

# LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA JOVEM QUE FICOU VELHA<sup>1</sup>

Ana Carla Abrão Costa

Jario Saddi

---

---

1 AGRADECEMOS A GABRIELA LEAL, TATIANA ALEIXO, MARINA CONTIDO E MARCELO CEZARINI PELO TRABALHO DE PESQUISA E TRATAMENTO DOS DADOS. OS COMENTÁRIOS DE AMAURY BIER E AFFONSO PASTORE CONTRIBUÍRAM PARA A VERSÃO FINAL. ERROS SÃO, NATURALMENTE, DE NOSSA INTEIRA RESPONSABILIDADE.

## 1. Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 04 de maio de 2000, na esteira da renegociação de dívidas de Estados e municípios pela União, teve como motivação principal o aperfeiçoamento da gestão fiscal do país nos três níveis da federação. A LRF buscou fortalecer conceitos de planejamento público, a transparência nas ações dos gestores públicos, além do equilíbrio das contas públicas por meio do cumprimento de metas fiscais e obediência aos limites impostos. Ao longo de seus capítulos, a LRF define diretrizes de execução fiscal e delimita competências e responsabilidades dos agentes públicos.

O objetivo, portanto, era o de fomentar uma gestão fiscal responsável, garantindo o equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Além disso, evitar um novo colapso fiscal, em particular dos entes subnacionais, era um objetivo adicional, traduzido na limitação e controle da capacidade de endividamento de Estados e municípios e garantindo que o comprometimento das receitas com despesas obrigatórias, notadamente as de pessoal, não consumisse a totalidade dos recursos próprios. Os limites de gastos correntes deveriam garantir, além da sustentabilidade fiscal, que houvesse recursos disponíveis para financiar investimentos e o custeio da máquina e, conseqüentemente, a provisão de serviços públicos com qualidade.

Mas a realidade evoluiu de forma distinta ao longo desses 18 anos. Embora extremamente eficaz ao longo dos 10 primeiros anos de vigência, observa-se um crescente esvaziamento da LRF. Esse processo vem contribuindo de forma relevante para os graves desequilíbrios fiscais observados nos entes subnacionais. A flexibilização dos critérios de endividamento e, de forma mais acentuada, a desatualização do conceito original de gastos de pessoal vêm mascarando a real situação de desequilíbrio fiscal dos entes federados. Isso vem sendo possível graças a interpretações específicas por parte dos Tribunais de conta no que tange à despesa de pessoal e também com a exclusão de gastos

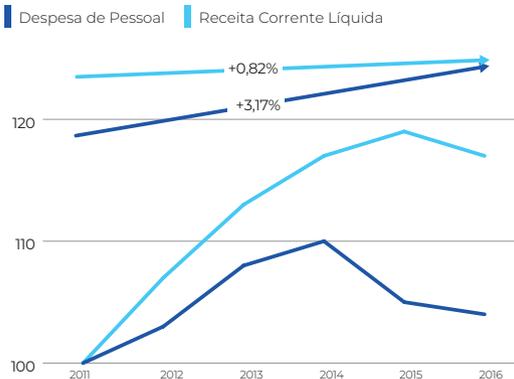
de pessoal dos cálculos de comprometimento. Perda de transparência e dificuldades em padronizar os números contribuem adicionalmente para turvar a gravidade da atual crise.

O primeiro sinal claro de descontrole vem do descasamento entre o crescimento das despesas de pessoal em relação ao das receitas. As despesas de pessoal da União e dos entes federados cresceram em média acima de 50% em termos reais ao longo dos últimos 10 anos<sup>2</sup> e de forma descolada do crescimento das receitas, cujo crescimento se limitou a 42% no mesmo período. Se olharmos o período mais curto, dos últimos 5 anos, a disparidade é muito maior. Enquanto a despesa cresceu quase 17% em termos reais, a receita variou pouco mais de 4%.

### Gráfico 1

Crescimento real da RCL e das despesas de pessoal dos Estados de 2011 a 2016

Em % de evolução considerando correção IPCA



2 A MÉDIA DE CRESCIMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS FOI DE 57% ENTRE 2006 E 2016

Essa trajetória é consequência do aumento no número de servidores e empregados públicos, mas também da criação de despesas de pessoal que passam ao largo do conceito vigente na LRF; de interpretações específicas do conceito de despesas de pessoal visando não impactar os limites de comprometimento formal e pela interpretação judicial dos dispositivos da LRF frente a outras leis vigentes, em particular a própria Constituição Federal.

Com base na (i) análise dos dados dos 27 Estados da federação coletados nos sistemas SISTN e Siconfi e (ii) no levantamento de decisões judiciais de Tribunais Superiores, identificamos evidências de perda de eficácia da LRF no que se refere ao controle da trajetória de crescimento dos gastos de pessoal. Na prática, essa deterioração do controle imposto pela LRF gerou o desrespeito aos limites impostos de comprometimento das receitas com despesas de pessoal e uma trajetória de crescimento dos gastos insustentável que responde pelo desequilíbrio fiscal da maioria dos entes subnacionais.

Os dados mostram que a trajetória de gastos não só confirma a perda de eficácia da lei em limitar o comprometimento das receitas com despesas de pessoal, como permite prever o colapso dos Estados caso a trajetória observada nos últimos anos se mantenha. Da mesma forma, o levantamento das decisões judiciais indica que o Poder Judiciário contribui com o esvaziamento da lei, com a maioria das decisões apresentando fundamentos que flexibilizam ou impõem obstáculos à aplicação de dispositivos da LRF que visam a garantir o equilíbrio fiscal.

Esse contexto explica em grande medida números como os da União, que em 2017 apresentou um comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas de pessoal de 41,8%. Esse é o maior percentual desde a vigência da LRF, refletindo uma progressão acelerada dos gastos dado que em 2012 essas despesas – que incorporam os gastos com funcionários ativos e inativos e pensionistas – não atingiam 30% da RCL. De forma mais acentuada, é graças a esse esvaziamento

da LRF que situações como as do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e Minas Gerais puderam ocorrer sem que sinais de deterioração fossem conhecidos – ou que os instrumentos de correção fossem acionados anteriormente ao colapso. Hoje não são poucos os Estados que traçam essa mesma trajetória e caminham para uma situação similar aos casos já conhecidos.

Identificamos, assim, que a matéria das despesas com pessoal é um dos principais, e talvez o principal, núcleo de distorções da LRF que permitiu o desequilíbrio dos orçamentos estaduais. Em verdade, embora o controle de gastos com pessoal seja uma preocupação constitucional prevista no art. 169 da Carta Magna,<sup>3</sup> na prática, os números mostram a perda de controle, seja pelo crescimento exponencial nas despesas com inativos (em particular o déficit das previdências dos regimes próprios), seja pela trajetória da folha de servidores ativos, em particular nos Estados em que a média etária da máquina pública é mais baixa.

É premente, portanto, uma revisão da LRF no que tange aos conceitos de despesa de pessoal. Essa atualização permitirá a padronização dos números, a redução das incertezas jurídicas relacionadas à sua interpretação e principalmente permitirá que se tenha clareza da gravidade da situação fiscal dos entes subnacionais. Só a partir desse reconhecimento – e da consequente correção de rota – é que se poderá reverter o processo de deterioração fiscal que compromete os entes federativos e seus impactos negativos sobre a provisão de serviços públicos básicos e os volumes de investimento público.

Além desta introdução, este trabalho apresenta uma primeira seção que resgata o processo de elaboração e tramitação da LRF no final dos anos 90 e os conceitos e limites que vingaram para as despesas com pessoal. Esse resgate contribui para o entendimento do cenário atual,

---

3 ART. 169 A DESPESA COM PESSOAL ATIVO E INATIVO DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS NÃO PODERÁ EXCEDER OS LIMITES ESTABELECIDOS EM LEI COMPLEMENTAR. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

e para os debates em torno da importância de alterações legislativas que corrijam os problemas atualmente identificados. Uma análise da evolução das despesas de pessoal é realizada na sequência, incluindo uma estimativa de evolução futura desses números. A seção 3 introduz uma análise da jurisprudência federal em torno da aplicação da LRF, a seção 4 apresenta uma agenda propositiva para que a LRF seja respeitada. A seção 5 conclui.

## 2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as finanças dos entes subnacionais

### 2.1. AS ORIGENS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O texto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi enviado como projeto de Lei Complementar à Câmara dos Deputados em abril de 1999 e sofreu várias modificações até chegar ao seu formato final. A LRF surgiu como um código de finanças públicas em resposta a um comando do artigo 163 da Constituição Federal. Embora já constasse do texto original, a determinação para a sua regulamentação foi definida por meio da Emenda 19, aprovada em 1998 e que tratava da Reforma Administrativa. Ali determina-se que a lei complementar – que deverá regulamentar temas como finanças públicas, concessão de garantias por entes públicos, dívida pública, fiscalização financeira, entre outros – seria apresentada pelo Poder Executivo em até 180 dias após a promulgação da Emenda.

A lei nasceu por meio de um anteprojeto baseado em dispositivos presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na experiência de outros países. Foi apresentado e discutido em audiência pública entre dezembro de 1998 e março de 1999. Já ali a matéria de gastos com pessoal se destacava. Houve sugestão específica por parte dos secretários municipais e estaduais de finanças para que a lei pudesse regular os gastos com pessoal não só por nível de governo, mas por esferas de Poder, tendo em vista a dificuldade de racionalização da trajetória de crescimento, particularmente pelos poderes autônomos. O texto final se beneficiou dessas discussões e acabou por definir os limites de gastos com pessoal por poder, o que não existia na Lei Camata – primeira iniciativa de limitar as despesas de pessoal – e nem no anteprojeto originalmente apresentado.

O projeto de lei foi então apresentado na Câmara dos Deputados e aprovado em dezembro de 1999 pelos membros da Comissão. Uma

mudança relevante introduzida nessa etapa foi em relação à referência para fixação de limites de comprometimento de receita, que passou de receita tributária disponível para receita corrente líquida, um conceito mais abrangente.

Além dessa mudança, o texto também sofreu alterações quanto às regras para controle de precatórios; deu mais atenção à administração das receitas antes focada no controle de despesas; amenizou o período de congelamento de despesas dos poderes Legislativos e Judiciário; inseriu limite para despesas com juros; deu liberdade para o Poder Executivo Federal encaminhar proposta de limites de endividamento para o Senado e ao Congresso; vetou o financiamento de dívidas de Estados e Municípios pela União; e manteve limitações de gasto em final de mandato.

No início de 2000, o projeto retorna ao plenário da Câmara dos Deputados e vai à votação. Após um mês de discussões a redação final foi aprovada e encaminhada ao Senado Federal. A aprovação final se deu em 11 de abril, com quórum de emenda constitucional e em 4 de maio de 2000 a Lei Complementar 101/2000 foi sancionada pelo Presidente da República.

Um dos temas centrais da LRF, o controle do endividamento público, é tratado no no Art. 30, que estabeleceu um prazo de 90 dias para o que Presidente da República submetesse ao Senado uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios. No mesmo ano, o então presidente Fernando Henrique Cardoso enviou a proposta para o Senado, mas a Casa fixou os limites apenas da dívida de Estados e municípios, enquanto o limite para a dívida da União ficou parado por longo tempo na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Em 2007 o Senador José Serra assumiu a relatoria do PRS nº 84/2007 que propunha 2,2 vezes a receita corrente líquida (RCL) para a dívida líquida da União e 4,4 vezes a RCL para a dívida bruta. O projeto não foi aprovado e a discussão quanto a limitar

também a dívida federal permanece.

O outro único item que também dependia de regulamentação era a criação do Conselho de Gestão Fiscal. O Poder Executivo encaminhou projeto de lei ainda em 2000, mas a matéria nunca foi apreciada, ficando a cargo do Tesouro Nacional algumas das atribuições que deveriam ser definidas no Conselho.

Pelo lado da receita, a LRF visa a garantir a previsibilidade e o planejamento das receitas futuras. Além de explicitadas as fontes e a necessidade de estimar a receita em leis orçamentárias como a LDO e a Lei do Orçamento Anual (LOA), deve-se verificar a posterior Execução Orçamentária. No tocante à receita pública, há destaque para a arrecadação, que deve ser revista em função de casos não deliberados como a frustração de receitas ou situações intencionais de renúncia de receita. Esta última, além de plenamente justificada, deve estar acompanhada de estudos que demonstrem o impacto no Orçamento do ente federativo e as consequências previstas nas leis orçamentárias.

Mas é no lado da despesa pública que a LRF coloca maior ênfase. O objetivo é claramente o de conter o aumento do gasto público que, mesmo em caráter extraordinário, deve ser precedido de estudos de impacto e indicação de origem dos recursos. Isto é, pela LRF, nenhuma despesa pode ser criada sem uma fonte clara de financiamento.

Ponto especial de atenção da LRF é a rubrica “Despesa com Pessoal”; definida como 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;

- encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Além disso, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Caso as despesas totais com pessoal sobre receita corrente líquida ultrapassem os limites máximos fixados pela LRF (Tabela 1) – que são apurados a cada quadrimestre, os percentuais excedentes deverão ser eliminados nos dois quadrimestres subsequentes.

Para se reenquadrar nos limites dentro do prazo estabelecido, o ente deverá diminuir as despesas com cargos e funções comissionadas e exonerar servidores não estáveis. Se ainda assim tais medidas não forem suficientes, os servidores estáveis também deverão ser demitidos de acordo com a ordem de preferência definida na Lei.

**Tabela 1:** Limites percentuais da despesa total com pessoal de cada ente da Federação e esfera de poder com relação à receita corrente líquida

	união	ESTADOS	municípios
<b>Consolidado</b>	50,0%	60,0%	60,0%
<b>Executivo</b>	40,9%	49,0%	54,0%
<b>Legislativo</b>	2,5%	3,0%	6,0%
<b>Judiciário</b>	6,0%	6,0%	
<b>Ministério Público</b>	0,6%	2,0%	

Fonte: ART. 18, §2º DA LRF

As sanções pelo descumprimento deste limite vão desde o impedimento de contratação, proibição de criação de novos cargos ou pagamento de horas extras para funcionários, até, em casos mais graves, a interrupção de recebimento de transferências intergovernamentais. Além das sanções vinculadas à LRF, os chefes do Executivo que não cumprirem os limites da lei respondem por crime de responsabilidade fiscal, conforme a Lei 1.079/50, correm o risco de perderem o mandato

e de se tornarem inelegíveis.

Embora os limites da despesa total para cada nível da federação e esfera de poder estejam claramente definidos e previstos, em matéria punitiva, ainda há espaço para o descumprimento desses limites, especialmente quando enfrentado no âmbito do Poder Judiciário.

No campo judicial os problemas não são menores. Os magistrados em geral aparentam ter preocupações com os limites estabelecidos pela LRF, mas entendem que eles não podem ser impedimento para o cumprimento de outras leis e direitos, princípios jurídicos maiores, em especial os direitos dos servidores públicos. Nesse contexto, pode haver certa flexibilização das punições e do cumprimento dos limites, contribuindo para o desequilíbrio fiscal, ainda que de forma fundamentada. As principais justificativas para essas posições têm base na interpretação do art. 19, §1º, IV, da LRF, que retira os valores provenientes de decisões judiciais da verificação dos limites de despesas com pessoal, ou mesmo em outros dispositivos de outros diplomas que garantem direitos diversos, como a irredutibilidade dos vencimentos de servidores públicos e a revisão geral anual, previstas no art. 37, XV e X da Constituição, respectivamente. <sup>4 5</sup>

O Judiciário reforça a LRF em algumas matérias, mas em outras ele não a respeita. Além disso, constatamos alguns argumentos contraditórios. Um exemplo do STF é uma Medida Cautelar em controle de constitucionalidade concentrado que impede que uma Lei Estadual do estado de Roraima gere efeitos enquanto a questão não seja julgada

4 ART. 19, § 1º NA VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS LIMITES DEFINIDOS NESTE ARTIGO, NÃO SERÃO COMPUTADAS AS DESPESAS: "DECORRENTES DE DECISÃO JUDICIAL." (BRASIL, 2000).

5 ART. 37, XV - O SUBSÍDIO E OS VENCIMENTOS DOS OCUPANTES DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS SÃO IRREDUTÍVEIS, PESSALVADO O DISPOSTO NOS INCISOS XI E XIV DESTA ARTIGO E NOS ARTS. 39, § 4º, 150, II, 153, III, E 153, § 2º, I, E X - A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E O SUBSÍDIO DE QUE TRATA O § 4º DO ART. 39 SOMENTE PODERÃO SER FIXADOS OU ALTERADOS POR LEI ESPECÍFICA, OBSERVADA A INICIATIVA PRIVATIVA EM CADA CASO, ASSEGUADA REVISÃO GERAL ANUAL, SEMPRE NA MESMA DATA E SEM DISTINÇÃO DE ÍNDICES. (BRASIL, 1988).

pelo STF.<sup>6</sup> Essa Lei Estadual aumenta os limites de despesa de pessoal para o Legislativo estadual, à despeito da LRF. Nesse caso o STF entende que os limites de despesas com pessoal não podem ser alterados por leis estaduais. Contudo, em outras 11 decisões o STF decide que Estados e municípios podem extrapolar seus limites com despesa de pessoal em razão de leis estaduais que aumentam encargos com servidores, pois os limites da LRF não podem ser argumentos utilizados para o não cumprimento de direitos de servidores. O STJ segue a mesma linha argumentativa.<sup>7</sup>

O que se observa é que em grande parte da jurisprudência dos Tribunais Superiores há um descompasso entre a exigência do cumprimento dos limites com despesas de pessoal e as decisões que garantem o pagamento de valores específicos para grupos ou indivíduos. Alia-se a isso a falta de aplicação das punições da LRF, o que implica em uma alteração indireta e o enfraquecimento da observância desses limites.

A tendência é de decisões que reconhecem o equilíbrio fiscal como valor e direito, bem como a importância da LRF, mas que não utilizam o equilíbrio fiscal como fundamento para decidir, resultando na determinação de desembolsos que extrapolam os limites orçamentários. Por mais justificadas em princípios jurídicos diversos que possam ser tais decisões - fundamentadas no art. 19 da LRF e em outros diplomas que garantem outros direitos -, elas significam prejuízos ao planejamento e à saúde fiscal dos entes públicos. Não há controle ou previsibilidade sobre os valores ou sua periodicidade. Essas evidências reforçam a hipótese de enfraquecimento da LRF e evidenciam a necessidade de sua urgente revisão, visando ao resgate dos princípios de responsabilidade e saúde fiscal dos entes federados.

6 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5449

7 AS 11 DECISÕES ESTÃO DISPONÍVEIS PARA CONSULTA NO SITE DO STF E ESTÃO LISTADAS NAS NOTAS FINAIS DO ARTIGO

## 2.2. O COLAPSO DOS ENTES SUBNACIONAIS

Nossa atenção neste trabalho está voltada para as finanças dos 26 Estados brasileiros e para o Distrito Federal, especificamente no que tange aos impactos do crescimento das despesas com pessoal e o consequente aumento no comprometimento das receitas com gastos com a folha de ativos e o déficit das previdências estaduais. Entre 2011 e 2016, a imensa maioria dos Estados apresentou crescimento real das despesas com pessoal. A desaceleração ou até contração nos anos de 2015 e 2016 reflete a precariedade das contas públicas sub-nacionais e mostram, mais do que uma reversão, as consequências do descontrole dos anos anteriores.

Inicialmente restritos ao conceito de gastos de pessoal conforme descritos na LRF, analisamos a evolução dos gastos nos Estados. O crescimento médio real das despesas de pessoal no período analisado atinge 17%, com destaque para os números do Rio de Janeiro, Mato Grosso e Piauí, cujo crescimento real no período atinge 37%, 35% e 34% respectivamente. (Gráfico 02)

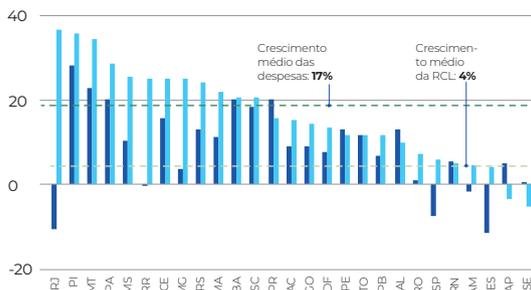
Como os limites da LRF são impostos sobre a despesa com pessoal em relação ao quanto esta compromete da receita corrente líquida, analisamos a dinâmica de crescimento também das receitas para o mesmo período. Os números mostram que a maioria dos Estados apresenta crescimento real das despesas que ultrapassa, com folga, a taxa de crescimento observada para a receita.

## Gráfico 2

### Crescimento real das despesas de pessoal e da RCL de 2011 a 2016

Em % de evolução considerando correção IPCA

■ Crescimento da RCL    ■ Crescimento das Despesas com Pessoal



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>  
 Fonte: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>

Esse descasamento tem impacto relevante nos orçamentos dos Estados, tendo em vista a representatividade das despesas de pessoal. Até por serem responsáveis pela provisão dos serviços básicos de educação, saúde e segurança, Estados e municípios são intensivos em mão de obra, que normalmente responde por mais da metade das suas despesas correntes. A depender da média etária da força de trabalho pública em cada ente – e a situação atuarial da sua previdência – esse percentual chega a atingir 70% do total de despesas. Dessa forma, o descasamento dessas trajetórias indica uma clara tendência de deterioração da saúde fiscal que emergiu de forma mais clara nos números de 2015, quando as receitas extraordinárias desapareceram e a crise

impactou fortemente as receitas ordinárias.<sup>8</sup>

Além disso, o descasamento das tendências e ritmo de crescimento das receitas e das despesas leva a uma constante elevação do comprometimento das receitas com despesas de pessoal, ameaçando os limites definidos pela LRF. É o que vem acontecendo na maioria dos Estados brasileiros, conforme mostram os números apurados pelo Tesouro Nacional com base nos relatórios de gestão fiscal publicados a cada quadrimestre pelos entes subnacionais.

A tendência e a gravidade do quadro não se alteram quando a análise do comprometimento das receitas com despesas com pessoal é feita por esfera de poder. O problema atinge todos os poderes, em particular o Judiciário, ponto relevante quando se considera as penalidades da LRF quando há descumprimento dos limites – que recai fundamentalmente sobre o chefe do executivo – e a própria dinâmica de interpretações da Lei que está, naturalmente, no Judiciário.

A consequência dessa evolução é uma situação em que os limites definidos pela LRF não só começam a ser atingidos pela grande maioria dos Estados como serão ultrapassados em breve por todos eles, a manter-se a atual tendência.

Considerando as informações divulgadas pelos Estados com base nos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme apresentado no gráfico 3, são 2 os Estados que em 2016 rompiam o limite máximo de 60% despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida. Outros 15 apresentam números elevados, atingindo o limite de alerta, de 90% do teto de comprometimento.

---

8 EM 2015 16,9 BILHÕES FORAM RESGATADOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS, ATRAVÉS DA LEI COMPLEMENTAR N°151 DE 2015, O QUE CORROBOROU PARA QUE OS ESTADOS CONSEQUISSSEM EQUILIBRAR AS CONTAS NAQUELE ANO. MINAS GERAIS, POR EXEMPLO, RESGATOU R\$ 4,9 BILHÕES E O RIO DE JANEIRO R\$ 6,9 BILHÕES. (FONTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS)

### Gráfico 3

#### Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal e Poder- 2016

Em % da RCL



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>  
 Fonte: <http://www.portalbrasil.net/ipca.html>

Mas esses números não demonstram com a devida clareza a real situação dos Estados com despesas de pessoal. Além da questão formal, ou seja, do descumprimento da LRF e das necessárias medidas de correção que impõem engessamento adicional na máquina, há que se levar em conta que o conceito por trás da limitação do comprometimento das receitas com gastos de pessoal é o de evitar o colapso dos serviços públicos e garantir que o financiamento de investimentos encontre espaço nos orçamentos e tesouros estaduais. A realidade mostra que há muito já estamos comprometendo esses conceitos, expondo o outro lado da moeda que é a crescente deterioração dos serviços públicos e a redução drástica dos volumes de investimento público por todo o Brasil.

### 2.3. CHAMANDO DESPESAS DE PESSOAL PELO NOME

Os gastos com pessoal já comprometem parcela significativa da

receita, deixando pouco espaço para a expansão dos gastos de investimento e mesmo a adequada disponibilidade de recursos para custeio e manutenção da máquina. Além disso, dada a perda de aderência do conceito de despesa de pessoal, um outro problema surge com a falta de transparência das finanças públicas subnacionais, que é a redução da capacidade de monitoramento do Tesouro Nacional com respeito aos limites estabelecidos pela LRF.

As contabilizações não são uniformes e abrem margem para divergência entre aquilo que é computado pela Secretaria do Tesouro Nacional e, do outro lado, pelos órgãos de controle externo de Estados e municípios. As diferenças se concentram, principalmente, nos gastos com inativos e nos valores retidos a título de imposto de renda dos servidores públicos, que alguns tribunais de conta entendem devem ser excluídos do cálculo de despesas de pessoal. Além disso, ao longo dos anos os limites foram igualmente burlados com a concessão de auxílios e outras verbas indenizatórias que, conforme os conceitos atuais da LRF, não são considerados despesas de pessoal, muito embora o sejam e tenham sido concedidas com base nessa motivação.

Em relação aos gastos com pensionistas, alguns órgãos externos subnacionais argumentam que esses gastos não são mencionados explicitamente no art. 169 da Constituição. No entanto, a mesma Constituição, em várias passagens, usa o termo “inativo” para contemplar “aposentados” e “pensionistas”. Os artigos 234 e 29-A são exemplos dessa abrangência. Além disso, a LRF é uma lei complementar que pode estabelecer limites e pode igualmente definir a despesa, para que não reste dúvida sobre quais itens devem ser considerados.

Os órgãos subnacionais usam também o art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF para deduzir dos gastos com pessoal a contribuição patronal por ainda não contarem com regime próprio de previdência. Contudo, que o ônus que cabe ao setor público não consta do grupo de exclusões autorizadas pela LRF.

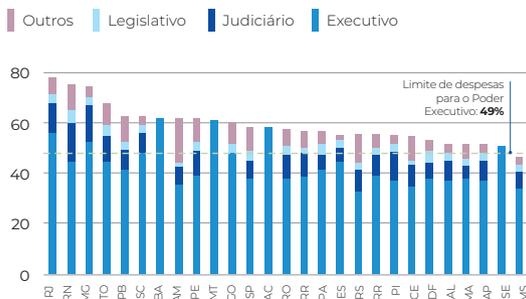
Por fim, esses órgãos frequentemente excluem o IRRF dos servidores da receita e da despesa dos entes subnacionais. Embora o imposto não seja considerado nem do lado da despesa como da receita, na prática, o comprometimento da RCL com a despesa total com pessoal é obtido dividindo-se esta última por aquela. Neste caso, espera-se que o numerador seja menor do que o denominador. Com isso, qualquer montante fixo que seja abatido dos dois termos implicará uma redução do resultado da divisão.

Para se ter uma noção do impacto monetário dessas diferenças, em 2016 apenas as despesas com pessoal dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Norte superaram o limite máximo de 60% de comprometimento da RCL segundo os Relatórios de Gestão Fiscal enviados pelos Estados. Já pelos cálculos da Secretaria do Tesouro Nacional, nesse mesmo ano, esse limite já era descumprido por 10 dos 27 Estados, conforme mostra o gráfico 4:

### Gráfico 4

Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal e Poder- 2016

Em % da RCL



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>

<sup>1</sup>Despesas Corrente de Pessoal e Encargo

Não só a evolução das despesas explica esse quadro mais grave, como também as correções feitas pelo Tesouro Nacional expõem as discrepâncias e imprecisões da contabilização atual, incluindo parte do que as contabilidades estaduais excluem, na conta final.

Essa discrepância se explica pela exclusão de rubricas importantes da conta de despesas com pessoal sob alegação de que isto está previsto na Lei, como os gastos com pensionistas ou o imposto de renda sobre a folha salarial. Essas exclusões são embasadas em acórdãos dos Tribunais de Contas locais, que formalizam interpretações específicas. Além disso, algumas das despesas que deveriam ser atribuídas a pessoal, na verdade são atribuídas a custeio. Exemplo disso são os auxílios moradia e transporte, mão de obra terceirizada<sup>9</sup>, verbas indenizatórias e pagamentos retroativos com base em decisões judiciais.

Esses valores são relevantes e, quando somados aos gastos de pessoal, mostram o real comprometimento das receitas com gastos de pessoal. No Gráfico 5, selecionamos algumas dessas rubricas de custeio e analisamos seus tamanhos em relação a Despesas com Pessoal.

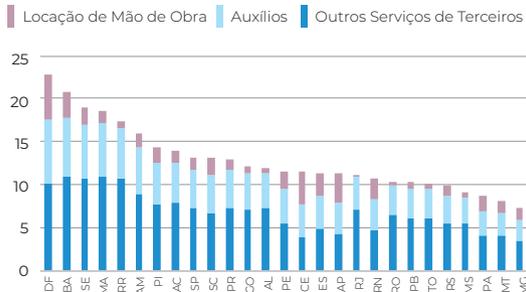
---

9 POR EXEMPLO, O ACÓRDÃO N20572/2016 QUE PERMITE A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS POR ENTES PÚBLICOS NA ÁREA DA SAÚDE, SOB ALGUMAS CONDIÇÕES, E NÃO CONSIDERA O LIMITE IMPOSTO PELA LRF. ESSA DECISÃO FOI TOMADA APÓS VERIFICAR QUE ALGUNS ESTADOS JÁ NÃO CLASSIFICAVAM ESSES CONTRATOS NAS CONTAS DE GASTO COM PESSOAL.

### Gráfico 5

Rubricas selecionadas de gastos de custeio como % da RCL- 2016

Em % da RCL



Fonte: Tesuro Nacional e SICONFI

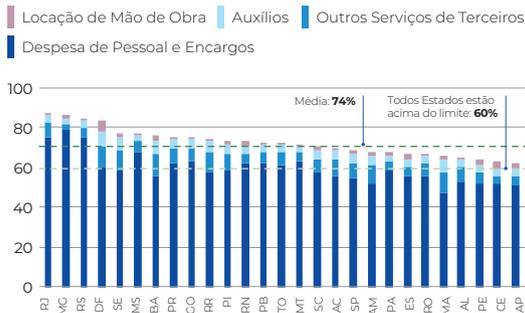
Custeio: Locação de MO + outros serviços de terceiros (70%) + Auxílios (proporção)

Em média, esses gastos representam um comprometimento adicional das receitas na ordem de aproximadamente 13% nos gastos com pessoal. Considerando os atuais níveis de comprometimento, apresentados no Gráfico 6, e adicionando os comprometimentos adicionais não contabilizados como despesa de pessoal, percebe-se que nenhum dos Estados brasileiros está, na prática, cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### Gráfico 6

#### Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal Ajustada - 2017

Em % da RCL



Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI  
 Custeio: Locação de MO + outros serviços de terceiros (70%) + Auxílios (proporção)

A realidade é, portanto, distinta do que se reflete nos Relatórios de Gestão Fiscal elaborados pelos Estados e amparados pelos Tribunais de Contas locais, conforme já demonstrados pelos números ajustados pelo Tesouro Nacional. Mas é ainda mais grave se consideramos adicionalmente as despesas de pessoal atualmente contabilizadas como despesas de custeio. Ou seja, os números mostram que as diretrizes da LRF não estão vigentes, mas também não estão sendo capturadas, enfraquecendo os processos de controle e de correção que garantam o equilíbrio fiscal, objetivo principal da LRF.

Logo, há que se resgatar os conceitos originais da LRF, quando os limites de comprometimento com despesa de pessoal foram estabelecidos, para garantir que houvessem recursos disponíveis para gastos com investimentos e com a manutenção da máquina. O avanço sobre esses limites não só explica o colapso dos investimentos públicos no Brasil, mas também a deterioração na qualidade dos serviços públicos, que

sofrem com a escassez de insumos que garantam sua adequada provisão. Serviços como saúde, segurança e educação têm seus orçamentos consumidos quase que na totalidade com gastos de pessoal e, em contrapartida, faltam recursos para remédios, material escolar, viaturas, munição e manutenção de hospitais, escolas e presídios, por exemplo.

#### 2.4. O FUTURO PODE SER AINDA PIOR

Mas nada é tão ruim que não possa piorar. Com base nos números apresentados nas seções anteriores, fizemos um exercício simples de extrapolação para estimar o crescimento do comprometimento das receitas com despesas de pessoal nos 26 Estados da federação e no Distrito Federal.

A base desse exercício parte da premissa que a trajetória futura seguirá uma tendência média observada nos últimos 10 anos, ou seja, consideramos a incorporação de direitos adquiridos que levam ao crescimento vegetativo da folha e ganhos reais da primeira metade da década de 2010, mas também levamos em conta a contração das despesas observada no período de 2015-2016 em várias unidades federativas, fruto das dificuldades observadas nesses anos.

Da mesma forma, supomos que a receita corrente líquida crescerá à mesma taxa real do PIB nos próximos anos e a despesa total com pessoal crescerá a taxa real média observada nos últimos anos (2007 a 2016). A projeção do PIB se baseia no Boletim Focus, relatório divulgado semanalmente pelo Banco Central do Brasil que contém uma série de projeções sobre a economia brasileira coletadas junto a alguns dos principais economistas em atuação no país. Além disso, com base nas evidências apresentadas na seção anterior, foi acrescida aos números iniciais de comprometimento de despesa de pessoal um adicional de 5%, que o representa, de forma conservadora, os gastos de pessoal que estão declarados como custeio.

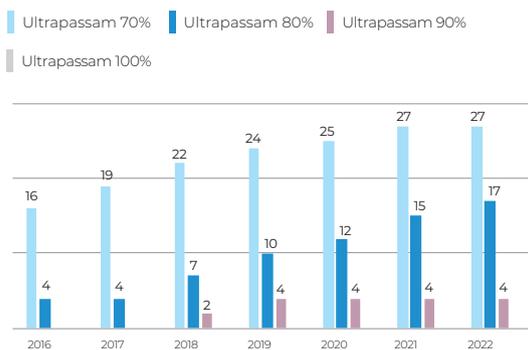
Os resultados estão apresentados nos Gráficos 7 e 8 e mostram a

gravidade do quadro atual e a clara tendência de colapso dos Estados brasileiros. Os resultados dão a dimensão do problema atualmente observado nos Estados e da perspectiva para os próximos anos.

### Gráfico 7

Simulação do comprometimento da receita corrente líquida com despesa com pessoal nos próximos anos

Número de Estados que ultrapassam compromettimentos da RCL com despesas de pessoal (2016-2022)

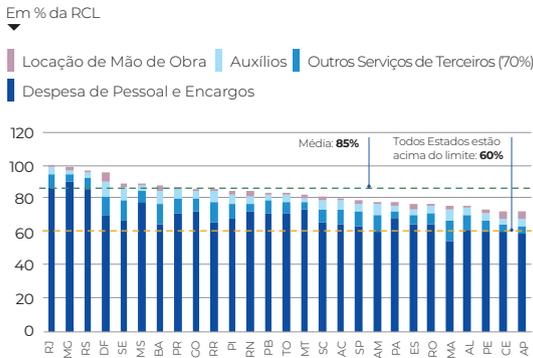


Fonte: Elaboração própria, com dados do Boletim FOCUS, SINCONFI e Tesouro Nacional

Nota: Despesa Corrente de Pessoal e Encargos, Outros Serviços de Terceiros (70%), Locação de Mão de Obra, Auxílios (Proporcional)

### Gráfico 8

Gráfico 6: Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal Ajustada - 2017



Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI

Nota: Custeio: Locação de MO + outros serviços de terceiros (70%) + Auxílios (na proporção)

Ou seja, não só os comprometimentos atuais com despesa de pessoal atingiram níveis insustentáveis como, a continuar a tendência observada nos últimos anos, teremos já em 2020, segundo ano de mandato dos governadores eleitos em outubro, 16 Estados brasileiros comprometendo mais de 80% das suas receitas com gastos de pessoal. A não ser que essa tendência seja revertida, no intervalo de 4 anos a totalidade das unidades federativas estarão comprometendo mais de 80% das suas receitas com despesas de pessoal, sendo que em 4 casos o comprometimento das receitas supera os 100%. Esse é o prenúncio do colapso do setor público brasileiro. E isso tudo acontecendo apesar da LRF e sem a devida transparência.

Esses números refletem a gravidade da atual realidade dos Estados brasileiros e o tamanho da crise já instalada e que, indiscutivelmente, se reflete na precariedade dos serviços públicos prestados à população.

Os Estados brasileiros, maiores provedores de serviços públicos

básicos, estão colapsando a olho nu. E o núcleo do desequilíbrio está em um sistema completamente distorcido, que prioriza o inchaço da máquina, o crescimento vegetativo dos gastos com pessoal, ao mesmo tempo que gera, cada vez mais, condições piores de provisão dos serviços.

Mas essa trajetória não se explica somente por estatutos de servidores públicos generosos, leis de carreiras recheadas de privilégios e aumentos salariais constantes de gestores irresponsáveis – ou sujeitos às pressões corporativistas. Há uma parcela de responsabilidade que se assenta no judiciário e na jurisprudência que foi se firmando ao longo dos 18 anos de vigência da LRF.

### **3. No meio do caminho havia um Poder Judiciário: a evolução da aplicação da LRF**

A análise da evolução da aplicação da LRF pelo Poder Judiciário mostra que a justiça tem desempenhado um papel ambíguo, em alguns momentos mostrando uma tendência a reforçar a LRF e o equilíbrio fiscal, mas em grande parte das vezes atuando como obstáculo à aplicação de uma lei já fragilizada pelo tempo e pelo mau gerenciamento das finanças públicas.

Essa constatação parte de um estudo empírico de coleta de jurisprudência para mapear a aplicação da LRF. O âmbito escolhido foi o de decisões de Tribunais Superiores, porque eles são a última instância recursal e firmam argumentos que irradiam como entendimento padrão para os demais tribunais.<sup>10</sup>

A partir desse levantamento foi possível constatar o estágio evolutivo da jurisprudência que impacta tanto as despesas de pessoal, quanto a LRF como um todo. As três matérias mais recorrentes são as mais in-

---

<sup>10</sup> OS TRIBUNAIS SUPERIORES NO BRASIL, HABITUALMENTE, SE REFEREM AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ).

timamente relacionadas ao tema das despesas de pessoal: “direitos dos servidores”, “cadastros de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI/CAUC)” e “concursos”. Percebe-se que o respeito à LRF é relativo, visto que existem nuances em cada uma das matérias.

Inicialmente, este levantamento teve por objetivo mapear acórdãos de Tribunais Superiores em sua relação com a LRF como um todo para, a partir daí criar um temário e isolar os pontos relativos ao tema central deste trabalho. Com base no número de decisões encontradas nas três matérias principais, 87,9% do total de 149 decisões, verificamos que o Judiciário enfrenta majoritariamente questões relacionadas a despesas com pessoal, um indicativo da relevância do assunto e reflexo da ambiguidade da nossa legislação. A partir daí, deslindamos a aplicação da LRF pelo Judiciário em relação às despesas de pessoal, buscando entender como e em que medida ele contribui para o processo de esvaziamento da LRF.

Vale lembrar que os gastos de pessoal referentes a decisões judiciais não são contabilizados nos limites de despesas de pessoal na redação atual da LRF, o que acaba por agravar os impactos e colaborar com a falta de transparência dos reais comprometimentos de receita com gastos obrigatórios.

A coleta das decisões foi feita em março de 2018. Acessamos os sítios digitais de jurisprudência do STF e do STJ para coletar decisões por meio de buscas com palavras-chave. <sup>11</sup>

Pesquisas com base em palavras-chave apresentam dois problemas que precisam ser apontados. Primeiro, o filtro da pesquisa pode captar muitas decisões sem qualquer relação com o tema buscado, ou pode também não alcançar todas as decisões enquadradas, pois não há uma

11 AS PALAVRAS CHAVES BUSCADAS SÃO: “LEI PROX RESPONSABILIDADE PROX FISCAL” E “LEI PROX DE PROX RESPONSABILIDADE PROX FISCAL”. ENCONTRAMOS UM TOTAL DE 184 DECISÕES. TODAS ELAS SÃO NO ÂMBITO DO STJ E STF. EM SUA GRANDE MAIORIA ACÓRDÃOS, 102 DO STJ E 78 DO STF. SOB AS SEGUNDAS PALAVRAS-CHAVE, DENTRO DO RECORTE PROPOSTO, FORAM COLETADOS 100 ACÓRDÃOS DO STJ E 76 DO STF.

base exaustiva de todas as decisões já tomadas pelos Tribunais. Essa última questão não tem solução, tornando-se um limite metodológico, diferentemente do primeiro problema que foi resolvido por meio de exclusão de algumas decisões. Logo, todas as decisões passaram por um critério de seleção. Classificamos as decisões entre pertinentes e não pertinentes, as consideradas não pertinentes foram excluídas e não são discutidas.<sup>12</sup>

Decisões pertinentes são todas aquelas que envolvem a discussão da LRF, mas não apenas a sua simples menção. Assim, temos 149 decisões pertinentes analisadas no total. Elas foram divididas por classificação de fundamento formal ou fundamento material. Os fundamentos são os motivos que levam à decisão judicial. Existem decisões que discutem a LRF, mas que não fundamentam a questão com base nela, mas em razões formais e processuais. O conteúdo dessas decisões em última análise é que o Tribunal decide por não poder decidir, em face dos motivos formais processuais.

Note-se, contudo, que as decisões com fundamentos formais não abarcam somente a discussão formal. Por mais que elas fundamentem a decisão formalmente, é muito comum encontrar decisões desse tipo que também trazem os principais entendimentos da jurisprudência dos Tribunais sobre a LRF. Não raramente verificamos que os magistrados desenvolvem todo o entendimento sobre o caso e usam esse deslinde para enquadrar o caso em algum motivo formal.

O total de 149 decisões pertinentes foram analisadas. Os casos descartados somam 35 decisões, 19% do total de 187. Como grande parte dos casos que atinge os Tribunais Superiores é pertinente, mas não é decidida por eles com base em argumentos materiais, dividimos

---

12 EXISTEM DOIS TIPOS DE DECISÃO NÃO PERTINENTES: AS NÃO RELACIONADAS, 14 DECISÕES (8%), E AS INCIDENTAIS, 21 DECISÕES (11%). JÁ DECISÕES QUE CONTENHAM A LRF ENQUANTO ARGUMENTO, MAS QUE A QUESTÃO PRINCIPAL É DECIDIDA SEM MENÇÃO A ELA, SÃO AÇÕES INCIDENTAIS. ESSAS ÚLTIMAS FORAM EXCLUÍDAS DA ANÁLISE.

as decisões com fundamento formal das de fundamento material para destacar a recorrência do primeiro grupo, de 44,2% do total de decisões.

Levantamos também os motivos formais adotados como fundamento pelos Tribunais, e 86% deles se baseiam em entendimentos acumulados tanto do STF, quanto do STJ.

No total, têm-se 66 decisões fundamentadas em motivos formais, 19 do STF e 47 do STJ. Proporcionalmente os Tribunais diferem, 24,3% das decisões do STF (78) foram fundamentadas em motivo formal, ao passo que no STJ (106) essa proporção é de 44,3%. Isso significa que dentro do escopo da pesquisa, existe maior probabilidade de decisões do STJ serem fundamentadas em motivos formais.

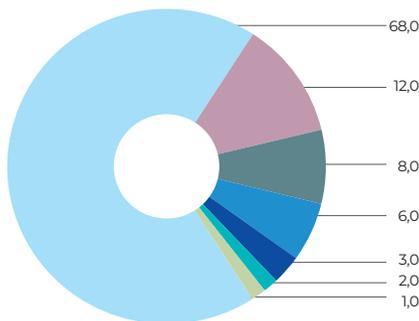
As matérias das decisões pertinentes analisadas serão apresentadas em seguida, mas para ilustrar a distribuição de decisões fundamentadas por razões formais dentro das principais matérias, elaboramos o gráfico abaixo.

### Gráfico 9

Decisões fundamentadas em motivos formais por matéria

Em %

- Direitos dos servidores
- Cadastro de inadimplentes
- Conursos
- Improbidade administrativa
- Renúncias fiscais
- Legitimidade passiva
- Ambiental



Considerando a quantidade de decisões dentro de cada matéria, constatamos uma proporcionalidade aparente entre as matérias e as razões formais. Já as decisões fundamentadas são mais concentradas na matéria “direito dos servidores” (62%) quando comparadas, por exemplo, a concursos em que as decisões fundamentadas são de apenas 20%. Esses resultados indicam que podem existir grandes limitações dos Tribunais Superiores, que restringem sua apreciação, promovendo sentenças sem fundamentação em direito materi

### 3.1. MATÉRIAS ANALISADAS

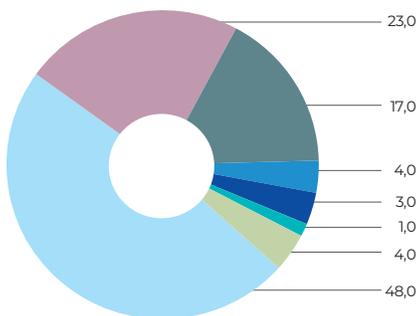
São 12 matérias no total, destacam-se as três principais que são também as mais frequentes, correspondendo a 87,9% do total de decisões coletadas. Em “direitos dos servidores” são 72 decisões, o equivalente a 48,3%, 34 são da matéria de “cadastros de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI-CAUC)”, 22,8%, e 25 são da matéria “concursos”, com 16,7%. Apresenta-se os resultados gerais, a análise da divisão por estados e então as análises das três matérias em destaque.

### Gráfico 10

Matérias das decisões analisadas

Em %

- 
 Direitos dos servidores
- 
 Cadastro de inadimplentes
- 
 Concursos
- 
 Improbidade administrativa
- 
 Renúncias fiscais
- 
 Vinculação de verbas
- 
 Outros



Cada decisão analisada passou por um critério de seleção para ser enquadrada em cada matéria. Para ilustrar esse processo trazemos o Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 959010, que foi classificado em “concursos”, muito embora tenha elementos de “legitimidade passiva”, fundamento basilar de defesa da Agravante. Apesar disso, a matéria que deu origem ao processo é “concursos”. A não aprovação de um candidato é a razão de ser desse processo e dos recursos decorrentes. Assim, essa decisão é classificada como da matéria de “concursos”. O critério utilizado para o enquadramento é, portanto, aquele que dá razão ao processo, o plano de fundo maior que justifica o acionamento do Poder Judiciário.<sup>13</sup>

Os estados de origem das decisões analisadas constam no gráfico

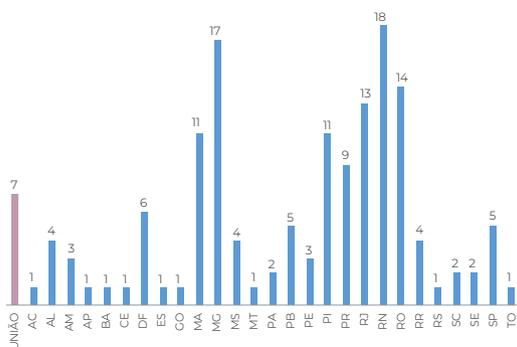
<sup>13</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 959010, 2017.

13 abaixo. Destacamos as 7 decisões que envolvem somente a União como parte, em face de outros entes que não os estados. Nota-se que o gráfico indica a origem estadual dos acórdãos, não significando que as partes litigantes sejam necessariamente os estados, por vezes são os municípios. Apesar disso, a grande maioria desses acórdãos tem os estados como parte litigante.

Os maiores percentuais são dos estados do Rio Grande do Norte (12%), Minas Gerais (11%), Rondônia (9%), Rio de Janeiro (9%), Maranhão (7%) e Piauí (7%). Somados, os seis estados são responsáveis por 56,3% do total de decisões analisadas. Vale destacar que Minas Gerais e Rio de Janeiro estão também entre os estados mais endividados.

**Gráfico 11**

Quantidade de decisões por estado da federação



### 3.1.1. DIREITOS DOS SERVIDORES

A matéria de “direitos dos servidores” é a mais recorrente na pesquisa e compreende quase a metade das matérias encontradas, 48,3% do total de decisões. Dessas, 62,5% do total na matéria apresenta motivo

formal como fundamento, ou seja, o magistrado não decide com base em direito material, mas em questões processuais ou formais. São 75% de decisões do STJ e 25% do STF. As de fundamento por razões formais são em 31 do STJ, e 14, no STF. Novamente a proporcionalidade de decisões com fundamentos por motivos formais é maior no STJ. Trata-se da maior proporção de decisões com fundamento formal dentro de todas as matérias, indicando maior probabilidade de decisões desse tipo quando a matéria é direitos dos servidores.<sup>14</sup>

Dentro da matéria de “direitos dos servidores”, há 18 sub-matérias diferentes, mas apenas 6 se destacam, e aumento de vencimentos e progressão funcional de servidores são predominantes com 66% do total na matéria (Gráfico 9). Vejamos os gráficos abaixo:

### Gráfico 12

Sub-matérias dentro de “direitos dos servidores”



14 QUANDO TRAZEMOS A EXPRESSÃO “SERVIDORES”, TRATAMOS DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NO REGIME ADMINISTRATIVO, CUJA ADMISSÃO É FEITA POR CONCURSO E QUE SE SUBMETEM A REGRAS BASEADAS EM NORMAS ADMINISTRATIVAS, NÃO NA CLT OU NO REGIME DA TERCEIRIZAÇÃO.

O aumento de vencimentos é a sub-matéria mais comum (44%) dentro de “direitos dos servidores” e ela compreende reajustes, ou seja, aumentos em decorrência de atualizações. Já aumentos provenientes de direitos ou programas mais restritivos foram colocados em suas categorias específicas, como as gratificações (6%) ou o quinto do estado de Rondônia (10%)<sup>15</sup>. Em todo caso, esses dispêndios são tratados da mesma forma pelos Tribunais Superiores.

O aumento de vencimentos e gratificações em geral (65%) são extremamente importantes para o controle de despesas com pessoal, pois são a base desses dispêndios e o entendimento primordial de ambos os Tribunais é em flexibilizar os ditames da LRF, em favor desses direitos dos servidores. Vários ministros do STJ ementam com a seguinte frase: *“Despesas com pessoal do ente público não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público”*. Uma decisão chega ao ponto de entender o não cumprimento dos direitos dos servidores como um “ato ilegal e abusivo”.<sup>16</sup> Em outro exemplo o Judiciário apenas prioriza os direitos dos servidores, e o faz em claro detrimento dos limites com despesas de pessoal: *“É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial aqueles relacionados às despesas com pessoal no âmbito do serviço público, não podem ser opostos pela Administração para justificar o descumprimento dos direitos subjetivos dos servidores.”*<sup>17</sup>

Em relação à progressão funcional de servidores, outra sub-matéria

---

15 O SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA EM CARGO COMISSIONADO POR PERÍODO SUPERIOR A 5 ANOS, INCORPORAVA A SEUS VENCIMENTOS A TÍTULO DE VANTAGEM PESSOAL UM QUINTO POR ANO DA DIFERENÇA ENTRE O VENCIMENTO BÁSICO DO CARGO EFETIVO E O VALOR DO CARGO COMISSIONADO, SENDO QUE O VALOR SERIA DEVIDO A PARTIR DA DISPENSA DA FUNÇÃO.

16 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA 30440, 2014.

17 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1432061, 2015.

expressiva em “direitos de servidores” (22%), os Tribunais Superiores condicionam esse benefício às possibilidades orçamentárias, em entendimento oposto daquele empregado aos vencimentos e gratificações. Surgem casos como o que envolve uma lei estadual do estado de Minas Gerais em que a progressão é atrelada ao orçamento e os Tribunais Superiores exigem a aplicação dessa lei, não concedendo a progressão sem comprovação de disponibilidade de verba orçada. A conclusão é que a progressão vertical não tem a mesma natureza ou implicação de aumento de vencimentos e gratificações e que as decisões nessa sub-matéria protegem a saúde fiscal dos entes públicos.

Outras matérias menores apareceram dentro de direitos dos servidores, como as exonerações (3%), que precisam obedecer ao devido processo legal, e também independem de qualquer argumento orçamentário, no mesmo formato dos aumentos de vencimentos e gratificações. Em suma, todas essas sub-matérias, à exceção de progressão funcional, são tratadas pelo Judiciário sob os mesmos argumentos de prevalência dos direitos dos servidores.

A priorização dos direitos dos servidores é justificada pela natureza alimentar de subsistência dos valores e que em última análise esses valores são o cumprimento da justa contrapartida por um serviço público prestado. Nesse sentido, outro argumento de peso é o direito constitucional da irredutibilidade dos vencimentos. Além disso o Judiciário incentiva uma gestão fiscal melhor, mais planejada, na medida em que pacifica o entendimento que equilíbrio fiscal não pode ser argumento para negar direitos aos servidores, conferindo segurança jurídica ao administrador público, apesar do desequilíbrio fiscal.

Em geral as sentenças são fundamentadas sob esses argumentos. Os magistrados também embasam tal flexibilização no art. 19, §1º,

IV, da LRF.<sup>18</sup> Eles interpretam a LRF de tal forma a entender o art. 19 da LRF como uma porta aberta para qualquer decisão judicial, sem preocupações maiores com os impactos, valores e prazos que impõem aos entes públicos. Destacamos também que os Tribunais não fazem qualquer distinção entre servidores ativos e inativos na ponderação do equilíbrio fiscal em face de direitos de servidores, com prevalência clara do segundo.

A justificativa de que as decisões que priorizam os direitos dos servidores afetam apenas os que ingressam com ações, causando danos mínimos ao orçamento, aparece em algumas decisões também, como no exemplo a seguir: “[a] promoção de apenas seis policiais militares – não causa lesão à ordem e à economia do estado.”<sup>19</sup> Entretanto a quantidade de decisões nesse sentido e a estabilidade dos funcionários públicos podem inviabilizar a suposição de danos mínimos, clara consequência das decisões particulares.<sup>20</sup> E em qualquer caso, os danos sendo maiores ou menores, eles não podem ser auferidos, pois não há a contabilização do progresso desses dispêndios determinados pelo Judiciário ao longo do tempo.

Importante retomar que a matéria “direitos dos servidores” é a que apresenta maior proporção de decisões com fundamentos formais dentre todas as outras matérias, e que isso indica que a probabilidade de obter um provimento material nos Tribunais Superiores é baixa, mas como afirmado anteriormente, isso não impede os Tribunais de reiterar seus entendimentos dominantes, e é o que ocorre com muita

---

18 Art. 19, § 1o Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não SERÃO COMPUTADAS AS DESPESAS: IV - DECORRENTES DE DECISÃO JUDICIAL [...] (BRASIL, 2000).

19 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 2854, 2016.

20 É PRECISO CONSIDERAR TAMBÉM QUE O MONTANTE VÁRIAS VEZES MAIOR DE AÇÕES NÃO ATINGE OS TRIBUNAIS SUPERIORES, SENDO RESOLVIDOS NAS INSTÂNCIAS INFERIORES, MAS QUE SEGUEM SUA JURISPRUDÊNCIA.

frequência nessa matéria. São inúmeras as decisões resolvidas por motivos formais, sem fundamento material, mas que contêm e reforçam a flexibilização da LRF, em favor de direitos dos servidores. Dessa forma, por mais que o STF e o STJ afastem os fundamentos materiais de seu julgamento final, eles firmam jurisprudência, desenvolvendo nas sentenças e ementas toda a argumentação em favor dos servidores, a qual é observada pelos Tribunais de Justiça, e TRFs, consolidando a flexibilização da LRF quando o assunto é direitos dos servidores, em especial quando se trata de aumento de vencimentos e gratificações.

Outro destaque é que em algumas decisões é possível encontrar argumentos específicos que a matéria completa de despesas de pessoal implica inevitavelmente em reexame de matéria fático-probatória, o fundamento formal mais comum aplicado pelos Tribunais Superiores. Tal entendimento significa que todos os casos que pretendem discutir despesas de pessoal nos Tribunais Superiores encontrarão obstáculo nos conteúdos das súmulas 7 do STJ e 280 do STJ. Essas súmulas fazem referência à norma que os Tribunais Superiores não são competentes para (re)analisar provas e fatos, mas apenas questões de direito, abstratas. Note-se um recurso do STJ onde isso ocorre: *“Ademais, como bem ressaltado pelo Ministério Público Federal, a análise da violação aos dispositivos da Lei Complementar n. 101/2000, que trata da despesa com pessoal, perpassa pelo exame de matéria de fatos e provas incompatível com a via do recurso especial pelo que expressa o enunciado da Súmula 07/STJ”*.<sup>21</sup>

Não há dúvidas que a falta de priorização do equilíbrio fiscal nessas decisões significa que o Judiciário tem parcela, e parcela considerável, de contribuição no processo de esvaziamento da LRF. E demonstrar-se-á que a proporção é muito desigual entre decisões com

---

21 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 1655438, 2017.

fundamentos que levam o equilíbrio fiscal em consideração, e decisões que flexibilizam a LRF.

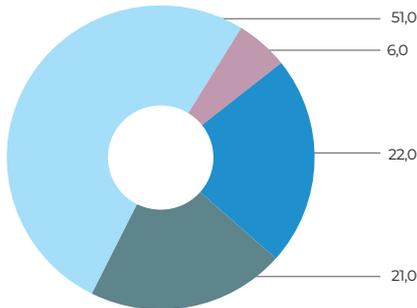
O Gráfico 10 foi elaborado para ilustrar as proporções de observação ou não da LRF com base nos fundamentos das decisões. Fundamentos ainda significam motivo pelo qual a decisão é tomada, mas não são usados nesse momento como critério que difere as decisões com fundamento material, das de fundamento formal. Aqui ele é usado para classificar a posição dos fundamentos em relação a LRF, se eles a respeitam dentro dessa matéria ou não.

### Gráfico 13

Matérias das decisões analisadas

Em %

- Violação da LRF não justifica descumprir obrigações perante servidores
- Outros fundamentos de flexibilização da LRF
- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Sem menção à responsabilidade fiscal



As decisões que levam em consideração o equilíbrio fiscal (22%) têm fundamentação nesse argumento e são aquelas relativas à progressão funcional, aos duodécimos, e a três decisões apenas nas sub-matérias de

gratificação especial e de outros direitos que implicam em aumento de vencimentos. Todas as outras decisões têm resultado que não indica a preocupação com a saúde fiscal (78%) e a maior parte delas é explícita ao fundamentar com base em flexibilização da LRF.

Aumentos de vencimentos e gratificações, bem como outros valores devidos a servidores públicos precisam ser levados em consideração. Trata-se de direitos de servidores. Todavia a proporção que esses direitos prevalecem sobre o equilíbrio fiscal é severa, e a falta de previsibilidade dos dispêndios agrava o quadro.

### 3.1.2. “CADASTRO DE INADIMPLENTES DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI/CAUC)”

A matéria de “cadastro de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI/CAUC)” é extremamente relevante ao falar em despesas de pessoal, pois quando um ente público descumprir os limites com essas despesas, ele é inscrito nesse cadastro. Ele dá status de inadimplente aos entes públicos que não seguem os limites da LRF, em especial aqueles com despesa de pessoal, e tal qual uma negativação dos cadastros de consumidores, é esse status proveniente da inscrição que determina a aplicação das punições de um ente público. O Gráfico 11 apresenta as sub-matérias compiladas.

## Gráfico 14

Sub-matérias dentro de “cadastro de inadimplentes (SIAFI/CAUC)”



A maioria dos acórdãos nessa matéria é proveniente do STF (73%). O STJ apresenta 5 acórdãos apenas, mas eles firmam entendimentos relevantes. Primeiramente, 4 das 5 decisões têm fundamento em razões formais, porém as decisões anteriores dos Tribunais Estaduais fundamentam materialmente e o STJ confirmou esses fundamentos. Na primeira decisão há a flexibilização da LRF em razão da administração que sucede o ex-gestor faltoso promover medidas de ressarcimento.<sup>22</sup> Em contrapartida os outros quatro têm entendimentos que aplicam a LRF e consideram o equilíbrio fiscal. Três acórdãos do STJ trazem a tentativa de qualificar determinado gasto como ação social (art. 26 da Lei 10.522/2002) para que o ente público possa “superar” os impedimentos impostos a ele, e liberar verbas provenientes de re-

22 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 1285294, 2017. ESSE ENTENDIMENTO CUMULOU NA SÚMULA 615 DO STJ. BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SÚMULA N. 615. NÃO PODE OCORRER OU PERMANECER A INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO EM CADASTROS RESTRITIVOS FUNDADA EM IRREGULARIDADES NA GESTÃO ANTERIOR QUANDO, NA GESTÃO SUCESSORA, SÃO TOMADAS AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS À REPARAÇÃO DOS DANOS EVENTUALMENTE COMETIDOS.

passes federais, bloqueadas por conta do cadastro.<sup>23 24</sup>

Dos três casos, dois são de pavimentação de vias públicas, e o terceiro é de construção de uma quadra poliesportiva. Todos os casos foram considerados como ações de interesse público, mas não sociais, conforme o sentido empregado na Lei 10.522/2002, que se refere aos direitos compreendidos como Direitos Sociais (art. 6º da Constituição).<sup>25</sup> As verbas não foram liberadas em tais casos; os limites do cadastro dão mantidos e a LRF é aplicada. O quinto acórdão do STJ tem relação com os anteriores, apesar de fundamentado formalmente por falta de comprovação do dissídio jurisprudencial.<sup>26</sup> Trata-se de um convênio para a prestação de serviços de um hospital. O STJ não fundamentou a questão material, mas reforçou o entendimento do Tribunal de Justiça estadual que considerou a prestação de serviços de saúde como ação social e permitiu a liberação das verbas para esses fins. Todas essas decisões relativas a ações sociais são importantes, pois respeitam os limites da LRF e não flexibilizam seu entendimento, confirmando os limites das punições previstas para entes que descumprem a LRF.

---

23 A EXPRESSÃO "SUPERAR" MERECE REFORÇO NAS ASPAS, POIS O DISPOSITIVO QUE INSTITUI AS AÇÕES SOCIAIS TEM O CONDÃO IMPORTANTÍSSIMO DE PERMITIR QUE O ENTE PÚBLICO CONSIGA RECEBER VERBAS FEDERAIS E OUTRAS FONTES DE RECURSOS PARA MANTER POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS, APESAR DO DESCUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LRF.

24 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1457430 (PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS), 2015; BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 1372942 (PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS), 2014; E BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1547543 (CONSTRUÇÃO DA QUADRA POLIESPORTIVA), 2015.

25 ART. 6º SÃO DIREITOS SOCIAIS A EDUCAÇÃO, A SAÚDE, A ALIMENTAÇÃO, O TRABALHO, A MORADIA, O TRANSPORTE, O LAZER, A SEGURANÇA, A PREVIDÊNCIA SOCIAL, A PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA, A ASSISTÊNCIA AOS DESAMPARADOS, NA FORMA DESTA CONSTITUIÇÃO. (BRASIL, 1988).

26 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 642667, 2015.

No entanto, é diferente a grande maioria das questões que chegam ao STF.<sup>27</sup> O principal teor dos acórdãos encontrados no STF é sobre a questão do princípio da intrascendência subjetiva das sanções. Por intrascendência entende-se que o Poder Executivo estadual ou municipal não pode sofrer as restrições impostas pela inscrição do estado no cadastro de inadimplentes do Governo Federal, por conta de infrações financeiras cometidas pelos poderes legislativo e judiciário estaduais, já que têm completa autonomia funcional perante a União.<sup>28</sup> Outro entendimento reafirmado constantemente pelo STF é que *“a anotação de ente federado em tais cadastros exige a prévia e efetiva observância do devido processo legal, em suas dimensões material e processual”*.

O princípio da intrascendência evidencia a fragilidade das punições da LRF em relação ao Judiciário e ao Legislativo, os quais contribuem em grande proporção para o desequilíbrio fiscal nos estados principalmente. Os limites punem severamente o Poder Executivo, com restrições que em última instância são suportadas pela população, quando quem dá causa ao descompasso orçamentário são outros poderes. Eles precisam de mais atenção na observação dos limites da LRF, e também de incentivos, punitivos inclusive, para tanto.

Outros entendimentos são encontrados em outras duas matérias: a conclusão de tomadas de contas especial e as ações cautelares para poder celebrar convênios ou receber verbas. No caso das cautelares, o STF decide pela liberação e o repasse de verbas federais, ou afasta

27 CHEGAM AO STF APENAS DOIS CASOS RELACIONADOS A AÇÕES SOCIAIS, O RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1005339 E O AGRAVO EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2193. EM AMBOS OS CASOS, O STF AFASTA SEU ENTENDIMENTO POR FUNDAMENTOS FORMAIS, JÁ QUE ENTENDE SE TRATAR DE MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL, FORA DE SUA COMPETÊNCIA, CONTUDO, DA MESMA FORMA QUE O STJ, ELE CONFIRMA OS ENTENDIMENTOS DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS. ESTES, POR SEU TURNO, DECIDEM CONFORME OS LIMITES DA LRF, PERMITINDO O REPASSE DE VERBAS A ENTES INSCRITOS SOMENTE SE ELES SE ENQUADRAREM NO CONCEITO DE AÇÕES SOCIAIS. NO PRIMEIRO CASO AS VERBAS SE ENQUADRAM NO CONCEITO, NO SEGUNDO, SÃO PARA A SANIDADE ANIMAL E COMBATE A ZOONÓSES, NÃO SE ENQUADRANDO EM SAÚDE ESTRITA, PORTANTO, SEM VERBAS LIBERADAS. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1005339, 2017; E BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2193, 2015.

28 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS TAMBÉM ENTRAM NESSE CONJUNTO DE ENTES QUE PODE EXCEDER OS LIMITES COM DESPESA DE PESSOAL DA LRF.

outras imposições, como incapacidade de celebrar convênios, “com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade.”<sup>29</sup>

Em relação à conclusão de tomada de contas especiais, o STF entende que *“sem a conclusão de tomadas de contas especial, ou de outro procedimento específico instituído por lei que permita a apuração dos danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades, fica inviabilizada a imposição de restrições para a transferência de recursos entre entes federados.”*<sup>30</sup> Esse entendimento é repetido em todos os acórdãos analisados. Trata-se de questão atrelada ao devido processo legal, conforme trecho destacado a seguir: *“O Plenário deste Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de prévia tomada de contas especial por parte do Tribunal de Contas para a inserção de Estado-membro nos cadastros federais desabonadores, atendendo-se assim às garantias constitucionais do devido processo legal.”*<sup>31</sup>

Essas decisões que determinam a necessidade do devido processo legal, inclusive de participação do Tribunal de Contas, como condição para a inscrição no cadastro de inadimplentes do governo federal são relevantes, pois são proporcionais aos gravames impostos aos entes públicos, que como mencionamos, serão ultimamente arcados pelos cidadãos, além de cumprirem com a aplicação do devido processo legal aos processos administrativos, direitos constitucionais fundamentais. Em contrapartida, eles determinam diminuição na celeridade de

29 BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 2661, 2015, E BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 1848, 2014.

30 NESSES EXATOS TERMOS, A EXPRESSÃO CONSTA NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 2803 (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017) E NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 2811 (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017).

31 BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 2826, 2017.

inscrições, criando obstáculos à aplicação da LRF, ou seja, incentivos para o seu descumprimento, em face da ausência ou lentidão na aplicação das punições.

A falta de certeza de punição e as formalidades aumentam a complexidade dos processos, criando mais possibilidades para justificativas de não inscrição. Esse processo de inscrição deve ser repensado para garantir o cumprimento do devido processo legal, sem prejudicar a celeridade e a efetiva aplicação das punições previstas pela LRF.

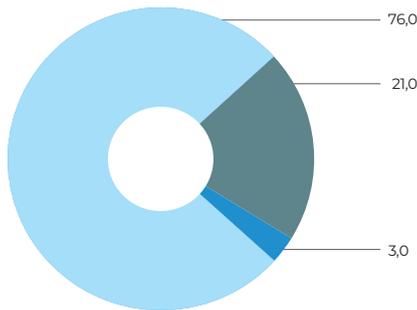
Considerando a matéria de cadastro de inadimplentes em geral, percebemos que a grande maioria das decisões se enquadra em obstáculo às punições previstas pela LRF (76%), muito embora algumas reforcem seus limites, especialmente quando falamos em ações sociais (21%). Os fundamentos das decisões, independentemente de serem formais ou materiais em muito flexibilizam a LRF.

**Gráfico 15**

Fundamentos de decisões dentro de “cadastros de inadimplentes”

Em %

- Obstáculo na aplicação das punições previstas pela LRF
- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Sem menção à responsabilidade fiscal



### 3.1.3. “CONCURSOS”

No caso dos concursos públicos, os principais acórdãos estão no STJ; apenas 8% podem ser encontrados no STF, sendo uma decisão monocrática apenas. Eles fazem parte da consolidação de um entendimento jurisprudencial sobre admissão em concursos públicos, quando essa matéria chega ao Judiciário, e é muito relevante para entendermos a aplicação da LRF em relação a despesas com pessoal. Apenas 5 decisões são fundamentadas por motivos formais (20%). Os motivos dos Ministros para tanto são a súmula 7 do STJ e a incompetência do STJ em discutir argumentos de constitucionalidade. As sub-matérias de “concursos” estão apresentadas nos Gráficos 13 e 14.

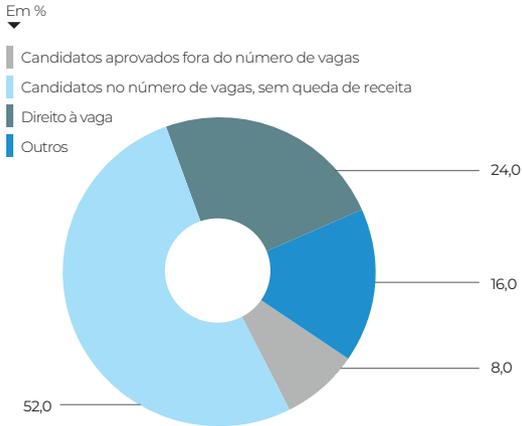
#### Gráfico 16

Sub-matérias dentro de “cadastro de inadimplentes (SIAFI/CAUC)”



**Gráfico 17**

Percentual das principais sub-matérias dentro de “concursos”



Os Tribunais Superiores entendem que os candidatos aprovados dentro do número de vagas divulgadas pelos editais devem ser nomeados, pois na publicação do edital o ente público que promoveu o concurso apresentou demonstrativos com cálculos que conformam a necessidade de novos servidores à capacidade orçamentária do ente. Nesse caso, inclusive quando candidatos melhor qualificados desistem ou se são desclassificados o entendimento é que há direito subjetivo do candidato à nomeação, a despeito do ente público alegar que essa nomeação significaria a violação de limites da LRF, em especial os previstos no art. 19 da LRF e seguintes.

A justificativa desse entendimento recai tanto sobre o argumento de que há direito subjetivo à nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas, quanto sobre a impossibilidade dos limites orçamentários justificarem o não cumprimento de direitos subjetivos

de servidores públicos. O mesmo que aparece inúmeras vezes na matéria de “direitos dos servidores”.

Para evitar a nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas, entende o STJ, cabe ao ente público provar que seu orçamento não comporta mais esse custo, por motivo superveniente.

Por outro lado, existe um número grande de decisões relacionadas aos concursos de candidatos aprovados, mas não dentro do número de vagas do edital, sem qualquer menção à desistência ou desclassificação de candidatos melhor qualificados. Nesses casos, o STJ entende, na imensa maioria das vezes, que não há direito subjetivo à vaga, pois a saúde fiscal dos entes públicos precisa ser preservada. O número de vagas que pode ser preenchido é aquele limitado pelo edital que o estabeleceu, pois o ente público previu a contratação daquele número de servidores e baseado nisto, pode calcular a sua capacidade orçamentária. Não há decisão favorável para candidatos aprovados fora do limite de vagas que não comprova a desistência de outros, apenas aos que conseguem comprovar sua classificação dentro desse número.

Esses entendimentos jurisprudenciais são compatíveis com a preservação da responsabilidade fiscal na medida em que reforçam a necessidade do estudo orçamentário antes da publicação dos editais e apenas entendem a necessidade de nomeação aos que comprovam sua classificação dentro da saúde orçamentária do ente público. Eles criam incentivos também à boa gestão fiscal, ao atrelarem os direitos subjetivos de nomeação aos números dos estudos prévios orçamentários.

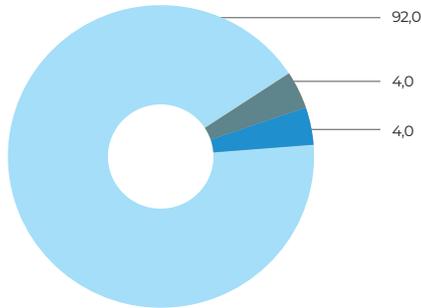
Por outro lado, o argumento que embasa algumas dessas decisões, sobre os limites orçamentários não justificarem o não cumprimento de direitos subjetivos dos servidores, tem o potencial de agravar o desequilíbrio fiscal dos entes federativos, como vimos no item de “direitos dos servidores”.

**Gráfico 18**

**Fundamentos de decisões dentro de “concursos”**

Em %

- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Violação da LRF não justifica descumprir obrigações perante servidores
- Outros



**3.2. FLEXIBILIZAÇÃO DA LRF E O PAPEL DO JUDICIÁRIO**

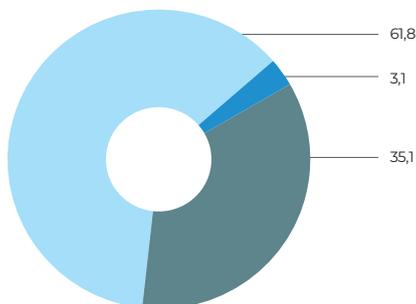
Percebe-se, portanto, que embora não seja o Poder Judiciário o grande vilão do desequilíbrio fiscal, ele tem papel relevante no processo de flexibilização da LRF, pois as decisões com esses fundamentos aparecem em maior número (62%).

### Gráfico 19

Fundamentos de decisões dentro das três principais matérias <sup>32</sup>

Em %

- Flexibilização ou obstáculo à LRF
- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Fundamentos puramente formais



32

Os Tribunais Superiores tendem a contribuir para o esvaziamento da LRF, especialmente quando tratam de aumento de vencimentos e gratificações na matéria de “direitos dos servidores”. Eles também podem contribuir quando exigem excesso de formalidades em inscrição do cadastro de inadimplentes do Governo Federal, criando obstáculos à aplicação das punições previstas pela LRF pelo seu descumprimento, em especial, no que se refere aos limites com despesas com pessoal. Em matéria de “concursos”, o mesmo argumento de priorização de direitos de servidores em detrimento da responsabilidade fiscal pode causar distorções.

32 : “DIREITOS DOS SERVIDORES”, “CADASTRO DE INADIMPLENTES DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI/CAUCI)” E “CONCURSOS”

Há que se ressaltar que há sim decisões que reforçam a necessidade da observação do equilíbrio fiscal. Elas estão em menor número (32%), mas foram constatadas. Em sua maioria elas se referem à progressão vertical de servidores sem previsão orçamentária, que aplicam leis estaduais que exigem essa previsão, que estabelecem a interpretação restritiva do conceito de ações sociais da LRF, e as que garantem direito à nomeação apenas para candidatos que estão dentro das vagas previstas pelos editais de concursos públicos.

As opções dos magistrados pela priorização de direitos fundamentais são muito importantes e têm sua razão de ser. Destacamos a garantia do devido processo legal e do princípio da intranscendência, em “cadastro de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI/CAUC)”, e a irredutibilidade constitucional de verbas de servidores em “direitos dos servidores”. Elas implicam em flexibilização da LRF, mas também facilitam a visualização dos focos de controvérsia que podem ser objeto de debate e reforma da LRF, debate que enfrentaremos a seguir.

Concluimos que o Poder Judiciário tem papel ambíguo em relação à LRF, reforçando e flexibilizando seus ditames ao mesmo tempo. Por fim, apresentamos duas ementas que ilustram claramente essa dualidade: *“os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos”*.<sup>33</sup> A segunda entende que a *“Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal de 1988, fixando limites de despesas com pessoal dos entes públicos, não pode servir de fundamento para elidir o direito dos servidores públicos*

---

33 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5449, 2016.

*de perceber vantagem legitimamente assegurada por lei.”<sup>34</sup>*

#### **4. Como resgatar a LRF como instrumento de controle e garantia do equilíbrio fiscal? Algumas propostas de reforma**

Tendo em vista o foco deste artigo, a saber o resgate do controle do comprometimento das receitas com despesas de pessoal, segue-se um conjunto sugestões de alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal com vistas a recuperar a força da LRF no que tange ao controle dos gastos com a folha de pessoal:

**a.** Atualização do conceito de despesa de pessoal incluindo despesas que hoje estão fora por ausência de critério ou por interpretação dos tribunais de contas locais.

**i.** Explicitando a necessidade de inclusão, para fins de cálculo dos limites de comprometimento da receita com despesa de pessoal, gastos com:

1. A folha bruta;
2. Despesas com pensionistas;
3. O déficit dos regimes próprios de previdência;
4. Os gastos com terceirização de mão de obra, inclusive os contratados por Organizações Sociais que prestam serviços públicos por contratos de gestão;
5. As despesas de pessoal vinculadas a decisões judiciais.

**b.** Além disso, embora já conste da versão original da LRF no caput do Art. 18, é necessário que se explicita no Parágrafo 1º do Art. 19 que despesas como auxílios alimentação, moradia, transporte e outras eventuais verbas indenizatórias pagas de forma periódica e re-

---

<sup>34</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 778117. 2015.

corrente devem ser consideradas para fins de cálculo das despesas de pessoal, eliminando o incentivo para a criação dessas verbas que hoje são contabilizadas para fins de apuração do cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei.

**c.** Definição de período de transição de até 10 anos, com redução linear das despesas de pessoal até o completo reenquadramento nos limites estabelecidos pela LRF, mediante adesão ao plano de consolidação fiscal a ser elaborado pelo Tesouro Nacional;

**d.** Inclusão da obrigatoriedade de envio, por parte dos chefes de poderes, de projeto de lei que revogue aumentos e vantagens caso a despesa de pessoal atinja níveis de comprometimento que estejam nos limites de alerta;

**e.** Tornar nulo ato que implique em aumento de despesa de pessoal que vá além do mandato do atual gestor e que, portanto, comprometa a execução orçamentária em mandatos subsequentes;

**f.** Retomada de mecanismos de correção como redução de jornada de trabalho com proporcional redução de vencimentos;

**g.** Inclusão, como mecanismo de correção, a revisão da totalidade dos planos de carreiras de forma a padronização, racionalização e adoção de critérios que permitam a redução das despesas de pessoal e sua vinculação à avaliação de desempenho e planejamento da força de trabalho;

**h.** Explicitação e extensão da responsabilização por crime de responsabilidade para os respectivos chefes de poder em caso de descumprimento dos limites, corrigindo a atual situação em que apenas o

chefe do Executivo é, na prática, penalizado;

i. Inclusão da obrigatoriedade de apresentar demonstrativo de aumento de despesa de pessoal por poder, introduzindo os conceitos de controle de evolução das despesas de pessoal e de planejamento da força de trabalho;

j. Regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, que terá a responsabilidade por zelar pela padronização, veracidade, fidedignidade, acurácia das informações fiscais e pelo monitoramento da evolução da saúde fiscal da União, Estados e municípios.

## 5. Conclusões

A Lei de Responsabilidade Fiscal funcionou muito bem por cerca de 10 anos. Em boa parte, por dar instrumentos ao Tesouro Nacional para controlar o endividamento dos Estados e municípios, maior causa do colapso que foi uma das suas maiores motivações. De outra parte, por definir limites de comprometimento de receita que geravam constrangimento ao crescimento indiscriminado das despesas de pessoal. Mas, na prática, as duas coisas caíram por terra em menos de 20 anos.

O limite de endividamento foi ignorado quando a Nova Matriz Econômica resolveu voltar a sua face também para os entes subnacionais. Abusando da prerrogativa de criar exceções à regra, entre 2011 e 2014, Secretário do Tesouro e Ministro da Fazenda abriram os cofres da Caixa, do Banco do Brasil e do BNDES – os dois primeiros com aval do Tesouro – para Estados e municípios sem capacidade de endividamento, sob a crença de que a receita futura gerada pelos gastos adicionais tudo resolveria. Como todo o resto que foi feito sob essa hipótese, a consequência foi o colapso que hoje vivemos em quase todos os entes subnacionais.

Mas não é no endividamento que se assenta a maior fonte de desequilíbrio fiscal dos entes subnacionais – e sim nas despesas de pessoal. Uma combinação de crescimento descontrolado das despesas de pessoal com servidores ativos e uma evolução exponencial dos déficits previdenciários gerou uma situação insustentável – para alguns no curto, para todos no médio prazo. Não é a toa que estados como o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais agonizam hoje e tantos seguem no mesmo caminho.

A realidade dos números mostra que essa trajetória de colapso não foi antecipada e nem tampouco controlada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao contrário, este estudo mostra que no caso dos Estados, não só a evolução das despesas de pessoal vem em trajetória crescente, como seu descolamento do ritmo de crescimento das receitas gerou níveis de comprometimento que não respeitam os limites definidos pela Lei. Além disso, vem drenando recursos para despesas correntes obrigatórias que vem, cada vez mais, inviabilizando investimentos e comprometendo a provisão dos serviços públicos básicos como saúde, educação e segurança.

Essa situação de perda eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal se explica em parte pela desatualização dos conceitos de despesa de pessoal, com a criação de despesas fora das previsões da Lei, os chamados penduricalhos e outras despesas que atualmente representam valores elevados e adicionam aos comprometimentos vigentes números que fazem com que, na prática, os Estados brasileiros estejam acima dos limites atuais definidos pela Lei. Por outro lado, pela atuação do Judiciário, que sistematicamente decide em favor dos direitos dos servidores e em detrimento do equilíbrio fiscal.

A realidade dos Estados é, portanto, diferente – e mais grave – do que os números atuais mostram. E a atualização da Lei de Responsabilidade Fiscal é o gatilho que poderá dar clareza à essa realidade, padronizar os conceitos e também viabilizar um processo de revisão

do atual modelo de gestão de pessoas, que gera um crescimento vegetativo e insustentável dos gastos de pessoal. A consequência dessa revisão será a necessária recuperação da capacidade de investimento públicos por esses entes e a imprescindível melhora na qualidade dos serviços públicos.

Há, portanto, que resgatar os conceitos originais da Lei de Responsabilidade Fiscal para eliminar a falta de transparência que hoje impede que se conheça a real situação fiscal dos entes subnacionais, para reduzir a margem para interpretações ambíguas – e frequentemente contrárias à saúde fiscal – e para finalmente criar as condições para que um processo de consolidação fiscal tome corpo não só no nível federal mas também – e principalmente – nos níveis estaduais e municipais.

A revisão da LRF é fundamental para que se inicie o processo de reversão do atual quadro de desequilíbrio. Há que se atualizar os conceitos de despesa de pessoal, introduzindo no cálculo as tantas rubricas de custeio que foram assumindo gastos de pessoal para fugir aos limites definidos e também para padronizar interpretações diversas dadas por diferentes Tribunais de Contas. Há que se retomar mecanismos de correção como a redução da jornada de trabalho com proporcional redução de vencimentos –obstruído po liminar cujo mérito espera julgamento pelo STF há quase 2 décadas. E há que se reduzir a ambiguidade de dispositivos legais que abrem margem para que o corporativismo domine as decisões em detrimento das contas públicas como, por exemplo, a concessão de aumentos salariais à revelia dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, há que se estabelecer limites e penalidades aos maus gestores – e para todos os poderes. Finalmente, há que se estabelecer um prazo de convergência para que se viabilize um processo de revisão dos gastos de pessoal, visando a uma maior eficiência da máquina e à racionalização de benefícios e a eliminação de privilégios que foram sendo incorporados ao longo dos anos – justamente para fugir aos limites impostos pela própria Lei.

Há que se reconhecer e louvar casos como os do Espírito Santo, ou de Alagoas, Ceará e São Paulo, que vêm implementando um controle de gastos e a racionalização das despesas de pessoal como forma de garantir espaço para investimentos com recursos dos tesouros estaduais. Ainda assim, o crescimento vegetativo dos gastos com a folha de pessoal nos três poderes define uma trajetória que comprometerá, mais cedo ou mais tarde – e apesar dos esforços de gestores responsáveis fiscalmente – todos os Estados.

O resgate da responsabilidade fiscal define a escolha entre mirar 30 anos a frente para construir o futuro ou 20 anos para trás em claro retrocesso. Essa é uma escolha de gestão pública que precisa ser feita por nossos congressistas por meio da revisão, da recuperação e do fortalecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa atualização depende o processo de reequilíbrio dos entes subnacionais no Brasil.

#### REFERÊNCIAS

Afonso, José Roberto *“Responsabilidade Fiscal no Brasil. Uma memória da Lei”* FGV Projetos 2009

Leite, Cristiane Kerches da Silva *“O processo de ordenamento fiscal no Brasil e na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal”* – Tese de Doutorado USP 2005

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 5 out. 1988.

*Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Diário Oficial da República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 14 mar. 1979.

*Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995* (Revogada). Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata) Diário Oficial da República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 28 mar. 1995.

*Lei Complementar n. 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 República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 5 mai. 2000.

*Superior Tribunal de Justiça*. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 959010, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2016. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 959010. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2017. Agravo Interno da Suspensão de Segurança 2854, Brasília, DF, 07 de dezembro de 2016. Agravo Interno no Recurso especial 1285294, Brasília, DF, 27 de junho de 2017. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 642667, Brasília, DF, 04 de agosto de 2015. Agravo Regimental no Recurso Especial 1432061, Brasília, DF, 22 de setembro de 2015.

*Superior Tribunal de Justiça*. Agravo Regimental no Recurso Especial 1547543, Brasília, DF, 13 de outubro de 2015. Agravo Regimental em Recurso de Mandado de Segurança 30440. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2014.

*Superior Tribunal de Justiça*. Recurso Especial 1372942, Brasília, DF, 01 de abril de 2014. Recurso Especial 1457430, Brasília, DF, 03 de dezembro de 2015. Recurso Especial 1655438, Brasília, DF, 18 de abril de 2017.

*Superior Tribunal de Justiça.* Súmula n. 7. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. Súmula n. 615. Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos.

*Supremo Tribunal Federal.* Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 1848, Brasília, DF, 06 de novembro de 2014. Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 2826, Brasília, DF, 21 de agosto de 2017. Agravo Regimental em Ação Cível Originária 2193. Brasília, DF, 28 de maio de 2015.

*Supremo Tribunal Federal.* Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 852907. Brasília, DF, 04 de novembro de 2014.

*Supremo Tribunal Federal.* Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 661758. Brasília, DF, 20 de maio de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 814843. Brasília, DF, 19 de agosto de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 785431. Brasília, DF, 14 de outubro de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 727142. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2016. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 1005339. Brasília, DF, 02 de junho de 2017.

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 780318. Brasília, DF, 25 de junho de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 851082. Brasília, DF, 17 de março de 2015. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 895066. Brasília, DF, 04 de agosto de 2015. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 778117. Brasília, DF, 22 de setembro de 2015. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1017579.

Brasília, DF, 23 de junho de 2017.

*Supremo Tribunal Federal.* Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 5449. Brasília, DF, 10 de mar. de 2016.

*Supremo Tribunal Federal.* Recurso Extraordinário com Agravo 660010. Brasília, DF, 30 de outubro de 2014.

*Supremo Tribunal Federal.* Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Ordinária, 2661. Brasília, DF, 13 de maio de 2015. Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 2803. Brasília, DF, 29 de setembro de 2017. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 2811. Brasília, DF, 25 de agosto de 2017.

*Supremo Tribunal Federal.* Súmula n. 280. Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário. Súmula n. 636. Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressupõe rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida.



