



**CARTILHA**  
**LEI DE**  
**RESPONSABILIDADE**  
**FISCAL**

---

**LRF**

---

## Sobre a LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada em 2000 e é válida para a União, Estados e Municípios brasileiros. A referida Lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal. Foram ali estabelecidos três patamares no que tange às despesas com pessoal:

### Limite de Alerta

Acionado quando a despesa supera este patamar

44,1%

### Limite Prudencial

Acionado quando a despesa ultrapassa este valor

46,55%

### Limite Máximo

Acionado quando a despesa ultrapassa este valor

49%



# Requisitos para efetivação de aumento da despesa com pessoal

Segundo o art. 21 da LRF, o ato que promove aumento da despesa com pessoal deverá atender às seguintes exigências:

- Ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos 2 anos subsequentes (art. 16, inciso I), a qual será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art.16, § 2º);
- Ser instruído com declaração do ordenador da despesa informando que seu aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (art. 16, inciso II);
- Demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º);
- Ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º);
- Atender ao disposto no inciso XIII do art. 37 da CF, que veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies

remuneratórias para o efeito de pagamento de pessoal;

- Atender ao disposto no § 1º do art. 169 da CF, que exige dotação orçamentária prévia e suficiente, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas, relativamente à autorização na LDO, as empresas públicas e as sociedades de economia mista;
- Observar o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo (art. 21, inciso II, LRF).

De acordo com o art. 21 da LRF, será considerado nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não observe as condições legais supracitadas.

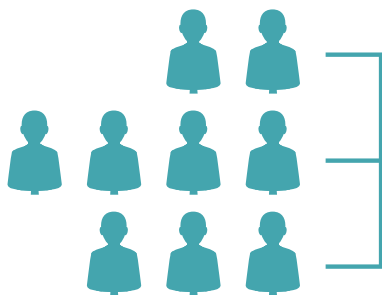
No entanto, cabe ressaltar que, conforme decisão do STF, a inobservância, por determinada lei, do disposto no § 1º do art. 169 da CF não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo. Segundo o STF, é a execução da lei que cria ou aumenta despesas com pessoal que está condicionada às restrições previstas no Texto Constitucional, e não o seu processo legislativo. Assim, a falta de previsão orçamentária é obstáculo ao cumprimento da lei no mesmo exercício, mas não no subsequente.

A ordenação de despesa de pessoal sem autorização de lei é tipificada como crime contra as finanças públicas, passível de pena de 1 (um) a 4 (quatro) anos de reclusão (art. 359-D do Código Penal Brasileiro, acrescentado pela Lei nº 10.028/2000).

De acordo com o parágrafo único do art. 21 da LRF, também será considerado nulo de pleno direito o ato que provoque

aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 (dias) do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, além de configurar crime contra as finanças públicas passível de pena de 1 (um) a 4 (quatro) anos de reclusão (art. 359-G do Código Penal, acrescentado pela Lei nº 10.028/2000). Ressalta-se que o valor nominal praticado em junho nunca seja ultrapassado nos últimos 180 dias de mandato.

Independente das vedações relativas ao período eleitoral, não se pode esquecer que todos os atos que representam realização de despesas com pessoal devem ser precedidos de estudo de impacto orçamentário-financeiro. Ou seja, ainda que a prática do ato esteja autorizada pela Lei Eleitoral e não importe em aumento de despesa em relação ao mês de junho, a Administração deve observar, sempre, se há previsão orçamentária para cobrir a obrigação durante todo o exercício e se as determinações contidas no incisos I e II do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram atendidas.



**Atenção para o impacto orçamentário em relação a despesa com pessoal.**

## Gastos com pessoal e a terceirização de mão de obra

A situação jurídica das despesas decorrentes de contratos de terceirização diante dos limites impostos aos gastos com pessoal pela LRF está regulada no § 1º do art. 18 da referida lei complementar, assim redigido: “Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Portanto, devem ser contabilizados como “outras despesas de pessoal” e, por conseguinte, computados na despesa total com pessoal os gastos com terceirização de mão de obra, destinada à substituição direta de servidores ou empregados públicos, em atividades inerentes à competência legal do Órgão ou Entidade.

Anteriormente ao advento da LRF, tais valores eram classificados como “Serviços de Terceiros”, não se inserindo, portanto, nas chamadas despesas com “Pessoal”. Nesta se incluíam, apenas, as despesas com “Pessoal Civil” e “Pessoal Militar”.

A LRF inova quando insere, de forma genérica, a mão de obra terceirizada, substitutiva de servidores, no âmbito dos gastos de pessoal, tendo como causa determinante a preocupação com o crescimento de tal prática, muito em voga no setor público.

# Controle das despesas com pessoal

Além das condições apontadas no art. 21 da LRF, deverão as despesas com pessoal observar os limites estipulados nos arts. 19 e 20 da mesma lei, anteriormente referidos.

A verificação do cumprimento de tais limites de comprometimento deverá ser efetuada ao final de cada 4 meses (art. 22, *caput*, LRF).

Se a despesa total com pessoal exceder o chamado “limite prudencial – 46,55%” – que corresponde a 95% (noventa e cinco por cento) do limite legal de 49,00%, ficam vedados aos órgãos e entidades o que segue:

- A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, que não esteja prevista em lei ou contrato de trabalho;
- A revisão, reajuste ou adequação de remuneração;
- A criação de cargo, emprego ou função;
- A alteração de estrutura de carreira que implique aumento ou despesa;
- O provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título. Ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- A contratação de hora extra, salvo em situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

## Mecanismo de correção de desvios

Prevedo a possibilidade de não atendimento dos limites das despesas com pessoal nela fixados, a LRF criou certos mecanismos para correção dos desvios relativos às mencionadas despesas.

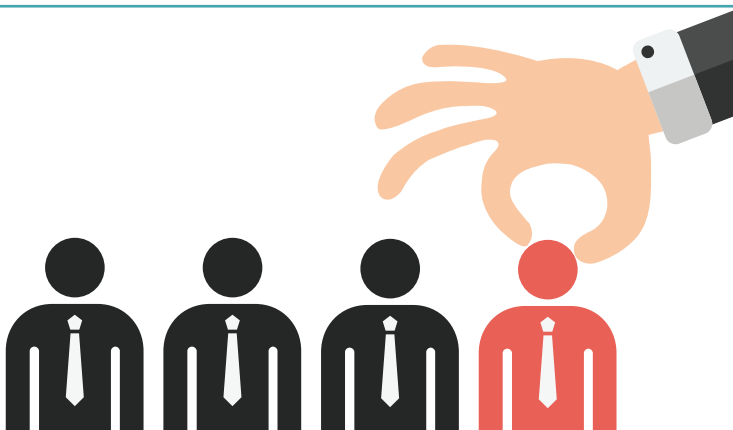
Assim, ultrapassado o limite máximo da despesa total com o pessoal no quadrimestre, deverá o administrador promover a eliminação do percentual excedente nos 2 quadrimestres seguintes (sendo de, pelo menos, 1/3 no primeiro), consoante o art.23 da LRF.

Para tanto, o *caput* do art. 23 da LRF dispõe que poderão ser adotadas, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/1988 (art. 23, *caput*, LRF), a saber:

- Redução em pelo menos 20% (vinte por cento) dos cargos em comissão e funções de confiança (art. 169, § 3º, inciso I, CF);
- Exoneração de servidores não estáveis (art. 169, § 3º, inciso II, CF);
- Exoneração de servidores estáveis, desde que o ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o Órgão ou unidade administrativa objeto de redução de pessoal (art. 169, § 4º, CF).

Ressalta-se que, nos termos do § 4º do art. 169 da CF, a exoneração de servidores estáveis por excesso de despesa





somente é admitida na hipótese de outras medidas adotadas (redução dos cargos em comissão e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis) não terem sido suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal.

O servidor estável que perder o cargo na forma do § 4º do art. 169 da Constituição fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, § 5º, CF).

O § 7º do art. 169 da CF determina que lei da União disponha “sobre normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º”.

Regulamentando o citado dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei n. 9.801, de 14.06.1999, estabelecendo as normas gerais para exoneração de servidor público estável por excesso de despesa.

De acordo com o art. 2º da referida lei, o ato que realizar essa exoneração deverá adotar um dos seguintes critérios gerais para identificação pessoal do servidor:

- Menor tempo de serviço público;
- Maior remuneração;
- Menor idade.


O critério geral eleito poderá ser combinado com o critério complementar do menor número de dependentes para fins de formação de uma listagem de classificação (art. 2º, § 3º, Lei nº 9.801/99).

Ressalta-se que o cargo (em comissão ou efetivo), objeto da redução será considerado extinto, sendo vedada a criação do cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos (art. 169, § 6º, CF).

Além das citadas providências para o controle dos gastos com pessoal, o § 1º do art. 23 da LRF permitiu que, no caso do inciso I do § 3º do art. 169 da CF, o objetivo (de redução dos gastos com pessoal) seja alcançado tanto pela extinção de cargos e funções “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”. Apreciando o pedido de liminar na ADI 2.238, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu, por unanimidade, a medida acauteladora para suspender a eficácia, até o julgamento do mérito, da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”. Essa parte final foi suspensa, porque autoriza a redução de vencimentos dos servidores públicos, algo não previsto pelo artigo 169 da Constituição.

Também pretendendo inovar, o § 2º do art. 23 da LRF facultou a redução temporária da jornada de trabalho, com a consequente “adequação dos vencimentos à nova carga horária”. O STF, apreciando o pedido de liminar da ADI 2.238, decidiu, por unanimidade, pela suspensão cautelar, até o julga-

---



mento do mérito, da íntegra do § 2º do art. 23 da LRF, porque autoriza medida não prevista pelo art. 169 da Constituição. De acordo com STF, “A competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos”.

A omissão em ordenar ou promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante de despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo configura infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, inciso IV, Lei nº 10.028/2000), punida com multa de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal (art. 5º, § 1º, Lei n. 10.028/2000).

Não alcançada a redução da despesa total com pessoal no prazo estabelecido em lei, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá (art. 23, § 3º):

- Receber transferências voluntárias;
- Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- Contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal.

Tais restrições se aplicam imediatamente, se a despesa total com pessoal exceder o limite nos primeiros quatro meses do último ano do mandato dos titulares de Poder (art. 23, § 4º, LRF).

## Despesas com a seguridade pessoal

A CF em seu art. 195, no § 5º, estabelece que: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. A referida proibição objetiva equilibrar as despesas com as receitas da seguridade social, de maneira que não se crie qualquer benefício que não tenha o respectivo financiamento. Em outras palavras, o dispositivo foi instituído para evitar *déficit* público gerado por criação de benefícios ou serviços sem fonte de receita correspondente.

Regulamentando o dispositivo constitucional transcrito, a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 24, *caput*) proíbe que seja criado, majorado ou estendido qualquer benefício ou serviço relativo a seguridade social sem a indicação da correspondente fonte de custeio. Adiciona-se que os atos que criarem ou aumentarem tais despesas deverão obedecer às exigências elencadas no art. 17 da referida legislação.

Tal proibição se aplica a benefício ou serviço do INSS na área de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares ativos e inativos, e aos pensionistas (art. 24, § 2º, LRF).



# Requisitos para efetivação

Conjugando o art. 24 da LRF com o art. 17 da mesma lei - cuja observância é determinada pelo primeiro dispositivo -, conclui-se que os atos que criarem ou aumentarem despesas com a seguridade social deverão atender às seguintes exigências:

- Demonstrar a origem dos recursos para seu custeio total (art. 24, *caput*);
- Ser instruídos com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em deva entrar em vigor a despesa e nos 2 subsequentes (art. 17, § 1º, *c/c* art. 16, inciso I), com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, § 2º);
- Ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º).

Apesar de o *caput* do art. 24 da LRF não se reportar ao art. 16 da mesma lei, mas tão somente ao art. 17, e não obstante a redação do § 1º deste último dispositivo referir-se apenas ao inciso I do mencionado art. 16, entendemos, em face do caráter geral de que se reveste este artigo, que os atos que criarem ou acarretarem aumento de despesa com seguridade social deverão atender também ao disposto em seu inciso II, devendo ser instruídos com declaração do ordenador da despesa informan-

do que o aumento dela tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, bem como compatibilidade com o PPA e com a LDO (art. 16, inciso II).

Ressalta-se que todos os requisitos constantes do art. 17 da LRF devem ser observados para a geração ou o aumento de despesas com a seguridade social tendo em vista que o *caput* do art. 24 não excluiu nenhum deles. Todavia, da compensação referida no § 2º do art. 17 será dispensado o aumento da despesa quanto decorrer de (art. 24, § 1º da LRF):

- Concessão de benefício a quem de direito, isto é, que satisfaça as condições de habilitação previstas na legislação pertinente;
- Aumento do atendimento e dos serviços prestados;
- Reajuste de valores dos benefícios ou serviços, a fim de preservar o seu valor real.

Nos casos supracitados, somente será dispensada compensação dos efeitos financeiros do ato de aumento da despesa, subsistindo, entretanto, o dever de obediência às demais exigências do art. 17 da LRF, às quais nos referimos anteriormente.

A criação, majoração ou expansão de benefício ou serviço relativo à seguridade social que não atendam ao disposto no *caput* do art. 24 e no art. 17, ambos da LRF, serão consideradas irregulares, não autorizadas e lesivas ao patrimônio público (art. 15 LRF), caracterizando-se a ordenação delas como crime contra as finanças públicas passível de pena de 1 (um) a 4 (quatro) anos de reclusão (art. 359-D do Código Penal Brasileiro, acrescentado pela Lei n. 10.028/2000).



---

## Referências

---

Ramos Filho, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro Esquemático**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.



SECRETARIA DE  
ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO



GOVERNO DO ESTADO DO  
**AMAZONAS**

---

**Amazonino Armando Mendes**  
Governador

**João Bosco Gomes Saraiva**  
Vice-Governador

**Angela Neves Bulbol de Lima**  
Secretária de Administração e Gestão

**Maria da Glória Vitório Guimarães**  
Secretária Executiva de Administração e Gestão

**Daniel Reis Armond de Melo**  
Secretário Executivo de Gestão de Patrimônio e Gastos Públicos

**Priscilla França Atala**  
Coordenadora da Escola Governar



GOVERNO DO ESTADO DO  
**AMAZONAS**

SECRETARIA DE  
**ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO**



---

[www.sead.am.gov.br](http://www.sead.am.gov.br)



**Baixe a versão digital nos sites:**

[www.sead.am.gov.br](http://www.sead.am.gov.br)

[www.escolagovernar.am.gov.br](http://www.escolagovernar.am.gov.br)