dispositivo por maioria e nos termos do voto do Relator, Alexandre de Moraes. Firmou-se, com isso, o seguinte entendimento:

A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação¹⁰⁴.

No julgamento dos pedidos cautelares, o Ministro Nelson Jobim esclareceu que a Constituição designa a lei complementar, estabelece os limites das despesas com pessoal, a LDO, a lei ordinária, e, por isso, não estaria autorizada a estabelecer limites. Pode apenas estabelecer limites que estejam abaixo do teto ou limite estipulado na LRF¹⁰⁵.

Ainda acerca dessa temática, vejamos o caso ocorrido no Estado de Roraima em que a LDO para o exercício de 2016 estipulava o limite de 4,5 % (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para o Poder Legislativo. A LRF, no entanto, no art. 20, II, alínea “a”, estipula para o Legislativo Estadual o limite de 3% incluído o TCE. Proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Governadora do Estado de Roraima, ADI nº 5449, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki, foi deferida liminar para suspender a eficácia do dispositivo da lei estadual, referendada por unanimidade pelo Pleno do STF¹⁰⁶.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 15/09/2020, p. 6.

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 20 de novembro 2022. Voto de retificação, no julgamento da medida cautelar, do Ministro Marco Aurélio, p. 711-712.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar, Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 10/03/2016. Ementa: CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. 3. Os limites

Segundo o Relator, dois vícios formais incorriam à lei. O primeiro, “a usurpação de competência atribuída à União para a edição de normas gerais em direito financeiro (art. 24, I, da CF)”¹⁰⁷. O segundo, “a veiculação de limites globais para gastos com pessoal por meio de lei ordinária (art. 169, caput, da CF)”¹⁰⁸. Destacou o ministro, que os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional, conforme se abstrai dos art. 169 da CF e art. 38 do ADCT, confere apenas à União, na qualidade de ente central, a legitimidade para uniformizar esse tema crucial do Direito Financeiro¹⁰⁹.

A regra do limite de gasto com pessoal, segundo Teori Zavascki, “elementariza um comando de contenção, um enunciado proibitivo de excessos que vincula a autonomia dos entes federativos, nesta medida, isto é, de não tolerar nenhum acréscimo”¹¹⁰. Portanto, “valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nele previstos”¹¹¹, conclui o ministro.

Outra peculiaridade, trazida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 227), diz respeito ao legislativo municipal, ao qual a LRF no inciso III do art. 20 fixou limite de 6% (seis por cento). Entretanto, ressalta a autora, que a Constituição Federal definiu limites ao Poder Legislativo Municipal. Tais limites se utilizam do critério da população do Município, conforme art. 29-A da CF. Concluiu, com isso, que “essas normas prevalecem sobre os limites

traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispôs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepôs à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “ex nunc” (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015.

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 10/03/2016, p. 2.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 10/03/2016, p. 2.

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 10/03/2016, p. 6.

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 10/03/2016, p. 8.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 10/03/2016, p. 10.

estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, se estes forem superiores ao fixado na emenda constitucional”¹¹².

De acordo com Marcus Abraham (2021, p. 201), a jurisprudência do TCU, no entanto, reconhece a possibilidade da alteração com vista a redistribuir os 3% (três por cento) estabelecidos para despesa com pessoal entre os órgãos e entes submetidos ao art. 20, inciso I, “c” da LRF, referente ao Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios, a Polícia Civil, a Polícia Penal, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal¹¹³.

O autor destaca a particularidade do Distrito Federal em acumular as competências tributárias de estados e municípios, e em contrapartida não custear seus órgãos do Judiciário, Ministério Pública, Defensoria Pública, Polícias e Corpo de Bombeiros Militares. Em virtude desta característica, segundo Marcus Abraham (2021, p. 199), “deve se submeter ao limite estadual de gastos com pessoal do poder legislativo de 3% (três por cento, mais rigoroso)”¹¹⁴.

Acerca do controle da despesa com pessoal, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 230) enfatiza o caráter absoluto das nulidades dos atos que não observem o disposto no art. 21 da LRF.

A expressão nulidade de pleno direito é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade competente apenas declarar, independentemente de provocação. Não se trata de nulidade relativa, passível de convalidação, mas de nulidade absoluta¹¹⁵.

Portanto, medidas que expandam as despesas devem ser acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação com a LOA e compatibilidade com PPA e LDO (LRF, art. 16) e, ainda, para o caso de despesas obrigatórias de caráter continuado devem ser demonstrados os recursos para seu custeio (LRF, art. 17).

Oportuno destacarmos a ADI nº 6357, proposta pelo Presidente da República, em 27 de março de 2020, a fim de afastar as exigências de adequação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do Covid-19. Nessa ação foi deferida medida cautelar para conceder interpretação conforme à Constituição Federal e afastar a exigência de

¹¹² DI PIETRO. op. cit., 2012, p. 227.

¹¹³ ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 201.

¹¹⁴ Id. Ibid., p. 199.

¹¹⁵ DI PIETRO, op. cit., 2012, p. 230.

demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação às medidas de enfrentamento à pandemia¹¹⁶.

No entanto, com a promulgação da EC nº106, em 7 maio de 2020, foi instituído o regime extraordinário fiscal para enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia que ocasionou a perda do objeto da referida ação.

Ressalta-se que as medidas que provocam o aumento de despesa ou assumam obrigações sem cumprir as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF, regra geral, são consideradas, conforme o art. 15 da LRF, não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Outras medidas de controle sobre os gastos com pessoal são a vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (CF, art. 37, XIII) e o impedimento à concessão de qualquer aumento dessa despesa pública sem prévia dotação orçamentária suficiente para atender à projeção dos acréscimos e à autorização específica na LDO (CF, art. 169, §1º). De acordo com tese firmada no STF, “a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende,

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357**. Medida Cautelar. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 20/11/2020. Ementa: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF. 3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada. 4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e §14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medida cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes.

cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”¹¹⁷.

Temos ainda a nulidade de atos que provoquem aumento de despesas com inativos para além do limite legal e de atos que resultam esse aumento nos 180 (cento e oitenta dias) dias anteriores ao final do mandato. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 232), o limite para os inativos não tem como ser cumprido em virtude da ausência de lei complementar nesse sentido.

Justifica-se essa alteração, tendo em vista que o STF, na ADIn 2.238-5 (DOU de 19-2-2003), conferiu ao inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal interpretação conforme à Constituição Federal, “para que se entenda como limite legal o previsto em Lei Complementar”. Dessa forma, a exigência contida nesse dispositivo legal não tem como ser cumprida enquanto não for definido o limite nele referido, por meio de lei complementar¹¹⁸.

Marcus Abraham (2021, p.206) destaca que “constitui exceção à norma do art. 21 o fato de que tal dispositivo não pode ser alegada, pela Administração, para negar direito subjetivo dos servidores”¹¹⁹. Portanto, vantagens concedidas por lei anteriores a LOA, ou seja, norma

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário nº 905357**. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 18/12/2019. Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, “a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos”. 2. A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Minº ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018. 3. Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 4. Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual. 5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015. 6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

¹¹⁸ DI PIETRO, op. cit., 2012, p. 232.

¹¹⁹ ABRAHAM, op. cit., 2021. p. 206.

pré-orçamentária, na classificação de Harrison Leite¹²⁰, ou decisão judicial não submetem ao efeito da nulidade do art. 21, entendimento já consolidado no STJ¹²¹ e no STF¹²².

O autor enfatiza que a LC nº 173/20 reorganizou os incisos do art. 21, e inseriu o novo inciso III para considerar nulo o ato que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

A previsão salutar de responsabilidade fiscal do antigo parágrafo único do art. 21 (atual inciso II), que limita o aumento desses gastos nos últimos 180 dias do mandato, foi ampliado para abranger também toda e qualquer “herança” de parcelas de aumento de despesa com pessoal a serem suportadas pelo sucessor em exercícios fiscais seguintes¹²³.

No art. 22 da LRF são estabelecidas normas de verificação do cumprimento do limite dos art. 19 e 20, que deverão ser verificadas quadrimestralmente (ao final dos meses de abril, agosto e dezembro) e utilizam como parâmetro de adequação, o chamado limite prudencial, que corresponde a 95% (noventa e cinco por cento) do limite definido no art. 20. E o art. 23 aplicado nas situações do Poder ou órgão que excede o limite do art. 20.

Primeiro, ultrapassado este limite prudencial são desencadeadas as vedações dos incisos I a V do parágrafo único do art. 22. Portanto, fica impedido, observado as especificidades de cada norma definidora da vedação, a concessão de vantagens, criação de cargo, emprego ou função, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa e contratação de horas extras, esta última, com a ressalva da convocação extraordinária do Congresso Nacional na forma do inciso II do §6º do art. 52 da CF e das situações previstas na LDO.

¹²⁰ Conf. p. 33.

¹²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.432.061/RN**. Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, Brasília, DF, 28/09/2015. Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LIMITES COM DESPESA DE PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE DE DESCUMPRIMENTO DE DIREITOS SUBJETIVOS DE SERVIDORES. CUMPRIMENTO DE DECISÃO DESFAVORÁVEL À FAZENDA PÚBLICA. NECESSIDADE DO TRÂNSITO EM JULGADO. I - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial aqueles relacionados às despesas com pessoal no âmbito do serviço público, não podem ser opostos pela Administração para justificar o descumprimento dos direitos subjetivos dos servidores. II - A decisão desfavorável à Fazenda Pública que objetive a liberação de recursos ou a inclusão, em folha de pagamento, de aumento, de equiparação ou de extensão de vantagem a servidores, somente poderá executada após o trânsito em julgado. III - O Agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada. IV - Agravo Regimental improvido.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo de Instrumento nº 363129**. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 08/10/2002. EMENTA: Servidor Público: direito à incorporação de vantagem pessoal: limite de despesas de pessoal do Estado previsto no art. 169 da Constituição Federal. O art. 169 da Constituição não é oponível ao direito subjetivo do servidor ou inativo a determinada vantagem: não está na violação de direitos subjetivos o caminho legítimo para reduzir ao limite decorrente daquele preceito as despesas de pessoal do Estado.

¹²³ ABRAHAM, op. cit., 2021.p. 209.

Segundo, ultrapassado o limite do art. 20, o excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Para além das medidas impostas, em virtude de já ter ultrapassado o limite prudencial, portanto, cumulativamente, serão aplicadas as medidas incluídas pela EC nº 19/98 ao art. 169 da CF, quais sejam: redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis. Caso as medidas sejam insuficientes, poderá o servidor estável perder o cargo, medida extremamente drástica, que, segundo Marcus Abraham (2021, p.215), envolve uma série de medidas por parte da administração.

O servidor estável que perder o cargo fará jus à indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, §5º, da CF) e o cargo objeto da redução será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos (art. 169, §6º, da CF). Trata-se de medida drástica que relativiza a tradicional estabilidade dos servidores públicos já aprovados no estágio probatório, subordinando-a ao princípio do equilíbrio fiscal quando este estiver seriamente ameaçado¹²⁴.

Não podemos deixar de mencionar a declaração de inconstitucionalidade da expressão normativa que visava à redução remuneratória de cargos, funções e a redução temporária da jornada de trabalho com redução de vencimentos, previstas nos §1º e §2º do art. 23 da LRF. No âmbito da ADI nº 2238, por maioria, os ministros declararam, parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, do art. 23, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a não permitir interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido e, quanto ao §2º do art. 23, declarar a sua inconstitucionalidade¹²⁵.

Tomadas as medidas acima descritas e ainda assim persistir o excesso, o Poder ou órgão ficará impedido de: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operação de crédito ressalvada as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Por fim, o acompanhamento do cumprimento das normas de controle de gasto com pessoal é atribuição do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, nos termos do art. 59 da LRF.

¹²⁴ Id. Ibid., p. 215.

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 15/09/2020, p.8-9.

3. NORMAS DE CONDUTA E SANÇÃO NO CONTROLE DA DESPESA COM PESSOAL

Ao analisar a estrutura lógica da norma jurídica, Basile Christopoulos (2011, p.73-75) ressalta o modelo proposto por Hans Kelsen e Lourival Vilanova, que incorpora a sanção como elemento fundamental na configuração dessa estrutura. Nesse contexto, a norma é concebida com uma dualidade intrínseca: por um lado, estabelece um direito ou dever relacionado à conduta prescrita; por outro, prevê uma sanção para casos de eventual descumprimento da norma que regula a mencionada conduta. Destaca-se, assim, que essa lógica normativa realça o caráter coercitivo inerente ao direito, evidenciando a imposição de consequências diante do não cumprimento das disposições normativas¹²⁶.

No que tange às normas relativas ao controle do gasto com pessoal, suas primeiras delimitações datam da Constituição de 1967 que se restringiu a estabelecer o limite ao qual os entes deveriam se submeter e o período ao qual deveriam se adequar. A Constituição de 1988, por sua vez, atribuiu à lei complementar a definição dos limites de despesas com pessoal, mas antecipou, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), um limite inicial de 65% (sessenta e cinco por cento). Esse limite deveria ser observado até a promulgação da lei complementar, prevendo ainda a redução anual do percentual excedente à razão de um quinto. Submeteu, também, qualquer aumento desse gasto público a prévia existência de dotação orçamentária suficiente para comportar o aumento e a autorização específica na LDO. Embora essas disposições permaneçam como um marco no controle do gasto público com pessoal, nota-se a ausência de referência à sanção, deixando de contemplar o caráter coercitivo do direito.

O quadro de despesa com pessoal apontado pelo Ministro Marco Aurélio no ano anterior à promulgação da Constituição 1988, e a constatação de que as normas constitucionais não foram suficientes para controlar a despesa com pessoal¹²⁷, revelou uma lacuna no arcabouço constitucional. Mesmo com a exigência de previsão orçamentária suficientes e autorização específica na LDO para lidar com aumentos nas despesas com pessoal, as prescrições do parágrafo único do art. 169 e do art. 38 da ADCT não foram capazes de contornar os efeitos da omissão legislativa apontada por Teori Zavascki¹²⁸. A ausência de previsão normativa que estabelecesse ônus para casos de descumprimento dos limites demonstrou uma falha na

¹²⁶ CRISTOPOULOS, op. cit., p.73-75.

¹²⁷ Conf. p. 46-47

¹²⁸ Conf. p. 36

estrutura normativa para o controle desse gasto público. Isso porque a prescrição normativa não conferiu poder de coerção.

A resolução da estrutura coercitiva própria do direito no âmbito constitucional só foi alcançada com a Emenda Constitucional nº 19/98. Essa solução foi implementada por meio da inclusão da norma sancionadora, do §2º ao art. 169 da Constituição Federal. Essa norma determina a suspensão imediata de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os limites estabelecidos dentro do prazo determinado pela lei complementar.

De acordo com Ministro Marco Aurélio, a diminuição da despesa com pessoal ocorreu com a superveniência das LC nº 82 e 96¹²⁹. No entanto, o ministro ressalta que “o enxugamento se deu, apenas de forma setORIZADA, no âmbito do Poder Executivo”¹³⁰. Desde 1988, com o limite de 65% (sessenta e cinco por cento) estabelecido pela ADCT, até 1999, quando a LC nº 96 reduziu os limites para 50% (cinquenta por cento) para União e 60% (sessenta por cento) para os Estados, vivenciou-se um período marcado por esforços concentrados no Poder Executivo para cumprimento dos limites. Esse cenário revelou uma desarmonia entre os poderes, configurando uma violação à independência e harmonia entre eles, princípio fundamental do Estado Brasileiro, conforme o art. 2º da Constituição Federal.

Sob a vigência das Leis Rita Camata, os limites de despesa com pessoal estipulados para os Entes Federados não individualizava a responsabilidade entre os seus respectivos poderes. Assim, recaía sobre Poder Executivo a obrigação de realizar ajustes no prazo estabelecido pela lei complementar então vigente. Com a inclusão do §2º ao art. 169 da CF pela EC nº 19/98, esse ônus passou também a recair sobre o Poder Executivo em caso de descumprimento do limite estabelecido.

Essa falta de clareza normativa desencadeou conflito entre os poderes. Conforme retratado pelo ministro Nelson Jobim:

Analisemos o que passou na vigência da lei Camata - e isso tem que ser dito com toda a clareza: ao entrar em vigência a lei Camata, nos municípios, as câmaras de vereadores; nos Estados, as assembleias legislativas e o Poder Judiciário, em alguns deles, e, também, o Ministério público disseram não ter nada a ver com esse limite. [...] O que aconteceu foi que – [...] todos esses poderes disseram que não tinham nada a ver com isso, e quem teria de atender

¹²⁹ Conf. p. 37.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 20 de novembro 2022. Voto de retificação, no julgamento da medida cautelar, do Ministro Marco Aurélio, p. 725.

o limite seria o Executivo. E este, então, por força da Constituição, é o único possível de se atribuir um ônus pelo descumprimento do limite, pois estabelece o §2º do artigo 169 da Constituição Federal¹³¹.

Apenas a norma do §4º do art. 169 da CF permitia extrair alguma responsabilidade dos Poderes nos esforços para cumprir o limite de despesa com pessoal definido para cada ente federativo. Essa norma prescreve a medida mais gravosa a ser adotada, que é a perda do cargo pelo servidor estável. Nela, fica estabelecido que cada um dos Poderes deve emitir ato normativo motivado que especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa, objeto da redução de pessoal.

Mesmo com a disposição do §4º do art. 169, conforme destacado por Nelson Jobim, os esforços não respeitavam uma proporcionalidade. Isso ocorria devido a alguns poderes equilibrarem seus gastos, enquanto outros apresentavam excessos em proporções diferentes. Diante disso, as medidas do §3º do art. 169, que determinam redução de 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e função de confiança, além da exoneração dos servidores não estáveis, incidiriam de maneira linear entre os poderes. Isso sancionaria igualmente aqueles que tomam as medidas necessárias ao cumprimento da norma e os que não adotam medida alguma para respeitar os limites.

Tomei a Liberdade de fazer um levantamento, ao final desta semana, e verifiquei coisas curiosíssimas. Se essa leitura, que me parece uma leitura também razoável, que determina que, não havendo limites internos, teríamos de aplicar linearmente os três degraus da Constituição, teríamos a seguinte situação: O Estado de Goiás em 1999, teve um total de 73,76% da sua receita corrente líquida comprometida com despesa de pessoal. Vamos verificar os consumos internos para ver a correção da sua leitura. O executivo tem. 58,15%; o legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 5,54%; o judiciário 7,33%; e o Ministério Público, 2,75%; o Executivo, em 8,15%; o Legislativo, em 3,54% e o Judiciário, em 1,33%. Ou seja, se não tivéssemos essas limitações, o que aconteceria? Aplicando linearmente, teríamos uma distorção¹³².

Portanto, no âmbito da regulação infraconstitucional, a LC nº 82/95, no §3º do art. 1, restringiu-se a prescrever vedações a reajustes ou adequações de remuneração que implicassem

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007, p. 709. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09 de agosto de 2007, p.738. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

aumento de despesas até a regular adequação aos limites estabelecidos. Posteriormente, a LC nº 96/99, que revogou aquela, ampliou o rol de vedações iniciada pela LC nº 82/95, incluindo a vedação à criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira; às novas admissões ou contratações de pessoal; e à concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos constitucionalmente (art. 3º, I a IV).

O art. 5º da LC nº 96/96 reproduziu a sanção introduzida pela EC nº 19/98, que determina a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais enquanto durar o descumprimento. Além disso, inovou ao vedar a concessão, direta ou indireta, de garantia da União e a contratação de operação de crédito junto às instituições financeiras federais.

No entanto, como observamos, as normas constitucionais originais, juntamente com as inclusões decorrentes da EC nº 19/98 e as LC nº 87 e LC nº 96, não se traduziu em uma estrutura normativa capaz de racionalizar a despesa com pessoal, atribuindo condutas e sanções capazes de fazer garantir o cumprimento dos limites estabelecidos na legislação.

Encontramos, no entanto, a estrutura lógica descrita por Hans Kelsen e Lorival Vilanova nas normas que estabelecem o controle de gastos com pessoal, prescritas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Esta lei estabelece as formas de apuração da despesa e os limites a serem observados pelos entes federativos em suas respectivas esferas e poderes (art. 18 a 20); as nulidades (art. 21); a verificação do cumprimento dos limites (art. 22) e as medidas para eliminar o percentual excedente (art. 23, caput, §1º e §2º). Nestes dispositivos, encontram-se as condutas ou deveres de observância impostos ao gestor público. Enquanto no §3º do art.23 e art. 73 da LRF, estão estabelecidas as normas sancionadoras.

Estas últimas prescrevem sanções aplicadas ao Poder ou ao órgão que descumprir os limites impostos pelo art. 20 e que não tenha alcançado a redução no prazo legal (§3º do art.23 da LRF), configurando, portanto, sanções institucionais. Já as sanções às quais o art. 73 da LRF faz referência são aplicadas aos agentes públicos. Abaixo, apresentamos quadro descritivo mais conciso das sanções e penalidades aplicáveis às infrações da LRF relacionadas às despesas com pessoal.

Infração

Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).

Sanção/Penalidade

Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

De acordo com o art. 73 da LC nº 101/00, as infrações à LRF serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal), arts. 359-A a 359-H, que tratam dos crimes contra às finanças públicas introduzidos pela Lei nº 10.028/00; a Lei nº 1.079/50 (que define os crimes de responsabilidade); o Decreto-Lei nº 201/67 (que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores); a Lei nº 8.429/92 (que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa).

3.1 Normas de conduta: medidas de contenção, monitoramento e reenquadramento aos limites da despesa com pessoal

A responsabilidade na gestão fiscal busca disseminar a gestão responsável através de mecanismos que conduzam à Administração Pública a uma gestão mais eficiente dos recursos públicos. Essa perspectiva foi abordada no primeiro capítulo deste estudo¹³³. Nesse contexto, o §1º do art. 1º da LRF prescreve os pressupostos da ação planejada e transparente, visando prevenir riscos e corrigir desvios que possam ocasionar desequilíbrio nas contas públicas.

No sentido de controle e com o objetivo de conter possíveis aumentos de despesas, a LRF, no art. 15 e 16, estabelece normas destinadas a restringir a geração de despesas. Para isso, considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração ou assunção de obrigação que não tenha estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Isso deve ser acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, além da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De acordo com Carlos Valder do Nascimento, a Administração Pública, ao gerar uma despesa ou assumir uma obrigação, deve ter em vista o impacto financeiro e adequação com PPA, LDO e LOA, instrumentos de planejamento constitucional. Sem a adequação a esses instrumentos, a despesa ou obrigação serão consideradas não autorizadas, portanto, irregular e lesiva ao patrimônio público. O termo “irregular”, segundo o autor, é definido como ato administrativo que conflita com regra jurídica posta, enquanto “lesivo” refere-se ao ato danoso à Fazenda Pública¹³⁴.

¹³³ Conf. p. 27-30.

¹³⁴ NASCIMENTO, op. cit., p. 161-162.

Em um caso recente, no Tribunal de Justiça de Alagoas, foi julgada a suspensão da eficácia da Lei do Município de Cajueiro, de março de 2021, que fixa os subsídios do Prefeito, Vice-prefeito, secretários municipais e vereadores para o quadriênio 2021 a 2024. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesa sobre a adequação orçamentária e financeira foram apontadas como violações. O relator destacou que “a documentação trazida aos autos pela Câmara Municipal de Cajueiro e pelo Município de Cajueiro não comprova a elaboração de estudos orçamentários suficientes a permitir a aprovação da lei”¹³⁵.

Conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal, a adequação de uma despesa ocorre quando esta dispõe de dotação específica e suficiente, ou está contemplada em crédito genérico capaz de satisfazer todas as despesas da mesma espécie, respeitando os limites definidos para o exercício. Por outro lado, a compatibilidade refere-se às despesas que estejam alinhadas com as diretrizes, objetivos e metas previstas sem violar qualquer uma destas disposições. Isso está em conformidade com os incisos I e II do §1º do art. 16 da LRF.

Dessa forma, para que seja realizada a despesa, é imperativo observar, antecipadamente, os requisitos mencionados nos parágrafos anteriores. Isso é essencial para a devida autorização da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais, que resultem em aumento de despesa conforme art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹³⁵ ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9000107-25.2021.8.02.0000**. Requerente: Procurador-Geral de justiça do Estado de Alagoas. Relator(a): Des Carlos Cavalcante de Albuquerque, Maceió, AL, 07/03/2023, p.10. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLENÁRIO. ARTIGO 10 DA LEI 9.868/99. MEDIDA QUE PRETENDE SUSPENDER A EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL Nº771/2021, DE MARÇO DE 2021, A QUAL “FIXA OS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS-MUNICIPAIS E VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CAJUEIRO/AL, PARA O QUADRIÊNIO 2021/2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. PRESENTES OS REQUISITOS LEGAIS AUTORIZADORES PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA EXCEPCIONAL. PERIGO DA DEMORA (PERCULUM IN MORA) CRISTALINO NA PRESENTE HIPÓTESE, CONSIDERANDO QUE A LEI MUNICIPAL Nº 771/2021 ESTÁ EM VIGÊNCIA DESDE A DATA DA SUA PUBLICAÇÃO, COM EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE PRIMEIRO DE JANEIRO DE 2022 E ATÉ 2024. NORMA MUNICIPAL AFRONTA LIMITES FORMAIS. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS PARA A MESMA LEGISLATURA. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. 1. Compete a Câmara de vereadores fixar a remuneração dos Secretários Municipais, bem assim, a cada legislatura, aquela do Prefeito Municipal, do Vice-prefeito e dos Vereadores, para vigência no período subsequente (artigo 23, VI da Constituição de Alagoas). 2. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão, a qualquer título, de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações públicas, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista. (artigo 180 da Constituição de Alagoas). 3. Requerimento conhecido e medida cautelar deferida. Unanimidade.

Ação governamental, conforme ensinado por Harrison Leite (2020, p.531), “refere-se às operações das quais resultem bens ou serviços que contribuem para atender ao objetivo de um programa”¹³⁶. A criação de uma ação, segundo o autor, envolve a incorporação de uma nova ação à estrutura do orçamento, enquanto a expansão implica um aumento ou ampliação nos valores destinados, representando, assim, um aumento na dotação orçamentária de uma ação já existente. Por sua vez, o aperfeiçoamento de uma ação governamental está relacionado a uma perspectiva qualitativa, envolvendo aprimoramentos ou melhorias na execução da ação¹³⁷.

Enfatizamos, no entanto, que, em virtude do art. 3º da EC nº 106/20, estão dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa desde que não impliquem despesa permanente. Essa dispensa decorre da vigência do estado de calamidade pública nacional, no qual a União adote regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, conforme estipulado no art. 1º da EC nº 106/20. Para obter mais detalhes sobre o contexto de calamidade relacionada ao Covid-19, remeto o leitor ao segundo capítulo deste estudo¹³⁸. Essa exceção se aplica às proposições legislativas e aos atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração.

É também relevante considerar o que determina o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que classifica as despesas obrigatórias de caráter continuado como sendo aquelas decorrentes de lei, medida provisória ou ato administrativo que estabeleçam obrigação legal para o ente por um período de execução superior a dois exercícios financeiros. Os atos que criarem ou aumentarem essas despesas devem ser acompanhados de uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme prescrito do I do art. 16 da LRF, assim como a indicação da origem dos recursos para o seu custeio. Vale ressaltar que a prorrogação de despesa criada por prazo determinado, por configurar um aumento de despesa, está sujeita aos mesmos requisitos mencionados.

Carlos Valder do Nascimento (2012, p.173) ressalta que o art. 17 enfoca a estabilidade fiscal, destacando a necessidade de que os gastos estejam alinhados com a arrecadação, princípio central da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O presente artigo constitui uma adequação ao plano de estabilidade fiscal concebido pelo Governo Federal com vistas à contenção dos gastos públicos

¹³⁶ LEITE, op. cit., p.531.

¹³⁷ Id. Ibid., p.531.

¹³⁸ Conf. p. 54-55.

[...] O que se busca é redesenhar o modelo econômico brasileiro, com a implementação de mudanças no regime fiscal, para permitir o tão almejado equilíbrio das contas públicas¹³⁹.

Nos atos que resultem na criação ou aumento de despesas, é imperativo comprovar que não impactarão as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esses impactos devem ser compensados mediante o aumento permanente de receita, conforme §3º do art. 17, ou pela redução permanente de despesa. Na comprovação, é essencial incluir as premissas, a metodologia de cálculo utilizada, além de avaliar a compatibilidade da criação ou aumento de despesa com as normas estabelecidas no PPA e na LDO. Antes da implementação dessas medidas, a despesa não poderá ser executada.

Contudo, existem exceções a esse conjunto de regramentos, abrangendo as despesas destinadas ao serviço da dívida e as decorrentes de reajustamento de remuneração de pessoal por revisão geral anual, conforme tratado no inciso X do art. 37 da Constituição.

A partir da definição contida no caput do art. 17 da LRF, concluímos que a despesa com pessoal é uma despesa obrigatória de caráter continuado, abrangendo, em princípio, todos os elementos dispostos no dispositivo, como anteriormente exemplificado na aplicação da regra matriz da despesa pública na despesa com pessoal¹⁴⁰. No entanto, devido à relevância desse tipo de gasto na Administração Pública, a LRF estabeleceu controles específicos para manter o equilíbrio orçamentário e financeiro.

Nessa direção, leciona Harrison Leite (2020, p.532):

Além da atenção que o gestor deve ter quando cria, expande ou aperfeiçoa (CEA) despesa, maior cuidado deverá ter quando a despesa criada é de caráter continuado, como, por exemplo, a despesa de contratação de servidores para cargos efetivos, em virtude do maior potencial que possui de desequilibrar o orçamento¹⁴¹.

Ao abordar o controle da despesa com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) empenhou-se em estabelecer medidas de contenção, conferindo nulidade a atos dos quais resultem aumento de despesa com pessoal que não atenda aos requisitos por ela estipulados (art. 21 da LRF). Além disso, a LRF instituiu medidas de monitoramento para essa categoria de gasto público, proporcionando uma verificação periódica do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF (art. 22 da LRF).

¹³⁹ NASCIMENTO, op. cit., p. 173.

¹⁴⁰ Conf. p. 42.

¹⁴¹ LEITE, op. cit., p.532.

Nesse contexto, foram estabelecidas restrições para o Poder ou órgão que ultrapassar 95% (noventa e cinco por cento) desses limites, visando evitar excessos e promover a aderência aos parâmetros preconizados pela legislação. Adicionalmente, foram implementadas medidas de reenquadramento, com o propósito de restabelecer a despesa com pessoal aos limites estipulados no art. 20, caso tenham sido ultrapassados. Essas ações visam assegurar o equilíbrio das finanças públicas e a conformidade com os princípios estabelecidos na LRF no que diz respeito aos gastos com pessoal.

No que tange às medidas de contenção, o art. 21 da LRF estipula a nulidade de atos que resultem aumento de despesa com pessoal que não atendam aos requisitos previstos nos art. 16 e 17, incluindo casos de equiparação remuneratória vedados pelo art. 37, XIII da Constituição. Destacam-se também a necessidade de prévia dotação orçamentária suficiente, autorização específica na LDO e observância dos limites legais aplicados às despesas nos 180 dias anteriores ao final do mandato, visando evitar práticas que comprometam o orçamento subsequente.

Maria Sylvia Zanella de Pietro (2012, p. 230-231) enfatiza a natureza absoluta das nulidades do art. 21 da LRF, destacando a importância de vedar a equiparação remuneratória para evitar burlas às prescrições dos arts. 16 e 17 da LRF¹⁴². A proibição de aumento nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato busca:

impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste¹⁴³.

Quanto às medidas de monitoramento, estabelecidas nos artigos 22 e 59 da LRF, estas são realizadas por meio da verificação do cumprimento dos limites ao final de cada quadrimestre¹⁴⁴. O art. 59 §1º, II, prevê a fiscalização direta pelo Poder Legislativo ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Destaca-se a obrigação dos Tribunais de Contas de alertar ao Poder ou ao órgão do art. 20, quando a despesa com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite, conhecido como limite de alerta.

Gilmar Ferreira Mendes destaca que “o alerta feito especificamente aos Poderes e aos órgãos do art. 20 coaduna-se com a ideia de repartição dos riscos fiscais entre todos os Poderes,

¹⁴² DI PIETRO, op. cit., 2012, p. 230-231.

¹⁴³ Id. Ibid., p. 232.

¹⁴⁴ Conf. p. 44.

uma vez que estes devem respeitar os limites impostos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal”¹⁴⁵. As medidas do art. 22 ocorrem quando, ao final do quadrimestre, a despesa ultrapassa 95% (noventa e cinco por cento) do limite do art. 20 (limite prudencial). Isso impede o Poder ou órgão de conceder vantagens, criar cargos, alterar a estrutura de carreira, prover cargos públicos, contratar pessoal, contratar horas extras, entre outras ações.

As medidas de reenquadramento, prescritas no art. 23, §1º e §2º, exigem a eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Durante esse período, devem ser adotadas providências como a redução de despesa com cargos em comissão e funções de confiança em pelo menos 20% (vinte por cento), podendo incluir a extinção de cargos e funções, e a exoneração de servidores não estáveis. Se essas medidas não forem suficientes, servidores estáveis podem perder o cargo.

Essas disposições da LRF buscam garantir o equilíbrio fiscal, adequada gestão dos recursos públicos e responsabilidade na execução do orçamento público.

3.2 Normas de sanções institucionais pelo descumprimento dos limites

A necessidade de um comportamento ético e responsável por parte dos gestores na administração de bens e recursos públicos deve ser pautada pela observância rigorosa das leis, que sempre visam à defesa do interesse público. No entanto, seriam vazias de significado se não houver consequências para o caso de descumprimento. Para assegurar o cumprimento, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece punições tanto institucionais quanto pessoais¹⁴⁶.

De acordo com Marcos Abraham (2018, p.468) a LRF, ao incorporar “a ética, a moralidade e proteção ao interesse público, pautada no binômio “dever-ser e sanção”, garante efetividade às prescrições e objetivos do Direito Financeiro”¹⁴⁷.

O não cumprimento das disposições referentes aos limites de despesas com pessoal acarreta consequências institucionais para o poder ou órgão que ultrapasse esses limites. Conforme estabelecido no §2º do art. 169 da Constituição Federal, após o período determinado pelo art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que corresponde a dois quadrimestres após a

¹⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 464.

¹⁴⁶ ABRAHAM, op. cit., 2018, p. 467.

¹⁴⁷ Id. Ibid., p.468.

identificação do excesso, ocorre a suspensão imediata de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que excedam os limites estabelecidos no art. 19 da LRF. O art. 23, §3º, I da LRF impõe o impedimento de receber transferências voluntárias. Essas transferências referem-se a recursos provenientes de cooperação, auxílio ou assistência financeira, exceto aqueles previstos constitucionalmente, legalmente ou destinados ao Sistema Único de Saúde.

Em caso de descumprimento no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, a suspensão se dará imediatamente sobre o Poder ou órgão, conforme estabelecido no art. 23, §4º da LRF. De acordo com Marcus Abraham, “o objetivo do §4º é evitar que o gestor, com fins eleitoreiros ou de prejudicar seu sucessor, aumente de maneira desmedida os gastos com pessoal no último ano de mandato”¹⁴⁸. Esse dispositivo visa prevenir práticas que poderiam comprometer a estabilidade fiscal e administrativa, protegendo a integridade do processo eleitoral e o uso responsável dos recursos públicos.

Além disso, o ente que descumpre os limites fica impedido de obter garantia de outro ente e de contratar operações de crédito, exceto para aquelas destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa com pessoal, conforme art. 23, §3º, II e III da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A punição institucional, que envolve a restrição de recursos, pode ocasionar um impacto significativo, impondo um ônus aos cidadãos que sofrem a limitação de receber bens e serviços. Conforme aponta Marcus Abraham, “o maior prejudicado quando da aplicação dessa espécie de sanção é o cidadão, que poderá não receber os bens e serviços que deveriam ser prestados pelo Estado”¹⁴⁹.

No entanto, há uma exceção a essas sanções para municípios que experimentam uma queda de receita superior a 10% (dez por cento) em comparação com o quadrimestre do ano anterior. Essa exceção é justificada pela redução das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), devido a isenções concedidas pela União, e pela diminuição das receitas provenientes de royalties e participações especiais. Para beneficiar-se dessa exceção, é necessário verificar cumulativamente se a despesa com pessoal não ultrapassa o limite, considerando a receita líquida do quadrimestre correspondente ao ano anterior, devidamente atualizada monetariamente, conforme estabelecido no art. 23, §5º e §6º da LRF.

¹⁴⁸ ABRAHAM, op. cit., 2021, p.216.

¹⁴⁹ ABRAHAM, op. cit., 2018, p.468.

Essa exceção foi introduzida na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Complementar nº 164/18, que acrescentou especificamente os §§ 5º e 6º ao art. 23. Essas adições têm o propósito exclusivo de flexibilizar o cumprimento dos limites pelos municípios que atendem às suas disposições. Conforme observado por Harrison Leite, essa lei “suspendeu as penalidades impostas aos municípios que ultrapassam o limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida com gasto com pessoal”¹⁵⁰. O entendimento do autor sugere que essa flexibilização se destina ao poder executivo.

Leite complementa que “a inobservância desse limite tem sido a maior causa de rejeição das contas municipais pelos órgãos de controle, no caso, os Tribunais de Contas”¹⁵¹. Ele destaca que a solução proposta pela lei não aborda efetivamente o problema real dos municípios, pois muitos não se enquadram nos requisitos estabelecidos, os quais são cumulativos.

O autor ainda ressalta o cenário “em que 14 (catorze) Estados ultrapassaram os limites de gasto com pessoal em 2017, em que a União tomará empréstimos de mais de 130 (cento e trinta) bilhões para despesas primárias em 2019”¹⁵². Esse contexto destaca a complexidade e os desafios associados à gestão fiscal, sugerindo que as medidas implementadas podem não ser totalmente eficazes na resolução dos problemas enfrentados pelos Municípios e Estados.

3.3 Normas de sanções pessoais e penalidades aplicáveis

As implicações pessoais decorrentes do descumprimento dos limites da despesa com pessoal são estabelecidas no art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este artigo remete às sanções previstas em outras leis¹⁵³, abrangendo natureza política, administrativa, cível e penal.

Conforme apontado por Mauro Roberto Gomes de Mattos (2012, p.581), “para evitar que a presente lei caia no vazio, o art. 73 estipula as infrações cometidas aos seus dispositivos[...]”¹⁵⁴. Essa afirmação do autor destaca o caráter coercitivo do direito, uma característica intrínseca à estrutura normativa. A convergência da LRF a essa estrutura é

¹⁵⁰ LEITE, op. cit., p.558.

¹⁵¹ Id. Ibid., p.558.

¹⁵² Id. Ibid., p.559.

¹⁵³ Conf. p. 63.

¹⁵⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 581.

essencial para fortalecer a eficácia das disposições relacionadas ao cumprimento dos limites de gastos com pessoal.

A Lei de Responsabilidade entrou em vigor em 4 de maio de 2000, sendo que “concomitantemente ao encaminhamento do projeto de lei da LRF, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 621, de 1999, para acrescentar ao Código Penal novos tipos penais[...]”¹⁵⁵. A Lei nº 10.028/00 foi promulgada aproximadamente quatro meses depois, introduzindo um capítulo específico ao Código Penal que versa sobre os crimes contra as finanças públicas. Com essa alteração, foram incluídos oito novos tipos penais ao Decreto-Lei nº 2.848/40. Além disso, a Lei nº 10.028/00 trouxe modificações na Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Secretários dos Estados, bem como no Decreto-Lei nº 201/67, que trata da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.

De acordo com Cezar Roberto Bitencourt (2012, p.1142), “nenhuma das infrações disciplinadas na Lei nº 10.028/00 [...] prevê a punição de modalidade culposa”¹⁵⁶. Portanto, para as condutas serem consideradas ato passível de imputação criminal devem ser “praticadas dolosamente, ou seja, com vontade e consciência de descumprir as normas que disciplinam a gestão fiscal e as finanças públicas”¹⁵⁷.

Destacamos especialmente os tipos penais dos art. 359-D e 359-G, por possuírem uma maior relação com o objeto desse estudo. O primeiro tipifica como crime ordenar despesa não autorizada. Já o último merece destaque especial por tipificar como conduta passível de imputação criminal o ato de ordenar, autorizar ou executar aumento de despesa total com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores final do último ano do mandato ou legislatura, com penas de reclusão de 1 a 4 anos.

Os crimes previstos nos art. 359-D e 359-G são considerados crimes próprios, pois o sujeito ativo é exclusivamente um servidor público com competência legal para ordenar despesas. Os sujeitos passivos desses crimes são os entes federativos, abrangendo União, os Estados e os Municípios. Tanto Cezar Roberto Bitencourt quanto Guilherme de Souza Nucci concordam que se trata de crimes formais, consumando-se “quando a ordem de realização de

¹⁵⁵ ABRAHAM, op. cit., 2018, p.473.

¹⁵⁶ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**, 5: parte especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos. 6ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1142.

¹⁵⁷ Id. Ibid., p. 787.

despesa for dada”¹⁵⁸ ou “quando qualquer das condutas típicas for praticada”¹⁵⁹, independente do efetivo prejuízo material para o Estado, conforme ensinamento deste último.

Segundo Cezar Roberto Bitencourt (2012, p.1207), o crime do art. 359-D ocorre quando há violação aos art. 15, 16 e 17 e 18 a 24 da LRF, configurando despesas não autorizadas¹⁶⁰. O autor destaca que:

É absolutamente irrelevante que o autor do crime se beneficie ou não com a “ordenação de despesa não autorizada por lei”. A aprovação das contas pelo Poder Legislativo respectivo não vincula o juízo criminal, e tampouco a manifestação favorável do Tribunal de Contas gera esse vínculo¹⁶¹.

Quanto ao crime do art. 359-G, ele segue os mesmos parâmetros do parágrafo anterior. No entanto, o agente deve ser servidor público que ocupe cargo para o qual foi eleito, ou seja, com mandato. Conforme Cezar Roberto Bitencourt (2012, p. 1253-1254), isso implica ter poder decisório sobre a instituição que representa.

Assim, sujeito ativo é o Presidente (da República, do Senado, da Câmara, de Assembleias Legislativas, de Câmaras de Vereadores, de Tribunais etc.), o Governador de Estado, os Procuradores-Gerais de Justiça, da República, dos Estados, o Advogado Geral da União, o Defensor-Geral da União, do Estado, do Município etc. (arts. 42 e 20, § 2º, da LC nº 101/2000). Tratando-se de mandatos, sujeito ativo pode ser o eventual substituto legal¹⁶².

Contudo, na modalidade executar, “normalmente, o executor será um subordinado, em regra o chamado ‘ordenador de despesas’”¹⁶³. Portanto, na execução, a única exigência é que seja agente público, independentemente de que esteja sob mandato, pois, nessa configuração executará uma ordem sabidamente ilegal.

O Decreto-Lei nº 201/67, atribui crime de responsabilidade ao Prefeito que ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes, estabelecendo pena de detenção de três meses a três anos. Além disso, atribui infração político-administrativa àquele que praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática, com pena de cassação do mandato. (art. 1º, V e art. 4º, VII).

A Lei nº1.079/50, no art.10, estabelece os crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária e prevê, no item 12 (incluído pela Lei nº 10.028/00), que comete crime de

¹⁵⁸ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 16ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.1589.

¹⁵⁹ Id. *Ibid.*, p.1595.

¹⁶⁰ BITENCOURT, op. cit., p. 1207.

¹⁶¹ Id. *Ibid.*, p. 1207-1208.

¹⁶² Id. *Ibid.*, p. 1253-1254.

¹⁶³ Id. *Ibid.*, p. 1254.

responsabilidade o gestor público que realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

A Lei nº 8.429/92, que trata das sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, atualizada em 2021 pela Lei nº 14.230/21, tipificou no art. 10, IX e XI, como ato de improbidade que causa lesão ao erário a ação ou omissão dolosa decorrente da ordem ou permissão de realização de despesas não autorizadas em lei; e a liberação de verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes. Para tais práticas, estabelece como sanção a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa, conforme art. 12, II da Lei nº 8.429/92.

Cezar Roberto Bitencourt (2012, p.1138) enfatiza que as sanções, embora tenham naturezas distintas, “em tese, podem ser aplicadas cumulativamente pela prática do mesmo fato, na medida em que são independentes e não se excluem”¹⁶⁴.

Dessa forma, o não cumprimento dos limites de gastos com pessoal na administração pública, conforme estipulado nos art. 19 e 20 da LRF, pode acarretar sanções político-administrativas para Prefeitos, conforme disposto no art. 4º, VII do Decreto-Lei nº 201/67. Esse dispositivo estabelece como sanção a cassação do mandato para o Prefeito que praticar ato contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática. Além disso, pode configurar crime de responsabilidade, conforme art. 1º, V, caso ordene ou efetue despesas não autorizadas por lei, ou as realize em desacordo com as normas financeiras pertinentes.

A violação ao art. 21 da LRF, que trata de atos considerados nulos de pleno direito, especialmente aqueles que resultem em aumento da despesa com pessoal em desacordo com a lei ou que provocam aumento nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, acarreta sanções do art. 359-D nos casos de ordenar despesa não autorizada na primeira situação, e do art. 359-G nos casos que acarretem aumento de despesa total com pessoal, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura, com pena de reclusão de 1 a 4 anos.

O descumprimento das medidas de reenquadramento do art. 22 da LRF, que determina o acompanhamento dos limites ao final de cada quadrimestre e atribui vedações para o caso de verificação de que a despesa com pessoal excedeu 95% (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido, implica as mesmas cominações mencionadas anteriormente, bem como a sanção

¹⁶⁴ Id. Ibid., p. 1138.

político-administrativa e/ou crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, conforme abordado anteriormente.

Por último, é relevante destacar que o agente público que deixar de adotar as medidas diante de situações que a despesa com pessoal já ultrapassou o limite máximo, conforme previsto no art. 23 da LRF, também se sujeita às disposições do art. 1º, V e art. 4º, VII do Decreto-Lei nº 201/67. No caso de inobservância do art. 23, §3º, I, que impede o recebimento de transferências voluntárias pelo Poder ou órgão que não alcançou a redução no prazo legal, além das sanções para o agente público que receber tais recursos, configura crime de responsabilidade previsto no art. 10, item 12 da Lei nº 1.079/50 cometido pelo agente público que realizou a transferência voluntária em desacordo com a lei, sendo passível de perda do cargo, com inabilitação de até cinco anos para o exercício de qualquer função pública.

Da mesma forma, a prática de ato de improbidade administrativa, conforme o art. 10, XI, em virtude da liberação de verba pública em desacordo com a lei, sujeita o agente à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa, conforme art. 12, II da Lei nº 8.429/92. Ressalta-se que isso não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum.

Por fim, destaca-se que esse conjunto de normas é fundamental para assegurar o cumprimento dos limites da despesa com pessoal na administração pública. As alterações legislativas ao longo dos anos aprimoraram o sistema de normas, tornando-o mais eficaz. Além disso, a previsão do art. 20 da LRF e a sua posterior declaração de constitucionalidade foi crucial para individualização das responsabilidades, apuração e aplicação das sanções pertinentes no caso concreto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despesa com pessoal é um elemento crucial nos gastos público, essencial para atuação dos entes federativos. Através dela, o Estado manifesta sua presença na sociedade por meio de diversas prestações públicas. No entanto, essa despesa também suscita preocupações, dada sua significativa participação nos orçamentos públicos. Isso evidencia a necessidade de um controle para assegurar o equilíbrio orçamentário e financeiro da federação.

Este trabalho teve o objetivo de pesquisar as normas que se destinam a estabelecer limites para a despesa pública com pessoal com intuito de avaliar sua eficácia na consecução dos objetivos propostos. Para alcançar esse fim, realizou-se um levantamento histórico das normas constitucionais e legais que definem os limites máximos para os entes federativos, bem como uma análise da doutrina e jurisprudência pertinentes. O estudo incluiu a apresentação de dados históricos e atuais colhidos dos votos dos ministros na ADI nº 2238 e por meio do SICONFI.

Ao longo da evolução normativa, desde a Constituição de 1967 até a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 10.028/00, diversas medidas foram implementadas para estabelecer limites e assegurar o equilíbrio orçamentário. Contudo, a análise revela desafios persistentes e aponta para lacunas que comprometeram a efetividade do controle desse gasto público.

Observamos que a norma inicial para limitar a despesa com pessoal foi estabelecida na Constituição de 1967, a qual fixou o limite de 50% (cinquenta por cento) das receitas correntes. Além disso, proibiu a vinculação ou equiparação de remuneração no serviço público e estabeleceu um prazo aproximado de três anos para que os entes federativos se enquadrassem nesse limite. A EC nº 01/69, apenas dois anos após a promulgação da Constituição de 1967, transferiu essa competência para lei complementar.

Entendemos que modificação de eficácia da norma, de plena para limitada, não teve como objetivo diminuir a importância desse interesse jurídico regulado. Pelo contrário, buscou tornar mais flexível o processo de fixação dos limites, dada a objetividade da norma para esse fim e a simplificação do processo legislativo para aprovação de lei complementar em comparação ao exigido para emendas constitucionais. Além disso, ampliou a capacidade de regulação para ir além de simplesmente definir limites, com objetivo de ter um controle mais eficaz sobre essa despesa público.

A estrutura normativa durante esse período não teve efeito desejado, como evidenciado pelo quadro de despesa com pessoal em 1987, apresentado pelo Ministro Marco Aurélio. Alguns estados chegaram a comprometer 100% (cem por cento) de suas receitas com despesa com pessoal, como foi o caso de Alagoas, que atingiu 101% (cento e um por cento) na época. Atribuímos esse cenário à fraca regulação das condutas e à ausência de normas sancionadoras, características negativas que contribuíram para o quadro apresentado, indicando que a simples imposição de limites não foi suficiente para conter excessos.

A Constituição de 1988 referendou a necessidade de lei complementar para estabelecer os limites de despesa com pessoal. Contudo, antecipou, por meio do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), um limite inicial de 65% (sessenta e cinco por cento). Esse limite deveria ser observado até a promulgação da lei complementar, com a previsão adicional de uma redução anual do percentual excedente em um quinto. Além disso, a Constituição exigiu prévia dotação orçamentária suficiente para atender ao acréscimo de despesa com pessoal e autorização específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o aumento dessa despesa.

A escolha normativa de exigir uma lei complementar para estabelecer os limites de despesa com pessoal, juntamente com a previsão desses limites no art. 38 da ADCT, foi acertado. Isso se deve ao fato de que a norma da ADCT possibilitou a aplicação desses limites a partir da promulgação da Constituição, assegurando assim um referencial para os entes federativos até que a lei complementar regulamentasse a matéria. Apesar de a mudança ser vista como correta, o fato de não mencionar sanções tirou dela o poder coercitivo típico das normas jurídicas.

A exigência de prévia dotação orçamentária e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias tornou o debate em relação às decisões relacionadas ao aumento dessas despesas recorrente. Esse requisito tornou o processo mais transparente e integrado às leis orçamentárias, promovendo maior alinhamento entre planejamento, execução e equilíbrio fiscal, em conformidade com o Sistema Orçamentário Brasileiro. Essa abordagem fortaleceu o caráter democrático nas finanças públicas, conforme destacado por Marcus Abraham.

A EC nº 19/98 prescreveu providências para o cumprimento dos limites estabelecidos no prazo estipulado em lei complementar. Elas determinam a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargo em comissão e função de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e, ainda, se não fosse suficiente, o servidor estável poder perder o cargo.

Além disso, incluiu o §2º ao art. 169 da Constituição Federal. Essa norma determina a suspensão imediata dos repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os limites estabelecidos dentro do prazo determinado pela lei complementar.

A falta de previsão normativa que impusesse ônus para casos de descumprimento dos limites representou uma lacuna na estrutura normativa para o controle dessa despesa pública. Isso ocorreu porque a norma prescrita não conferiu poder de coerção. Com o §2º ao art. 169 incluído para EC nº 19/98 foi dada solução para esse problema.

No entanto, a punição institucional, que envolve a restrição de recursos, pode acarretar a diminuição das receitas correntes, que servem como referencial para os limites percentuais da despesa com pessoal. Isso pode resultar no aumento do percentual excedente agravando o descumprimento, e ocasionar um impacto significativo, impondo um ônus aos cidadãos que sofrem a limitação de receber bens e serviços, conforme apontado Marcus Abraham.

As Leis Rita Camata estabeleceram prazos para adequação aos limites, iniciando com a previsão de três exercícios e uma redução de um terço por exercício, conforme estabelecido pela LC nº 87/95. Posteriormente, a LC nº 96/99 restringiu esse prazo para dois exercícios, com uma redução de pelo menos dois terços no primeiro e o restante no segundo exercício. Essa alteração tornou o processo de readequação mais rigoroso. Além disso, as leis estabeleceram restrições ao aumento da despesa pública, quando o limite estivesse acima do estabelecido, incorporando avanços trazidos pela EC nº 19/98. Como resultado, foram ampliadas as normas de conduta para conter o aumento da despesa com pessoal, traduzidas em medidas de vedação ao seu incremento, e foram intensificadas as sanções, incluindo a vedação à concessão de garantia e operação de crédito.

Contudo, a falta de clareza normativa sobre a responsabilidade dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto ao cumprimento do limite definido para o ente público (União, estados, DF e municípios), gerou conflitos entre os poderes, conforme apontado pelo Ministro Nelson Jobim. Isso demonstrou que as normas não foram capazes de individualizar a responsabilidade dos poderes para o cumprimento dos limites globais, causando desarmonia entre eles ao assumirem ou se eximirem da responsabilidade de adotar as medidas necessárias para o cumprimento. Esse conjunto de normas não se traduziu em uma estrutura normativa capaz de racionalizar a despesa com pessoal, atribuindo condutas e sanções capazes de fazer garantir o cumprimento dos limites estabelecidos na legislação.

No entanto, a LRF aumentou o rigor para o ente que estivesse acima do limite, determinando que a redução deve ocorrer em dois quadrimestres, com pelo menos um terço da redução no primeiro. Ela foi bem-sucedida ao estabelecer, no art. 20, a divisão dos limites globais dos entes em limites específicos para os poderes, individualizando para cada poder sem ferir a autonomia dos entes. Acreditamos que o propósito da lei complementar introduzida pela EC nº1/69, apontado por Fernando Facury Scaff, foi alcançado ao centralizar na LRF limites máximos de despesa com pessoal dos entes e entre os poderes, uniformizando o Direito Financeiro, conforme Teori Zavascki, e compatível com a Constituição Federal, conforme referendado pelo STF. A norma do art. 20 tornou possível a individualização da responsabilidade para fins de sanções pessoais prevista no art. 73 da LRF.

O art. 20 desempenhou um papel crucial ao individualizar a responsabilidade, tornando-se fundamental para a aplicação das disposições introduzidas pela Lei nº 10.028/00. Esta legislação é de grande importância, uma vez que incorporou ao Código Penal os crimes contra as finanças públicas, em especial os artigos 359-D e 359-G. Além disso, promoveu alterações significativas na Lei 1.079/95 e no Decreto-lei nº 201/67, ampliando as punições pessoais, abrangendo as esferas política, administrativa, cível e penal.

A importância da Lei nº 10.028/00 não apenas reforça a necessidade de responsabilização individual, mas também fortalece as medidas punitivas, incorporando avanços importantes contra a realização de despesa não autorizada e o aumento da despesa total com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato ou legislatura. Esta última disposição busca inibir a utilização dessas despesas para fins eleitorais, conforme apontado por Macus Abraham e a Deputada Rita Camata. Em suma, a Lei nº 10.028/00 desempenha um papel fundamental ao definir sanções pessoais e ao aprimorar a estrutura legal para lidar com infrações às finanças públicas.

Quanto à efetividade desse conjunto de normas, em 2017, conforme afirmou o Ministro Alexandre de Moraes, apenas dois Estados da Federação estavam dentro do limite global estabelecido pelo art. 19 da LRF. Em contraste, em 2022, de acordo com dados do SICONFI, no âmbito estadual apenas o Poder Executivo do Rio Grande do Norte, as Assembleias Legislativas dos Estados de Alagoas e Roraima, os Tribunais de Contas do Maranhão e Roraima, e o Ministério Público do Maranhão não estavam enquadrados nos limites. Observamos, portanto, uma significativa diminuição do descumprimento em relação ao cenário de 2017, sugerindo uma melhor efetividade da norma que limita a despesa com pessoal.

No âmbito dos municípios do Estado de Alagoas, constatamos que os Poderes Executivos de quatorze municípios excederam os limites estabelecidos pela LRF, representando pouco mais de 10% (dez por cento) dos poderes executivos de todos os municípios do Estado. No entanto, é importante ressaltar que esses excessos podem estar dentro da margem de exceção prevista no § 5º do art. 23 da LRF, que impede a suspensão do repasse de verbas em virtude de queda de arrecadação superior a 10% (dez por cento) do FPM, ou do recebimento de royalties e participações especiais.

Em conclusão, a despesa com pessoal é um componente vital nos gastos públicos, refletindo a presença do Estado na sociedade por meio de serviços públicos. No entanto, sua gestão suscita desafios, destacando a necessidade de controle para garantir o equilíbrio orçamentário. Este trabalho examinou a evolução normativa ao longo do tempo, desde a Constituição de 1967 até a LC nº 101/00, buscando entender a eficácia das medidas estabelecidas para limitar a despesa pública com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) desempenhou um papel crucial, individualizando responsabilidades e introduzindo sanções, enquanto a Lei nº 10.028/00 ampliou as punições. Os resultados atuais sugerem uma melhoria na conformidade com os limites estabelecidos, indicando uma maior efetividade das normas. No entanto, é necessária atenção e uma abordagem mais eficaz na aplicação de normas, considerando as complexidades e dinâmicas do gasto público com pessoal para assegurar o seu devido controle. Desafios persistem, especialmente no nível municipal, o que revela a importância do controle exercido pelo Poder Legislativo, pelos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público, conforme previsto no art. 59 da LRF. A constante vigilância e aprimoramento das normas são cruciais para assegurar a responsabilidade fiscal no cenário orçamentário.

REFERÊNCIAS

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

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9000107-25.2021.8.02.0000**. Requerente: Procurador-Geral de justiça do Estado de Alagoas. Relator(a): Des Carlos Cavalcante de Albuquerque, Maceió, AL, 07/03/2023. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br/cposg5/show.do?processo.codigo=P000075QX0000>>. Acesso em: 08 de setembro de 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal, 5: parte especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos**. 6ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**. Disponível em: <<https://www6g.senado.gov.br/apem/search?keyword=com+peessoal>>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1946), **Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1967), **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969: promulgada em 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 106 de 07 de maio de 2020: promulgada em 07 de maio de 2020**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998: promulgada em 04 de junho de 1998**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201 de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LIV - nº 14, 22 de janeiro de 1999, Brasília, DF. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22JAN1999.pdf#page=>>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Legislação Informatizada. Veto. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-veto-19115-pl.html>>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 178 de 13 de janeiro de 2021**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp178.htm>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 82 de 27 de março de 1995**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp96impressao.htm>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei complementar n. 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 163 de maio de 2001.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/arquivos/copy_of_portariainterm1632001.pdf>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. **Portaria nº 42 de abril de 1999.** Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/port_42.pdf>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 60 de 1989.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1234153>. Acesso em 20 de novembro 2022.

BRASIL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.** Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em 20 de novembro 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.432.061/RN.** Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, Natal, RN, 28/09/2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201400171650>. Acesso em: 20 de novembro 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo de Instrumento nº 363129.** Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 08/11/2002. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=305217>>. Acesso em: 20 de novembro 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1585.** Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 03/04/1998. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385550>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238.** Medida Cautelar. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 09/08/2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 20 de novembro 2022. Voto de retificação, no julgamento da medida cautelar, do Ministro Marco Aurélio.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Requerentes: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 15/09/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048**. Medida Cautelar. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 14 de maio de 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5274**. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Brasília, DF, 30/11/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758430122>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5449**. Medida Cautelar, Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator(a): Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, 10/03/2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10743671>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357**. Medida Cautelar. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 20/11/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário nº 565089**. Requerente: Rubens Orsi de Campos Filho. Requerido: Estado de São Paulo. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Relator(a) do acórdão: Min. Roberto Barroso, Brasília, DF, 25/09/2019, p.12. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752530867>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al* (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 7ª. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2018.

CONTI, José Maurício; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 de mar. de 2014. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20130404-artigo__50_anos-lei-orcamento.pdf>. Acesso em: 20 de outubro 2022.

CRISTOPOULOS, Basile George Campos. **Despesa Pública: estrutura, função e controle** Maceió: EDUFAL, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 5ª. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

HOLMES, Stephen. **O curto dos direitos: porque uma liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9ª. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª. ed. rev. atual. até a Emenda Constitucional 84, de 02/12/2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MOURA, Bruno Emanuel Tavares de. **A competência tributária dos Estados-membros e os conceitos de direito privado: uma análise sob o prisma do pacto federativo**. 2012. 184f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 16ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2001.

ROCHA, C. A. A. A despesa total com pessoal na ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. **Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado**, Boletim legislativo n. 71, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol71>>. Acesso em: 20 de novembro 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40ª. ed., rev. e atual/até a Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOLLER, Fabrício da. **O Supremo Tribunal Federal e o custo dos direitos**. - Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2023.