

A (IN)APLICABILIDADE DA LEI DE REPONSABILIDADE FISCAL AO PAGAMENTO DA PROGRESSÃO FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

THE (IN)APPLICABILITY OF THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW TO THE PAYMENT OF FUNCTIONAL PROGRESSION OF PUBLIC SERVANTS

Marta Helena Ferreira Alves¹
Valdivino Passos Santos²

RESUMO: O objetivo da pesquisa é analisar a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos. Para conquistar as respostas da pesquisa o trabalho foi realizado por meio da metodologia do trabalho jurídico. O método de abordagem teórica foi o dedutivo. Para análise dos dados, aplicar-se-á a técnica quali-quantitativa. O resultado obtido foi que o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu que não a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal nos casos de progressão ao servidor público, uma vez que o diploma legal em questão não proíbe a evolução na carreira do agente público. Isso porque não há qualquer proibição explícita sobre a progressão na LC 101/2000. Concluiu-se que é ilegal negar a promoção de um servidor público, desde que cumpridos todos os critérios estabelecidos por lei, mesmo ultrapassando as restrições financeiras estabelecidas pela legislação fiscal, relacionados aos custos com funcionários de órgão público, considerando que a promoção é um benefício garantido ao servidor público, proveniente de uma lei específica, sendo abrangida na situação específica descrita no item I do único parágrafo do artigo 22 da Lei Complementar 101/2000.

191

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Pagamento da Progressão Funcional. (In)Aplicabilidade.

ABSTRACT: The objective of this research is to analyze the (in)applicability of the Fiscal Responsibility Law to the payment of civil servants' career progression. In order to obtain the answers to the research, the work was carried out using the legal work methodology. The theoretical approach was deductive. The qualitative and quantitative technique will be applied to analyze the data. The result obtained was that the Superior Court of Justice established that the Fiscal Responsibility Law is not applicable to civil servants' career progression, since the legal diploma in question does not prohibit career progression for civil servants. This is because there is no explicit prohibition on career progression in LC 101/2000. It was concluded that it is illegal to deny promotion to a public servant, provided that all criteria established by law are met, even exceeding the financial restrictions established by tax legislation, related to the costs of public body employees, considering that promotion is a benefit guaranteed to the public servant, arising from a specific law, being covered in the specific situation described in item I of the sole paragraph of article 22 of Complementary Law 101/2000.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Payment of Functional Progression. (In)Applicability.

¹Graduanda do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins FCJP.

²Mestre. Professor da Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins FCJP.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo abordará a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos.

Dentro do assunto acima, o foco será estudar a lei de responsabilidade quanto a (in)aplicabilidade ao pagamento da progressão funcional, tendo em vista que um dos principais objetivos da norma é verificar o excesso de endividamento e gastos, realizados pela União, Estados e Municípios.

O legislador através da norma buscou estabelecer limites com o intuito de conter gastos com pessoal, definindo ajustes fiscais buscando corrigir e prevenir de endividamentos, mantendo um equilíbrio.

Desta forma, o principal problema que se pretende responder no decorrer do trabalho é se a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos?

Esta pesquisa se justifica no meio acadêmico pelo fato de que as despesas com pessoal consomem grande parte das receitas públicas da União, Estados e Municípios, sendo necessário uma compreensão melhor acerca do tema. No meio social, justifica-se pela necessidade da compreensão da população acerca do direito dos servidores públicos a progressão funcional, que consiste em um direito subjetivo. Com isto, observa-se a necessidade de realizar um estudo jurisprudencial, legal e doutrinário sobre o referido assunto.

O motivo que ocasionou a escolha do tema aqui abordado é intensamente relevante para a seara jurídica, tendo em vista a necessidade do estudo da aplicabilidade ou não da lei de reponsabilidade fiscal ao tema em comento.

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em verificar se há a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos.

Os objetivos específicos consistem em: i) analisar a lei de reponsabilidade fiscal; ii) estudar o “atributo” da eficácia da norma jurídica; iii) pesquisar o que é progressão funcional; iv) verificar a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos.

Para conquistar as respostas da pesquisa o trabalho foi realizado por meio da metodologia do trabalho jurídico que é focada em orientações práticas para a estruturação e

o entendimento do conjunto de métodos de organização do trabalho científico jurídico, através da análise de materiais bibliográficos e documentais, principalmente com abordagem exploratória. (BITTAR, 2016).

O método de abordagem teórica será o dedutivo porque consiste na interpretação do saber a partir de princípios universais adaptados a situações específicas, dessa forma, será feita uma análise a partir de teorias e conceitos abrangentes sobre a utilização de uma regra, com o objetivo de avaliar se há efetividade ou ineficácia em sua aplicação. (BITTAR, 2016).

Para análise dos dados, aplicar-se-á a técnica quali-quantitativa, na qual o entendimento das informações é realizado de maneira abrangente e conectada a diferentes aspectos, dando importância aos contextos diversificados. (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017).

A presente pesquisa será dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo tem por finalidade o estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal frente a obrigações salariais dos servidores públicos, bem como as regras para controlar despesa com pessoal; no segundo capítulo é feita uma abordagem acerca da compreensão da progressão funcional dos servidores públicos.

O capítulo III será abordado o atributo da eficácia da norma jurídica; e no capítulo IV é feito estudo sobre a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL FRENTE A OBRIGAÇÕES SALARIAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A Legislação de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei complementar nº 101/2000) define um conjunto de regras para o gerenciamento financeiro do setor público, com o objetivo de garantir a responsabilidade na administração fiscal, por meio de medidas para prevenir possíveis problemas e corrigir irregularidades que possam comprometer a estabilidade das finanças públicas. Baseia-se nos princípios do planejamento, controle de despesas, transparência e prestação de contas. (BELTRAME, 2004).

Tornou-se essencial a criação da mencionada lei devido à situação predominante na gestão pública do Brasil, que enfrentava um déficit fiscal generalizado e desorganização na administração das receitas e despesas básicas, além da falta de informações confiáveis sobre o orçamento e as finanças dos governos. (NEVES, 2010)

É importante salientar que houve um atraso na criação de uma lei complementar sobre esse assunto, mesmo com o Fundo Monetário Internacional indicando desde a década de 90 a necessidade de países em dificuldades financeiras se ajustarem através de uma lei de responsabilidade fiscal. Essa demora, sem dúvida, contribuiu para a situação problemática que se formou. (TCE-PE, 2004).

No dia 04 de maio de 2000, houve a oficialização pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O governo foi instigado a sancioná-la devido à urgência de envolver estados e municípios de grande porte no plano de reestruturação econômica acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998. (GOBETTI; SCHETTINI, 2010)

Diante de toda essa situação, a lei é criada para adicionar ao que está estabelecido na Constituição Federal de 1988 por meio de uma Lei Complementar. O artigo inicial da LRF, além de estipular regras de finanças públicas que visam fortalecer a responsabilidade fiscal, também buscam definir o significado de "responsabilidade na gestão fiscal", estabelecendo os seguintes princípios:

Ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (NASCIMENTO; DEBUS 2002, p. 10)

No mesmo sentido, explica Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2004, p. 4) que a Lei de Responsabilidade Fiscal é baseada nos seguintes princípios:

Prevenção de déficits imoderados e reiterados através do equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca a disposição do governo;

Limitação da dívida pública a nível prudente, compatível com receita e patrimônio público, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos;

Preservação do patrimônio público em nível adequado para propiciar margem de segurança para absorção de efeitos de eventos imprevistos;

Adoção de política tributária previsível e estável; e

Transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva.

Com o intuito principal de garantir a estabilidade das contas públicas por meio de uma administração fiscal criteriosa, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca promover uma transformação estrutural no sistema fiscal através de uma correção contínua, introduzindo “princípios de responsabilidade e transparência e a abrangência e diversificada” (TCE-PE, 2004, p. 4), seja em termos de conteúdo - por meio da unificação e consolidação de várias normas para a organização e estabilidade das finanças públicas - seja em termos espaciais -

devido à sua aplicação em todos os poderes e níveis de governo, assim como sua natureza intertemporal ao abranger diversos exercícios. (TCE-PE, 2004).

Dentro do rol de diretrizes e bases determinadas encontram-se as restrições de despesas com funcionários, de dívida pública, a definição de objetivos fiscais, os dispositivos de compensação para despesas permanentes e o mecanismo de controle das finanças no término do mandato. (NEVES, 2010)

É importante destacar que esta não foi a inicial legislação concebida com o intuito de coibir a má administração dos fundos públicos e a instabilidade macroeconômica. Contudo, foi a pioneira a englobar os três níveis governamentais e os três poderes, priorizando o planejamento como meio de evitar contratemplos, corrigir desvios, manter o equilíbrio fiscal e promover a transparência. (BELTRAME, 2004).

Curial destacar, o 31^a do artigo 1^a da Lei de Responsabilidade Fiscal que a responsabilidade na administração financeira implica:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, não paginado, 2000).

É possível notar que a base da Lei de Responsabilidade Fiscal reside no planejamento, que define as diretrizes, metas e objetivos da administração fiscal, incluindo limites e condições para o controle das receitas e despesas, com foco especial nas despesas com pessoal. (NEVES, 2010)

O gerenciamento é fundamental dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo auxiliado pela implementação de novos relatórios para monitorar a gestão financeira, além das penalidades previstas, como a suspensão de repasses voluntários, garantias e contratação de empréstimos, inclusive por Antecipação de Receita. (TCE-PE, 2004).

A transparência das ações do governo é realizada conforme as novas diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com a contribuição da população na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do orçamento, auxiliando a orientar essas ações para atender aos interesses de todos.

Os principais meios para garantir transparência na gestão fiscal conforme artigo 48 *caput* da LRF, são os que devem ser amplamente divulgados, inclusive em plataformas online de acesso público, como “os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias” (Brasil,

2000); os relatórios de prestação de contas e pareceres correspondentes; o “Resumo da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; além das versões simplificadas destes documentos”. (BRASIL, 2000).

Segundo Beltrame (2004, p. 62-63), a legislação fiscal estabelece mecanismos para alcançar a estabilidade financeira do governo, impondo certas restrições, tais como:

Limitação de empenho: restringe o empenhamento de novas despesas em razão do comportamento da receita, quando houver a possibilidade de comprometer as metas fiscais, segundo critérios fixados pela LDO (art. 9º).

Limites de despesa com pessoal: na esfera municipal, o Poder Legislativo pode gastar até 6% e o Poder Executivo até 54%, sendo este percentual aplicado sobre a RCL (Receita Corrente Líquida) Consolidada Móvel do Município.

Limites serviço de terceiros: o gasto com a contratação de eventuais prestadores de serviços, pessoa física ou jurídica, não poderá, até 2003, ultrapassar, em percentual da RCL, a despesa do ano de 1999 (art. 72).

Limite da dívida pública: o montante da dívida consolidada (montante total das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses) dos Municípios não poderá ser superior a 120% da RCL (inciso II, do art. 3, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal).

Limite das operações de crédito: toda operação de crédito, inclusive por antecipação da receita, fica proibida caso a dívida consolidada ultrapasse os limites legais.

Limite para restos a pagar: é vedado, nos dois últimos quadrimestres de mandato, contrair obrigações de despesa que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa (art. 42). (grifos do autor).

Nota-se, que o objetivo central quanto as limitações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal têm o propósito de orientar a administração pública de forma cuidadosa e eficaz.

Busca estabelecer o diploma legal em questão bases para a criação de uma nova maneira de administrar os recursos públicos, fomentando a participação cidadã no monitoramento do uso dos recursos e na análise dos seus impactos.

2.1 REGRAS PARA CONTROLAR DESPESA COM PESSOAL CONTIDAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os gastos com funcionários são uma das principais questões que geram preocupações na administração pública no Brasil. Esses gastos são obrigatórios, tendem a crescer a longo prazo e são protegidos pela Constituição Federal de 1988 com a garantia de estabilidade nos salários e subsídios dos servidores públicos. (artigo 37, XV); por outro lado, os funcionários públicos concursados geralmente possuem garantia de estabilidade no cargo (artigo 41) ou pela vitaliciedade (art. 95, I e art. 128, § 5º, I, a), por último, a sugestão de gastos com

funcionários que o governo apresenta todo ano no projeto de lei orçamentária não pode ser modificada ou cancelada durante o processo legislativo. (artigo 166, § 3º, II, a).

É importante explicar o artigo 169 da Constituição Federal de 1988. Esse é o trecho que estabelece a importância de limitar, desde o planejamento orçamentário, os gastos com pessoal. A regulamentação desse assunto foi inicialmente abordada na LC n. 82, de 25 de março de 1995, que posteriormente foi substituída pela LC n. 96, de 31 de março de 1999. Esta, por sua vez, foi revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, datada de 04 de maio de 2000.

No que se refere ao gerenciamento dos gastos com funcionários, as diretrizes da LRF estão embasadas no artigo 169 da Constituição do Brasil de 1988. Esse gasto é um dos mais significativos no âmbito da administração pública e sua restrição é um dos princípios essenciais de cuidado e de eficácia na administração dos recursos públicos.

Dessa forma, é imperativo respeitar a orientação que estabelece que a responsabilidade fiscal implica em uma atuação planejada e clara, na qual são evitados riscos e corrigidos desvios que possam impactar o equilíbrio das contas públicas, através da obediência a limites e condições em relação à contratação de despesas com funcionários (artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Para controlar os gastos com funcionários, a LRF lista uma série de ações que resultam em nulidade automática, de acordo com o artigo 21, de acordo com modificações feitas pela LC n. 173, de 27.05.2020.

Com relação a isso, os casos de invalidade podem ser classificados em três categorias distintas. O primeiro refere-se à conformidade com exigências constitucionais e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal para a realização de gastos com pessoal. É o que se encontra estabelecido no artigo 21, inciso I, da LRF.

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;
- b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

A criação de gastos governamentais envolve diferentes fases de organização e abertura, que precisam ser baseadas nos planos plurianuais, nas normas que regulam as despesas e previsões de gastos nas leis de financiamento anuais, para que os gastos e as consequências econômicas sejam claramente mostrados.

Conforme estabelecido no artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas como não autorizadas, irregulares e prejudiciais ao patrimônio público todas as despesas realizadas ou obrigações assumidas que não estejam de acordo com o que é disposto nos artigos 16 e 17, necessitando da avaliação do impacto no orçamento e nas finanças, além da confirmação de que o aumento de gastos está de acordo com as normas orçamentárias.

Segundo o artigo 21 da LRF, há um segundo conjunto de circunstâncias que resultam em invalidações. Esse grupo está relacionado com a preocupação sobre como a troca de gestores pode afetar as finanças públicas. Especialmente quando se trata de gastos com funcionários. Levando em consideração que trocas de administração são circunstâncias que, no Brasil, implicam em riscos financeiros, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi modificada para aumentar as restrições no final do mandato. Portanto, é completamente inválido.

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

Por fim, há o terceiro conjunto de anulações. Isso não diz respeito somente à influência da passagem de responsabilidades entre colegas; ou seja, no âmbito do mesmo órgão ou de uma instituição autônoma. Neste caso, a questão que preocupa é quando os líderes de poder e entidades autônomas aprovam, mesmo que legalmente, um aumento nas despesas com funcionários que se estende até a gestão do próximo líder do poder executivo. Portanto, isso é considerado nulo de acordo com a lei (artigo 21 da LRF).

3 COMPREENSÃO DA PROGRESSÃO FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Pode ser compreendido como agente público todo indivíduo que mantém vínculo com uma entidade governamental, desempenhando oficialmente uma função administrativa em cargos ou empregos de nível federal, estadual ou municipal, de natureza pública (MEDAUAR, 2018). É critério essencial que o funcionário ou servidor público possua um contrato de trabalho com o Estado e cujo salário é proveniente da arrecadação de impostos públicos. De uma maneira ampla, agente público é toda pessoa que possui relação trabalhista com instituições públicas e entidades governamentais. (BRASIL, 1990).

Os agentes públicos civis da União e de suas autarquias seguem as instruções estabelecidas pela Lei Federal 8.112/1990, assim como as normas locais para os estados e

municípios que também regulamentam o serviço público nesses âmbitos. Através destas normativas que determinam os requisitos fundamentais para ingressar na carreira pública, que ocorre por meio de concursos públicos realizados conforme a demanda de contratação. (BRASIL, 1990).

O setor público é o local onde o Estado atua, seguindo a premissa do bem-estar coletivo, no qual o serviço público se torna uma obrigação para suprir as necessidades essenciais da população. É a função principal dos servidores públicos, que dedicam a maior parte do tempo realizando atividades para o benefício da sociedade. (BRASIL, 1990).

De acordo com Aranha (2019), os municípios têm a responsabilidade de oferecer serviços especializados como educação fundamental e atendimento médico básico. Esses serviços demandam um nível de habilidade estatal mais alto, que envolve funcionários mais qualificados, resultando em alta rotatividade nos cargos municipais ou escassez de servidores em algumas áreas. Possíveis erros na gestão municipal podem surgir devido à falta de eficácia na administração, onde a eficácia significa não apenas economizar, mas também buscar aperfeiçoamento e qualidade de vida para a comunidade com os recursos disponíveis.

Dispõe a Lei nº 8.112/1990, estar presente regularmente, manter um bom comportamento, ser proativo, ser produtivo e agir de forma responsável são requisitos essenciais para promoção na carreira dos funcionários. Os agentes públicos, aprovados em concurso, possuem um sistema de progressão na carreira que possibilita avanços profissionais e ascensão, resultando em aumentos salariais proporcionais

199

Na administração pública, a análise de performance visa aprimorar a eficiência do conjunto organizacional e necessita de dados qualitativos e quantitativos relacionados ao desempenho dos colaboradores e à interação com a equipe de trabalho. (REYNAUD e TODESCAT, 2017).

Segundo Almeida (2010), é importante que um plano de desenvolvimento profissional incentive os colaboradores a se aprimorarem constantemente, o que contribui para reduzir os riscos, diminuir a rotatividade, manter a motivação dos funcionários, aumentar a produtividade, aprimorar a qualidade dos serviços prestados e gerar maior rentabilidade para a empresa.

No setor público, a avaliação de performance é requerida por legislação em termos legais, com o propósito de avaliar o progresso do funcionário por meio da pontuação para

possíveis aumentos salariais. Com esse mecanismo de organização e progresso do setor, torna-se viável avaliar o empenho de cada colaborador em aprimorar seu desempenho no cargo atual e se preparar para assumir atribuições mais desafiadoras e complexas adiante. (LOTTA, 2002).

Ao obter a aprovação em um concurso público e garantir a estabilidade no emprego, abre-se caminho para o crescimento profissional e a prestação de serviços de qualidade, preservando assim as condições fundamentais para a sobrevivência. (BRASIL, 1990). Segundo o texto constitucional de 1988, o serviço público é dividido em três esferas: Federal, Estadual e Municipal. Cada uma delas segue os princípios estabelecidos na Constituição, podendo ainda se organizar e adotar leis e normas que considerem mais adequadas às suas necessidades. (BRASIL, 1988).

Nas instituições governamentais, é realizado periodicamente o procedimento de avaliação de performance que analisa o funcionário com base em suas atribuições, visando promover seu progresso e evolução profissional. Consiste em uma avaliação organizada do desempenho de cada indivíduo, baseada nas tarefas que realiza, nos objetivos e resultados a serem atingidos, e em seu potencial de crescimento. Por meio da análise de performance é possível identificar questões de gestão de equipe, adaptação do funcionário à instituição ou ao cargo, subutilização de talentos acima do exigido para a função, e falta de engajamento. (CHIAVENATO, 2014).

200

Um dos principais propósitos da avaliação de performance no funcionalismo público é coletar dados sobre a eficácia do trabalho realizado pelo servidor, com base nos resultados obtidos em anos anteriores, a fim de auxiliar de forma única o órgão público com avaliações futuras. (BRASIL, 2006).

No âmbito do serviço público, é estabelecido um esquema de progressão profissional, que consiste em diretrizes e regulamentos referentes aos vencimentos e avanços do funcionário no órgão. Nesse sistema, o foco está na avaliação do desempenho dos servidores, através da análise de suas atividades, juntamente com a avaliação de progressão, que se refere à mudança de nível do servidor no serviço público. Portanto, é necessário que o servidor passe pela avaliação de desempenho para poder avançar na sua trajetória profissional. (CHIAVENATO, 1998).

A progressão de carreira consiste na mudança do servidor público de uma classe para a classe seguinte, dentro da mesma categoria ocupacional. Quando ocorrer a transição no

mesmo grupo de cargos, é conhecida como Progressão Horizontal. Já quando envolver a mudança para um grupo de cargos diferentes, é chamada de Progressão Vertical. (BRASIL, 2018).

A evolução por treinamento é caracterizada pela elevação do nível de capacitação de um funcionário após a obtenção de certificação em um Programa de Treinamento. Esse processo visa aprimorar o conhecimento, as habilidades e o comportamento dos funcionários de maneira ampla, resultando em uma maior capacidade de gerenciar suas próprias atividades no ambiente de trabalho em que atuam. (BRASIL, 2018).

Nesse viés, o agente público progride em sua trajetória profissional por meio de dois fatores essenciais: o primeiro consiste na experiência no trabalho e o segundo no reconhecimento por seu desempenho. É por isso que a avaliação de progressão é realizada, visando apoiar essas transições na carreira do funcionário e incentivando a se esforçar constantemente para realizar suas tarefas e assumir suas responsabilidades da forma mais eficaz.

4 O ATRIBUTO DA EFICÁCIA DA NORMA JURÍDICA

As normas para que possam alcançar seus objetivos, é primordial que sigam determinados padrões que garantam sua legitimidade e eficácia perante a sociedade. Nesse contexto, as normas não surgem por acaso, mas são elaboradas com o fundamento de atingir determinados objetivos sociais. Isto ocorre porque o Direito, como um mecanismo de integração social, é visto como uma ferramenta eficaz para solucionar questões de convivência e de estruturação da sociedade.

Desta maneira, pode-se dizer que a eficácia de uma norma jurídica está diretamente relacionada à sua capacidade de produzir os resultados sociais desejados. Para que essa eficácia seja alcançada, é fundamental que a norma seja cumprida pela sociedade. Portanto, a eficácia da norma pressupõe sua efetividade.

Com o intuito de fomentar a harmonia na sociedade, ações são necessárias, pois segundo Nader (2020, p. 83):

O Direito Positivo deve ser prático, ou seja, revelar-se mediante normas orientadoras das condutas interindividuais. Não é suficiente, para se alcançar o equilíbrio na sociedade, que os homens estejam dispostos à prática da justiça; é necessário que se lhes indique a fórmula de justiça que satisfaça a sociedade em determinado momento histórico. A norma jurídica exerce justamente esse papel de ser o instrumento de definição da conduta exigida pelo Estado. Ela esclarece ao agente como e quando agir. O Direito Positivo, em todos os sistemas, compõe-se de normas jurídicas, que são padrões de conduta ou de organização social impostos

pelo Estado, para que seja possível a convivência dos homens em sociedade. São fórmulas de agir, determinações que fixam as pautas do comportamento interindividual. Pelas regras jurídicas o Estado dispõe também quanto à sua própria organização. Em síntese, norma jurídica é a conduta exigida ou o modelo imposto de organização social.

Portanto, é necessário cumprir certas condições legais para que uma regra seja incorporada no sistema jurídico brasileiro, ou seja, toda regra deve ser válida, eficaz, efetiva e ter legitimidade, a fim de fazer parte do sistema jurídico (GONÇALVES, 2021). Nader (2020, p. 94) aborda de maneira clara e concisa a importância da vigência, validade, eficácia e legitimidade da lei:

Vigência. Para que a norma disciplinadora do convívio social ingresse no mundo jurídico e nele produza efeitos, indispensável é que apresente validade formal, isto é, que possua vigência. Esta significa que a norma social preenche os requisitos técnico-formais e imperativamente se impõe aos destinatários.

Efetividade. Este atributo consiste no fato de a norma jurídica ser observada tanto por seus destinatários quanto pelos aplicadores do Direito. No dizer de Luís Roberto Barroso, a efetividade “... simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”. É intuitivo que as normas são feitas para serem cumpridas, pois desempenham o papel de meio para a consecução de fins que a sociedade colima. As normas devem alcançar a máxima efetividade; todavia, em razão de fatores diversos, isto não ocorre, daí podermos falar em níveis de efetividade.

Eficácia. As normas jurídicas não são geradas por acaso, mas visando a alcançar certos resultados sociais. Como processo de adaptação social que é, o Direito se apresenta como fórmula capaz de resolver problemas de convivência e de organização da sociedade. O atributo eficácia significa que a norma jurídica produz, realmente, os efeitos sociais planejados. Para que a eficácia se manifeste, indispensável é que seja observada socialmente. Eficácia pressupõe, destarte, efetividade. A lei que institui um programa nacional de combate a determinado mal e que, posta em execução, não resolve o problema, mostrando-se impotente para o fim a que se destinava, carece de eficácia.

Legitimidade. Inúmeros são os questionamentos envolvendo o atributo legitimidade. O seu estudo mais aprofundado se localiza na esfera da Filosofia do Direito. Para um positivista, na abordagem da norma é suficiente o exame de seus aspectos extrínsecos – vigência. A pesquisa afeta ao sistema de legitimidade seria algo estranho à instância jurídica. Para as correntes espiritualistas, além de atender aos pressupostos técnico-formais, as normas necessitam de legitimidade. Via de regra, o ponto de referência na pesquisa da legitimidade é o exame da fonte de onde emana a norma. Se aquela é legítima esta também o será. Fonte legítima seria a constituída pelos representantes escolhidos pelo povo ou então por este próprio, no exercício da chamada democracia direta. (grifos do autor)

Diante disso, a legitimidade da norma está associada à sua inclusão no conjunto de leis vigentes, ou seja, deve fazer parte do ordenamento jurídico em vigor. Sua legitimidade se refere à sua eficácia, ou seja, o seu alcance temporal, delimitando assim o período em que é válida. A propósito, Gonçalves (2021, p. 21) explica quanto ao processo de fabricação da norma:

Terminando o processo de sua produção a norma já é válida. A vigência se inicia com a publicação e se estende até sua revogação, ou até o prazo estabelecido para sua validade. A vigência, portanto, é uma qualidade temporal da norma: o prazo com que se delimita o seu período de validade. Em sentido estrito, vigência designa a existência específica da norma em determinada época, podendo ser invocada para produzir, concretamente, efeitos, ou seja, para que tenha eficácia.

Dentro desse contexto, a principal diretriz é que a efetividade da regra, “pode ser evidenciada na modalidade observância por parte dos jurisdicionados ou aplicação pelas autoridades competentes, não opera efeitos concernentes à validade, exceto na hipótese dela ser duradouramente ineficaz”. (MELO, 2014, p. 112).

De fato, a esfera de aplicabilidade das leis é a obrigação, ou seja, as leis devem ser acatadas pelos indivíduos, enquanto a eficácia é considerada como um aspecto secundário, relacionado à sua execução e cumprimento. (EBAID, 2013).

Não é obrigatório que a norma jurídica seja eficaz para ser válida. No entanto, é necessário que tenha pelo menos um nível mínimo de eficácia para ser considerada válida, pois uma norma jurídica válida pode perder sua validade ao longo do tempo devido ao desuso. No entanto, a validade não depende necessariamente da eficácia, sendo atribuída apenas à norma fundamental. (MATOS, 2011).

Ao criar uma norma, espera-se que seja cumprida, aceita pela sociedade, e com o intuito de resolver conflitos que surgem nas relações sociais. Entretanto, em alguns casos, as normas podem não ser eficazes naturalmente, principalmente devido ao modo como são aceitas pela comunidade ou sociedade em questão, conforme explica Reale:

A eficácia se refere, pois, à aplicação ou execução da norma jurídica, ou por outras palavras, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana. A sociedade deve viver o Direito e como tal reconhece-lo. Reconhecido o Direito, é ele incorporado à maneira de ser e de agir da coletividade. Tal reconhecimento, feito ao nível dos fatos, pode ser o resultado de uma adesão racional deliberada dos obrigados, ou manifestar –se através do Maurice Hauriou sagazmente denomina “ assentimento costumeiro” que não raro resulta de atos de adesão aos modelos normativos em virtude de mera intuição de sua conveniência ou oportunidade. O certo é, porém, que não há norma jurídica sem o mínimo de eficácia, de execução ou aplicação no seio do grupo. (REALE, 2002, p. 104).

Assim, dentro do ordenamento jurídico podem coexistir regras que geram consequências, e outras que possuem apenas legitimidade formal, por não refletirem os costumes e princípios da sociedade, sendo obedecidas de maneira obrigatória pelos integrantes da comunidade.

E essa análise quanto a eficácia da norma, se estão cumprindo com sua função social, pode ser feita por meio da observação do comportamento dos membros da sociedade. Alerta Matos (2011), que pode acontecer que os políticos aprovem leis que vão contra a moral

coletiva, causando indignação na população, leis que entram em contradição com a cultura de um povo e que não estão de acordo com seus costumes. Mesmo assim, essas leis ainda estão em vigor.

De acordo com Kelsen, a norma deve ser efetiva em certo grau para ser considerada válida, devendo ser aplicada e respeitada. O reconhecimento e respeito pela sociedade são essenciais para que a norma produza os seus efeitos e alcance o seu objetivo definido no seu corpo normativo. (MELO, 2014)

Juntamente com a validade e eficácia, toda norma deve ter fundamento, ou seja, a busca por finalidade que vise a valores ou fins essenciais ao homem e à coletividade.

Com base no exposto, é possível inferir que a eficácia da regra vai além do que foi mencionado sobre sua aplicação, ou a exigência de cumprimento formal das leis, a efetividade está relacionada aos comportamentos sociais que estão de acordo com as normas, enquanto sua base se refere aos princípios que legitimam a experiência jurídica em uma comunidade.

5 A (IN)APLICABILIDADE DA LEI DE REPONSABILIDADE FISCAL AO PAGAMENTO DA PROGRESSÃO FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

204

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que as despesas com funcionários sejam monitoradas quadrimestral (artigo 22). Conforme as normas estabelecidas, os dados são fornecidos por meio dos relatórios de gerenciamento fiscal assinados pelos responsáveis e pelas autoridades responsáveis pela gestão financeira e pelo controle interno (artigo, 55, § 2^a), devem incluir, além de outros detalhes, os valores gastos com pessoal (artigo 55, I, a).

Após a divulgação dos relatórios, cabe aos tribunais de contas a verificação dos cálculos apresentados pelos Poderes e entidades autônomas. (artigo, 59, § 2^a). Neste momento, é importante destacar que a finalidade do controle externo não é de natureza punitiva ou sancionadora. Tem como objetivo verificar a autenticidade e a integridade dos dados fornecidos pelos órgãos responsáveis pela gestão do orçamento. De qualquer forma, com o intuito de acompanhar, a LRF criou um processo escalonado, com a previsão de três cenários: 1) aviso; 2) ultrapassagem dos limites e 3) aproximação da infração dos limites.

Quando os gastos totais com funcionários alcançarem 90% da receita líquida atual, os tribunais de contas devem emitir avisos aos poderes e órgãos autônomos, conforme estabelecido no artigo 59, parágrafo 1^o da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A outra circunstância se dá quando o limite de gastos com funcionários é ultrapassado de forma integral. Diante disso, a autoridade ou entidade autônoma responsável pela infração terá um prazo de dois quadrimestres para diminuir os custos a fim de que o valor retorne a um percentual adequado ao limite estabelecido, conforme previsto no art. 23, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. É importante destacar,

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

São diversas medidas limitadoras que requerem a atenção dos intérpretes. A terceira ocorrência acontece quando os gastos com funcionários seguem aumentando e atingem o limite de 95% (noventa e cinco por cento) da receita líquida corrente, conhecido como padrão prudencial.

Após a confirmação da suspeita pelo órgão fiscalizador, o poder ou entidade autônoma definida na Constituição precisará implementar ações para controlar os gastos, tais como proibir: 1) aumento salarial (exceto por ordem judicial ou obrigação legal ou contratual); 2) estabelecimento de novas vagas, postos de trabalho e atribuições; 3) mudança na progressão de carreira acarretando aumento de gastos; 4) ocupação de cargo público ou contratação de funcionários, exceto por reposição de pessoal por aposentadoria ou óbito; 5) realização de horas extras. (artigo, 22)

205

No mês de fevereiro de 2022, o STJ, por meio da Primeira Seção, ao analisar o Recurso Especial n. 1.878.849-TO, ratificou a interpretação de que as progressões funcionais estabelecidas em legislação não acarretam aumento de despesas de pessoal vedado pela LRF. Portanto, mesmo que a instituição tenha excedido o limite de forma prudente, o funcionário público, desde que tenha atendido a todos os critérios, possui o direito subjetivo de progredir em sua trajetória profissional.

Entendeu o STJ que o diploma legal em questão não proíbe a evolução na carreira do servidor público que cumprir os requisitos necessários para tal, mesmo que os limites orçamentários estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal do ente público sejam ultrapassados. Quando ocorre evidente exagero, seja de forma geral ou específica, as ações permitidas aos diferentes níveis de governo estão claramente definidas.

Dessa forma, existem diretrizes normativas claras e específicas que regulam os mecanismos para controlar os gastos com pessoal, que são explícitos e não há previsão legal

que proíba a progressão funcional, a qual é um direito garantido ao servidor público desde que cumpra integralmente os requisitos legais estabelecidos.

O acréscimo salarial em pauta não deve ser equiparado à concessão de benefício, elevação, correção ou ajuste de salário de qualquer natureza, “uma vez que o incremento no vencimento decorrente da progressão funcional horizontal ou vertical - aqui dito vencimento em sentido amplo englobando todas as rubricas remuneratórias” (BRASIL, 2022, não paginado).

A progressão na carreira do servidor é um processo natural e não traz novidades ao sistema jurídico, uma vez que foi estabelecida por legislação anterior, destinado exclusivamente aos funcionários do setor público que atendam aos critérios necessários para que seja concretizado e incluído em seu conjunto de direitos legais, desde que estejam presentes as circunstâncias específicas estabelecidas na legislação.

Conceder benefício, incremento, atualização ou ajustar a remuneração de qualquer forma representa um aumento efetivo nos salários de maneira abrangente, sem restrições à classe dos funcionários públicos, sem discriminação, e é resultado de uma legislação específica para esse fim. Assim, a restrição prevista no artigo 22, parágrafo I, da Lei Complementar 101/2002 é aplicável a este caso específico.

A propósito, o inciso I, do parágrafo único, do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que os órgãos que tenham ultrapassado o limite de gastos com pessoal concedam qualquer tipo de benefício, aumento, reajuste ou adequação de salário. No entanto, ressalta que os direitos provenientes de decisão judicial ou de obrigação legal ou contratual estão garantidos, como é o caso da progressão na carreira.

A decisão tomada pelo órgão superior que autoriza a promoção dos servidores é direta, não necessitando de aprovação ou intervenção de outro órgão. Além disso, a ação terá impacto de forma instantânea, sem precisar de confirmação ou aprovação da Secretaria de Administração. Refere-se, ainda, a uma ação obrigatória na qual não existe margem para decisões pessoais da Administração Pública em relação à sua concessão, desde que estejam presentes todos os requisitos legais necessários para a progressão.

Vincular a evolução de carreira do funcionário público a circunstâncias que não estão de acordo com as regras estabelecidas por lei pode resultar na transformação do seu direito subjetivo em uma decisão discricionária da Administração, violando aos princípios

fundamentais da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade e moralidade. (BRASIL, 2022).

O STJ estabeleceu-se a ideia de que os limites estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para gastos com funcionários públicos não devem ser usados como desculpa para descumprir os direitos individuais dos servidores, como é o caso de receber benefícios garantidos por lei.

A Constituição de 1988 listou, em ordem de importância, as medidas a serem tomadas pelo gestor em caso de o orçamento do órgão público exceder os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a diminuição de postos de trabalho em cargos de confiança, a demissão de funcionários não permanentes e a retirada de funcionários efetivos (art. 169, § 3º, da CF/1988).

Segundo o Superior Tribunal de Justiça “não se mostra razoável a suspensão de benefícios de servidores públicos estáveis sem a prévia adoção de medidas de contenção de despesas, como a diminuição de funcionários comissionados ou de funções comissionadas pela Administração” (BRASIL, 2022, não paginado).

inaceitável que o Governo utilize a justificativa de crise financeira e o desrespeito aos limites estabelecidos para gastos com servidores públicos, de acordo com as leis vigentes, como desculpa para não cumprir suas obrigações e desrespeitar os direitos dos funcionários públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O progresso desta pesquisa permitiu uma análise mais aprofundada do assunto “a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos”.

Para conduzir as pesquisas, foi essencial analisar o seguinte problema: se a (in)aplicabilidade da lei de reponsabilidade fiscal ao pagamento da progressão funcional dos servidores públicos?

De acordo com a análise dos capítulos, chegou-se à conclusão que os gastos com pessoal são um dos temas mais importantes na esfera da gestão pública no Brasil. Legalmente, são considerados despesas obrigatórias, de longo prazo, com tendência a crescer de forma constante, e são fortemente protegidos por normas constitucionais. Normas que garante a manutenção da remuneração dos servidores públicos, a que protege a permanência

ou a vitaliciedade em funções efetivas e a que impede a diminuição, por meio de emenda parlamentar, da previsão de gastos com pessoal no projeto de lei orçamentária encaminhado ao poder legislativo.

A importância desse aspecto é ressaltada ainda mais pela minuciosidade com que a Constituição do Brasil de 1988 e as leis complementares (como a Lei de Responsabilidade Fiscal) abordam esse assunto e pela forma como suas diretrizes são analisadas pelos tribunais.

Contudo, todas essas garantias podem resultar em um aumento dos gastos com ativos e inativos, aposentados e beneficiários de pensão, levando assim a um desequilíbrio nas contas e ameaçando a estabilidade financeira do órgão responsável pelo pagamento. Portanto, torna-se essencial estabelecer normas que tenham como objetivo restringir os gastos com funcionários, seja por meio da Constituição ou através de legislações e regulamentos infralegais.

Com intuito semelhante, o texto abordou minuciosamente o cenário jurídico e jurisprudencial em relação ao controle dos gastos com funcionários, considerando as recentes mudanças na Constituição (com destaque para a EC nº 109/2021) e alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 164/2018, a LC nº 173/2020, e a LC nº 178/2021), assim como decisão importante do Superior Tribunal de Justiça (Tese Repetitiva nº 1075, estabelecida com base no Recurso Especial nº 1.878.849-TO, decidido em fevereiro de 2022).

O Superior Tribunal de Justiça estabeleceu que não a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal nos casos de progressão ao servidor público, uma vez que o diploma legal em questão não proíbe a evolução na carreira do agente público.

Frente à clara previsão legal sobre a evolução na carreira e uma vez provado de forma clara o cumprimento dos critérios necessários para sua conquista, fica evidente o direito legítimo do servidor público. Portanto, é necessário garantir a progressão na carreira tanto na horizontal quanto na vertical, mesmo que o ente federativo tenha ultrapassado o limite orçamentário estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal. Isso porque não há qualquer proibição explícita sobre a progressão na LC 101/2000.

É ilegal negar a promoção de um servidor público, desde que cumpridos todos os critérios estabelecidos por lei, mesmo ultrapassando as restrições financeiras estabelecidas pela legislação fiscal, relacionados aos custos com funcionários de órgão público, considerando que a promoção é um benefício garantido ao servidor público, proveniente de

uma lei específica, sendo abrangida na situação específica descrita no item I do único parágrafo do artigo 22 da Lei Complementar 101/2000.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Ana Luiza Melo. **Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria**. Brasília: Enap, 2019.

BELTRAME, Nelson; BELTRAME, Sirlei Buffulin. Os reflexos da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. **Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR**, v. 5, n. 1, 2004.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Ministério da Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República. Não paginado. Disponível em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Plano de Carreira dos Cargos

Técnico-Administrativos em Educação. Brasília, DF: Presidência da República. Não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11091.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF: Presidência da República. Não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). **Recurso Especial n. 1.878.849-TO. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO**. [...]. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. [...] PROGRESSÃO FUNCIONAL. [...]. Recorrente: Estado de Tocantins. Recorrido: Marcos César da Costa Almeida. Relator: Min. Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF5). Julgado em 24.02.2022. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2022. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=202001407107.R EG.%20E%2015/03/2022.FONT>. Acesso em: 22 jun. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4 ed., Barueri, SP: Manole, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Desempenho Humano nas Empresas: Como Desenhar Cargos e Avaliar o Desempenho** – 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 1998.

EBAID, Ana Augusta Rodrigues Westin. O Confronto das Teorias de Hans Kelsen e Robert Alexy: entre o Normativismo e a Dimensão pós-positivista. In: **Colloquium Humanarum**, vol. 10, n. Especial, jul./dez., 2013.

GOBETTI, Sérgio Wulff; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Dívida Líquida e Dívida Bruta: uma abordagem integrada para analisar a trajetória eo custo do endividamento brasileiro**. Texto para Discussão, 2010. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=D%2C3%ADvida+L%2C3%ADquida+e+D%2C3%ADvida+Bruta%3A+uma+abordagem+integrada+para+analisar+a+trajet%2C3%B3ria+e+o+custo+do+endividam+ento+brasileiro.&btnG=#d=gs_cit&t=1720455779948&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3A32eR3cC5uY8J%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3Do%26hl%3Dpt-BR. Acesso em: 22 jun. 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro volume 1-parte geral**. – 19. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LOTTA, Gabriela Spanguero. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. **RAE eletrônica**, v. 1, p. 1-12, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/raeel/a/ndRprj6QXDgTWRqmpG34NbQ/?format=html>. Acesso em: 22 jun. 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. A Norma Fundamental de Hans Kelsen como postulado científico. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 58, jan./jun., 2011.

MELLO, Pedro César Ivo Trindade. A relação entre Eficácia e Validade das Normas Jurídicas: diálogo entre as Teorias de Alf Ross e Hans Kelsen. In: Conpedi/Ufsc. (Org.). **A relação entre Eficácia e Validade das Normas Jurídicas: diálogo entre as Teorias de Alf Ross e Hans Kelsen**. 23ed. Florianópolis: Conpedi, 2014, v. T314.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. – 42. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 3, n. 24, 2002.

NEVES, Aline Oliveira. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de gasto com pessoal no Legislativo da União: estaria a LRF sendo burlada pelas verbas indenizatórias?**. 2010. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=LEI+DE+RESPONSABILIDADE+FISCAL+E+OS+LIMITES+D+E+GASTOS+COM+O+PESSOAL+NO+LEGISLATIVO+DA+UNI%C3%83O%3A+ESTARIA+A+LRF+SENDO+BURLAA+PELAS+VERBAS+INDENIZAT%C3%93RIAS+&btnG=#d=gs_cit&t=1720455209726&u=0%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3AD5Ipd8dIfcJ%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3Do%26hl%3Dpt-BR. Acesso em: 22 jun. 2024.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco. **Lei de Responsabilidade fiscal**. Orientações Gerais. Recife – PE, novembro de 2004.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. -27. Ed São Paulo: Saraiva: 2002.

REYNAUD, P. D.; TODESCAT, Marilda. Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional. **Revista de Gestão**. São Paulo, v.24, n.1, p.85-96, janeiro a março de 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616306476>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 096 de 20 de abril de 2018**. Do Plano De Cargos, Carreiras. Não paginado. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itapevi/lei-complementar/2018/10/96/lei-complementar-n-96-2018-dispoe-sobre-a-implantacao-do-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimentos-dos-servidores-efetivos-do-quadro-geral-da-prefeitura-municipal-de-itapevi>. Acesso em: 22 jun. 2024.