

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA  
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

**REGIANE GEMBAROVSKI**

**A PROBLEMÁTICA DESPESA COM PESSOAL E SEU IMPACTO PARA A BOA  
GESTÃO PÚBLICA**

**CURITIBA  
2018**

**REGIANE GEMBAROVSKI**

**A PROBLEMÁTICA DESPESA COM PESSOAL E SEU IMPACTO PARA A BOA  
GESTÃO PÚBLICA**

**Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito, do  
Centro Universitário Curitiba.**

**Orientador: Prof. Luciano Elias Reis**

**CURITIBA  
2018**

**REGIANE GEMBAROVSKI**

**A PROBLEMÁTICA DESPESA COM PESSOAL E SEU IMPACTO PARA A BOA  
GESTÃO PÚBLICA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Faculdade de Direito de Curitiba, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

**Orientador:** \_\_\_\_\_  
Prof. Msc. Luciano Elias Reis

\_\_\_\_\_  
Prof. Msc. Luiz Gustavo de Andrade

Curitiba, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus. A ele tudo.

Agradeço aos meus pais, pelo carinho e afeto contínuo.

Agradeço a minha irmã Raqueline, pela paciência e convivência. A minha sobrinha Marina, pela doce companhia e por trazer alegria aos meus dias.

Agradeço aos meus amigos, por todos esses anos de convivência e palavras de conforto.

Agradeço ao professor Luciano Elias Reis, cuja orientação proporcionou a conclusão do trabalho.

*“Este é tempo de partido,  
tempo de homens partidos.  
Em vão percorremos volumes,  
viajamos e nos colorimos.  
A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua.  
Os homens pedem carne. Fogo. Sapatos.  
As leis não bastam. Os lírios não nascem  
da lei. Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra.”*  
(Carlos Drummond de Andrade)

## RESUMO

Este trabalho apresenta a importância de um orçamento público equilibrado e a necessidade de fiscalização por parte da Administração Pública para que se cumpra uma boa gestão que corresponda aos anseios da população. A pesquisa irá mostrar, em seu desenvolvimento, quais os mecanismos utilizados para o controle do gasto público e as transformações decorrentes de sua aplicação. Trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal, que com sua promulgação mudou efetivamente a forma de combater a dívida pública, impondo limites antes não explorados. O manejo das despesas públicas apresenta peculiaridades que não podem ser resolvidas apenas da análise da Constituição Federal. Em resposta a essa questão, o presente trabalho visa expor um dos pontos mais relevantes dessa questão, qual seja, a Despesa com Pessoal. Justifica-se a pesquisa pelo interesse em uma boa gestão que não enseje um desequilíbrio orçamentário. Para tanto, a metodologia apresentada foi a análise documental, que consistiu na consulta em sites e livros. Sendo priorizada a consulta a Constituição Federal de 1988 e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Palavras-chave:** orçamento público, lei de responsabilidade fiscal e despesa com pessoal.

## LISTA DE SIGLAS

- ADC - Ação de Declaração de Constitucionalidade
- CF - Constituição Federal
- DF - Distrito Federal
- LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA - Lei Orçamentária Anual
- LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
- ODC - Outras Despesas com Pessoal
- OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos
- PPA - Plano Plurianual
- RCL - Receita Corrente Líquida
- RE - Recurso Extraordinário
- STF - Supremo Tribunal Federal
- TCU - Tribunal de Contas da União
- TST - Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	5
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	6
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 NOÇÕES PREÂMBULARES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E O IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR 101/00</b> .....	10
2.1 PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	13
2.2 DESPESAS PÚBLICAS.....	16
2.3 RECEITAS PÚBLICAS.....	18
2.4 LEI COMPLEMENTAR 101 DE 04 DE MAIO DE 2000.....	20
2.4.1 Antecedentes Históricos.....	20
2.4.2 Finalidade e Objetivos.....	23
<b>3 DESPESA COM PESSOAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	26
3.1 RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	31
3.2 DESPESA TOTAL COM PESSOAL.....	39
3.3 DESPESA BRUTA COM PESSOAL.....	40
3.4 OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL.....	43
3.5 LIMITES DE GASTO COM PESSOAL.....	49
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	51
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	53



## 1 INTRODUÇÃO

O aumento das despesas públicas constitui um marco na economia de muitos países no século XX. No Brasil, o crescimento desenfreado da despesa pública ocorreu, mais precisamente, depois da Segunda Guerra Mundial.<sup>1</sup>

Dentro desse contexto, a administração pública passou a dar mais visibilidade a instrumentos mais elaborados, como planejamento financeiro e orçamentário. Através do orçamento se estabelece a previsão de receitas e despesas de forma minuciosa, assegurando a eficácia dos gastos a curto e longo prazo, contribuindo assim, para uma gestão transparente e eficiente.<sup>2</sup>

Portanto, o orçamento público tem caráter obrigatório, e a ação planejada do Estado, tanto na manutenção das atividades, quanto na execução de seus projetos, é concretizada através do orçamento público.<sup>3</sup>

Hoje, uma das ferramentas mais conhecidas para controle e fiscalização do orçamento público é lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000<sup>4</sup>, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu em um contexto de desequilíbrio fiscal, que se deu em razão da falta de ética de alguns gestores públicos, que utilizavam recursos de forma inadequada, levando o país à redução dos índices de qualidade de vida além de problemas com saúde e educação.

É importante ressaltar, que a promulgação da referida lei se deu em razão da necessidade de regulamentação do art. 169 da Constituição Federal de 1988 refletindo a necessidade do ajuste fiscal no setor público.

Assim, a Lei de Responsabilidade fiscal abrange todas as esferas do governo e obriga os gestores a instituir e arrecadar todos os tributos de competência própria,

---

<sup>1</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.3.

<sup>2</sup> SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2009. p. 26

<sup>3</sup> PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública**: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.29

<sup>4</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

bem como estabelece diretrizes e limites para as despesas, dentre as quais a despesa com pessoal<sup>5</sup>, que será objeto do presente trabalho.

A LRF estabeleceu limites para despesas com pessoal e encargos em cada período de apuração e em cada ente da federação, cujo percentual é de 50% para a União, 60% para os estados e municípios da receita corrente líquida.

Segundo o art. 18 da LRF<sup>6</sup> entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Nesse conjunto, a presente pesquisa visa entender não apenas o conceito da despesa com pessoal ou as limitações impostas pelo dispositivo. Mas também compreender as diferentes despesas constantes no orçamento para chegar ao cálculo final da despesa com pessoal.

É importante ressaltar também as polêmicas que envolvem a terceirização, cujo conceito envolve a delegação de determinado serviço, assim, se faz necessário um maior esclarecimento quanto a forma em que esse tipo de despesa será contabilizado, bem como sua identificação no projeto orçamentário.<sup>7</sup> A flexibilização dos contratos de terceirização na administração pública gerou outro conflito, dessa vez, na esfera do direito do trabalho.

Por fim, se busca fazer a ligação entre o cumprimento das normas impostas pela LRF relativas a despesa com pessoal, e se o cumprimento dessa obrigação contribui para a redução dos gastos com de pessoal, contribuindo para uma gestão eficiente.

---

<sup>5</sup> VELOSO, Gilberto de Oliveira; TEIXEIRA, Anderson Mutter. A lei de responsabilidade fiscal e as microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise empírica. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 451, out. 2007.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>7</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Polêmica das Despesas com Pessoal**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/159615002/A-LRF-e-a-Polemica-das-Despesas-com-Pessoal>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

## 2 NOÇÕES PREÂMBULARES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E O IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR 101/00

De acordo com Giacomoni, as primeiras exigências de controles para a previsão de orçamentos formais por parte do Estado, surgem a partir da Constituição 1824 estabelecendo que o ministro de Estado da Fazenda teria que apresentar um balanço geral das receitas e despesas do ano antecedente a câmara dos deputados. Destaca ainda, que a partir disso, as finanças públicas passaram por diversos processos a fim de torná-la mais confiável e para que a mesma pudesse proporcionar um maior controle por parte do Estado, para que isso pudesse ocorrer era necessária certa padronização dos orçamentos. Mas somente em 1964 com a publicação da Lei nº 4.320/64<sup>8</sup> resultante de inúmeras colaborações, foi finalmente adotado um modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo.<sup>9</sup>

O orçamento público é um instrumento de planejamento e controle da gestão pública de suma importância. Porém, no Brasil, não há uma cultura de interesse no orçamento público por parte do cidadão.<sup>10</sup>

Essa falta de conhecimento referente ao orçamento público, encontrada por parte do cidadão, gera impacto na relação entre a boa gestão e o orçamento público, principalmente nas fases de construção, onde o cidadão poderia participar efetivamente.

Deveria existir uma preocupação em colocar questões estabelecendo parâmetros sobre o bom governo e a transparência no processo de cidadania, ou seja: “o bom governo se preocupa em praticar o que se denomina de Responsabilidade Fiscal.”<sup>11</sup>

Com a finalidade de superar deficiências como essas, com o passar do tempo, o conceito de orçamento público vem sofrendo várias alterações, e hoje

---

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>9</sup> GIACOMONI, 2007, p. 40.

<sup>10</sup> GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento Público: A Experiência do Orçamento Participativo no Município de Cabedelo 2001 - 2002**. 2004. 52 f. Monografia (Especialização em Auditoria e Contabilidade Pública), Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2004. p. 11.

<sup>11</sup> TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. p. 37.

sabe-se que o orçamento público tem a característica de possuir diversos ramos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Ou seja, durante o passar do tempo o conceito de orçamento público sofreu alterações, muito pela evolução de suas atribuições.<sup>12</sup>

Conforme sua evolução, o orçamento público é classificado como tradicional e moderno. O orçamento tradicional era o instrumento utilizado pelo Estado para demonstrar as previsões de receitas e autorizações de despesas, classificando estas últimas, apenas, por objeto de gasto, sem se preocupar com as necessidades da administração pública e da população. Um de seus objetivos principais era o de possibilitar aos órgãos do Legislativo um controle político sobre os gastos públicos, mantendo o equilíbrio financeiro entre as receitas e despesas, evitando, assim, a expansão da despesa pública.<sup>13</sup>

Nota-se, que já havia a instrução de que o orçamento público se trata da fixação de despesas e a previsão de receitas, conforme proposto pela Lei nº 4.320/64<sup>14</sup>, assim, essa classificação tradicional previa que o poder Legislativo seria o responsável por manter o controle e intervir na economia do país.

As mudanças que vieram com o passar do tempo transformaram o orçamento público no sentido de direcionar a economia brasileira. O orçamento público, portanto, é um ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadadas pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população.<sup>15</sup>

Para Sanches, o orçamento público pode ser definido como:

---

<sup>12</sup> GIACOMINI, 2007, p. 35.

<sup>13</sup> PIRES, João Batista Fortes. **Contabilidade Pública: Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Teoria e Prática**. 7. ed. Brasília: Franco e Fortes, 2002. p. 31.

<sup>14</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>15</sup> MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Estefania Gonçalves, 2009. p. 17.

Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado por meio de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada e ajustada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. Nos tempos modernos esse instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro [...].<sup>16</sup>

Tem-se que o mesmo é regido por três leis: a lei que institui o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A integração entre o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual se dá por meio de um elemento central denominado programa, que constitui como um importante instrumento de organização das ações do governo. O programa é instituído pelo PPA e destina-se a resolver um problema ou atender a uma demanda da sociedade. Para sua construção deve-se, primeiramente, identificar o problema ou demanda a ser atendida para, então, definir o público-alvo da sua atuação.<sup>17</sup>

Os projetos de lei referentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual são de iniciativa do Presidente da República, que deve encaminhá-los ao Congresso Nacional nos prazos oportunos, conforme disciplina o art. 165 da CF<sup>18</sup>.

É de competência, também, do Presidente da República enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações nos projetos das leis do PPA, LDO e LOA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, do conteúdo cuja alteração é proposta.

É facultado ao Presidente da República vetar as emendas aprovadas pelo Congresso Nacional e cabe ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, na

<sup>16</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. Um novo orçamento para novos tempos. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 19, p. 37-45, jan. 2003.

<sup>17</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico, Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

forma do regimento comum, apreciar o projeto enviado pelo Presidente da República.

Deverá a Comissão Mista que receber os projetos do PPA, LDO e LOA, examiná-los e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.<sup>19</sup>

## 2.1 PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Constituição Federal de 1988 instituiu no sistema orçamentário brasileiro uma estrutura de leis orçamentárias que devem ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada e harmônica, permitindo o planejamento e a realização das atividades financeiras do Estado no curto, médio e longo prazo, para todos os Poderes, nos três níveis da federação.<sup>20</sup>

Determina o art. 165 da Constituição<sup>21</sup> que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

O primeiro seria um planejamento estratégico de longo prazo. O segundo, um planejamento operacional de curto prazo. E o terceiro, a concretização dos planejamentos em uma lei de realização.

A elaboração do orçamento começa com o Plano Plurianual (PPA) que representa o planejamento da administração a curto e médio prazo, norteador da elaboração das propostas orçamentárias para os próximos quatro exercícios. O PPA foi incorporado ao processo orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988, em substituição ao Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI).<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm./](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm/) Acesso em: 05 de setembro de 2017.

<sup>20</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 302

<sup>21</sup> BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm./](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm/) Acesso em: 05 de setembro de 2017.

<sup>22</sup> PIRES, 2002, p. 94.

Assim, o PPA tem por objetivo traçar informações sobre as metas do governo para a administração pública no período de quatro anos, é o que vai orientar a administração pública na execução dos planos e propostas de arrecadação e dispêndio de recursos. Com relação aos quatro anos de duração, vale ressaltar que esse tempo possui algumas particularidades, conforme Mota:

O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo, para vigorar desde o segundo ano do mandato atual até o primeiro ano do mandato subsequente, representando uma forma de entrelaçar os mandatos. Então seu período de execução não coincide exatamente com o do mandato do chefe do Poder Executivo. Segundo as regras atuais, que são transitórias, pois determinadas pelo ADCT, enquanto um mandatário no primeiro ano de seu governo encerra o PPA de seu antecessor, elabora seu próprio PPA para execução nos três anos restantes, ficando um ano para ser executado pelo seu sucessor.<sup>23</sup>

Ainda para o autor, a Lei do Plano Plurianual ser uma lei ordinária, assim como a lei de diretrizes orçamentárias e, também, a Lei de orçamento anual, serve de base orientadora para as demais. Assim, deve ser a primeira aprovada, dentro do orçamento planejado. Todas as demais elaborações, como programas nacionais, regionais e setoriais constantes do plano de governo, deverão estar compatíveis com a Lei do Plano Plurianual.

Ou seja, essa característica do plano plurianual de ser uma programação de longo prazo impõe a regra constitucional de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.<sup>24</sup>

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem como objetivo verificar as prioridades das metas estabelecidas no Plano Plurianual para cada ano e orientar na elaboração dos orçamentos anuais, conforme art. 165, § 2º, CF, o qual diz:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da

---

<sup>23</sup> MOTA, 2009, p. 22.

<sup>24</sup> ABRAHAM, 2017, p. 302.

lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.<sup>25</sup>

A apresentação da LDO deve ser feita com o anexo de metas fiscais, que consiste num relatório de avaliação do desempenho fiscal dos anos anteriores e quais as medidas futuras na política fiscal dos exercícios seguintes. Esse relatório é de suma importância pois está obrigada, por exemplo, a todos os municípios independente do número de habitantes. Caso não haja a apresentação desse anexo, poderá ocorrer a aplicação de penalidade para o gestor, especialmente o chefe do Poder executivo.

Além do anexo de metas fiscais, deverá conter o anexo de Riscos Fiscais, que fará a previsão e avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem adotadas, caso venham a se concretizar.<sup>26</sup>

Tem-se que a LDO deve, em cada exercício financeiro, estabelecer quais programas do PPA devem ser executados no mesmo, em outras palavras seria como consultar o plano plurianual e verificar o grau de urgência para execução de algum programa, por exemplo, melhoria no setor de saúde.<sup>27</sup>

O Art. 4º da LRF<sup>28</sup> estabelece, ainda, que a LDO deverá dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, sob pena de incorrer em déficit caso as receitas arrecadadas pelo Estado forem insuficientes para cobrir as despesas.

Já a Lei Orçamentária Anual é tratada pela LRF no seu art. 5º<sup>29</sup>, é padronizada e se aplica a União, Estados e municípios. A LOA deverá conter a discriminação das receitas e despesas evidenciando a política econômica e a forma

---

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>26</sup> ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento Governamental para Municípios**: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. São Paulo: Atlas, 2008. p. 300.

<sup>27</sup> MOTA, 2009, p. 26.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.



de trabalho do governo. De acordo com o art. 165, § 5º da CF<sup>30</sup> a referida lei deverá conter o orçamento fiscal, orçamento de seguridade social e orçamento de investimento de empresas. Seu objetivo é viabilizar as situações planejadas no Plano Plurianual e concretizá-las, obedecendo a Lei de diretrizes orçamentárias.

Além de estar prevista na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, a LOA também é parte do texto da Lei nº 4.320/64, mais especificamente no seu art. 2º e 3º<sup>31</sup>, os quais levam ao entendimento de que a Lei Orçamentária Anual deverá ser clara e concisa quando da especificação de receitas e despesas, que são divididas em grupos de contas e subcontas, tornando visível a política econômica e financeira, sempre respeitando os princípios da unidade, universalidade e anualidade que juntos referem-se à transparência e continuidade ao plano traçado para um exercício financeiro.<sup>32</sup>

Pode-se concluir que a LOA estabelece um conjunto de ações e metas focadas no bem-estar da população em geral, e que deve ser estudada, elaborada e aprovada por órgão específico e competente.

## 2.2 DESPESAS PÚBLICAS

A despesa pública, assim como a receita e demais orçamentos, dispõe de base legal, ou seja, deve constar na Lei Orçamentária Anual.

São competentes para realizar as despesas ou gastos públicos os entes dos órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal. Assim, independente do momento em que for efetuado o pagamento, a despesa orçamentária deverá ser reconhecida no exercício financeiro em que for realizada.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>31</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>32</sup> PIRES, 2002, p. 94

<sup>33</sup> MOTA, 2009, p. 126.

Segundo o conceito formulado por Aliomar Baleeiro<sup>34</sup>, a despesa pública pode significar duas coisas, quais sejam:

Em primeiro lugar, designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Pode também significar a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.

Entende-se, no primeiro sentido, que se trata da distribuição e emprego das receitas para o cumprimento das atribuições da administração. Com relação ao segundo significado, pode-se compreender que está relacionado com a utilização, pelo agente público competente, dos recursos já previstos no orçamento, que vai atender determinada obrigação a cargo da administração e que envolve o prévio empenho da respectiva verba. Acima de tudo, a despesa pública precisa corresponder a um dispêndio relacionado com uma finalidade de interesse público, que é aquele interesse coletivo, encampado pelo Estado.<sup>35</sup>

As despesas públicas podem ser divididas em orçamentárias e extraorçamentárias. As extraorçamentárias caracterizam-se por não terem necessidade de autorização na Lei de orçamentos ou créditos adicionais, são desembolsos que podem referir-se à devolução de recursos de terceiros, recolhimento de recursos retidos ou consignados, pagamentos de operações de crédito por antecipação de receita, ou demais valores de simples transitoriedade, que na oportunidade constituíram ingressos extraorçamentários.<sup>36</sup>

A despesa orçamentária, que compreende os gastos do Estado destinados à manutenção e ampliação dos serviços públicos, possui três estágios de execução, conforme a Lei 4.320/64: Empenho, liquidação e pagamento. O empenho corresponde ao comprometimento da dotação. Na liquidação, faz-se a verificação do direito adquirido pelo credor do empenho e conseqüente assunção do compromisso a pagar. Na fase de pagamento extingue-se a obrigação.

A Lei 4.320/64 indica ainda, que sua classificação econômica deve se dar em: despesas correntes (compreendendo as despesas de custeio e as transferências

---

<sup>34</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 65.

<sup>35</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 63.

<sup>36</sup> BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público**: Abordagem Simples e Objetiva. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 134.

correntes) e despesas de capital (com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). Determina, também, que no Orçamento Público a discriminação deve ser realizada, no mínimo, por elementos, sendo, esses, considerados o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.<sup>37</sup>

## 2.3 RECEITAS PÚBLICAS

A insuficiência da receita para o custeio das despesas resulta em déficits orçamentários que pode resultar na rejeição das contas, conforme ocorreu em 2014, onde o TCU emitiu parecer a favor da rejeição das contas do então governo da Presidente Dilma Rousseff.<sup>38</sup> Segundo o parecer enviado ao Congresso Nacional, as principais irregularidades se tratavam das chamadas “pedaladas fiscais”, onde o Tesouro Nacional atrasava o repasse de dinheiro para bancos, maquiando as contas do governo e aumentando o superávit primário.<sup>39</sup>

Por isso, cada vez mais os cidadãos estão se preocupando e lutando pela transparência e pelo controle dos gastos governamentais.

A limitação do gasto com pessoal é um exemplo de mecanismo utilizado pela LRF para estabelecer ao gestor público maior responsabilidade com a aplicação da receita arrecadada.

Assim como existe, no orçamento, a fixação das despesas, há também a previsão de arrecadação suficiente aos gastos realizados, ou seja, como nas

---

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>38</sup> COSTAS, Ruth. Entenda a polêmica por trás das 'pedaladas fiscais'. **BBC Brasil**, São Paulo, jun. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150525\\_pedaladas\\_fiscais\\_ru](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150525_pedaladas_fiscais_ru)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

<sup>39</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ata nº 40, de 7 de outubro de 2015. **Lex**: parecer TCU. Brasília, out. 2015. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2015\\_40.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

empresas, as ações desenvolvidas pelos órgãos públicos também exigem desembolsos. Essas ações, representadas por tarefas como: construir escolas, hospitais, capacitar servidores, etc. São ações cuja existência demanda utilização de verba, a qual deve ser arrecadada pelo Estado. Sendo assim, pode-se concluir que a receita se trata de ingresso financeiro que integra o patrimônio da instituição, na qualidade de elemento novo sem gerar obrigações com terceiros.<sup>40</sup>

Assim como nas despesas, há dois tipos de receita pública: receitas orçamentárias e receitas extraorçamentárias.

Compreende-se como receita extraorçamentária aquela que apesar de ingressar nos cofres públicos, não pertence ao ente, órgão ou entidade que a recebeu. Possui características como o fato de estarem na posse da administração pública, mas não as pertencer. O órgão ou entidade do setor público é apenas depositário dos valores, não constitui renda a estes. Ou ainda, não pode ser contabilizada como receita orçamentária, etc.

Com relação à receita orçamentária, esta pode ser classificada em duas categorias ao ingressar nos cofres públicos, as chamadas Receitas orçamentárias correntes e Receitas orçamentárias de capital. As Receitas orçamentárias correntes vão ingressar nos cofres públicos regularmente para financiar, a princípio, as despesas correntes. Mas poderá, também, financiar as despesas de capital. As receitas correntes desdobram-se nas origens de receita tributária, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

As receitas orçamentárias de capital enquadram-se em possibilidades permitidas pela legislação através da constituição de dívidas, ou até mesmo de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado. Desdobram-se nas origens de operações de crédito, alienações de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital, e outras receitas de capital.

Assim, com exceção das receitas extraorçamentárias que não estão previstas na legislação do orçamento público, toda arrecadação de recursos materializados na lei orçamentária e por consequência na LDO e PPA será receita pública, em outras

---

<sup>40</sup> MOTA, 2009, p. 69.

palavras, toda entrada financeira, prevista em lei específica, que aumentar o patrimônio líquido visando atender à coletividade é considerada receita pública.<sup>41</sup>

## 2.4 LEI COMPLEMENTAR 101 DE 04 DE MAIO DE 2000

### 2.4.1 Antecedentes Históricos

Apesar de surgir em 2000, a LRF trata-se de um conjunto de medidas já preestabelecidas pelas legislações ao longo da história, ou seja, um conjunto de medidas que levaram à sua construção. Assim como não surgiu do acaso, a LRF continua sofrendo alguns ajustes e melhorias, e outras legislações continuam gerando impacto na sua execução.

Antes da edição da lei, a Constituição Federal já dispunha, em seu artigo 37<sup>42</sup>, princípios norteadores da administração pública.

Contudo, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, o país já possuía legislação pertinente ao controle da Gestão Fiscal, a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, ainda em vigor, e que disciplina normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).<sup>43</sup> Porém, a referida lei não dispõe de princípios orientadores como a LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor no dia 04 de maio de 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tratando-se de um dos mais

---

<sup>41</sup> MOTA, 2009, p. 70.

<sup>42</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

importantes comandos normativos destinados a mudar e disciplinar o perfil dos gestores públicos no Brasil.<sup>44</sup>

Antes da implantação da Lei, o país enfrentava forte pressão social, no sentido de moralizar e dar mais publicidade às contas públicas. Conforme Mota, antes da promulgação da lei, os administradores públicos preocupavam-se apenas com a apresentação de um resultado pautado em realizações nos diversos setores (saúde, educação, transporte), setores estes que exigem grandes obras, que culminam em despesas sistematicamente em montante superior às suas receitas.<sup>45</sup>

Nos anos 90, como resultado dos desajustes fiscais, ineficiência dos métodos de administração e busca do desenvolvimento econômico e social, o país mergulhou em um grande endividamento. A dívida líquida do setor público atingiu um elevado crescimento entre 1994 e 1999, que foi resultado do aumento nas despesas públicas sem ter em contrapartida a aplicação de receitas próprias dos Estados e municípios.<sup>46</sup>

A administração pública direcionava o país à um quadro de pobreza e desigualdade, com gestores sem a devida competência, sem boa-fé ou sem a compreensão do seu papel no grupo social.<sup>47</sup>

Assim, a crise desencadeada não estava apenas relacionada às finanças, mas também ao modelo já ultrapassado e burocrático da gestão da coisa pública. A solução era reajustar as estruturas de governo, tornando-as descentralizadas buscando maior efetividade dos recursos estatais por órgãos internos ou externos, na avaliação das despesas dos agentes públicos.<sup>48</sup> Marques destaca que:

Internamente, o país se via diante de uma sequência de atos de improbidade administrativa e déficit público que geraram verdadeiro clamor da sociedade por mudanças na condução da coisa pública. Como resposta, o governo instituiu o programa de estabilidade fiscal, no qual se insere a LRF e que integra o projeto maior de Reforma do Estado, conforme preconiza a

---

<sup>44</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 186.

<sup>45</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar n. 101 de 4/5/2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 51.

<sup>46</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de Maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 3, n. 24, maio 2001.

<sup>47</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 390.

<sup>48</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construção Política do Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 2015. p. 269.

Exposição de Motivos da LRF: “Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.”<sup>49</sup>

Alguns dos conceitos e regras estabelecidos na lei vão ao encontro das condições impostas pelo FMI, para assegurar o que o comitê Interino chama de “boa governança”. O Comitê Interino, devido à vasta experiência em gestão das finanças públicas e à universidade de seus países membros, entendeu que está devidamente apto em liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, procura incentivar os países membros a utilizarem o Código de Boas práticas para a transparência Fiscal, e quando em transações com o Brasil, o FMI solicitou a aplicação de um texto normativo que desse visibilidade às contas públicas.<sup>50</sup>

O FMI procurou, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, resguardar a necessidade do país quitar os financiamentos, sem deixar de estabelecer os limites necessários à solvência brasileira.<sup>51</sup>

E foi nesse contexto que surgiu a LRF, o que no Brasil foi uma atitude inédita, já era praticado em outros países como Nova Zelândia, Estados Unidos e Grã-Bretanha.

A inspiração dos legisladores surgiu de experiências internacionais, como por exemplo, as experiências fornecidas pela Comunidade econômica Europeia em 1992, com o comprometimento de redução da dívida pública, do *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos (1990) e do *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (1994), com a implementação de sistemas contábeis e de relatórios gerenciais pautados pela acessibilidade das informações.<sup>52</sup>

Assim, a LRF afasta a ideia disseminada no Brasil, de que a impunidade prevalece, de que todos os políticos roubam. Logo, que assuma um gestor que roube, mas faça.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antonio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 8.

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 17.

<sup>51</sup> ROSA, Alexandre; GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 125.

<sup>52</sup> *INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Transparency*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>>. Acesso em: 23 out. 2017.

<sup>53</sup> OLIVEIRA, 2002, p.33.

Com a criação da Lei, todas as iniciativas devem ser anteriormente planejadas e concretizadas dentro dos limites da Lei, abandonando os comportamentos dos gestores do passado<sup>54</sup>, tendo em vista que o equilíbrio orçamentário nunca foi preocupação do homem público brasileiro.<sup>55</sup>

#### 2.4.2 Finalidade e Objetivos

A Lei de Responsabilidade fiscal veio regulamentar o disposto no capítulo II do título VI da Constituição Federal, mais precisamente os arts. 163 a 169, e principalmente o art. 165, 9º, que mostra a intenção do legislador de promover uma administração financeira transparente e eficiente, que vise um maior controle da sociedade sobre o Estado.<sup>56</sup> A LRF estabelece normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.<sup>57</sup>

O principal elemento que distingue a Lei de Responsabilidade Fiscal é aplicar um novo padrão fiscal no país, que venha a ajustar o que, para muitos, significa um choque de moralidade na gestão pública, pois leva a responsabilização por gastos e demais providências de ordem administrativa.<sup>58</sup>

Segundo a LRF, o administrador tem responsabilidade pela gestão financeira, e seu desempenho é acompanhado por mecanismos sistemáticos (mensal, anual e plurianual).<sup>59</sup>

Conforme mencionado, a lei veio atender o art. 163 da Constituição Federal de 1988, que determina:

A Lei complementar disporá sobre:

---

<sup>54</sup> ROSA, Alexandre; NETO, A. Ghizzo. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 34

<sup>55</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 389.

<sup>56</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>57</sup> NASCIMENTO; DEBUS, 2001, p. 5.

<sup>58</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. FERREIA, Cláudio Soares de Oliveira. TORRES, Fernando Raposo Gameiro. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Recife: Nova Livraria, 2001. p. 22.

<sup>59</sup> CRUZ, Flávio. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 8.



- I – Finanças públicas;
- II – Dívida pública externa e interna, incluída das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III – Concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – Emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V – Fiscalização das instituições financeiras;
- VI – Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional.<sup>60</sup>

Com relação ao art. 169 da CF<sup>61</sup>, a referida lei determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei complementar.

E sobre a disposição do art. 165, inciso II do 9º, que diz:

Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.<sup>62</sup>

Já o art. 68, atende ao disposto no art. 250 da CF:

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concebidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.<sup>63</sup>

Como trabalhado anteriormente, a LRF visando o equilíbrio das contas públicas desenvolve uma mudança cultural e institucional na forma de administrar a

---

<sup>60</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>61</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>62</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>63</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

coisa pública. Assim, a violação por parte dos agentes públicos das normas estabelecidas em lei, acarreta em sanções que os leva a responder por crime de responsabilidade.

A Lei de Responsabilidade fiscal trouxe mais seriedade e comprometimento por parte dos gestores no trato dos recursos públicos, garantindo maior eficiência na administração<sup>64</sup>, ou seja, é o meio encontrado para executar a política fiscal da nação.<sup>65</sup>

A referida lei, através dos incisos I e II do artigo 16<sup>66</sup>, impõe a necessidade de seus jurisdicionados de apresentarem aos Tribunais de Contas os documentos ali elencados, o que permite analisar os editais de licitação e garantir as condições orçamentárias e financeiras para a realização da despesa.<sup>67</sup>

Através da LRF, busca-se uma gestão fiscal transparente, prudente e planejada, com aparelhos técnicos que superem desvios e desequilíbrios das despesas. Ou seja, tem-se como ideal gastar no máximo o que se arrecada.<sup>68</sup>

Portanto, o objetivo da LRF é garantir que os gestores públicos cumpram as metas, não adquirindo despesas maiores do que as receitas que os levem ao inadimplemento, visto que ao impor estratégias de combate ao déficit e a dívida do governo, a Lei Complementar 101 de 2000, visa a estabilidade dos preços e juros.<sup>69</sup>

Assim, a LRF faz com que a Administração pública tenha uma “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas.”<sup>70</sup>

Através de seus mecanismos, a LRF busca apresentar à sociedade civil políticas públicas com efetivo controle e transparência da gestão fiscal.<sup>71</sup>Tendo em

---

<sup>64</sup> PINTO, 2006, p. 390.

<sup>65</sup> TOLEDO JUNIOR, Flavio; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005. p. 3

<sup>66</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>67</sup> MORAES, Silvio Freire de. **Controle externo**: estudos e casos concretos. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 31.

<sup>68</sup> ROSA; GHIZZO NETO, 2001, p. 120.

<sup>69</sup> TOLEDO JUNIOR; ROSSI, op. cit., p. 3.

<sup>70</sup> OLIVEIRA, 2002, p. 20.

<sup>71</sup> ROSA; GHIZZO NETO, op. cit., p. 121.

vista que “o Estado não pode continuar gastando mais do que arrecada, o equilíbrio das contas públicas é decisivo para o modelo econômico brasileiro.”<sup>72</sup>

### **3 DESPESA COM PESSOAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

O gasto com pessoal corresponde ao principal item de despesa corrente dos Estados e inclui gastos como aposentadorias e pensões que não são passíveis de cortes.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> CRUZ, 2001, p. 25.

<sup>73</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal**. Disponível em:

As normas que relativas às despesas com pessoal visam dar cumprimento ao que já foi disposto na Constituição Federal, em especial ao art. 169<sup>74</sup>, alterado, em seus parágrafos, pela Emenda Constitucional nº 19/98.<sup>75</sup>

A Constituição de 1964 não previa, especificamente, essa matéria.<sup>76</sup> Porém, na de 1967, o art. 66, 4º, já regulamentava que a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderia exceder 50% das respectivas receitas correntes.<sup>77</sup> Com o surgimento da Emenda Constitucional nº 1/69<sup>78</sup>, o art. 64 disciplinou que os limites para as despesas com pessoal seria definido por lei complementar, cuja sistemática foi mantida na Constituição de 1988, no art. 169<sup>79</sup>, onde o caput exige que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, e do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

Pelo § 1º do art. 169 da Constituição Federal:

A 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, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:  
I – se houver previação dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

---

<ahref="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2004;000733215">Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal</a>. Acesso em: 06 out. 2017.

<sup>74</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>75</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun.1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)> Acesso em: 06. out. 2017.

<sup>76</sup> MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p. 186.

<sup>77</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>78</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.

<sup>79</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.<sup>80</sup>

Não havia sanção específica para o descumprimento do disposto no referido artigo antes da Emenda Constitucional nº 19/98, o que culminava reiteradamente em sua desobediência.<sup>81</sup> Com as alterações, as seguintes consequências foram introduzidas caso os limites impostos em lei complementar forem ultrapassados:<sup>82</sup>

a) “Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.” (Art. 169, § 2º, CF<sup>83</sup>).

Essa medida, pela sua própria natureza, não permite aplicação à União.

b) “Redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança” (Art. 169, § 3º, I, CF); “exoneração dos servidores não estáveis” (Art. 169, § 3º, II, CF); “perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal.” (Art. 169, § 4º, CF).<sup>84</sup>

A última hipótese atinge o servidor estável.

A regulamentação do disposto no art. 169, da Constituição Federal veio com a Lei Complementar nº 82/1995<sup>85</sup>, conhecida como a Lei Camata. A Lei estabelecia como limite para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia

---

<sup>80</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>81</sup> MARTINS, 2014, p. 186.

<sup>82</sup> MARTINS, loc. cit.

<sup>83</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>84</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>85</sup> BRASIL. Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 MAR. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

mista quando pagas com receitas correntes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o valor de 60% das respectivas correntes líquidas.<sup>86</sup>

Em 1999, a Lei Camata foi revogada pela Lei Complementar nº 96<sup>87</sup>, a qual determinou novos limites para o gasto com pessoal, que estipulou 50% da corrente líquida para União, 60% para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

As transferências intragovernamentais eram deduzidas no cálculo das respectivas receitas correntes líquidas. Como consequência da extrapolação dos limites, eram vedadas as concessões de vantagens e aumento da remuneração, e também o impedimento de novas contratações e criação de novos cargos.<sup>88</sup>

No ano de 2.000, houve a edição da Lei Complementar 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que revogou a Lei Complementar anterior, mas manteve a sistemática da despesa com pessoal. A finalidade para manutenção de referidos dispositivos é a contenção de déficits públicos que a despesa pública tem enfrentado no âmbito da administração estatal. A lei, portanto, não apenas limita o gasto com pessoal, mas também dita parâmetros que devem ser seguidos pela administração no trato do orçamento público, com o fim de garantir políticas públicas que garantam o bem-estar social.<sup>89</sup>

Além disso, faz parte do processo democrático e transparente, que cada poder apresente relatório anual obrigatório, no final de cada exercício, das despesas realizadas, com o fim de conter o avanço do endividamento público que acomete o país.

Os limites impostos para gastos com pessoal deixam claro que essa despesa tem espaço próprio na receita, visto que sobrecarrega a máquina estatal caso não contido, o que leva a diminuir as despesas com serviços básicos, como educação, saúde, segurança e infraestrutura.

---

<sup>86</sup> OLIVEIRA, 2004, p 7.

<sup>87</sup> BRASIL. Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp96.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm)> Acesso em: 06. Out. 2017.

<sup>88</sup> BRASIL. Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp96.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm)> Acesso em: 06. Out. 2017.

<sup>89</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

É importante compreender, que gastos governamentais, como os citados, não devem confundir-se com os gastos com pessoal. O primeiro diz respeito apenas às despesas realizadas pela administração pública direta e indireta, além das unidades que a integram; o segundo diz respeito a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com atividades econômicas produtivas, já inclusas as empresas estatais.<sup>90</sup>

Na sistemática da LRF, os gastos com pessoal são observados como despesa pública e que vão ser classificadas legalmente como despesas correntes e despesas de capital, cuja primeira citada é direcionada às despesas com pessoal e a segunda para a implementação de políticas públicas.<sup>91</sup>

Com relação ao sentido *lato sensu* dos gastos com pessoal, as espécies remuneratórias podem ser divididas em subsídios e remuneração.<sup>92</sup>

Por sua vez, a remuneração pode se subdividir em vencimentos e salários. Assim, denomina-se subsídio a remuneração paga aos que exercem mandato eletivo, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e respectivos Vices, Deputados Federais, Senadores, Vereadores, Ministro de Estado, /secretários Estaduais, distritais e Municipais, membros da magistratura e do Ministério Público e, Ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, onde houver.<sup>93</sup>

O governo tem ainda, despesas com pessoal relativas à contratação de mão de obra, para substituir servidores e empregados públicos, que vão ser contabilizados como outras despesas com pessoal, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando se trata da totalização da despesa, será feita mediante a soma do mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 80.

<sup>91</sup> MANHANI, Danilo Antonio. Despesa pública na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 542, dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6144>>. Acesso em: 8 abr. 2018.

<sup>92</sup> ALVES, Benedito Antonio; AFFONSO, Antônio Geraldo; GOMES, Sebastião. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 49.

<sup>93</sup> MENINI, Edmo Alves. **A lei de responsabilidade fiscal**: uma retrospectiva no Estado de São Paulo. 211 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. p. 76.

<sup>94</sup> MENINI, 2003, p. 76.

Assim, utiliza-se como limites globais com a despesa de pessoal os percentuais estabelecidos na Receita Corrente Líquida (RCL), cujo percentual é de 50% da União e 60% dos Estados e Municípios, considerando o Distrito Federal como Estado, conforme disposto no art. 1º, 3º, inciso II da LRF<sup>95</sup>.

Há algumas despesas que não computam para fins de obtenção do montante global de despesa com pessoal, são as chamadas despesas apenas de custeio. Ou seja, quando se fala de aspecto legal de despesas indenizatórias, estas estão ligadas à auxílio alimentação, moradia, creche, escola e transporte.

Ao comparar as referidas verbas indenizatórias com a despesa de pessoal, percebe-se um vazio nas folhas de pagamento, pelo fato de que as primeiras decorrem de atividade alheia ao trabalho remunerado, além de não estarem disciplinadas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Caso as verbas indenizatórias estivessem contidas na LRF, constariam do art. 19, 1º<sup>96</sup> do dispositivo que visa regulamentar a gestão Fiscal brasileira, sobretudo quando se trata de trabalho remunerado.

Quando se fala de despesa com pessoal, visa-se priorizar aspectos legais, pois segundo esses dispositivos, os limites são impostos não aos gastos, mas ao uso indiscriminado de recursos, que prejudica a função social do Estado por parte do governo. E o não cumprimento ao aspecto legal, tem como consequência o desvirtuamento da Administração do próprio Estado.

### 3.1 RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Em primeiro plano, é de suma importância destacar que o papel que a lei exerce é capaz de ordenar todas as atividades fiscais do mundo econômico, mais precisamente ligadas à Administração pública.

---

<sup>95</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>96</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.



O que se nota ao analisar as restrições legais impostas na lei brasileira são relativas às contas públicas, é que se encontram à disposição da tutela dos interesses econômicos da sociedade, uma Lei de Responsabilidade Fiscal, e Lei maior Constituição Federal de 1988.

Segundo Kelsen<sup>97</sup>, a Lei Complementar é um instrumento jurídico previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 (art. 59 e seguintes da Seção VII – Do processo Legislativo<sup>98</sup>). A Constituição Federal é a Lei maior, que se encontra na camada jurídica mais alta, disposta de forma escalonada, cuja função essencial é regular os órgãos e o procedimento da produção jurídica geral, ou seja, da legislação.

Como já citado anteriormente, o art. 169 da Constituição Federal de 1988<sup>99</sup> foi modificado pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998 (EC/19)<sup>100</sup>. Essa emenda trouxe mais rigidez ao controle de gastos com pessoal na administração pública, permitindo ao administrador demitir, quando houver necessidade (e em condições especiais) mesmo o servidor estável para o cumprimento de norma constitucional.

A previsão de existências de leis orçamentárias trazidas no art. 169, §1º da CF<sup>101</sup> influencia diretamente nas despesas com pessoal, pois não aceita desequilíbrios nas previsões orçamentárias. Esse dispositivo legal preceitua que a concessão de aumento da remuneração, criação de cargos ou empregos, alteração nos planos de carreira e contratação de pessoal só poderão ser feitas:

---

<sup>97</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p.163.

<sup>98</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>99</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>100</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun.1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)> Acesso em: 06. out. 2017.

<sup>101</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

a) “Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.” (Art. 169, §1º, I da CF<sup>102</sup>);

b) “Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.” (Art. 169, §1º, II da CF<sup>103</sup>).

Já o art. 61, 1º, II, “a”, prevê a iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre a criação ou extinção de cargos e empregos públicos, ou ainda, aumento de remuneração. Garantindo assim, que representantes de categorias e associações atendem interesses localizados.<sup>104</sup>

As referidas vedações de ordem constitucional têm extrema importância no controle de gastos com pessoal, pois garantem a execução de um orçamento com planejamento e atingem as metas fiscais. Algumas tem tido mais eficácia, outras encontram problemas na sua implementação.<sup>105</sup>

Insta observar, que o projeto de Lei nº 18/99 transformou-se na Lei Complementar nº 101/2000, e que regulamenta o art. 169 da CF/88, abordando os campos orçamentário, financeiro e contábil. A LRF é o marco regulatório de finanças públicas no país<sup>106</sup>, estabelecendo limites e previsões na gestão de receitas e despesas, levando os administradores à cumprirem os compromissos com a arrecadação e direcionamento dos gastos públicos.

A promulgação da LRF possibilitou uma nova interpretação dos gastos públicos pela sociedade, despertando interesse em participar mais efetivamente da gestão pública, que por outro lado levou o administrador a preocupar-se em direcionar de forma satisfatória o dinheiro arrecadado pela sociedade, para implementação de políticas públicas que visem o bem-estar de todos, gerando,

<sup>102</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>103</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>104</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>105</sup> DIAS, Fernando Álvares Correia. O controle institucional das despesas com pessoal. **Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal**, Brasília, n. 54, p. 1-35, fev. 2009.

<sup>106</sup> KELLES, Márcio Ferreira. 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: da idealidade à efetividade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, a. XXVIII, v. 75, n. 2, p. 77-96, abr. 2010.

dessa forma, uma ruptura na história político-econômica do país. Assim, a LRF traz as informações que eram produzidas em caráter jurídico-administrativo e transforma em informações gerenciais que permitem ao cidadão uma análise clara do comportamento da gestão pública em determinado período.

Nos dias de hoje, o sentido buscado pela LRF é a ampliação do equilíbrio orçamentário com relação às finanças públicas, diferente do formalismo de antigamente. Portanto, considera-se que o princípio do equilíbrio é o mais notável da LRF, pois é amplo e garante que a gestão do Estado seja pautada no equilíbrio entre receita e despesa. Toda vez que as ações ou fatos fujam desse norte, devem ser tomadas medidas para que se retome a trajetória do equilíbrio.<sup>107</sup>

Pode-se dizer também, que se trata de um novo regime fiscal, pautado no equilíbrio intertemporal das contas públicas, na eficiência e transparência dos gastos. Com o intuito de responder aos anseios da sociedade, a LRF foi saudada por analistas econômicos e pelo próprio governo, encarada como uma ferramenta capaz de acabar com o desequilíbrio fiscal que há muito tempo assola o país, em especial dos Estados e municípios.<sup>108</sup>

As regras estabelecidas na LRF que vão ditar as condutas sociais, se aplicam à União, aos Estados e aos Municípios irrestritamente. A limitação com despesa de pessoal para União é de 50% da Receita Corrente Líquida, os Estados e Municípios devem cumprir o limite de 60% da receita Corrente Líquida. Com relação aos Estados, a limitação de despesa do orçamento público trouxe resultados satisfatórios em termos de contribuição para o ajuste fiscal. A edição da LRF consolidou o entendimento de que a transferência para administrações seguintes e gerações futuras, de um orçamento debilitado, que até então era comum no âmbito da administração pública, deve ser repelida mediante aplicação de sanção aos responsáveis.<sup>109</sup>

A criação, ou aumento das despesas com pessoal, vão se submeter às exigências do art. 16 e 17 da LRF, que dispõe:

---

<sup>107</sup> MENDES, Marcos José. Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas. **Fundação Armando Álvares Penteado**, São Paulo, p. 1-17, mar. 1999.

<sup>108</sup> MENDES, loc. cit.

<sup>109</sup> GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal nos municípios brasileiros. In: **Anais do XXXIIIº Encontro Nacional de Economia**. Vitória: ANPEC, 2005. p.1-19.

a) “Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.” (Art. 16, I da LRF<sup>110</sup>);

b) “Comprovação de que a despesa [...] não afetará as metas de resultados fiscais [...], devendo seus efeitos financeiros, [...], ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.” (Art. 17, § 2º da LRF<sup>111</sup>).

Dentre as novidades trazidas pela LRF, uma das principais foi a repartição dos limites globais pelo poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Essa novidade foi relevante para enfrentar a problemática do descontrole das despesas com pessoal dos poderes denominados autônomos, incentivados pela autonomia administrativa e orçamentária da CF, cujo objetivo foi garantir a independência dos poderes. Assim, a responsabilidade pelo ajuste das despesas com pessoal, que antes era imposto ao Poder Executivo, passou a ser também dos demais poderes. Esses limites estão definidos no art. 20 da LRF.<sup>112</sup>

Os mecanismos de controle institucional presentes na LRF, incluindo as restrições de ordem constitucional, buscam, em sentido amplo, um equilíbrio entre os poderes do Estado e incluem outras restrições, como o controle da geração de despesa obrigatória de caráter continuado, prevista no art. 17<sup>113</sup>.

O art. 17 da LRF, traz um importante dispositivo para a restrição de geração de despesas, pois vai disciplinar a criação de despesa obrigatória de caráter continuado. A despesa continuada, que apresenta efeitos que ultrapassem dois

---

<sup>110</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>111</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>112</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>113</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

exercícios financeiros, é regida pelo processo de compensação, que também se aplica nos gastos e despesas com pessoal.<sup>114</sup>

Se houver o aumento de gastos, por exemplo, na diminuição de receitas ou necessidade de contratação de novos funcionários, através de renúncia fiscal, subsídios ou outro benefício que diminua a arrecadação, deverão ser feitos cortes em outras áreas relativas a esses mesmos gastos ou então buscar novas fontes de recursos.

Se tratando de déficit na balança administrativa, caso o aumento de gastos seja proveniente de aumento das despesas com os serviços da dívida, ou ainda, tratar-se de despesas de capital financiadas por operações de crédito, doações ou transferências voluntárias, estas não precisam ser compensadas.<sup>115</sup>

O art. 17 ressalva a ideia de que não se pode gastar mais do que se arrecada e simplesmente deixar para o próximo administrador o déficit:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.<sup>116</sup>

Esse regime de controle fiscal pela compensação específica que estatui o art. 17 da LRF inspirou-se inicialmente no modelo da *Fiscal Responsibility Act*. da Nova Zelândia. No entanto, apresenta traços semelhantes com as normas norte-americanas, o *paygo*, em que deve ser previamente compensado o aumento de despesa permanente com o aumento de receita permanente ou redução de despesa permanente. Porém, a compensação não precisa se dar necessariamente em

<sup>114</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p 13.

<sup>115</sup> SANTOLIN, Roberto; JAYME JUNIOR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, out. 2009.

<sup>116</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

projetos de leis específicos, mas no conjunto das despesas públicas aprovadas no ano. Por tratar-se de uma despesa de caráter continuado, os gastos com pessoal devem seguir esse norteamento.<sup>117</sup>

Essa função poderia ser desempenhada pelo aumento de limites das despesas obrigatórias de caráter continuado, como é a de pessoal. Mas isso demandaria o aperfeiçoamento do instrumento, que necessita de instrumentos especializados em estimar impactos e quantificar a margem. Além de tornar o processo legislativo e orçamentário mais complexo, o que não seria tão efetivo no controle do aumento da despesa.<sup>118</sup>

De acordo com Dias, há indicação desse tipo de restrição acaba contando apenas no aumento dos procedimentos burocráticos e é ineficaz quando há vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de aumentar a despesa com pessoal. Assim, restringe-se a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes, e deverá ser comprovado que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas.<sup>119</sup>

Ainda para o autor, as experiências tidas após a promulgação da LRF mostram que a restrição do art. 17<sup>120</sup> é contornada atendendo ao estabelecido no art. 61 da CF<sup>121</sup>. O art. 17 parece se tornar apenas um obstáculo democrático contornado com facilidade pelos Poderes Executivo e Legislativo sem ofensa à CF. No caso de projetos de Lei de iniciativa do Poder legislativo, é possível incluir um dispositivo remetendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro à Lei orçamentária anual.

---

<sup>117</sup> OLIVEIRA. Weder de. Lei de Responsabilidade Fiscal: Margem de expansão e o processo legislativo federal. In: **IX Prêmio do Tesouro Nacional** - Coletânea de monografias. Brasília: ESAF, 2005. p. 736.

<sup>118</sup> OLIVEIRA. Weder de. **Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal**: Análise dos mitos, da força normativa e das evidências de melhorias nas finanças públicas. Brasília: ESAF, 2007. p.19.

<sup>119</sup> DIAS, 2009, p. 1-35.

<sup>120</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>121</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

A relação entre Gasto com Pessoal e Receita Corrente Líquida vem sendo abordada com interpretação extensiva dada ao § 3º do art. 17<sup>122</sup> para manter-se dentro dos limites. Este viabiliza questões relacionadas ao aumento permanente de receita, advindos da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição. Tendo como referência a discussão sobre as restrições que a lei estabelece, pode-se dizer que a Receita Corrente Líquida é o denominador de todos os limites.<sup>123</sup>

A LRF entende como receita corrente líquida o seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.<sup>124</sup>

Baseando-se no art. 17 da LRF, tem se entendido que o aumento da despesa pode ser compensado pela elevação do valor de arrecadação decorrente do

---

<sup>122</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>123</sup> KELLES, 2010, p. 77-96.

<sup>124</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

crescimento da atividade econômica, uma vez que em última análise, é ela que constitui a base de cálculo dos tributos. Trata-se de uma forma criativa de contornar essa exigência, já que é inviável realizar a compensação por meio de medidas como redução permanente de despesa, elevação das alíquotas, ou como mencionado, criação de tributo ou contribuição.

Como visto anteriormente, pode-se concluir, sinteticamente, que os mecanismos de controle incentivados pela LRF, não visam apenas a prevenção, mas visa também garantir que a aplicação dos recursos públicos se aplique de forma correta. E, ainda, considerando que é papel da Administração Pública servir aos fins para os quais o Estado foi criado, tem-se uma necessidade permanente de fiscalização de toda e qualquer atividade administrativa.

### 3.2 DESPESA TOTAL COM PESSOAL

Segundo o art. 18 da LRF<sup>125</sup>, a despesa com pessoal é composta da seguinte forma:

- a) quanto à atividade: ativos, inativos e pensionistas;
- b) quanto ao tipo de exercício: cargos, funções, empregos, mandatos eletivos;
- c) quanto ao comando: civis, militares, membros do Poder;
- d) quanto à espécie remuneratória: vencimentos, vantagens (fixas e variáveis), subsídios, proventos, reformas, pensões, adicionais, gratificações, horas extras e outras, somando-se encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades previdenciárias.

O entendimento vai ao encontro do disposto no Manual de demonstrativos fiscais para exercícios a partir de 2017<sup>126</sup>, cuja despesa total com pessoal

---

<sup>125</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>126</sup> BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.



compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com Ativos, inativos e pensionistas<sup>127</sup> (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.<sup>128</sup>

### 3.3 DESPESA BRUTA COM PESSOAL

Um dos pontos mais importantes que precisa ser destacado, é que conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Portanto, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal compondo o cálculo do limite de gasto com pessoal.<sup>129</sup>

A informação de despesa bruta com pessoal é elaborada segregando as despesas de pessoal em: Ativos, Inativos e Pensionistas e outras Despesas de pessoal decorrentes de Contratos de terceirização.<sup>130</sup>

Segundo relatório de gestão fiscal, as despesas com pessoal ativo são despesas de natureza salarial decorrentes de efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, obrigações trabalhistas, salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, como salários gratificações e

---

<sup>127</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>128</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>129</sup> BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.

<sup>130</sup> BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.

adicionais previstos nas estruturas remuneratórias dos militares, despesas com ressarcimento de pessoal requisitado, etc.<sup>131</sup>

Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos e terceirização devem registrar os valores referentes a contratos de terceirização que sejam relativos à contratação de mão-de-obra empregada em atividades-fim da instituição, para substituição de servidor ou empregado público.<sup>132</sup>

Insta ressaltar, que relativo à outras despesas com pessoal, consideram-se também as de caráter indenizatórios, usadas especialmente por parlamentares em forma da chamada “Cota para exercício da atividade parlamentar”, e não computam o registro para efeitos de caráter de remuneração por trabalho, assim como diárias e outras indenizações pagas aos demais servidores.

Pode-se afirmar que a verba indenizatória gera um subsídio para as despesas decorrentes de representação social que o político dispõe.

É imprescindível destacar a diferença entre a parcela remuneratória e verba indenizatória, pois a primeira possui caráter retributivo e alimentar, associando-se com a subsistência do agente e dependentes, representando, portanto, o valor recebido pela prestação de uma atividade ou serviço. Sua natureza é contínua e regular. A verba indenizatória tem caráter ressarcitório, pois visa compensar uma redução do patrimônio jurídico que o agente sofreu em razão do exercício de funções próprias da função pública a qual foi inserido. Sua natureza é eventual, e não regular.<sup>133</sup>

Assim, enquanto a parcela remuneratória pressupõe relação direta na concretização de determinada atividade, fala-se em contraprestação ao trabalho efetuado. A parcela indenizatória resgata os gastos que eventualmente são feitos pelo agente público no exercício de suas atribuições e em detrimento de seu

---

<sup>131</sup> BRASIL. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder executivo Federal**. 1º Quadrimestre de 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents>> Acesso em: 06 out. 2017.

<sup>132</sup> BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.

<sup>133</sup> JATENE, Alberto. Verba indenizatória do exercício parlamentar e a sua instituição no âmbito do legislativo municipal. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 8, n. 23, p. 25-37, jan. 2007.

patrimônio jurídico. Esses gastos devem ser arcados pelo Poder público, e assim, devidamente ressarcidos aos parlamentares.<sup>134</sup>

As verbas de natureza indenizatórias, independentemente da nomenclatura a qual se encontrem, devem ser uma fixação de limite mensal máximo, e não cumulativo, para a realização das despesas por parlamentares. Entre as características da natureza indenizatória das referidas verbas está a eventualidade.<sup>135</sup>

Segundo o art. 18 da LRF, decorrem de despesa com pessoal qualquer espécie remuneratória, além das textualmente exemplificadas. Considera-se ainda, o fato de que a verba indenizatória não compõe a folha de pagamento, posto que sua feição não é a de remuneração.<sup>136</sup>

Está vedado, desde fevereiro de 2006, o pagamento de parcela indenizatória nas Sessões extraordinárias do Poder Legislativo.<sup>137</sup>Essa vedação não aplica-se apenas ao pagamento de senadores, deputados e vereadores, mas também a todos os servidores do Poder Legislativo de todos os entes da federação.

Segundo o Manual de demonstrativos fiscais, a parcela indenizatória não pode confundir-se com o pagamento de horas-extras eventualmente realizadas no período da convocação extraordinária, a qual os servidores, possuem direito.<sup>138</sup>

Assim, no demonstrativo do Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, não mais se aplica a dedução relativa à convocação extraordinária do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa ou das Câmaras Municipais, nos respectivos entes.<sup>139</sup>

---

<sup>134</sup> KELLES, 2010, p. 77-96.

<sup>135</sup> KELLES, loc. cit.

<sup>136</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>137</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>138</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>139</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

Portanto, além de observar os limites impostos pela LRF, as Câmaras municipais deverão também observar os limites estabelecidos pela CF e as regras de cálculo desses limites. Pois cumprindo-se o mais rígido, são automaticamente observados os demais.<sup>140</sup>

### 3.4 OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL

Além das despesas já citadas, a LRF no § 1º do art. 18<sup>141</sup>, incluiu também as despesas com terceirização de mão-de-obra, onde os contratos se referiam a substituição de servidores e empregados públicos do quadro efetivo, quando computado o limite das despesas de pessoal.<sup>142</sup>

Nascimento faz uma crítica relatando que a LRF, além de estabelecer percentuais máximos da Receita Corrente Líquida, que poderiam ser destinados aos dispêndios com pessoal por ente da federação (art. 19<sup>143</sup>), extrapolou a disposição do art. 169 da CF<sup>144</sup> fixando limites também por Poderes e órgãos da União, Estados, DF e Municípios (art. 20).<sup>145</sup>

Até o início do século XX, a forma de contratação mais popular no país era baseada na chamada integração vertical, onde todas as atividades desenvolvidas dentro de um mesmo segmento econômico eram concentradas na mesma

---

<sup>140</sup> BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.

<sup>141</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>142</sup> PAIVA, Juliana Aguiar de Carvalho. **Relatório de gestão fiscal**: Estudo comparado de procedimentos de análise dos dados. 45 f. Monografia (Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental), Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2009.

<sup>143</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>144</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>145</sup> NASCIMENTO, 2003, não paginado.

organização.<sup>146</sup> Só a partir dos anos 70 é que se configurou uma nova forma de estrutura organizacional, que trouxe com elas várias mudanças, tais como: Outros formatos na organização do trabalho, uso de novas tecnologias, mudanças na base técnica e também um novo formato de relação entre as empresas.<sup>147</sup> Assim, o conceito de produção em massa foi deixado de lado para inclusão de uma produção mais flexível ou enxuta.

Essa nova estrutura visa focalizar o objeto principal da organização, delegando a outra organização atividades que se distanciam desse enfoque. E é nesse contexto que se insere o fenômeno da terceirização, concentrando-se em outros segmentos e não somente à atividade fim. Dessa mesma forma, o fenômeno da terceirização chegou até a administração pública, trazendo benefícios e diversas discussões acerca do assunto.<sup>148</sup>

A palavra terceirização advém do termo inglês *outsourcing*, cujo significado é “suprir fontes externas”, onde a organização prefere se utilizar de transações de mercado, ao invés de buscá-las internamente, visando, na maioria das vezes, fins econômicos.<sup>149</sup>

Com o passar do tempo, e dada sua importância, vários autores passaram a discutir o tema, trazendo novos conceitos e, conseqüentemente, divergências acerca da sua aplicação.

Para o autor Sérgio Pinto Martins, a terceirização deriva do latim *tertius*, que seria um terceiro inserido na relação entre duas pessoas. Seria o intermediário. Essa relação não se limita a serviços, mas também pode ser estendida em relação a bens e produtos.<sup>150</sup>

Ainda sobre o tema, Rodolfo Pamplona conceitua a terceirização como a “transferência do segmento ou segmentos do processo de produção da empresa

---

<sup>146</sup> SANTOS, Diogo Palau Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: Estudo da Responsabilidade subsidiária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 17.

<sup>147</sup> AMATO NETO, João. Reestruturação Industrial, Terceirização e Redes de Subcontratação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 34, 1995.

<sup>148</sup> SANTOS, op. cit., p. 17.

<sup>149</sup> CABRAL, Sandro. **Terceirização de Processos Industriais sob a Ótica da Economia dos Custos de Transação**. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. p. 16.

<sup>150</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 19.

para outros de menor envergadura, porém de maior especialização na atividade transferida.”<sup>151</sup>

O fundamento jurídico pelo qual se instituiu a possibilidade de terceirização no âmbito do Poder Público deu-se em razão do Decreto-lei 200/19667, que com seu conteúdo voltado ao planejamento, coordenação, supervisão, controle e delegação de competências, contribuiu de forma direta para a reforma administrativa. O referido Decreto em seu capítulo III (da descentralização) dispõe:<sup>152</sup>

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. [...] § 7o Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material das tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada para desempenhar os encargos de execução.

Assim, a realização de serviços no âmbito da administração pública se restringe às “atividades meio”, sendo aquelas que não se ocupam do objeto-fim específico do serviço público, como manutenção, limpeza, segurança, etc. Esses serviços, apesar de contratados pela administração pública, seriam regidos pela CLT.<sup>153</sup>

Mais tarde, surgiu a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 que veio regulamentar o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal<sup>154</sup>, instituindo normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. Conforme art. 3º. A Licitação destina-se a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Percebe-se que a referida lei não

---

<sup>151</sup> PAMPLONA, Rodolfo. Terceirização e responsabilidade patrimonial da Administração Pública. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, p. 36, 2002.

<sup>152</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 03 mar.2018.

<sup>153</sup> SILVA, Ricardo Margonari. **Terceirização No Setor Público** – Contexto Da Terceirização No Setor Público Brasileiro. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/039.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

<sup>154</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

restringe, mas apenas conceitua de forma ampla o que pode ser contratado (arts. 6, 7 e 13), como planejamento, fiscalização, consultoria, etc.<sup>155</sup>

É importante ressaltar que o termo de terceirização aqui trabalhado não se confunde com casos de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos. Esses casos referem-se igualmente à execução indireta de serviços, tal como a terceirização, porém apenas para atividades de cunho econômico, conforme a previsão do art. 175 da Constituição da República<sup>156</sup> (TítuloVII – “Da Ordem Econômica e Financeira”) e com perspectiva diferente daquela.<sup>157</sup>

Com o passar do tempo, começaram a surgir outros conflitos na esfera do direito envoltos com o termo, como o conflito entre terceirização e proteção dos direitos do trabalho, como a contratação de trabalhadores temporariamente sem a criação de vínculo empregatício. Com isso, alguns autores sustentavam que a terceirização poderia propiciar a transformação do direito trabalhista na antítese dos próprios princípios, institutos e regras que sempre foram marca civilizatória e distintiva desse ramo jurídico no contexto da cultura ocidental.<sup>158</sup>

Assim, diante das problematizações, o Tribunal Superior do Trabalho se pronunciou editando a súmula nº 331:

- I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).
- II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (Revisão do Enunciado nº 256 - TST)
- III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.
- IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da

---

<sup>155</sup> BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

<sup>156</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>157</sup> SANTOS, 2010, p. 49.

<sup>158</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 437.

administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.<sup>159</sup>

Hoje, firmou-se o entendimento de que a contratante responde subsidiariamente pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas da empresa contratada, com base nos princípios da culpa in vigilando e culpa in elegendo aplicados pela legislação trabalhista.

Tal entendimento foi confirmado através do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760931,<sup>160</sup> que veio a confirmar o entendimento da Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) 16<sup>161</sup>, porém, a responsabilização não é automática, e a condenação vai incidir apenas com prova inequívoca da conduta omissiva na fiscalização dos contratos.<sup>162</sup>

Outra questão bastante polêmica, se refere a forma em que serão computados os gastos relativos a terceirização, ou seja, qual a melhor forma da administração pública prestar contas deste gasto.

O Ministério do Planejamento, ao tratar do assunto, traz em sua cartilha traz que quando se referir à substituição de servidores e empregados públicos, os valores dos contratos de terceirização serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. **Súmulas**. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>160</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 760931. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Lex**: jurisprudência do STF, Distrito Federal, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28760931%2EENUME%2E+OU+760931%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jyqprmj>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

<sup>161</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Lex**: ação declaratória de constitucionalidade do art. 71, § 1º da Lei nº 8.666/93, Brasília, nov. 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

<sup>162</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Terceirização**: Plenário define limites da responsabilidade da administração pública, Brasília, mar. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339613>>. Acesso em: 04 de mar de 2018.

<sup>163</sup> BRASIL. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>>. Acesso em: 04 mar. 2018.



A referida cartilha apenas ratifica o texto art. 18, § 1º, da LRF<sup>164</sup> que incluiu na despesa com pessoal, para fins de limite, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra relativos à substituição de servidores e empregados públicos, que deverão ser contabilizados como Outras Despesas de Pessoal. Mostra-se aqui, a precaução do legislador em evitar a utilização terceirização como forma de contornar as restrições da LRF, tendo em vista que já que essas despesas são contabilizadas como Outras Despesas Correntes (ODC). Assim, mesmo que houvesse aumento da terceirização, em substituição a servidores públicos, esse deveria refletir-se na despesa com pessoal para fins de limite.<sup>165</sup>

A redação do § 1º do art. 18<sup>166</sup> é bastante criticada, sendo recorrente sua distorção, na maioria das vezes, por parte dos municípios, que não possuem domínio sobre o assunto. Como é o caso de alguns municípios do Paraná, cujo Tribunal de Contas do Estado se responsabiliza por alertar e fiscalizar se os valores referentes a esse tipo de gasto estão sendo contabilizados de forma correta, conforme disposto na LRF.<sup>167</sup>

Portanto, apesar das críticas conclui-se que o disposto na LRF cumpre sua função de evitar o aumento das despesas com pessoal respeitando os limites impostos pela LRF.

---

<sup>164</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>165</sup> DIAS, 2009, p. 1-35.

<sup>166</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>167</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Terceirização de mão de obra integra despesa com pessoal**, Paraná, set. 2014.

Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/terceirizacao-de-mao-de-obra-integra-despesa-com-pessoal/2750/N>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

### 3.5 LIMITES DE GASTO COM PESSOAL

De acordo com o disposto no art. 19 da LRF, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, na União, 50% da Receita Corrente Líquida. O art. 20 da referida lei estabelece que<sup>168</sup>:

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

I - na esfera federal:

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

O § 1º do art. 20 da LRF<sup>169</sup> estabelece que os limites para os Poderes legislativo e judiciário de cada esfera serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores.<sup>170</sup>

Com relação aos limites para os órgãos dos Poderes, foram repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média apurada das despesas com pessoal, sobre porcentagem da receita corrente líquida, essa exigência não está pautada na lei com relação aos Órgãos do Poder executivo.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>169</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>170</sup> HARADA, 2007, p. 1.

<sup>171</sup> VICCARI JUNIOR, Adauto. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1.

Vale ressaltar, que o disposto nos art. 22 e 23, que em conformidade estabelecem que os Órgãos ou Poderes em que a despesa com pessoal exceder 95% do limite previsto no art. 20 e não houver redução nos dois quadrimestres seguintes, não poderão, conforme os incisos do art. 22 da LRF<sup>172</sup>:

Art. 22I. [...]

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

É possível acompanhar o cumprimento do limite por meio da publicação quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal, inteligência do art. 54 da LRF<sup>173</sup>.

A RCL será apurada com a somatória das receitas arrecadadas no mês em referência, resultando em infração administrativa, com multa de 30% dos vencimentos dos agentes que lhe derem causa, conforme art. 5º, inciso IV, §1º da Lei 10.028 de 19/10/2000<sup>174</sup> cuja disposição esclarece que deixar de ordenar ou promover, na forma e prazos da lei, execução de medida de redução do montante da despesa total com pessoal que exceder a repartição por poder do limite máximo levando a julgamento de eventual infração de responsabilidade do Tribunal de Contas a que competir a fiscalização do respectivo ato administrativo.<sup>175</sup>

<sup>172</sup> PAIVA, 2009, p. 1-45.

<sup>173</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>174</sup> BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm)>. Acesso em: 06. out. 2017.

<sup>175</sup> SILVA. Francis Waleska Esteves. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios Informadores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 01.

## 4 CONCLUSÃO

Conforme exposto no trabalho, nós podemos concluir a importância do cuidado no manejo do orçamento público, que com o passar dos anos vem direcionando a economia brasileira, tendo em vista que é o instrumento pelo qual se dará a fixação de receitas e previsão de despesas, que vão refletir na qualidade de vida de toda a sociedade.<sup>176</sup>

Para melhor utilização desse mecanismo, o mesmo é regido por três leis: a lei que institui o Plano Plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, que são de iniciativa do presidente da República, que vai direcionar ao Congresso Nacional em prazo oportuno, conforme dispõe art. 165 da CF.

As referidas leis vão dar diretrizes e regulamentar os gastos públicos. Assim, a despesa pública deve ter base legal, ou seja, constar na Lei orçamentária anual<sup>177</sup>, para que se tenha maior transparência no trato da coisa pública.

Nesse mesmo sentido, visando evitar irregularidades, algumas medidas foram adotadas. Dentre elas a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF veio para trazer moralidade e publicidade às contas públicas, frente a uma forte pressão social, pois os gestores preocupavam-se com a realização de projetos de grande porte, tendo em vista que atraem mais eleitores. Porém, essas obras resultavam em despesas superiores ao arrecadado com as receitas, gerando alto déficit para os cofres públicos.<sup>178</sup>

Assim, a LRF veio para afastar a ideia de que todos os políticos roubam, e que prevalece a impunidade o país.<sup>179</sup>

Pelo exposto no trabalho, percebe-se que o objetivo da LRF é aplicar um novo modelo fiscal no país, levando os gestores a responsabilização por gastos e outros desvios éticos.<sup>180</sup>

Assim, a LRF, garante à Administração Pública maior planejamento e transparência, cumprindo a meta de receita e despesas e afastando o desequilíbrio fiscal.<sup>181</sup>

---

<sup>176</sup> GIACOMONI, 2007, p.35.

<sup>177</sup> MOTA, 2009, p. 22.

<sup>178</sup> MOTA, loc. cit.

<sup>179</sup> OLIVEIRA, R. F., 2002, p. 17.

<sup>180</sup> FIGUEIREDO; FERREIA; TORRES, 2001, p. 22.

Conforme analisado, compreende-se que o principal item de despesa corrente dos Estados é o chamado gasto com pessoal.<sup>182</sup> Assim, a LRF tratou de prescrever, em seu art. 19, os percentuais da Receita Corrente Líquida a serem respeitados, sendo 50% para a União e 60% para os Estados e municípios.

Além de estabelecer os limites, a referida Lei cuidou de criar uma porcentagem limite, correspondente a 95%, onde a ultrapassagem pelos Poderes, estes não poderão conceder aumento, reajuste, vantagem ou qualquer outro tipo de benefício a seus servidores, veda-se também a criação ou promoção de cargos.<sup>183</sup>

Assim, para chegar ao cálculo das despesas com pessoal, é considerado o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias, como vantagens e vencimentos, fixas e variáveis, reformas e pensões, subsídios.<sup>184</sup>

Como se pode perceber, a LRF considerou as despesas com pessoal como um dos mais relevantes gastos estatais, tratando do tema com bastante rigor, impondo limites para evitar o comprometimento de grande parte da receita pública, recursos estes que podem ser destinados a direitos fundamentais ou sociais ou outros tipos de investimentos.<sup>185</sup>

Assim, com essa limitação dos gastos com pessoal à receita corrente líquida, a Lei de Responsabilidade Fiscal combate diretamente o déficit público, trazendo mais transparência e maiores condições para uma boa gestão pública e facilitando o acesso da sociedade na fiscalização dos gestores públicos.

---

<sup>181</sup> OLIVEIRA, R. F., 2002, p. 17.

<sup>182</sup> OLIVEIRA, W., 2005, não paginado.

<sup>183</sup> BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>184</sup> ABRAHAM, Marcus. **Limite prudencial nas despesas públicas de pessoal**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-limite-prudencial-nas-despesas-publicas-de-pessoal-04082016>> Acesso em: 03 mar. 2018.

<sup>185</sup> ABRAHAM, loc. cit.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALVES, Benedito Antonio; AFFONSO, Antônio Geraldo; GOMES, Sebastião. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

AMATO NETO, João. Reestruturação Industrial, Terceirização e Redes de Subcontratação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 2, 1995.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento Governamental para Municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. São Paulo: Atlas, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construção Política do Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 2015.

CABRAL, Sandro. **Terceirização de Processos Industriais sob a Ótica da Economia dos Custos de Transação**. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CRUZ, Flávio. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012.

DIAS, Fernando Álvares Correia. O controle institucional das despesas com pessoal. **Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal**, Brasília, n. 54, p. 1-35, fev. 2009.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. FERREIA, Cláudio Soares de Oliveira. TORRES, Fernando Raposo Gameiro. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Recife: Nova Livraria, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal nos municípios brasileiros. In: **Anais do XXXIIIº Encontro Nacional de Economia**. Vitória: ANPEC, 2005.

GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento Público: A Experiência do Orçamento Participativo no Município de Cabedelo 2001 - 2002**. 2004. 52 f. Monografia (Especialização em Auditoria e Contabilidade Pública), Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2004.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JATENE, Alberto. Verba indenizatória do exercício parlamentar e a sua instituição no âmbito do legislativo municipal. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 8, n. 23, p. 25-37, jan. 2007.

KELLES, Márcio Ferreira. 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: da idealidade à efetividade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, a. XXVIII, v. 75, n. 2, p. 77-96, abr. 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MENDES, Marcos José. Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas. **Fundação Armando Álvares Penteado**, São Paulo, p. 1-17, mar. 1999.

MENINI, Edmo Alves. **A lei de responsabilidade fiscal: uma retrospectiva no Estado de São Paulo**. 211 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

MORAES, Silvio Freire de. **Controle externo: estudos e casos concretos**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Estefania Gonçalves, 2009.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal**: Lei Complementar n. 101 de 4/5/2000. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de Maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 3, n. 24, maio 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Weder de. Lei de Responsabilidade Fiscal: Margem de expansão e o processo legislativo federal. In: **IX Prêmio do Tesouro Nacional** - Coletânea de monografias. Brasília: ESAF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal**: Análise dos mitos, da força normativa e das evidências de melhorias nas finanças públicas. Brasília: ESAF, 2007.

PAIVA, Juliana Aguiar de Carvalho. **Relatório de gestão fiscal**: Estudo comparado de procedimentos de análise dos dados. 45 f. Monografia (Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental), Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2009.

PAMPLONA, Rodolfo. Terceirização e responsabilidade patrimonial da Administração Pública. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, 2002.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2006.

PIRES, João Batista Fortes. **Contabilidade Pública**: Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Teoria e Prática. 7. ed. Brasília: Franco e Fortes, 2002.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública**: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.



ROSA, Alexandre; GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Um novo orçamento para novos tempos. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 19, p. 37-45, jan. 2003.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JUNIOR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, out. 2009.

SANTOS, Diogo Palau Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública**: Estudo da Responsabilidade subsidiária. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antonio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Francis Waleska Esteves. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios Informadores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência**: prevenção contra corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. p. 37.

TOLEDO JUNIOR, Flavio; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005.

VELOSO, Gilberto de Oliveira; TEIXEIRA, Anderson Mutter. A lei de responsabilidade fiscal e as microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise empírica. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 443-470, out. 2007.

VICCARI JUNIOR, Adauto. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

## DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

BRASIL. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão.

Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 03 mar.2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun.1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 06. out. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 mar. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp96.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm)> Acesso em: 06 out. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm)>. Acesso em: 06. out. 2017.

BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico, Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder executivo Federal**. 1º Quadrimestre de 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents>> Acesso em: 06 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Lex**: ação declaratória de constitucionalidade do art. 71, § 1º da Lei nº 8.666/93, Brasília, nov. 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 760931. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Lex**: jurisprudência do STF, Distrito Federal, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28760931%2ENUME%2E+OU+760931%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://ti.nyurl.com/jyqprmj>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Terceirização**: Plenário define limites da responsabilidade da administração pública, Brasília, mar. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339613>>. Acesso em: 04 de mar de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Terceirização de mão de obra integra despesa com pessoal**, Paraná, set. 2014. Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/terceirizacao-de-mao-de-obra-integra-despesa-com-pessoal/2750/N>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ata nº 40, de 7 de outubro de 2015. **Lex:** parecer TCU. Brasília, out. 2015. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2015\\_40.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. **Súmulas**. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)>. Acesso em: 28 out. 2017.

COSTAS, Ruth. Entenda a polêmica por trás das 'pedaladas fiscais'. **BBC Brasil**, São Paulo, jun. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150525\\_pedaladas\\_fiscais\\_ru](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150525_pedaladas_fiscais_ru)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

*INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Transparence*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>>. Acesso em: 23 out. 2017.

MANHANI, Danilo Antonio. Despesa pública na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 542, dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6144>>. Acesso em: 8 abr. 2018.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Polêmica das Despesas com Pessoal**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/159615002/A-LRF-e-a-Polemica-das-Despesas-com-Pessoal>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

OLIVEIRA, Weder de. **Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal**. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2004;000733215>>Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal</a>. Acesso em: 06 out. 2017.

SILVA, Ricardo Margonari. **Terceirização No Setor Público – Contexto Da Terceirização No Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snepe/docs/039.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2018.