

**RODRIGO CESAR PICININ MUNGO**

**A QUESTÃO DE PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO  
ÂMBITO MUNICIPAL**

**Monografia apresentada como  
requisito parcial à obtenção do título  
de Especialista em Direito no Curso de  
Pós-Graduação em Novas Tendências  
do Direito, Setor de Ciências Jurídicas  
da Universidade Federal do Paraná.**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Jozélia Nogueira  
Broliani**

**CURITIBA  
2002**

**Aos meus pais,  
João Roberto e Célia,  
por tudo que fazem por mim.**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ADMINISTRADOR PÚBLICO.....</b>	<b>2</b>
2.1 O PROJETO DE LEI.....	2
2.2 RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.....	3
2.3 A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 E A LEI Nº 4.320/1964.....	5
2.4 A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI.....	5
2.4.1 Da Alegada Inconstitucionalidade Formal.....	6
2.4.2 Da Alegada Inconstitucionalidade Material.....	7
2.5 A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO MUNICÍPIO..	9
2.5.1 Ação Governamental .....	9
2.5.2 Aspectos Operacionais .....	10
<b>3. A QUESTÃO DE PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO MUNICIPAL.....</b>	<b>12</b>
3.1 GENERALIDADES.....	12
3.2 O MUNICÍPIO BRASILEIRO.....	13
3.2.1 O Contexto.....	13
3.2.2 O Funcionalismo.....	14
3.3 HISTÓRICO EVOLUTIVO DA LIMITAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL.....	19
3.4 A QUESTÃO DOS INATIVOS E O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO.....	21
3.5 AS DESPESAS COM A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA.....	23
3.6 PENALIDADES.....	25
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>28</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No atual momento da vida nacional, a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, vem preencher lacunas claramente perceptíveis, constituindo um novo quadro de referência para o gestor público. Entretanto, suscitou uma série de dúvidas e gerou intranqüilidade aos governantes e demais envolvidos com a gestão do setor público. Embora o propósito da lei seja estabelecer normas para uma gestão fiscal responsável, muitos elementos técnicos não a acompanham, cabendo, portanto, um estudo panorâmico de temas relevantes ao efetivo cumprimento da nova lei.

Evidencia-se, a partir dos princípios constitucionais, que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem imprimir definições e parâmetros, especificar ritos e controles, voltados, concretamente, para a operacionalização e concretização do conteúdo conceitual dos princípios da Administração Pública, eficiência e economicidade.

Por outro lado, considerações sobre eficiência e economicidade remetem, naturalmente, ao fator humano que compõe a Administração Pública, representado pelo seu conjunto de servidores e empregados, formando a instância mediadora da aplicação de tais conceitos. Destacamos, pois, neste trabalho, a questão de pessoal, a ser vista através dos efeitos da nova Lei.

Outro foco de atenção obrigatória será o Município, pois, realmente, as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal encontrarão seu destinatário precípua no cidadão habitante da pequena ou grande comunidade, em função do qual se realiza todo o esforço administrativo.

A implantação organizada e eficiente da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito municipal constituirá, segundo todas as análises, o vetor predominante da eficácia de suas diretrizes sob o prisma global da Administração Pública Brasileira.

## 2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ADMINISTRADOR PÚBLICO

### 2.1 O PROJETO DE LEI

Inicialmente, o projeto original (Projeto de Lei Complementar nº 18/1999), de iniciativa do Poder Executivo, foi encaminhado à Câmara dos Deputados, que, em face de sua importância, constituiu uma Comissão Especial para discuti-lo e emendá-lo. Essa Comissão aprovou um projeto substitutivo que simplificou e aperfeiçoou a proposta original, reduzindo o número de artigos de 110 para 75; inúmeros dispositivos considerados inconstitucionais foram excluídos, especialmente por afetarem a independência dos Poderes Legislativo e Judiciário e a autonomia dos Estados e Municípios.

Nessa comissão, entre a apresentação do substitutivo e sua aprovação, transcorreram pouco mais de 10 dias. Na tramitação normal de um projeto de lei complementar na Câmara dos Deputados, este é submetido a duas votações no Plenário, entretanto, o projeto em tela foi submetido a apenas uma votação. No Senado a orientação era de que o projeto fosse aprovado como recebido da Câmara, a fim de evitar que qualquer alteração de mérito implicasse sua devolução à Câmara, para apreciação das modificações introduzidas, a não ser emendas tidas como de redação, destacando partes de dispositivos e facilitando o veto .

Contudo, apesar de aprovado por ampla margem tanto na Câmara quanto no Senado, o Substitutivo do relator não foi conhecido e discutido em maior profundidade, especialmente pelos Estados e Municípios, em decorrência da urgência imprimida pelo Poder Executivo à tramitação da *Lei de Responsabilidade Fiscal*.

- Assim, aprovado na Câmara em 03 de fevereiro, o projeto foi enviado ao Senado Federal, recebendo a denominação PLS nº 04/2000. Nenhuma modificação de conteúdo foi realizada. Em 04 de maio, o projeto foi sancionado, com vetos, pelo Presidente da República, convertendo-se na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

## 2.2 RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

A população, neste momento histórico, quando surgem denúncias de irregularidades administrativas por todo o país, demonstra insatisfação com os métodos arraigados no exercício da função pública, gerando clima de indignação em todos os segmentos sociais, cobra medidas saneadoras, revolta-se contra a impunidade e torna-se vigilante, despertada pelo espírito da cidadania. Nesse contexto, não há mais lugar para aventuras na Administração Pública.

Surge, então, a Lei da Responsabilidade Fiscal. Não se trata de texto a versar sobre a responsabilidade fiscal em aberto, mas de Lei Complementar que cuida da responsabilidade no gerir, no gerenciar, no administrar os recursos resultantes dos instrumentos fiscais. Esse aspecto não é mero jogo de palavras. Seu reflexo aparece de pronto na hora de examinar as medidas contra os agentes públicos que atuarem em desacordo com o mandamento imposto. O gestor está preso aos mandamentos da lei, dele não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e de responsabilidade pessoal.

A partir desse postulado, deve fluir o raciocínio do administrador público. Como leciona Cretella Júnior, a legalidade "...é o grande princípio que domina a atividade do Estado – o da submissão à legalidade *lato sensu* - , sentido em que é tomado hoje na linha tradicional da antiga fórmula do Estado legal ou do Estado de direito." (Filosofia do Direito Administrativo, Ed. Forense, 1999, p. 64)

O princípio da legalidade aparece com destaque em dois momentos na Constituição Federal. Primeiro, no artigo 5º, inciso II, como direitos e garantias fundamentais, reproduzindo a fórmula do Direito moderno de que ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei; e, depois, no *caput* do art. 37, ao vincular a Administração Pública ao eixo da conduta legal. Então, pode-se afirmar que será antijurídica a ação do administrador público quando não estiver expressamente autorizada em lei, bem como, se não estiver pautada a quando e a como a lei autoriza.

A Lei Complementar nº 101/2000 em seu artigo 1º já enuncia que esta lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Logo, o gestor deverá pautar a sua ação rigorosamente dentro dos preceitos estabelecidos no texto. Poderemos, por exemplo, encontrar o administrador tentando

burlar a lei no que diz respeito aos limites com despesa total de pessoal. Simulando enxugamento da estrutura operacional humana, reduz o número de servidores e empregados públicos. Depois, terceiriza a mão de obra. Contrata empresa prestadora de serviço, repondo o pessoal por via transversa. Agindo desta forma, estará atuando dentro de um fim que lhe é defeso. Essa conduta está vedada na Lei (a mão de obra terceirizada será computada como "Outras Despesas de Pessoal" e, portanto, não serve como escape para manter a máquina administrativa inchada). O plano é falho e representa agressão ao princípio da legalidade, o que leva à invalidade do ato, além de atrair para o gestor a responsabilidade pessoal, por improbidade administrativa. A esperteza, como se vê, não tem espaço.

Outro instrumento de controle são as comissões parlamentares de inquérito, que, não obstante as circunstâncias políticas que as cercam, têm sido largamente usadas com relativa eficácia pelas casas legislativas. A simples instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) cria um fato político que, não raramente, leva a desdobramentos na esfera judicial, mesmo antes da produção de qualquer relatório. No Brasil, não chegou cedo. Não se tem notícia de formação de comissões parlamentares de inquérito durante o Império. Foi a Constituição de 1934 que trouxe esse instrumento para o ordenamento jurídico brasileiro. Com exceção da Carta de 1937, todas as demais Constituições confirmaram o instituto das CPIs.

Hoje, as comissões parlamentares de inquérito espalham-se pelo país. Cumpre destacar que investigar constitui uma das funções prioritárias do Poder Legislativo. Deriva do poder de controle, entregue como atividade institucional aos Parlamentos, em todos os níveis da federação. Portanto, diante do fato concreto, qualquer casa legislativa deve fazer uso desse instituto. O que não se admite é a investigação genérica, em torno de fatos imprecisos, de episódios dos quais nada mais exista do que vaga suposição.

Portanto, não há como fugir desse novo quadro da vida nacional. A Lei é complexa e não será, com certeza, o remédio para todos os males da Administração Pública, mas, aos poucos, o Brasil deixará de ter governantes tradicionais para ter gerentes dos interesses do povo.

## 2.3 A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 E A LEI Nº 4.320/1964

A Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 não revogou a Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Basicamente, são leis com enfoques em objetivos diferentes. A primeira dispõe sobre Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, já a segunda estatui normas gerais de direito financeiro para o controle e elaboração dos Orçamentos e dos Balanços dos entes jurídicos de Direito Público Interno.

Confrontando-se os capítulos que compõem as duas leis, verifica-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem suas regras assentadas nas premissas do planejamento, controle, transparência e responsabilidade, através de políticas e ações previamente formuladas, buscando fazer com que a missão do Estado seja cumprida, disponibilizando todas as informações orçamentárias e contábeis aos cidadãos e todas aquelas pessoas que transacionam com os entes da Federação, evidenciando-se nos atos praticados por gestores, o respeito ao trato da coisa pública. A Lei nº 4.320/64 tem suas premissas assentadas no planejamento, controle e transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais.

Em síntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina o manejo das contas públicas visando objetivos macroeconômicos (*nível geral de preços, dos juros etc.*), sendo, pois, um instrumento de política fiscal. Já, a Lei nº 4.320/64 adaptará a rotina financeira dos entes estatais ao grande intuito de se cumprir os objetivos fiscais da Nação. As duas leis se complementarão num direito financeiro que, até então, carecia de conteúdos normatizadores.

## 2.4 A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI

O objetivo da Lei Complementar nº 101 é estabelecer regras de gestão aplicáveis às esferas Federal, Estadual e Municipal, inclusive nas suas administrações diretas e indiretas, tomando-se conhecimento de um conjunto de regras que há muito vinham sendo reclamadas pela sociedade, com finalidades de melhorar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados

aos agentes da administração pública e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público.

Segundo entendem alguns operadores do direito, o legislador, ao editar a lei, não teria observado a disciplina determinada na Constituição Federal, principalmente no que se refere ao seu artigo 20. Questionam, também, se a matéria regulada neste artigo excedeu os limites impostos pelo texto constitucional, incompatibilizando-o com o princípio federalista que o permeia.

Diz-se que uma lei tem natureza constitucional quando se entende a Constituição como um conjunto de princípios, aos quais toda a organização jurídica estatal está vinculada, sendo que as leis derivadas do processo legislativo deverão ser editadas em conformidade com os princípios nela consagrados.

Por outro lado, diz-se que há inconstitucionalidade, segundo Celso Ribeiro Bastos<sup>1</sup>, quando uma lei ou ato normativo fere princípio ou norma constitucional. A inconstitucionalidade de uma lei pode ser avaliada sob vários aspectos, dentre os quais destacam-se o formal e o material<sup>2</sup>.

O aspecto formal, refere-se à inobservância, quando da elaboração da norma infraconstitucional, do devido procedimento determinado pelo texto constitucional. O aspecto material, refere-se à contradição entre o conteúdo disciplinado pela lei e os princípios e as normas presentes no texto constitucional, ou, ainda, quando a lei, ao ser editada, disciplinou a matéria além dos limites previstos na Constituição Federal. Estas duas espécies de inconstitucionalidade foram verificadas no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo parte da doutrina constitucional.

#### 2.4.1 Da Alegada Inconstitucionalidade Formal

A inconstitucionalidade formal do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se no trâmite que a lei, infraconstitucional, deveria ter seguido no curso de sua edição, pois entendem alguns que ela seguiu curso diverso do exigido na Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. cit.* p. 388- 389.

<sup>2</sup> CLÉVE, Clèmerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.45-49.

A matéria regulada pela Lei Complementar nº 101/2000 é de iniciativa do Presidente da República, e, por esta razão, a sua discussão e votação teve início na Câmara dos Deputados, conforme disciplina o artigo 64, *caput*, da Constituição Federal vigente. Entretanto, segundo Celso Ribeiro Bastos<sup>3</sup>, a inconstitucionalidade formal se verifica, uma vez que o Projeto de Lei, aprovado na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, foi por este alterado e remetido para a sanção do Presidente da República, sem observar o disposto no parágrafo único do artigo 65 da Constituição Federal da conseqüente ofensa ao bicameralismo, uma das características do federalismo.

Numa federação, a participação política na tomada de decisões é garantida pelo bicameralismo, que é composto por duas Casas Legislativas, uma delas representa o povo (Câmara dos Deputados) e a outra os Estados-membros e o Distrito Federal (Senado Federal). A não-observância do devido procedimento legislativo na elaboração do artigo 20 da LC nº 101/2000, de acordo com esta corrente doutrinária, provocou a inconstitucionalidade formal do artigo em estudo, atingindo diretamente o princípio federalista.

#### 2.4.2 Da Alegada Inconstitucionalidade Material

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 20, por ter regulado de forma pormenorizada o gasto público com pagamento de pessoal, cuja disciplina se atribui à lei complementar, atinge o princípio federalista, quanto à autonomia e à competência legislativa reservadas aos Estados-membros. Discute-se a inconstitucionalidade material por ter este dispositivo legal disciplinado matéria além dos limites permitidos pelo texto constitucional.

Pacífico é o entendimento de que tanto no artigo 169 da Constituição Federal, bem como no artigo 163 do mesmo texto, referem-se à necessidade de lei complementar para tratar dos limites a serem impostos às despesas públicas com pessoal. Entretanto, alega parte da doutrina, entre eles, Celso Ribeiro Bastos<sup>4</sup>, que

---

<sup>3</sup> BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, out./dez., 2000, vol. 33, p. 289 -290.

<sup>4</sup> BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. *Op. cit.* p. 289-290.

defende que o artigo 169 da Constituição Federal vigente deve ser interpretado em consonância com o artigo 163, inciso I, do mesmo texto, de acordo com o qual compete à lei complementar disciplinar sobre finanças públicas, por meio de normas gerais. Desta forma, a lei complementar exigida nos dois dispositivos constitucionais não poderia regulamentar a matéria de modo tão minucioso. No entanto, o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao limitar em percentuais o gasto com o pessoal dos órgãos dos Estados, pormenorizando-os, vai de encontro a esta disposição constitucional.

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu processo legislativo, por ter seguido caminho diverso daquele estabelecido no texto constitucional, diz-se que houve ofensa ao bicameralismo. Somado a isso, refere-se que a lei, ao disciplinar a matéria, ultrapassou os limites a ela impostos pela Constituição Federal, atingindo, assim, a divisão de competências e a autonomia atribuídas, pelo texto constitucional, a cada ente federado. Estes constituem-se nos fundamentos da alegação da inconstitucionalidade formal e material da LC nº 101/2000.

Entretanto, embora o Estado Federal admita, em sua essência, a autonomia dos entes federados, há fatores políticos, sociais e econômicos que justificam a necessidade de lei federal disciplinar a matéria relacionada com as finanças públicas de modo mais minucioso, não se restringindo apenas a fixar normas gerais, como determinado no texto constitucional. Atualmente, o fato mais importante que se verifica no âmbito econômico mundial é o da globalização. Esta nova ordem econômica reclama da parte de cada país uma organização administrativa baseada na responsabilidade na gestão das finanças públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao limitar o gasto com a folha de pagamento de pessoal, visa, principalmente, a beneficiar a sociedade, que é a destinatária dos serviços públicos. Assim, em primeiro lugar, a receita pública se destina a atender às demandas sociais por serviços públicos fundamentais previstos na Constituição Federal, e, em segundo, ao custeio da máquina pública. Nesta linha de raciocínio, o artigo 20 da lei em tela, ao limitar o gasto com o pessoal, não fere o princípio federalista. Na realidade, ele vai ao encontro de uma necessidade objetiva, que é colocar sob controle os gastos públicos.

## 2.5 A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO MUNICÍPIO

O exercício da ação governamental, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pressupõe propostas planejadas, dentro dos limites e condições institucionais, que resultem no equilíbrio entre receitas e despesas. Pois, esta lei, aliada a outros dispositivos legais, vem ao encontro dos interesses da coletividade na edição de normas capazes de disciplinar a postura e os procedimentos de todos os agentes públicos.

### 2.5.1 Ação Governamental

O gestor municipal, personificado no prefeito, somente poderá realizar qualquer benfeitoria que implique despesas, se tiver um bom planejamento governamental, ou seja, deverá procurar tomar as decisões adequadas para atingir os objetivos da sociedade, dentro de um processo, por ser uma atividade contínua e permanente. Basicamente, uma alternativa sugerida por vários especialistas, dentre eles Dauraci de Sena Oliveira<sup>5</sup>, é uma política fiscal eficiente.

Afirma-se, que a política fiscal materializa-se nas leis orçamentárias, representando para o município, o auge do processo de planejamento. Tal planejamento deve ser feito a longo, médio e a curto prazo. Cada um dos tipos de planejamento gera resultados que servem de base para outro, pois o de curto prazo deve ser voltado para a execução das tarefas necessárias ao atingimento das metas; já o de médio prazo, baseia-se no dimensionamento das metas e dos recursos para concretizá-las; e por derradeiro, as de longo prazo, norteando a tomada das decisões que têm em vista a evolução do município.

A necessidade de um bom planejamento da ação governamental, materializa-se no fato da Lei de Responsabilidade Fiscal incentivar um controle mais objetivo da Administração Pública com a participação popular e a publicidade, realizando audiências públicas. Essa função de controle vem ao encontro da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade, entre outros, que devem ser os princípios norteadores da Ação Governamental, proporcionando maior grau de transparência.

## 2.5.2 Aspectos Operacionais

Esclarecidos alguns aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumpre-nos observar agora os aspectos operacionais, sintetizados nos seus principais conceitos e relatórios, aos quais deverão ser obedecidos pelos prefeitos e técnicos municipais.

O indicador mais importante apresentado pela nova Lei, definido em seu artigo 2º, é o de Receita Corrente Líquida, pois é o parâmetro de verificação dos principais limites que deverão ser observados e cumpridos pelos municípios, tais como despesas com pessoal, dívida, serviço da dívida, serviços de terceiros, etc., além das operações de crédito e as garantias concedidas, estarão limitados a um determinado percentual dessa receita. Certamente que os municípios deverão observar com atenção a mensuração deste parâmetro, de forma a demonstrarem com exatidão e transparência a real situação das finanças municipais.

Outro indicador essencial da "saúde" financeira do município é o Resultado Primário, que corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. A análise do resultado primário demonstra o quanto o ente público depende de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas. Partindo-se do Plano de Contas Simplificado podemos encontrar o resultado primário da seguinte forma: a) Destacar as receitas não financeiras: somatório das receitas correntes e receitas de capital, subtraídas as aplicações financeiras e as operações de crédito. Além disso, devem ser subtraídas as receitas de alienações por configurarem receitas de caráter eventual; b) Destacar as despesas não financeiras: correspondem ao somatório das despesas correntes com as despesas de capital, subtraídos os encargos da dívida e as amortizações pagas no período; c) Finalmente, o resultado primário será a diferença dos resultados definidos em (a) e (b).

O Resultado Nominal é também um indicador essencial, pois assemelha-se à necessidade de financiamento líquido de um exercício financeiro e corresponde à variação da dívida líquida entre dois períodos.

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Dauraci de Sena. Planejamento Municipal. IBAM. Rio de Janeiro. 1989. p. 15.

Os principais instrumentos que evidenciam a busca de transparência das ações do Poder Público, com propósito de difusão de informações, frente aos cidadãos, são aqueles definidos nos artigos 4º (Anexo de Metas Fiscais) e artigos 52 a 55 (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal) da Lei.

O Anexo de Metas Fiscais conterá as metas municipais para resultado primário, nominal e os valores projetados para o estoque da dívida para 3 exercícios financeiros (àquele exercício da Lei de Diretrizes Orçamentais (LDO) e os dois seguintes).

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, e deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, e será composto de: balanço orçamentário, contendo as receitas por fonte e despesas por grupo de natureza; demonstrativos da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, e despesas, por função e subfunção. Saliendo-se ainda que, outros demonstrativos deverão acompanhar este relatório: apuração da receita corrente líquida; receitas e despesas previdenciárias; resultados nominal e primário; despesas com juros; e restos a pagar.

O Relatório de Gestão Fiscal corresponde a uma verificação quadrimestral das metas acertadas no Anexo de Metas Fiscais e apresentará o comprometimento da Receita Corrente Líquida de gastos com pessoal, além da posição das dívidas consolidada e mobiliária.

### **3. A QUESTÃO DE PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO MUNICIPAL.**

#### **3.1 GENERALIDADES**

A limitação dos gastos com pessoal, uma das questões públicas mais discutidas da atualidade, fez-se em face do elevado comprometimento orçamentário dos entes públicos nesse tipo de despesa, principalmente no âmbito municipal. Entretanto, surge uma polêmica. Uma parte da doutrina argumenta que a arrecadação pública não pode se comprometer basicamente às despesas com pessoal, devendo ser destinada uma parcela, significativa, à área social, defendendo, portanto, a limitação desse tipo de despesa.

A outra parte da doutrina, embora não expresse uma contrariedade ao estabelecimento de um limite às despesas com pessoal, defende a tese de que os serviços públicos somente podem ser bem prestados à sociedade, mediante a existência de um quadro funcional estruturado, em número e condições suficientes à prestação de tais serviços, razão pela qual salienta que o limite para este tipo de despesa não pode ser reduzido ao ponto de comprometer a prestação dos serviços públicos que o Município tem o dever de prestar.

Nota-se que ambos os argumentos têm justificativas consideráveis, prestigiando o interesse público. Portanto, há necessidade de se buscar um equilíbrio, observando os interesses financeiros do Município, gastando somente o que arrecada, mas respeitando um quadro funcional suficiente à prestação dos serviços públicos de qualidade.

Logicamente que o presente estudo não tem a pretensão de solucionar o impasse, apresentando esse equilíbrio. O intuito é de apenas, fixado na realidade econômico-financeira dos Municípios, considerando as inovações legais, apresentar uma modesta visão panorâmica dos seus principais aspectos, possibilitando uma mínima compreensão para a aplicação da legislação, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita os gastos com pessoal no âmbito dos Municípios.

## 3.2 O MUNICÍPIO BRASILEIRO

A partir de dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>6</sup> e Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM<sup>7</sup> apresentar-se-á a realidade municipal brasileira, bem como o número de funcionários municipais e as despesas com os funcionários ativos e com os inativos.

### 3.2.1 O Contexto

Analisando a distribuição dos Municípios segundo o número de habitantes, verifica-se que a diversidade de realidades não se explica exclusivamente pelas desigualdades regionais, mas também por desigualdades intrarregionais, apresentando seus reflexos na estrutura financeira.

A distribuição segundo o número de habitantes mostra que 49,5% dos Municípios brasileiros possui menos de 10 mil habitantes, sendo que as regiões que apresentam percentuais acima dessa média são a Sul (67,5%), a Centro-oeste (56,7%) e a Sudeste (50,4%), portanto, observa-se que, paradoxalmente, as regiões mais desenvolvidas, apresentam mais Municípios com pouca densidade demográfica.

Entretanto é elevado o percentual de Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes na região Nordeste (32,9% dos Municípios da região), o que amplia o espectro de Municípios com baixa capacidade financeira, de vez que, em razão da condição de pobreza da população regional, mesmo nesses Municípios é

<sup>6</sup> ———. **Estimativas de população para 1999**. Rio de Janeiro, IBGE. Diário Oficial da União. FUNDAÇÃO IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999**. Rio de Janeiro, IBGE, Diretoria de Pesquisas / Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2001. 121p.

<sup>7</sup> BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução das finanças municipais no período 1989/1998**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2000. 15p. (Estudos especiais, 18).

———. **Necessidades financeiras para fazer face à pressão demográfica sobre os Municípios**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. 18p. (Estudos especiais, 19).

———. **Padrões de crescimento da população brasileira em nível municipal (1997-1998)**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2000. 36p. (Estudos demográficos, 20).

———. **Propostas para reduzir os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais (sumário)**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2000. 11p.

baixa a capacidade tributária e pouco expressivas as transferências constitucionais de recursos provenientes dos Estados, que tributam o consumo (ICMS) e a propriedade de veículos (IPVA).

O reflexo desse padrão de distribuição segundo o porte demográfico é espelhado no comportamento da estrutura financeira dos Municípios. O conjunto de Municípios com população inferior a 10 mil habitantes e daqueles entre 10 mil e 20 mil habitantes, que concentram 74,8% das unidades do universo, apresenta uma receita tributária média em torno de 7% do volume de recursos de que dispõem.

A maior parcela de recursos provém das transferências constitucionais, sendo que dessas a sua quase totalidade é oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo critério de distribuição está relacionado ao quantitativo de sua população, que determina o coeficiente de participação, sendo que para as quatro faixas de coeficientes iniciais, que abrangem os Municípios até 20 mil habitantes, os diferenciais dessas faixas é de apenas 3.396 habitantes.

Apenas nos Municípios mais populosos, com população acima de 50 mil habitantes, que representam 9,5% do total dos Municípios do País, suas receitas superam os valores médios nacionais, sendo que, o diferencial do crescimento da receita tributária é 60% superior ao do valor das transferências constitucionais pelos diferentes grupos de habitantes. Esse maior diferencial na evolução da receita tributária se deve a que aos Municípios é concedido o direito de tributar espécies cujo fato gerador tem a ver com o ambiente urbano, o que privilegia mais aos Municípios de maior porte demográfico.

### 3.2.2 O Funcionalismo

Levando-se em consideração a densidade demográfica dos Municípios, verifica-se uma lógica relação entre o número de funcionários ativos municipais. Do total de Municípios brasileiros 8,3% possuem até 100 funcionários ativos. A maior parte dos Municípios (28,5% do universo) possuem entre 101 e 200 funcionários ativos; 16,7% deles possuem entre 201 e 300 funcionários ativos; 19,4% dos Municípios possuem entre 301 e 500 funcionários ativos; 17,0% têm em seus quadros entre 501 e 1.000 funcionários ativos; enquanto que 9,9% dos Municípios possuem mais de 1.000 funcionários ativos. Nos 8,3% dos Municípios que possuem

até 100 funcionários ativos, 98,5% deles têm uma população inferior a 10 mil habitantes.

Essa expressiva concentração na faixa de menor população também acontece com os 28,5% dos Municípios que possuem entre 101 e 200 funcionários ativos, onde são encontrados 95,2% dos casos. Isso representa dizer que em 36,8% do total de Municípios brasileiros ou em 71,4% dos Municípios com população inferior a 10 mil habitantes, são encontrados menos de 200 funcionários ativos. Nos 16,7% dos Municípios que possuem entre 201 e 300 funcionários ativos, 59,5% deles são encontrados em Municípios com população inferior a 10 mil habitantes e outros 39,0% naqueles que têm entre 10 mil e 20 mil habitantes. Quanto aos 19,4% dos Municípios que empregam entre 301 e 500 funcionários, 62,4% deles possuem população entre 10 mil e 20 mil habitantes; 19,3% possuem menos de 10 mil habitantes e outros 16,5% possuem entre 20 mil e 50 mil habitantes.

Nos 17,0% dos Municípios que possuem entre 501 e 1.000 funcionários ativos, 64,9% deles têm população entre 20 mil e 50 mil habitantes e 27,4% têm entre 10 mil e 20 mil habitantes. Quanto aos 9,9% dos Municípios que empregam mais de 1.000 funcionários, a maior parte deles (41,0%) possui entre 50 mil e 100 mil habitantes, vindo em segundo plano os Municípios da faixa entre 100 mil e 500 mil habitantes, com 31,7% dos casos. Nos Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes estão 19,3% das ocorrências, enquanto que 4,8% deles têm população superior a 500 mil habitantes.

Analisando-se os dados segundo as faixas de população, verifica-se que para aqueles com população inferior a 10 mil habitantes, 54,8% deles possuem entre 101 e 200 funcionários ativos e 20,1% possuem entre 201 e 300 funcionários ativos.

Para os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, verifica-se que 49,3% deles possuem entre 301 e 500 funcionários ativos; enquanto que 25,7% deles empregam entre 201 e 300 funcionários e 18,5% empregam de 501 a 1.000 funcionários.

Na faixa de população entre 20 mil e 50 mil habitantes verifica-se que 67,1% dos seus Municípios empregam entre 501 e 1.000 funcionários, enquanto que 19,5% deles empregam entre 301 e 500 funcionários e outros 11,6% possuem mais de 1.000 funcionários. Para os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil

habitantes expressiva maioria deles (80,6%) possui mais de 1.000 funcionários ativos e 19,0% desses Municípios emprega entre 501 e 1.000 funcionários. Para os Municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes nada menos que 98,9% deles emprega mais de 1.000 funcionários, o que acontece com a totalidade daqueles com população superior a 500 mil habitantes.

A distribuição do número de funcionários ativos municipais segundo as regiões, mostra que no Norte do País 23,4% dos seus Municípios emprega entre 101 e 200 funcionários. Na região Nordeste duas faixas são as que mais se destacam: a dos Municípios que empregam entre 501 e 1.000 funcionários (26,8%) e daqueles que empregam entre 301 e 500 funcionários (25,9% dos casos). Na região Sudeste a maioria dos Municípios (36,5%) emprega entre 101 e 200 funcionários. Em todas as demais faixas superiores a ela registra-se uma participação em torno de 14%. Na região Sul a maioria dos Municípios (34,1%) também emprega entre 101 e 200 funcionários, vindo em segundo plano a faixa inferior a essa e as duas superiores a ela, todas com participações em torno dos 16%. Na região Centro-oeste a maioria dos Municípios (38,4%) também emprega entre 101 e 200 funcionários. Em segundo plano aparecem os Municípios que têm entre 201 e 300 funcionários ativos e de 301 a 500 funcionários, com uma participação em torno dos 20%.

As despesas efetuadas pelos Municípios com os funcionários ativos mostram que na expressiva maioria dos casos esses estariam enquadrados dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal em função do percentual de gastos referentes ao ano de 1999. Vale a pena lembrar que para se ter uma exata idéia dos gastos com pessoal seria necessário reunir os dados referentes aos gastos com inativos e mais aqueles realizados nas Câmaras Municipais. De qualquer forma os dados da forma que são apresentados possibilitam que se tenha uma idéia aproximada da realidade.

A maior parte dos Municípios brasileiros (48,2% dos casos) gasta com os funcionários ativos entre 40% e 60% da sua receita total. Em segundo plano aparecem 44,4% dos Municípios gastando entre 20% e 40% da sua receita com funcionários ativos.

Os Municípios que gastam entre 60% e 80% representam 2,1% dos casos e outros 1,1% efetuam gastos superiores a 80%. Isso representa dizer que, a princípio,

apenas 3,2% dos Municípios estaria, segundo os valores pagos em 1999, gastando acima dos limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para os Municípios com população até 10 mil habitantes pouco mais da metade deles (50,3%) gasta entre 20% e 40% da sua receita total com funcionários ativos, enquanto que 43,3% deles gasta entre 40% e 60%. Apenas 2,0% deles ultrapassa o limite de 60%.

No caso dos Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes quase metade deles (49,3%) gasta entre 40% e 60% das suas receitas com funcionários ativos, enquanto que 42,8% dos Municípios gasta entre 20% e 40%. O percentual de Municípios que superaria o limite de gastos de 60% se situa na média nacional.

Para os Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, 56,5% deles gasta entre 40% e 60% das suas receitas com funcionários ativos, enquanto que em 34,9% deles o gasto se situa entre 20% e 40%. Os Municípios que superariam o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal somam 4,8% dos casos.

Com relação aos Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, 58,1% deles gasta entre 40% e 60% das suas receitas com funcionários ativos e outros 31,5% deles gasta entre 20% e 40%. Os Municípios que gastam além dos 60% de suas receitas somam 5,8% dos casos.

A mesma tendência é verificada para os Municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, onde em 57,5% dos casos o gasto com funcionários ativos se situa entre 40% e 60%. Para outros 30,5% dos Municípios os gastos se situam entre 20% e 40%. Já aqueles que superam o limite de 60% atingem a 6,9% dos casos.

Quanto aos Municípios com população superior a 500 mil habitantes a maioria deles (61,6%) gasta com os funcionários ativos entre 20% e 40% das suas receitas, sendo que em 34,6% dos Municípios esses gastos se situam entre 40% e 60%. Apenas em 1 Município (3,8% dos casos) era ultrapassado o limite de gastos com pessoal.

A distribuição dos gastos dos Municípios com funcionários ativos segundo as regiões mostra que no Sudeste do País a maior parte dos Municípios (55,2%) gasta entre 40% e 60% das suas receitas com pessoal, o mesmo acontecendo com as regiões Norte (48,8% dos Municípios) e Nordeste (47,6%). Nas demais regiões a

maior parte dos Municípios gasta entre 20% e 40% da sua receita com os funcionários ativos: 64,7% dos Municípios do Centro-oeste e 50,8% dos Municípios do Sul.

Os Municípios que superariam o limite de gastos de 60% com pessoal estão mais intensamente concentrados no Norte do País (5,8% dos casos). Três regiões se situam próximo da média nacional: Sudeste (3,7%), Centro-oeste (3,1%) e Nordeste (3,0%). A região Sul é a que apresenta o mais baixo percentual: 1,4%.

Quanto ao gasto efetuado pelos Municípios com o pessoal inativo, em metade dos casos (50,2%) ele é inferior a 1%. Em 11,2% dos Municípios esse gasto varia entre 1% e 2% e em 17,8% dos Municípios ele oscila entre 2% e 5% da receita total. Em 8,6% dos casos o gasto varia entre 5% e 10%, sendo que em 2,3% dos Municípios os gastos com os funcionários inativos se situa entre 10% e 20%. Somente em 0,9% dos casos os gastos superam os 20% da receita municipal.

Para os Municípios com população inferior a 10 mil habitantes a maior parte deles (56,2%) compromete menos de 1% da receita total com os inativos. Para os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes 51,4% também comprometem até 1% das suas receitas, o mesmo acontecendo com 43,7% dos Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes.

Os Municípios com população superior a 50 mil habitantes há uma significativa mudança na participação dos gastos com pessoal inativo: 31,9% dos Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes compromete entre 2% e 5% das suas receitas e 21,2% gastam mais de 5%.

Para os Municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes 25,3% deles gasta entre 2% e 5% das suas receitas com inativos e outros 35,1% gasta mais de 5% da receita.

No caso dos Municípios com população superior a 500 mil habitantes, metade deles (50,0%) gasta de 5% a 10% das suas receitas com funcionários inativos enquanto que 26,9% desses Municípios compromete mais de 10% da sua receita com esses gastos.

Verifica-se que, se por um lado os Municípios de maior porte demográfico efetuam gastos dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal com seus funcionários ativos (ainda não computados aqueles das Câmaras Municipais), por outro lado são exatamente esses mesmos Municípios que suportam

um gasto relativamente mais elevado com os funcionários inativos, o que pode deixá-los numa situação mais vulnerável. A distribuição dos Municípios segundo as grandes regiões mostra que em todas elas a maior parte dos Municípios efetua gastos com pessoal inativo inferiores a 1% da sua receita total.

Nas regiões Sudeste e Sul, que possuem um maior número de Municípios de grande porte demográfico, são significativos os casos de Municípios que apresentam gastos com funcionários inativos que vão de 1% a 10% da sua receita total.

### 3.3 HISTÓRICO EVOLUTIVO DA LIMITAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL

A preocupação legislativa no que tange à limitação das despesas com pessoal da Federação é bastante nova. Na época do Império, onde o orçamento público teve regramento em três artigos da Constituição de 1824, não havia qualquer regulamentação nesse sentido, pois a questão orçamentária era insipiente e genérica. Com a Proclamação da República nada mudou, a Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891 ateve-se apenas na fixação de algumas competências, ignorando qualquer menção aos limites de despesa com pessoal. Na Constituição de 16 de julho de 1934, também não foi diferente, apesar da técnica legislativa mais aprimorada, nada inovou a esse respeito.

A primeira preocupação legislativa no que tange à limitação com os serviços e os gastos com os servidores, vem com a Constituição de 10 de Novembro de 1937, na letra "a" do seu artigo 67, com a criação de um Departamento Administrativo. No entanto, tal regulamentação visava uma melhor utilização dos recursos humanos, do que ao estabelecimento de um limite orçamentário propriamente dito. A promulgação da Constituição em 18 de novembro de 1946, em linhas gerais, manteve a mesma forma de elaboração orçamentária das constituições anteriores, sem estabelecer qualquer espécie de limite orçamentário, deixando, assim, de limitar as despesas com pessoal.

Com a Constituição de 1967 a elaboração orçamentária alcançou real importância, estabelecendo normas para o equilíbrio orçamentário (§ 3º do art. 66) e, com uma inovação sem precedentes, foi regrado, no § 4º do mesmo artigo, limite para a realização das despesas com pessoal. O legislador constitucional restringiu o

gasto a 50% da receita corrente para essas despesas, excluindo, por conseqüência, a receita de capital para fins de apuração do limite fixado. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, dá maior flexibilidade ao estabelecer que a lei complementar estabeleceria os limites. No entanto, não houve edição da tal lei complementar fixando tais limites, durante a vigência da emenda constitucional supracitada, resultando prejuízo na aplicação do princípio constitucional.

A nova Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, em seu artigo 169, *caput*, reproduz o princípio limitador do anterior texto constitucional, remetendo, também, à Lei Complementar. Contudo, importantes inovações foram trazidas, o princípio limitador não alcança somente as despesas com pessoal ativo, mas também às com pessoal inativo, causando uma repercussão fundamental na apuração do limite, tendo em conta o significativo acréscimo de despesa que apresenta. Inovou, também, o artigo 38 do ADCT/88, estipulando nessa regra de direito transitório, o limite de sessenta por cento do valor das receitas correntes da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para despesas com pessoal.

Com a superveniência da Lei Complementar nº 82, de 27.03.95 – a chamada “Lei Camata”- que regulamentou o princípio limitador previsto no art. 169, *caput*, da vigente Constituição, restou exaurida a eficácia da norma transitória contida no artigo 38 do ADCT/88, passando a vigorar o limite por ela estipulado, que reduziu duplamente o limite de comprometimento das despesas com pessoal em relação à receita, ao baixar o percentual de 65% para 60% e, concomitantemente, determinar que o cálculo desse percentual seja sobre a receita corrente líquida e não mais sobre o total da receita corrente.

Posteriormente, foi editada a Lei Complementar nº 96, de 31.05.99, embora tenha vigorado por apenas um ano, estabeleceu limites de forma mais rígida, com exigências severas para o cumprimento desses limites, prescreveu que a despesa com pessoal não poderia exceder: para a União de 50%; para os Estados, Distrito Federal e Municípios de 60% da receita corrente líquida, com penalizações pelo descumprimento dos limites e medidas que possibilitam a adequação da Administração aos limites fixados.

Odiernamente, vigora a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, onde se inclui um novo regramento para a regulamentação do limite

para gastos com pessoal. Na estrutura regradora adotada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as definições e limites das despesas com pessoal constam de seus artigos 18 a 20.

O artigo 18 define o que se inclui com despesa de pessoal, abrangendo a inclusão dos pensionistas no somatório das despesas com pessoal, e os contratos de terceirização de mão-de-obra. Já o artigo 19 fixa o limite global para o comprometimento da receita corrente líquida com esse tipo de gasto, determinando que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação. Por sua vez, o artigo 20 realiza uma repartição dos limites globais fixados no art. 19, determinando percentuais em nível de Poder ou órgão na esfera federal, estadual e municipal. Nos artigos 21, 22 e 23 são postas normas no sentido de ser efetuado o controle da despesa total com pessoal, com vistas a conter a prática de atos que produzam aumento desse tipo de despesa e coloquem em risco os limites de gastos determinado pela Lei.

#### 3.4 A QUESTÃO DOS INATIVOS E O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO

Com o aumento dos quadros funcionais dos Poderes Públicos, houve, evidentemente, o crescimento das despesas com pessoal ativo, e, conseqüentemente, o crescimento das despesas com pessoal inativo, pois elevando-se o número de servidores ativos, aumenta igualmente o número de servidores com direito à aposentadoria, proporcionando o crescimento das despesas com pessoal inativo. Justifica-se, portanto, o fato da Constituição de 1988, prever o princípio limitador, estendendo este limite também às despesas realizadas com o pessoal inativo. Cabendo, neste aspecto, um pequeno esclarecimento sobre o sistema previdenciário do servidor público, no sentido de melhor posicionar a situação das despesas realizadas com inativos.

O amparo social ao servidor público em nosso país é bastante recente. Somente na Constituição de 1891 iniciou-se alguma forma de amparo, prescrevendo a aposentadoria ao servidor em caso de invalidez. Evoluiu, lentamente, até chegar às formas de proteção prescritas na Constituição atual, onde se inclui

aposentadorias por tempo de serviço, proporcional ou integral e pensão aos dependentes em caso de morte do servidor.

Com a aposentadoria do servidor público sendo uma garantia constitucional, suportada direta e unicamente pelos cofres do Estado, sem qualquer limitação, o fato passou a ser circunstância importante no comprometimento das dotações orçamentárias do Poder Público. No entanto, a Emenda Constitucional nº 20/98, trazendo o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, incluiu esta despesa dentro do limite destinado às despesas realizadas com pessoal, produzindo profundas modificações constitucionais no sistema previdenciário social, envolvendo os servidores públicos e o trabalhadores urbanos e rurais, alterando a forma e o modo de ser obtida a aposentadoria.

Considerando que o Poder Público arcava integralmente com o ônus deste benefício constitucional, a inclusão desta despesa dentro do limite das despesas com pessoal atendia às aspirações da sociedade na época, pois o país passava por séria crise fiscal, inversamente proporcional ao crescimento das despesas com pessoal (ativo e inativo)<sup>8</sup>.

Questão que tem gerado bastante polêmica é a implantação de um regime previdenciário de caráter contributivo, retirando a garantia constitucional, de caráter permanente e assistencial, suportada direta e unicamente pelos cofres do Estado, exigindo-se dos entes públicos o equilíbrio financeiro e atuarial e a atenção ao artigo 249 da Constituição, sendo dirigido somente ao servidor titular de caráter efetivo, tipo seguro social. Anteriormente, a ação legislativa já vinha nesta tendência, pois a Lei Federal nº 9.717/98, veio estabelecer parâmetros rígidos para a organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal revela a preocupação com o destino das contribuições de segurados e de recursos de fundos vinculados, estabelecendo nos parágrafos de seu artigo 43, complementado pelo artigo 44, a exigência de conta específica para depósito das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social e geral e próprio dos servidores públicos, mesmo as vinculadas a fundos específicos, estabelecendo, também, injunções específicas para a aplicação financeira de tais disponibilidades.

---

<sup>8</sup> Mileski, Helio Saul. “O Regime Previdenciário do Servidor Público à Luz da Emenda Constitucional nº 20/98. In: Interesse Público, São Paulo: Notadez, ano 1, nº 2, p. 59/76, abril/junho 1999.

Assim, a partir da Emenda Constitucional nº 20/98, inicia-se uma alteração na repercussão das despesas com pessoal sobre a receita, na medida que, mudando o sistema previdenciário de assistencial para contributivo, o suporte financeiro das novas aposentadorias passa a ocorrer nos termos do sistema contributivo, seguro social, sem mais o comprometimento financeiro integral do Estado. Com esta importante mudança constitucional de impacto financeiro, começa a se alterar também a necessidade de inclusão dos gastos com inativos no limite constitucional fixado para as despesas com pessoal. Saliendo-se, que os entes políticos não podem se aventurar na criação de institutos de previdência sem que sejam observadas as disposições da Lei nº 9.717/98 e a operacionalização da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 3.5 AS DESPESAS COM A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

Analisar-se-á, agora, outro aspecto pertinente à Lei de Responsabilidade Fiscal cercado de divergências: a terceirização de mão-de-obra. A primeira divergência nota-se por parte da doutrina entender que a execução indireta de atividades pertinentes a cargos efetivos e funções na Administração Pública seria juridicamente inviável, tendo em vista o artigo 37 da Constituição Federal, que prevê a investidura em cargos e empregos públicos somente por concurso público. Opondo-se a este ponto de vista, outra parte da doutrina entende que a execução de serviços auxiliares e complementares da Administração Pública seria juridicamente viável, com respaldo na interpretação conjunta do artigo 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/67; artigos 6º, II; 10, II; e 13 da Lei nº 8.666/93; artigo 3º da Lei nº 5.645/70; e artigo 37, XXI da Constituição Federal.

Divergências à parte, a terceirização de mão-de-obra é prática tradicional na Administração Pública (desde a década de 70), nota-se que com o progressivo desgaste do oneroso regime jurídico único, os serviços efetivos, concursados, perderam gradativamente seu poder decisório, delegando-se a execução, justificando-se essa transferência pela redução de custos e pela racionalidade econômica.

Dessa divergência, decorre outro aspecto diretamente relacionado com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal: a transposição de uma despesa, da rubrica "serviços de terceiros" para a rubrica "serviços de pessoal".

Faz-se necessário para um possível entendimento dessa temática a definição deste instituto: "terceirização consiste na contratação de empresas prestadoras de serviços, e atualmente emprega-se este vocábulo para designar a prática adotada por muitas empresas de contratar serviços de terceiros para as suas atividades meio"<sup>9</sup>. Assim, conclui-se que o § 1º do artigo 18 da Lei estaria equivocado no sentido de computar a modalidade contratual de terceirização como despesas com pessoal, pois a terceirização de mão-de-obra significaria a contratação de empresas prestadoras de serviços, sendo que os funcionários dessa empresa não teriam qualquer vínculo com a Administração Pública.

São reflexões que adquirem maior relevância em razão da possibilidade de se vislumbrar sérios problemas e pendências, como contratos de serviços que, concretamente, substituem servidor ou empregado público, ou ainda, como equiparar os valores de um quadro funcional defasado, reduzido e ultrapassado, aos montantes pagos pelos serviços terceirizados?

Entretanto, apesar da polêmica "transposição de rubricas", os artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser lidos com o artigo 72, que estabelece também limitações para o que remanescer sob a rubrica de serviço de terceiros.

A questão agora é outra: como medir, como calcular, quanto dos (atuais) serviços de terceiros se referem à terceirização? Aqui, há um enorme grau de subjetividade e um campo (quase) infinito para discussões entre Executivo/Legislativo, entre Governos/Tribunais de Contas. Ainda mais que não está prevista a regulamentação dessa matéria por lei ordinária ou qualquer outro ato.

O projeto original da Lei, encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional, não tocava nesse assunto, mas os parlamentares consideraram que a não-inclusão dos terceirizados no limite poderia criar uma lacuna e permitir aos governantes que, para não ultrapassar o teto de gasto com pessoal, passassem a terceirizar serviços da Administração Pública. A intenção dos parlamentares foi incluir os terceirizados, mas a redação do texto ainda permite várias interpretações. Os especialistas em finanças públicas concordam que a tendência dos Tribunais de

---

<sup>9</sup> Roberto Pessoa, Juiz do TRT/5ª Região, citando Aryon Sayão Romita. Revista Ciência Jurídica 59, set/out/94, p.303.

Contas vai ser entender que não deve haver a inclusão. Mas muitos deles, embora vejam essa inclinação, discordam da jurisprudência que deve ser criada<sup>10</sup>.

### 3.6 PENALIDADES

O descumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal enseja punições aplicáveis aos municípios e às autoridades locais. Por isso, é muito importante que o prefeito e os vereadores estejam atentos à adequada observância das normas legais mencionadas, cobrando dos funcionários responsáveis sua correta execução.

Os municípios que descumprirem o disposto na Lei, basicamente, estarão sujeitos:

- a) à suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, salvo aquelas destinadas ao custeio de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social;
- b) ao impedimento de celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes similares com a União e de obtenção de empréstimos, financiamentos, avais, subvenções em geral e garantia, direta ou indireta, da União;
- c) à suspensão da contratação de operações de crédito, e de empréstimos e financiamentos de instituições financeiras federais, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal; e
- d) à suspensão do pagamento dos créditos a título de compensação financeira, em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Já os responsáveis pelo descumprimento das normas podem sofrer as sanções previstas no Código Penal e outras, nos termos da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que tipifica os crimes relacionados à inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>10</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, em 31/12/2000, p. A-9.

#### 4 CONCLUSÃO

1. A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, chega para revolucionar a gestão pública, a começar pelos mais complexos entes da Federação, que são os Municípios. Nesse contexto, torna-se imperativa a análise da responsabilidade. Esses são os instrumentos para que o administrador cumpra o seu dever de exercitar o poder hierárquico e disciplinar. Veja-se, entretanto, que não basta instaurar as medidas. É preciso que elas sejam desenvolvidas com eficiência, por agentes públicos treinados, com condições de conduzir a apuração às necessárias conseqüências.
2. Até o momento, diante das questões aqui apresentadas, ainda não se encontrou uma forma de harmonização, baseada num entendimento juridicamente sustentável para aplicação complementar dos limites estabelecidos pela Lei, de modo que se vislumbra a possibilidade de virem a ser propostas ações diretas de inconstitucionalidade do seu artigo 20, que fixa o limite para a despesa total com pessoal, para o definitivo afastamento da insegurança jurídica que envolve o assunto.
3. Um dos aspectos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal é a questão do planejamento. Doravante, os municípios deverão se preparar para serem capazes de administrar suas finanças de forma mais planejada, de dispor de controles mais apurados sobre suas despesas e receitas, de realizar previsões e acompanhá-las.
4. Embora o projeto de lei responsabilidade fiscal enviado pelo Poder Executivo ao Congresso tenha sofrido inúmeros aperfeiçoamentos, com destaque para a “supressão” das inconstitucionalidades, a pressa do Governo na aprovação da versão do Substitutivo na Comissão Especial da Câmara não permitiu, especialmente aos Municípios, maior discussão e debate das normas que constaram dessa versão final. Gerando uma série de dúvidas e questionamentos relativos a interpretação e ao cumprimento de seus dispositivos.
5. A questão da seguridade social reveste-se de elementos mais dramáticos, pois com deterioração implacável desse sistema surge apenas, recentemente, com a Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei de Responsabilidade Fiscal - que versam sobre os fundos previdenciários dos servidores públicos - a preocupação

legislativa no sentido de viabilizar um instituto digno de uma garantia constitucional.

6. A nova Lei mantém os conceitos e princípios básicos da legislação anterior, ainda em vigor, e introduz novas regras. A principal é que "os valores referentes aos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal" e serão computadas na despesa total com pessoal. O município deverá analisar com cuidado o quanto essa exigência elevará sua despesa total com pessoal, pois o limite não mudou, mas a despesa, em muitos casos, será aumentada.
7. O equilíbrio fiscal é condição necessária, porém não suficiente para alcançar o desenvolvimento. Não podemos, de forma alguma, transformar este novo modelo e gestão fiscal em um "fim em si mesmo" e esquecermos o que são, de fato, mudanças profundas, sobretudo na educação e no bem-estar social. É inegável, no entanto, o mérito da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de colaborar, e muito, para o ajuste das contas públicas, sem o qual não haverá condições de ultrapassarmos nossas dificuldades.
8. Não se tem a pretensão de com este estudo esgotar a discussão da questão de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito municipal. Inúmeras outras análises podem ser realizadas, inúmeras outras questões podem ser levantadas. Inúmeras outras ainda não foram sequer percebidas. Este estudo visa como proposto inicialmente, suscitar debates e propiciar munção para que outros especialistas discorram sobre o tema e, em breve, se forme um consenso sobre como aplicar os limites e resolver os problemas a eles relacionados. Assim, a completa compreensão e solução dos conflitos jurídicos e operacionais decorrentes da superposição desses limites e da utilização de conceitos ainda não bem definidos, passa pela necessidade de vários estudos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. *Federação e Responsabilidade Fiscal*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

AFONSO, J. R. *Apresentação - Controle Social*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

ALVES, L. S. *Os Prefeitos e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

BITTENCOURT, S. *A Nova Lei de Responsabilidade Fiscal e Legislação Correlata Atualizada*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.

BREMAEKER, F. E. J. *Despesas Municipais com as Funções de Competência da União e dos Estados*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

BREMAEKER, F. E. J. *Propostas para Reduzir os Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Finanças Municipais*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

CASTRO, F. R. X. M. *Lei de Responsabilidade Fiscal – Abordagens Pontuais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CASTRO, D. P. *Responsabilidade Fiscal - o enfrentamento de uma cultura perversa*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

CORREA, M. S. *Tão rara que até pegou*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 23 set. 2001.

CRUSIUS, Y. *A Terceira Via: Gestão Fiscal Responsável*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

CRUZ, F.. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, C. M. C.; NOBREGA, M. R. *O Município e a LRF: perguntas e respostas*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 27 mai. 2001.

FIGUEIREDO, C. M. C.; FERREIRA, C. S. O.; TORRES, F. R. G.; BRAGA, H. A. S.; NÓBREGA, M. A. R.. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS DE SÃO PAULO. *O Manual de Orientação para Melhoria da Receita Municipal Própria*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 21 jul. 2001.

GIAMBIAGI, F. *Programação Fiscal: Sugestões para o médio prazo*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago 2001.

GIOMI, W.; AFONSO, J. R. *Regulamentação do Orçamento*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

GOULART, M. B. *Demonstração do fluxo de caixa governamental: um modelo para as prefeituras municipais*. Monografia de graduação – UFSC. Florianópolis: UFSC/CSE/CCN, 1999.

KHAIR, A. A. *LRF: Guia de Orientação para as Prefeituras*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 27 mai. 2001.

MACRUZ, J. C.; MACRUZ, J. C.; CASTRO, M. J. *Dúvidas e Soluções da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em [http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm) Acesso em: 16 set. 2001.

MENDES, M. J. *Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios*. Disponível em [http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm) Acesso em: 19 ago. 2001.

MILESKI, H. S. *Algumas questões jurídicas controvertidas da lei complementar no. 101 de 05.05.2000 - Controle da despesa total, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal*. Disponível em [http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm) Acesso em: 19 ago. 2001.

MONTORO FILHO, A. F. *Responsabilidade Fiscal pelo Social*. Disponível em [http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm) Acesso em: 23 set. 2001.

MORAES, M. V. E. *LRF: A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Públicos Municipais*. Disponível em [http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm) Acesso em: 21 jul. 2001.

MOTTA, C. P. C.; SANTANA, J. E.; FERNANDES, J. U. J.; ALVES, L. S. *Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

NASSIF, M. I. *Prefeituras cancelam restos a pagar*. Disponível em [http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm) Acesso em: 23 set. 2001.

NÓBREGA, M. A. R.; FIGUEIREDO, C. M. C. *LRF - Aspectos Gerais* Disponível em [http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm) Acesso em: 19 ago. 2001.

OLIVEIRA, R. F.. *Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: RT, 2000.

OLIVEIRA, W. *Emenda Constitucional no. 25 e a LRF - Uma Segunda Abordagem*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

OLIVEIRA, W. *LRF - Geração, Compensação e Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

OLIVEIRA, W. *Estudo: LRF e Municípios*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

PINHEIRO, V.; SILVA, D.; CARVALHO JR., H. *A Previdência Social na Lei de Responsabilidade Fiscal - principais pontos*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

PINTO, L. A. T. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

QUEIROZ, C. H. *LRF - Enfim, Uma Esperança*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

QUEIROZ, C. H. *A Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado*. Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>> Acesso em: 21 jul. 2001.

ROCHA, N. M. *Responsabilidade Fiscal X Responsabilidade Social*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 23 set. 2001.

SERRA, J. *A Constituição e o Gasto Público*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

SILVA, F. B. V. *Estudo técnico: Projeto do Governo*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

SILVA, F. B. V. *Nota técnica: Projeto da Câmara*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

SOUZA, C. *Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago. 2001.

TOLEDO JR., F. C. *O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 19 ago 2001.

TOLOSA FILHO, B. *Comentários à Nova Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Manual de Procedimento para a Aplicação da LRF*. Disponível em <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)> Acesso em: 21 jul. 2001.

VALLE, V. R. L. V.; CORREIA, A. F.; FLAMARION, E. P. *Despesa de Pessoal: A Chave da Gestão Pública Responsável*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.