

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e Documentação (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Especialização em Contabilidade Pública

Marcelo de Assis

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS DESPESAS COM PESSOAL DOS
PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília
2009

Professor Doutor José Geraldo de Sousa Júnior
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e Documentação

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Jorge Katsumi Niyama
Coordenador Geral do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis

Marcelo de Assis

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS DESPESAS COM PESSOAL DOS
PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão do curso de Especialização em Contabilidade Pública e obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. Mestre Roberto Bocaccio Piscitelli

Brasília
2009

ASSIS, Marcelo de

A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas com Pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal / Marcelo de Assis -- Brasília, 2009.

48 p.

Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, 2009.

Bibliografia.

1 Despesas com pessoal do Distrito Federal. Limites de gastos com pessoal. Controle das despesas com pessoal.

I.Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da UnB.II.Título.

Marcelo de Assis

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS DESPESAS COM PESSOAL DOS
PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão do curso de Especialização em Contabilidade Pública e aprovada, com menção MS, pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Mestre Roberto Bocaccio Piscitelli
Orientador – Universidade de Brasília

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Examinador - Universidade de Brasília

Brasília
2009

À minha mãe, pela confiança;
à minha esposa, por sempre acreditar;
e às minhas filhas, continuamente motivo de alegrias.

AGRADECIMENTOS

Ao Superior Tribunal de Justiça, pela oportunidade disponibilizada para o aperfeiçoamento intelectual e profissional deste monografista.

Ao Professores da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, pela dedicação demonstrada ao longo do curso de especialização.

Ao Professor Roberto Bocaccio Piscitelli, pela disponibilidade ofertada na orientação desta monografia e pela compreensão e paciência despendida a este limitado autor.

A todos aqueles que, de diferentes maneiras, incentivaram-me na realização deste estudo.

RESUMO

Esta monografia versa sobre as despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal, no período de 2000 a 2008, durante o qual se examinou o cumprimento das disposições constantes na LRF acerca do tema. A coleta de dados foi realizada por via indireta, por meio de consulta a Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e a Relatórios Anuais de Prestação de Contas do Governo do Distrito Federal. A análise dos dados revelou que o limite de gastos estabelecido na LRF, para o Poder Executivo, foi observado durante todo o período estudado, embora os respectivos RGF tenham apresentado inconsistências. Restou evidenciado a inobservância do limite de gastos pelo Poder Legislativo até o ano de 2007, em face de incorreta interpretação da Lei pelo Tribunal de Contas local, posteriormente afastada pelo Supremo Tribunal Federal. Verificou-se que o Poder Legislativo reconduziu suas despesas aos limites permitidos após adoção de medidas de redução de despesas, fazendo-o no prazo estipulado pela LRF. Dos resultados obtidos concluiu-se que, em virtude da previsão de ação fiscalizadora por diferentes órgãos, tanto da estrutura administrativa local como da União, mostrou-se eficaz a LRF no controle das despesas com pessoal do Distrito Federal.

Palavras-chaves: Despesas com pessoal do Distrito Federal. Limites de gastos com pessoal. Controle das despesas com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Demonstrativo da Despesa de Pessoal – 1998	29
Tabela 2 – Demonstrativo da Despesa de Pessoal – 1999	30
Tabela 3 – Demonstrativo da Despesa de Pessoal do Poder Legislativo – 2000/2008	32
Tabela 4 – Demonstrativo da Despesa de Pessoal do Poder Executivo – 2000/2008	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CF	Constituição Federal
DLP	Despesa Líquida de Pessoal
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
ICS	Instituto Candango de Solidariedade
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RAPC	Relatório Analítico de Prestação de Contas
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
LISTA DE TABELAS.....	9
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	10
1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Contextualização.....	12
1.2 Justificativa de pesquisa.....	14
1.3 Problema.....	16
1.4 Objetivos.....	16
1.4.1 <i>Objetivo geral</i>	17
1.4.2 <i>Objetivos específicos</i>	17
1.5 Organização do trabalho.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 Definição de despesas de pessoal.....	19
2.2 Terceirização.....	20
2.3 Apuração das despesas com pessoal.....	21
2.4 Limites de gastos.....	22
2.5 Despesas não computadas na verificação dos limites.....	24
2.6 Controle das despesas com pessoal.....	25
2.7 Regras de transição.....	27
3 PROCEDER METODOLÓGICO.....	28
3.1 Método.....	28
3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados.....	28
4 RESULTADOS E ANÁLISES.....	29
4.1 Despesas com pessoal dos exercícios de 1998 e 1999.....	29
4.2 Despesas com pessoal dos exercícios de 2000 a 2008.....	32
4.2.1 <i>Despesas com pessoal do Poder Legislativo</i>	32
4.2.2 <i>Despesas com pessoal do Poder Executivo</i>	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS.....	47
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	49

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo dedica-se à apresentação da pesquisa, abordando as despesas com pessoal como importante item no rol das despesas públicas, a qual foi dispensada tratamento específico em diversos diplomas legais. Em seguida, a justificativa, o problema e o objetivo do estudo, bem como a organização do trabalho.

1.1 Contextualização

Ao se vislumbrar a história brasileira recente, podem-se identificar inúmeros casos reputados como de irresponsabilidade fiscal dos governantes, representada na malversação dos recursos públicos, quer no se gastar além do arrecadado, na infração de procedimentos licitatórios ou mesmo em decorrência de disputas políticas inócuas, e estes são apenas alguns exemplos que levaram ao noticiário temas como enriquecimento ilícito, superfaturamento de obras e serviços, endividamento público, obras inacabadas e outras tantas advindas de práticas nefastas dos administradores públicos, as quais, infelizmente, foram incorporadas à rotina da Nação.

Não é razoável a idéia da inexistência de mecanismos legais coibidores de tais práticas danosas ao Erário. Seguramente, pode-se afirmar que, em diferentes oportunidades, leis e regulamentos foram editados para nortear a ação dos administradores na gerência da coisa pública.

Sob o ponto de vista orçamentário-financeiro, tem-se como imperiosa a necessidade de norma regulamentadora da ação estatal num país vasto como o Brasil, com tantos entes federativos autônomos – nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/88) –, cujo número suplanta cinco mil e quinhentos, ainda que entre eles haja diferenças de toda sorte. No entanto, comum à grande maioria dos entes, há a tendência de se produzirem gastos excessivos e déficits, resultando em sucessivas crises de endividamento, ora motivadas por fatores externos, ora por descompassos internos.

Nesse contexto, consolidando normas e regras de austeridade nas finanças públicas já contidas em dispositivos constitucionais e em leis diversas, bem como inovando ao inserir os princípios de responsabilidade fiscal e transparência, foi introduzida no ordenamento jurídico nacional a Lei Complementar n.º 101, de 4 maio de 2000, como regra orçamentária limitadora do gasto público, dispondo sobre limites de endividamento e de gastos com pessoal, bem

como da disciplina das etapas do ciclo orçamentário, da formulação à execução, incluindo mecanismos de transparência por meio da publicação de relatórios periódicos.

A Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) logrou reunir em um único diploma normas de finanças públicas que visam ao equilíbrio das contas públicas, no qual a responsabilidade da gestão fiscal constitui-se em dever do administrador, estando enunciada no §1º do art. 1º:

A responsabilidade da 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, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Assim, não bastaria ao administrador pautar sua atividade atendo-se à observância estrita do princípio da legalidade, embora esse seja o fiel de sua conduta; exige-se um comportamento ético-moral na condução da coisa pública. Segundo Moreira Neto (2001, p. 19), ao discorrer sobre as características de normas de finanças públicas democráticas, nas quais a ênfase recai sobre a moralidade e a eficiência administrativa, “a gestão fiscal se vai tornando, cada vez mais intensamente, o que dela se espera numa democracia: a necessária e obrigatória e transparente expressão financeira de políticas públicas consentidas e subsidiárias, com previsão de riscos fiscais e para o desempenho das quais os agentes políticos e administrativos deverão atuar com prudência, responsabilidade e responsividade”. O autor considera o termo “responsividade” mais apropriado como tradução da expressão inglesa *accountability*, a qual, por seu turno, encontra ressonância na LRF no conceito de responsabilidade fiscal como a busca da efetividade na gestão dos recursos públicos.

Na busca do equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas públicas, dispensaram os legisladores especial atenção ao controle das despesas obrigatórias de caráter continuado e, por representarem percentual significativamente alto entre elas, têm destaque as despesas de pessoal.

A fixação de limites para as despesas de pessoal na LRF veio regulamentar o art. 169 da CF/88, que remete à lei complementar estabelecer limites aos gastos com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Antes da edição da LRF, com o propósito de regulamentar aquele dispositivo constitucional, foram promulgadas as Leis Complementares n.º 82, de 27 de março de 1995, e n.º 96, de 31 de março de 1999, tendo a primeira estabelecido limite único de despesa com folha de pagamento para as três esferas de

governo; e a segunda diferenciando tais limites e suprimindo deficiência da primeira, prevendo sanções pelo seu descumprimento. Há de se mencionar que, mesmo antes de referidas leis complementares, o assunto era disciplinado pelo art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual dispunha que os entes federados não poderiam “despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes”, bem como, em seu parágrafo único, estipulava prazo para o retorno ao limite quando excedido o percentual indicado no caput.

A LRF avançou em relação à Lei Complementar n.º 96, pois além de consolidar dispositivos nela previstos, definiu limites de despesa de pessoal para cada um dos Poderes constituídos nas três esferas de governo, quais sejam: Executivo, Legislativo e Judiciário. Para o Ministério Público também foi estabelecido percentual individualizado e, em relação aos Tribunais de Contas, foram suas despesas incluídas nos limites do Legislativo ao qual está vinculado. Desse modo, a Lei estabelece percentuais máximos de comprometimento da receita corrente líquida para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e pormenoriza, dentro de cada esfera administrativa, sub-limites aos órgãos componentes do ente federativo.

Ainda em seu artigo inicial, no inciso II do §3º, a LRF estabelece a equiparação do Distrito Federal a Estados para fins de aplicação de suas normas. *Sui generis* é, pois, a situação do Distrito Federal: é sede da Capital Federal, e por isso tem tratamento diferenciado em relação aos Estados e Municípios, tendo parte de seus gastos com pessoal sob encargo da União; e, embora tenha Judiciário e Ministério Público próprios, ambos são integralmente subvencionados também pela União; no entanto, a lei fiscal equipara-o a Estados.

Diante das peculiaridades apresentadas pelo Distrito Federal, torna-se o estudo de suas despesas de pessoal o objeto deste trabalho.

1.2 Justificativa de pesquisa

A preocupação com o controle de gastos com pessoal se fez presente já na primeira Constituição republicana do País, que delegou ao Congresso Nacional a competência de criar e suprimir empregos públicos federais, fixar as atribuições e estipular os respectivos vencimentos. Barbalho (1924, p. 177), em seus comentários sobre a Constituição Federal de 1991, afirma que, “dos poderes [...] é o legislativo a quem cabe a atribuição de criar, regular e estipendiar os empregos necessários, visto que n’isso vae decretação de despesas, que se não devem fazer sem lei [...]”. Acrescenta o autor:

– E muito tento cumprir haver no exercício desta atribuição. Além de attentar contra a bolsa do contribuinte a criação de empregos em número superior ás necessidades do serviço publico, com este excesso de pessoal se desvia de outras occupações uteis uma multidão consideravel de indivíduos em prejuizo das lettras, artes e industrias do paiz, em damno de seo progresso [...].

A partir de então, outros dispositivos relacionados à limitação de despesas foram inseridos em textos constitucionais posteriores, como na Constituição Federal de 1967, a qual estabeleceu que as despesas de pessoal não poderiam exceder 50% das receitas correntes da União Estados e Municípios.

Diante do exposto, o tratamento exaustivo dispensado às despesas de pessoal na LRF se justifica visto que a “história recente das finanças públicas brasileiras apresenta um total descontrole dos gastos com folhas de pagamento, inviabilizando, muitas vezes a ação estatal. A situação foi agravada pós-plano real quando, em vários Estados e Municípios, essas despesas representavam mais de 80% das receitas do ente” (ROCHA et al., 2001, p. 221).

O nível crítico das contas dos Estados nos anos seguintes à implantação do Plano Real resultou, em 1997, na renegociação da dívida desses entes federados, sendo que entre os componentes das respectivas despesas, os gastos com pessoal eram particularmente relevantes, chegando a representar aproximadamente 79% da receita corrente líquida em 1995, 65% em 1996 e 60% em 1997, segundo dados colhidos na Secretaria de Tesouro Nacional (STN) por Giuberti (2006). Diante de tamanho grau de comprometimento da receita pública, a necessidade de se estabelecer normas taxativas para conter esses gastos encontra guarida.

Ao fixar regras globais para as despesas de pessoal de todos os entes, pode a LRF ter tratado igualmente desiguais, especificamente, por óbvio, no caso de Estados e Municípios. Para Giuberti (2006), “a organização do Estado, e em particular o modo como os recursos são alocados entre os responsáveis pelas decisões de gastos é um dos fatores que influenciam os déficits públicos”, sendo de se esperar que uma lei versando sobre controle de despesas devesse observar a forma de organização do país em questão.

Tem-se que para países com estrutura federativa como o Brasil, no qual os entes têm autonomia constitucional e os gastos são descentralizados, estabelecer regras é tarefa difícil, sendo desejável, não obstante, a sua padronização na forma de regras nacionais para garantia do equilíbrio das contas, em que pese a diversidade de características, situações econômicas e estrutura de déficit apresentadas pelos entes da Federação.

Exemplar, nesse sentido, é a situação do Distrito Federal, no qual, por força do art. 21, inciso XIII, da CF/88, compete à União a manutenção do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, excluindo esses órgãos do orçamento distrital, pelo que essas despesas de pessoal não serão tratadas neste trabalho.

Também compete à União, segundo a CF/88, inciso XIV do art. 21, “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”. O fundo previsto nesse inciso, que veio a receber a denominação de Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), foi instituído pela Lei n.º 10.633, de 27 de dezembro de 2002, com vigência a partir de 2003, vindo a ter expressiva representatividade como fonte de recursos para o pagamento das despesas com pessoal do Distrito Federal.

Pretende-se, pois, neste trabalho, analisar os gastos com pessoal dos poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal à luz das limitações impostas pela LRF, bem como a eficácia dos dispositivos legais na recondução dos gastos aos percentuais nela determinados. Limitar-se-á a pesquisa, sob o aspecto temporal, ao período de 2000 a 2008.

Este estudo mostra-se oportuno tendo em vista recente contratação pelo Governo do Distrito Federal de empréstimo junto a organismo internacional de financiamento, a fim de desenvolver e implantar projeto de transporte público, tendo como contrapartida aporte próprio de recursos. Em 2006, a contratação do empréstimo foi postergada devido ao não cumprimento pelo Distrito Federal dos limites previstos na LRF, tendo sido levada a efeito em 2008, no que se depreende que em um curto intervalo de tempo pôde o Distrito Federal reconduzir sua despesa a limites previstos em lei.

1.3 Problema

Pretende-se responder neste trabalho a seguinte pergunta: Os dispositivos contidos na LRF mostraram-se eficazes no controle das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal no período de 2000 a 2008?

1.4 Objetivos

O presente trabalho versa sobre as despesas de pessoal do Distrito Federal, seu enquadramento ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, compreendendo o período e 2000 a 2008.

1.4.1 Objetivo geral

Avaliar a eficácia da LRF como norma financeiro-orçamentária limitadora das despesas de pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal no período de 2000 a 2008.

1.4.2 Objetivos específicos

- Verificar se os limites de despesas com pessoal fixados na LRF para o Distrito Federal foram observados.
- Avaliar os principais componentes da estrutura de gastos com pessoal que influíram, de alguma forma, na definição dos percentuais obtidos pelos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal.
- Analisar a aplicação dos dispositivos da LRF no controle de gastos de pessoal do Distrito Federal.
- Estabelecer trajetória de evolução das despesas com pessoal dos Poderes do Distrito Federal.

1.5 Organização do trabalho

O presente estudo está estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta os aspectos introdutórios, abordando a justificativa para a sua realização, o problema de pesquisa e os objetivos a serem alcançados.

O capítulo 2 trata da revisão da literatura, enfocando o tratamento dispensado às despesas de pessoal na LRF, pormenorizando os artigos essenciais à compreensão do tema e, ainda, destacando aspectos aplicáveis ao Distrito Federal. O terceiro capítulo versa sobre a metodologia empregada na pesquisa.

O quarto capítulo traz o resultado e a análise dos dados coletados. O capítulo 5 apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A faculdade de se atribuir à lei complementar a fixação de limites para as despesas de pessoal não foi inovação da CF/88. De fato, a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, já atribuía a essa categoria de lei a competência para “estabelecer limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios”. Sob a égide da Constituição Federal de 1967 e da referida Emenda, no entanto, não foi editada a lei complementar então prevista.

A atual Constituição apenas manteve a sistemática da Carta Magna anterior, ao prever no art. 169 que a “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (grifo meu).

O legislador constituinte originário, a fim de suprir o vácuo de norma regulamentadora até a edição da lei complementar, cuidou de incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias artigo segundo o qual – conforme já comentado no capítulo introdutório – as despesas de pessoal dos entes não deveriam ultrapassar sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

Em obediência aos ditames do art. 169 da CF/88, foi editada a Lei Complementar n.º 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Camata – uma referência à Deputada Federal Rita Camata, autora do respectivo projeto de lei. Contendo três artigos – um tratando da entrada em vigor da norma e outro revogando disposições em contrário a ela –, a Lei Camata definiu que as despesas de pessoal não poderiam exceder sessenta por cento das receitas correntes dos entes federados; estabeleceu o prazo de três exercícios financeiros para o retorno aos limites previstos; determinou a publicação de demonstrativo de execução orçamentária periódico, contendo indicação da receita corrente líquida, da despesa total de pessoal havida e do percentual desta em relação àquela; e vedou o aumento de despesas quando do descumprimento dos limites fixados na lei.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial n.º 106, de 13 de abril de 1999, do Projeto de Lei Complementar que redundou na edição da LRF, a Lei Camata não obteve os resultados esperados “em razão dos impedimentos constitucionais vigentes até recentemente e por não prever penalidades na hipótese de inobservância de seus termos”. Segundo Correia, Flammarion e Valle (2001, p. 87), os meios legais para o cumprimento da Lei Camata somente surgiram com a edição da Ementa Constitucional n.º 19/98, que incluiu diversos

parágrafos ao art. 169 da CF/88, chegando a prever demissão de servidor estável como meio de recondução aos limites de despesa de pessoal.

Com o propósito de suprir as deficiências da Lei Camata foi sancionada, em 31 de maio de 1999, a Lei Complementar n.º 96 – Lei Camata II, que estabeleceu, em onze artigos, entre outros: limites distintos para os gastos com pessoal da União (cinquenta por cento) e dos demais entes (sessenta por cento); definição de conceitos a fim de afastar interpretação difusa da lei; vedações, para o caso de inobservância dos limites; prazo de vinte e quatro meses para adaptação aos ditames da lei; penalidades para o ente, enquanto durasse o descumprimento aos limites de gastos; e responsabilidade solidária entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no cumprimento dos limites de gastos fixados, sujeitando-se todos a eventuais reduções de despesas totais com pessoal.

Percebe-se, pois, que a Lei Camata II avançou na regulação do tema, ora reproduzindo preceitos da Lei Complementar n.º 82/95, ora os reformulando, ora introduzindo novos conceitos. Tomando-se o período de 1988 a 1999, no que tange à matéria, latente se mostra o processo evolutivo-histórico no trato das despesas de pessoal. Nesse raciocínio, atendo-se à fixação de percentuais de limitação de gastos, passou-se de sessenta e cinco por cento, no texto original da Constituição, para sessenta, na Lei Camata I e, na Lei Camata II, para cinquenta por cento da receita corrente, em se tratando da União. Depreende-se que, durante o lapso temporal entre as datas de edição das normas, o tema foi submetido a reexame, no qual os percentuais foram ajustados às características e necessidades do ente federado.

Como ápice desse processo evolutivo, tem-se, enfim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, também versando sobre o tema, repartindo entre os Poderes os limites globais de gastos, criando o limite prudencial, estabelecendo normas de transição, ampliando o alcance de suas disposições, vindo a se constituir em importante instrumento com vistas a “tornar a Federação Brasileira eficiente e moral, com reais perspectivas de servir a nação, nas próximas gerações” (ROCHA, 2001, p. 175).

Nas seções seguintes serão tecidos comentários sobre os principais dispositivos da LRF referentes às despesas com pessoal.

2.1 Definição de despesas de pessoal

Na definição de “despesa total de pessoal”, reorganizou a LRF o conceito já trazido pela Lei Complementar n.º 96/99, de extensa abrangência, o qual está expresso nos termos do art. 18 da referida Lei:

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

Nessa definição, na qual o legislador buscou evitar – como já foi aqui asseverado – interpretação que viesse a possibilitar burlar a lei, está compreendido “todo o universo de gastos do ente da Federação relacionados, direta ou indiretamente, com mão-de-obra” (ROCHA, 2001, p. 251).

Ressalte-se que a menção a “ente da Federação” tem acepção ampla, devendo ser lembrado que ainda no art. 1º da LRF, nas referências à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estão compreendidos não só os Poderes constituídos e o Ministério Público dos entes, mas também as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. A LRF contempla, portanto, todas as entidades estatais que:

[...] enquanto destinatárias de receitas públicas, por um lado, e prestadoras de serviços via agentes públicos, por outro, valem-se de seus Tesouros para remunerar seus servidores ativos e, via de regra, pagar os proventos dos inativos, muitas das vezes custeando, outrossim, salvo a existência de um regime próprio de previdência, as pensões dos dependentes de ex-segurados (CORREIA, FLAMMARION e VALLE, 2001, p. 26).

Englobados estão no conceito de “despesa total de pessoal” os gastos com: servidores públicos em atividade, sem distinção quanto à natureza do vínculo, permanente ou transitório, estatutário ou celetista, seja civil ou militar; inativos, incluídos os aposentados, o servidor em disponibilidade e o militar reformado; pensionistas, tanto aqueles beneficiários de pensão alimentícia, ditos cotistas, como os destinatários de pensão por falecimento; mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros de Poder (MARTINS, NASCIMENTO, 2008, p. 142).

2.2 Terceirização

Para Toledo Júnior e Rossi (2005, 154), no contexto das definições de despesas de pessoal, a novidade da LRF se constituiu na inclusão dos custos de terceirização na apuração de referida despesa, assim paragrafada no art. 18:

§ 1º 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”.

Acrescenta citado autor que o intento do legislador foi o de que a “terceirização de serviços públicos não mais pode servir como meio de evitar que as despesas de pessoal ultrapassem os limites a ela estabelecidos”.

É sabido que a Administração Pública, por longo período, utilizou-se de contratos de fornecimento de mão-de-obra para o exercício de atividades reservadas a titulares de cargos e empregos públicos admitidos via concurso público. Esse artifício, conhecido como contratos de terceirização, disseminou-se em todos os entes, visto que seu custo não era computado como despesas de pessoal. A situação vigente era a da persistência de gastos elevados, só que distribuídos, no entanto, entre outras rubricas.

A fim de evitar o desvirtuamento de seu propósito, mediante celebração de contratos dessa espécie, a LRF os incluiu no conceito de despesas com pessoal.

Há, no meio jurídico, ampla discussão sobre o parágrafo em comento, a qual, por se afastar dos objetivos do presente estudo, carecerá de aprofundamento. Sinteticamente, tem-se que a única possibilidade de terceirização válida, conforme o redigido no art. 18 da LRF, ou seja, de mão-de-obra, seria a destinada à contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da CF, que trata, por sua vez, da contratação de servidor, de sorte que ilegal seria a contratação temporária via interposta pessoa. Assim, o dispositivo da LRF “deve ser entendido no sentido de que, se celebrado, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal” (MARTINS, NASCIMENTO, 2008, p. 148).

Não se confunde a terceirização tratada no §1º do art. 18 com a terceirização de serviços, por execução indireta, relacionada com atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Essa é plenamente admitida na Administração Pública, sendo regrada pela Lei de Licitações e contabilizada como “serviços de terceiros”.

2.3 Apuração das despesas com pessoal

Dispõe o §2º do art. 18 da LRF que referida despesa será apurada em períodos de doze meses, tomando-se os gastos do mês de referência e dos onze imediatamente anteriores. O

regime adotado é o de competência, estabelecido no art. 35 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, pelo qual pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas.

2.4 Limites de gastos

Assim como ocorrera nas Leis Camata I e II, cuidou a LRF da fixação de limites para as despesas com pessoal: em cada nível de governo, no art. 19, e, como inovação, setorialmente, no art. 20. Os limites para os entes federados são calculados tendo-se como denominador comum a receita corrente líquida (RCL), cuja apuração, de acordo com o §3º do art. 2º, corresponde à soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

Quadro 1 - Limites das Despesas com Pessoal, por ente e por setor

União		Estado		Município	
50%		60%		60%	
Poder/órgão	%	Poder/órgão	%	Poder/órgão	%
Legislativo	2,5	Legislativo	3,0	Legislativo	6,0
Judiciário	6,0	Judiciário	6,0	Judiciário	-
Executivo	40,9	Executivo	49,0	Executivo	54,0
Ministério Público	0,6	Ministério Público	2,0	Ministério Público	-

Fonte: LRF

Da observação do Quadro 1, que expõe os limites definidos nos art. 19 e 20 da LRF, é de se perguntar como foram definidos os percentuais máximos de gastos. Quantos aos entes federados, a própria CF/88 fixara um limite, depois ajustado pelas leis que também versaram sobre a matéria, consoante o aqui já esposado. Já os limites setoriais, segundo Rocha (2001, p. 223), foram estabelecidos pela obtenção da média aritmética dos valores disponíveis em dezesseis Estados, por órgão e Poder, com dados referentes ao exercício de 1998. A adoção desse critério, por simples que é, poderia conduzir a distorções, visto que é inegável a existência de diferenças entre os Estados, refletida no aparato estatal construído ao longo do tempo, em cada um deles, para o atendimento das necessidades de suas populações. Emenda o autor que o “critério de estabelecimento de limites foi, se não arbitrário, no mínimo, pueril”.

No caso dos Municípios, segundo Greggianin (2000), a fixação dos limites de cada Poder deu-se com base nos dados disponíveis dos balanços orçamentários do exercício de 1996. Quanto ao critério utilizado na definição dos percentuais de gastos, para esses autores, a

fixação de limites pela média poderia gerar duas situações distintas: “inviabilidade de ajustamento dos que estão muito acima da média e aumento das expectativas e pressões por elevação (muitas vezes desnecessária) dos que estão abaixo”. No que tange ao aumento das despesas daqueles entes cujas despesas eram inferiores aos percentuais definidos, tratou a LRF de estabelecer norma disciplinadora, que será vista mais adiante.

Quadro 2 - Despesas com Pessoal de Estados, exercício de 1998 (em % da RCL)

Estado	Despesa Total	Despesa por Poder/órgão			
		Executivo	Legislativo	Judiciário	Min. Público
Bahia	52,5	45,4	1,9	4,1	1,2
Espírito Santo	89,6	71,5	4,1	11,6	2,5
Paraná	66,8	57,9	2,5	4,6	1,8
Santa Catarina	89,3	79,0	3,4	5,1	1,8
São Paulo	63,7	53,8	1,2	7,1	1,5
Distrito Federal	70,7	67,4	3,3	-	-

Fonte: Greggianin (2000), elaborado pela Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (extrato)

Ainda em relação aos limites de gastos, como ilustração, consta no Quadro 2 amostra dos dispêndios de alguns Estados e do Distrito Federal, tendo como referência o ano de 1998, no qual se observam diferentes situações: o Estado da Bahia, com todos os Poderes/órgãos aquém dos limites fixados posteriormente pela LRF e despesas totais correspondendo a 52,5% da RCL; os demais, com despesas totais de pessoal superiores a 60% da RCL e todos tendo pelo menos um Poder/órgão com percentual acima daquele futuramente estipulado pela LRF.

Na LRF originalmente submetida à sanção presidencial, havia norma, constante do §6º do art. 20, que permitia a repartição de limites por Poder/órgão de forma diversa, cujos percentuais seriam estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) do ente federado. Naquela previsão, cada ente poderia definir percentuais diferenciados de acordo com suas particularidades, desde que observado o limite total de gastos previsto no art. 20. Conferia-se, por conseguinte, maior autonomia aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ocorre que tal dispositivo foi vetado “por contrariar o interesse público”. Nas razões do veto, justificou-se que a manutenção daquela possibilidade poderia resultar “em demandas ou incentivo, [...], para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado poder ou órgão sejam ampliados em detrimento de outros”. Assim, os limites fixados na LRF reputam-se como definitivos; admitindo-se, no entanto, que a LDO fixe limites em percentuais inferiores àqueles dispostos na LRF.

Embora a LRF tenha estabelecido no inciso II do §3º de seu art. 1º que o Distrito Federal, para os fins daquela lei, seria equiparado a Estados, somente em 2007, em relação aos limites de gastos por Poder, foi dirimida dúvida sobre quais percentuais seriam aplicados ao Distrito Federal: se aqueles aplicados aos Estados ou, de outra forma, aqueles aplicáveis aos Municípios.

Amparado em orientação do Tribunal de Contas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal até então considerava o limite de 6% da RCL para os seus gastos com despesas de pessoal, à similaridade dos percentuais aplicáveis às Câmaras de Vereadores. Submetida a matéria à apreciação do Supremo Tribunal Federal, por iniciativa do Legislativo local, decidiu aquela Corte pela adoção do limite previsto para as Assembleias Legislativas, qual seja, 3%.

2.5 Despesas não computadas na verificação dos limites

O §1º do art. 19 dispõe sobre as despesas que devem ser excluídas do cálculo do limite de gastos. Não serão computadas as despesas:

- originadas de indenização, por demissão de servidores ou empregados, incluídas as despesas decorrentes de planos de incentivo à demissão voluntária;
- despendidas com convocações extraordinárias do Congresso Nacional, conforme disposto no inciso II do §6º do art. 57 da CF; por extensão, doutrinariamente, as referentes à convocações extraordinárias de Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmara de Vereadores;
- decorrentes de decisões judiciais, desde que incorridas há mais de doze meses;
- com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da CF e do art. 31 da Emenda Constitucional n. 19/1998;
- com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos provenientes: da arrecadação de contribuições de segurados; da compensação financeira no caso de aposentadoria com contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e privada, rural e urbana; e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

A referência ao Distrito Federal corresponde à competência da União em organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e Defensoria Pública locais, diretamente com

seus recursos; e, organizar e manter, por meio de fundo próprio, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviços de saúde e educação distritais.

2.6 Controle das despesas com pessoal

No art. 21, a fim de evitar desvios no trato das despesas com pessoal, estabeleceu a LRF mecanismos de contenção de gastos, reputando como nulos atos que infrinjam seus dispositivos. Atos que provoquem aumento de despesa devem ser instruídos com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que vier a vigorar e nos dois subsequentes; com declaração do ordenador de despesas de que a despesa tem dotação e numerário e está em consonância com o plano plurianual e com a LDO; com a comprovação de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas, devendo seus efeitos ser compensados ou com aumento da receita ou com redução da despesa; devem, ainda, observar a vedação constitucional de vinculação ou equiparação a outras espécies remuneratórias; observar o disposto no §1º do art. 169 da CF/88, que exige prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO; observar o limite legal de comprometimento aplicado às despesas previdenciárias (FILHO, 2002, p. 90).

Criou-se, no parágrafo único do art. 21, dispositivo que ficou popularmente conhecido como “regra de fim de mandato”, segundo o qual atos que aumentem a despesa com pessoal, se expedidos nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão, serão considerados nulos de pleno direito.

Mais um mecanismo de controle foi disciplinado no art. 22, pelo qual a verificação dos limites fixados para os entes, Poderes e órgãos, será realizado ao término de cada quadrimestre. Estipulou-se a figura do “limite prudencial” que diz respeito à vedações ao Poder ou órgão que exceder a 95% do limite previsto no art. 20, restando proibidas: concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo se derivadas de sentença judicial, determinação legal ou contratual, e, ainda, ressalvada a revisão geral anual da remuneração do funcionalismo; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; contratação de hora extra, exceto se necessárias às convocações extraordinárias do Poder Legislativo e nas situações previstas na LDO.

Se ultrapassado o limite prudencial previu a lei vedações aos Poderes e órgãos, natural é a existência de previsão para o caso de se ultrapassar o limite legal estabelecido. Assim o fez a LRF no art. 23, ao dispor sobre o prazo e a forma de como o ente deverá se reenquadrar aos limites.

O prazo para o ente, Poder ou órgão se reenquadrar é de dois quadrimestres, sendo que pelo menos um terço do excedente deverá ser eliminado já nos primeiros quatro meses desse período. As medidas a serem tomadas para recondução aos limites são as previstas na Constituição Federal, visto que o STF entendeu inconstitucional tanto a redução de salários como a redução temporária de jornada de trabalho com adequação de vencimentos, hipóteses previstas nos §§1º e 2º do art. 23. Legais, porque encontradas no art. 169 da CF, são as seguintes medidas:

- redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- exoneração dos servidores não estáveis;
- exoneração dos servidores estáveis, desde que por ato normativo motivado, e sob a condição de que as medidas anteriores não assegurem o cumprimento dos limites.

Se não alcançados os limites impostos pela lei, enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá 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 à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º).

Quando da interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, a fim de que, em síntese, se definisse o percentual limite de gastos do Legislativo local, não foi outra a motivação se não a vedação para realização de operação de crédito pelo Governo distrital, àquela época em curso, conforme leitura da peça inicial da referida ação.

Finda o art. 23 com o §4º, dispondo que as sanções nele previstas se aplicam imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite nos primeiros quatro meses do último ano de mandato de titulares de Poder ou órgão.

Há no inciso II do §1º art. 59, ainda, mecanismo ao qual se pode reputar como de controle, que se reveste na previsão de que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos quando constatarem que o montante da despesa de pessoal ultrapassou 90% do limite máximo permitido, qual seja, o definido no art. 20.

2.7 Regras de transição

As regras de transição encontram-se nos art. 70, 71 e 72 da LRF. Ainda que se refiram a situações passadas, prestam-se a endossar a idéia de abrangência da lei, na qual a disciplina das despesas com pessoal constituiu variável-chave da gestão fiscal responsável.

Assim dispôs o art. 70:

O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a. a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Para Correia, Flammarion e Valle (2001, p. 149), o período de referência a ser considerado é o ano de 2000, sendo o exercício anterior o ano de 1999 e o intervalo destinado à transição os exercícios de 2001 e 2002. Acresce a autora que o Ministério do Planejamento entendeu de maneira diversa, mais rígida, pois considerou findo o primeiro exercício de transição em 5 de maio de 2001 e o segundo, em 5 de maio de 2002.

O parágrafo único do art. 70 sujeita o ente que não observar o disposto no *caput* às sanções previstas no §3º do art. 23.

O art. 71 estabelece que até o terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos não deveria ultrapassar, em percentual da RCL, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%, se esta for inferior aos limites definidos no art. 20. Ressalva se fez ao reajustamento geral do funcionalismo preconizado pelo art. 37, X, da CF/88.

Por fim, conforme o art. 72, a despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos não poderia exceder, também em percentual da RCL, a do exercício anterior à entrada em vigor da LRF, até o término do terceiro exercício seguinte.

3 PROCEDER METODOLÓGICO

Na busca dos objetivos propostos nesta pesquisa, foi empregado o processo de obtenção de dados por via indireta, segundo o qual são utilizadas como fonte material já elaborado, quer oriundo de fontes primárias, quer de fontes secundárias.

3.1 Método

Partindo da análise da conformidade entre o disposto nas leis e os dados a serem coletados para análise e posterior conclusão, no que se pode considerar como uma conexão descendente, o método de abordagem empregado foi o dedutivo.

Na metodologia do trabalho científico, métodos de procedimento “constituem etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos menos abstratos”, sendo utilizados em uma pesquisa, normalmente, mais de um, uma vez que o método estatístico é normalmente empregado em pesquisa. O presente estudo restringe-se à análise das despesas com pessoal do Distrito Federal, especificamente dos Poderes Executivo e Legislativo, correspondendo ao método monográfico, que consiste no estudo de determinada instituição com a finalidade de se obter uma generalização, no caso, se estão os gastos de pessoal do Distrito Federal em acordo com os dispositivos da LRF.

3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados

Os dados da presente pesquisa foram coletados em páginas da rede mundial de computadores, especialmente nos sítios da STN e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), correspondendo, em suma, aos relatórios de gestão fiscal e aos relatórios de prestação de contas anual do Governo do Distrito Federal.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Neste capítulo serão apresentados os dados coletados relativos às despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, extraídos dos relatórios fiscais desses Poderes e dos relatórios de contas anuais elaborados pelo TCDF. Ressalte-se que a publicação de relatórios fiscais tornou-se obrigatória desde a edição da Lei Complementar n.º 82, de 27 de março de 1995, na qual se fixou para os entes da Federação o prazo de trinta dias após o encerramento de cada mês para publicação de demonstrativos de execução orçamentária.

De responsabilidade tanto do Poder Executivo com do Legislativo, neste por meio da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e do TCDF, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é emitido quadrimestralmente, de acordo com os art. 54 e 55 da LRF, dele devendo constar, entre outras informações, comparativo da despesa total com pessoal incorrida no período, em termos percentuais, com os limites previstos nos art. 20 e 21 da própria lei.

Para fins da presente pesquisa, tomaram-se como fonte de dados os relatórios relativos ao terceiro quadrimestre de cada ano analisado, o qual reflete o gasto havido no exercício financeiro coincidente ao ano civil.

Julgou-se oportuno demonstrar os dados referentes aos anos de 1998 e 1999, extraídos diretamente dos Relatórios Analíticos de Prestação de Contas (RAPC) do Governo do Distrito Federal, com o propósito de evidenciar a situação dos gastos com pessoal do Distrito Federal em período imediatamente anterior à publicação da LRF, os quais serão tratados em separado daqueles relativos ao período posterior à vigência da Lei, ou seja, a partir do exercício de 2000.

4.1 Despesas com pessoal dos exercícios de 1998 e 1999

Em relação a este período, até a data de 30 de maio de 1999, esteve em vigor a LC n.º 82/1995; após essa data, os limites das despesas com pessoal passaram a ser disciplinados pela LC n.º 96/1999.

Essas leis, anteriores à LRF, não tratavam de limites setoriais, por Poder ou órgão, estando disponíveis no RAPC, de elaboração do TCDF, os dados referentes ao Distrito Federal como um todo.

Ambas as leis divergiram na conceituação da receita sobre a qual seriam calculados os percentuais de gastos. A primeira determinou que a mesma corresponderia ao valor da respectiva receita corrente, não fazendo qualquer remissão à transferências. O inciso III do art. 1º da LC n.º 82/1995 fixava em sessenta por cento o limite de gastos para o Distrito Federal e para os Municípios, sem ter feito o legislador menção à dedução de valores, tal como fizera em relação aos Estados no inciso II. A segunda, a LC n.º 96/1999, de outro modo, introduziu o conceito de RCL, nela incluindo o cômputo das transferências correntes, o que, no caso do Distrito Federal, representa valor substancial quando comparado às respectivas receitas correntes próprias.

Como a Lei n.º 82/1995 não fez menção às transferências correntes, o TCDF resolveu adotar, a partir de 1997, na metodologia de cálculo para apuração do limite de gastos com pessoal, a exclusão das transferências feitas pela União ao governo local para pagamento dos servidores das áreas de segurança, saúde e educação, visto que tais despesas já eram computadas na esfera federal.

O RAPC do Governo do Distrito Federal (RAPC/GDF), referente ao exercício de 1998, apresentou os dados constantes da Tabela 1.

Tabela 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – 1998 (R\$1.000,00)

Especificação	1998
A. Receitas Correntes	4.406.740
B. Transferências da União	1.863.063
C. Receita Corrente Líquida (A-B)	2.543.677
D. Despesa com Pessoal e Encargos Sociais	3.113.604
E. Despesas à conta das Transferências da União	1.863.063
F. Despesa de Pessoal Líquida	1.250.541
Percentual de Gastos com Pessoal (F/C)	49,16%
Limite permitido	60,00%

Fonte: TCDF

Observa-se que a situação do Distrito Federal, no exercício de 1998, em relação ao cumprimento do limite previsto na LC n.º 82/1995, de acordo com a metodologia do TCDF, era confortável, estando os gastos abaixo do exigido. Situação outra haveria se consideradas as transferências da União destinadas a pagamento de pessoal, quando o percentual de gastos atingiria 70,65% da RCL.

A interpretação do TCDF em desconsiderar as transferências da União na apuração dos limites, embora depois a LRF viesse a ter entendimento semelhante, serviu unicamente ao

público interno. No levantamento de gastos dos governos estaduais, elaborados quando da análise do anteprojeto da LRF no Congresso Nacional, os dados relativos ao Distrito Federal indicavam o percentual de 70,7%, sendo 67,4% para o Executivo e 3,3% para o Legislativo (GREGGIANIN, 2000).

Para o exercício de 1999, conforme já mencionado, passou a vigorar a LC n.º 96/1999, que definiu a RCL Estadual, também aplicável ao Distrito Federal, como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais. Diante disso, o TCDF reviu a metodologia de cálculo até então adotada para apuração dos limites, de modo a se incluir no somatório da RCL as transferências da União destinadas ao pagamento do pessoal das áreas de segurança, educação e saúde.

A Tabela 2 expõe os dados referentes ao exercício de 1999.

Tabela 2 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – 1999 (R\$1.000,00)

Especificação	1999
A. Receitas Correntes	4.707.142
B. Transferências da União	1.975.503
C. Receita Corrente Líquida (A-B)	2.731.639
D. Despesa com Pessoal e Encargos Sociais	3.265.935
E. Despesas à conta das Transferências da União	1.975.503
F. Despesa de Pessoal Líquida	1.290.432
Percentual de Gastos com Pessoal (D/A)	69,38%
Limite permitido	60,00%

Fonte: TCDF

Alterada a metodologia de apuração, os gastos com pessoal extrapolaram em mais de 9% o limite permitido, sujeitando-se o Distrito Federal às penalidades previstas no art. 5º da LC n.º 96/1999, caso não se adaptasse aos limites da lei, à razão de, no mínimo, dois terços do excesso nos primeiros doze meses e o restante nos doze meses subsequentes.

Haja vista a edição da LRF, em maio de 2000, não chegou o Distrito Federal a efetuar qualquer ajuste, tampouco a sofrer penalidades, visto que, na oportunidade, foi novamente alterado o conceito de RCL, dela se excluindo as transferências da União para pagamento de pessoal.

Se considerada a metodologia anteriormente empregada pelo TCDF, os gastos representariam 47,24% da RCL, ligeiramente inferior ao resultado verificado em 1998 e ainda bastante aquém do limite global de comprometimento de 60%.

4.2 Despesas com pessoal dos exercícios de 2000 a 2008

Conforme aqui já comentado, os dados sobre as despesas de pessoal foram coletados diretamente dos RGF dos Poderes, bem como dos relatórios de contas anuais elaborados pelo TCDF. Haja vista a falta de uniformidade na apresentação destes documentos optou-se por tabular as informações de forma padronizada, pelo que deixam de constar dados estratificados, notadamente do Poder Legislativo, eis que inexistentes dos relatórios consultados.

Por didático, a seguir serão abordadas em tópicos distintos as despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal.

4.2.1 Despesas com pessoal do Poder Legislativo

Os dados referentes ao período compreendido entre os anos 2000 e 2008 são apresentados na Tabela 3.

Observa-se, de imediato, que o percentual de gastos – 4,97% – no ano inicial de vigência da LRF já extrapolara o limite nela previsto. A Lei equiparou o Distrito Federal aos Estados para todos os fins nela contidos, depreendendo-se que ao Legislativo local caberia, por simetria, o percentual fixado para as Assembleias Legislativas Estaduais, qual seja, 3% da RCL.

No entanto, por decisão do TCDF, foi definido o percentual de 6% como limite de gastos com despesas de pessoal do Poder Legislativo do Distrito Federal.

A Decisão n.º 9475–TCDF, de 12 de novembro de 2000, foi tomada em resposta à consulta formulada pela CLDF, versando sobre a possibilidade de aplicação no Distrito Federal dos percentuais de esfera municipal sob o argumento de que a RCL é predominantemente influenciada por tributos municipais e pela peculiaridade de ser o Distrito Federal um Estado/Município. Para a CLDF, equiparado o Distrito Federal a Estados, pelo fato de não possuir em sua estrutura Judiciário e Ministério Público próprios, ficaria vaga e sem destinação a parcela de 8% da RCL, 6% para o primeiro e 2% para o segundo, destinada pela LRF a esses Poderes/órgãos.

Tabela 3 – Demonstrativo das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo do Distrito Federal – 2000/2008 (R\$1.000,00)

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Despesa Bruta com Pessoal (I)	-	196.405	193.443	207.829	241.217	272.527	329.755	401.931	403.626
Ativos	-	-	138.950	161.472	185.890	210.020	255.578	311.139	304.594
Inativos e Pensionistas	-	-	54.493	46.357	55.328	62.508	74.176	90.792	99.031
Outras Despesas de Pessoal	-	171	-	-	-	-	-	-	-
Despesas não Computadas (II)	-	-	37.008	20.407	12.802	21.481	86.845	144.047	145.701
(-) Indenizações	-	-	-	-	-	-	-	-	68.040
(-) Decisões Judiciais	-	-	-	-	138	-	-	-	-
(-) Exercícios Anteriores	-	-	-	-	2.446	-	-	64.459	33.269
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-	7.374	-	-	-	-	86.845	74.767	-
(-) Outras Deduções	-	41.487	-	-	8.012	-	-	4.821	3.208
Despesa Líquida de Pessoal (III=I-II)	158.708	147.715	156.435	187.422	228.415	251.046	242.911	257.885	257.925
Receita Corrente Líquida (IV)	3.195.020	3.413.369	3.988.103	4.467.783	5.309.061	6.149.618	6.969.807	8.165.043	9.626.476
% de Gastos (V=III/IV)	4,97	4,19	3,92	4,19	4,30	4,09	3,48	3,17	2,68

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal da CLDF e TCDF (consolidados).

Entendeu o TCDF por afastar a interpretação literal da LRF, decidindo por inaplicável ao Legislativo local o critério de determinação da RCL constante do §2º do art. 2º da Lei, segundo o qual se exclui daquele cálculo as transferências da União destinadas ao pagamento de pessoal do Distrito Federal.

Para o TCDF, uma vez que essas transferências afetam unicamente o Executivo, sendo as despesas por elas cobertas exclusivas desse Poder, sentido faz excluí-las da RCL sobre a qual é calculado o respectivo percentual de gastos; porém, como as transferências não cobrem despesas do Legislativo, a sua exclusão da RCL redundaria em penalização ao Poder Legislativo, reduzindo em demasia, por conseqüência, os recursos destinados ao pagamento de pessoal da CLDF e do TCDF.

Visto que a exclusão das transferências da RCL, para o cálculo dos limites do Poder Legislativo, implicaria dar tratamento desigual a órgãos possuidores de mesma atribuição – Legislativo distrital em relação ao estadual –, concluiu-se por inaplicável ao Legislativo do Distrito Federal os percentuais definidos para os Estados.

Partiu-se, então, para uma interpretação sistemática da LRF, na qual esta seria aplicada ao Distrito Federal “no que coubesse”. Nessa linha, entendeu-se que a norma complementar não abrangeu todas as situações possíveis, não distinguindo devidamente o Distrito Federal dos outros entes federados em face de suas particularidades, ora se aproximando mais a Estados, ora a Municípios.

Afastado o limite de 3% da RCL, decidiu o TCDF pela adoção do percentual de 6% para os gastos do Legislativo local, tal como previsto para os legislativos municipais na alínea “a” do inciso III do art. 20 da LRF.

Sobre referida decisão, acrescenta-se que alegou o TCDF – na defesa de seu posicionamento – a tese de que entendimento diferente poderia significar a inviabilização dos órgãos do Legislativo local, haja vista as despesas, na oportunidade, corresponderem a quase 5% da RCL.

Posteriormente, em nova decisão da Corte de Contas Distrital, repartiu-se o limite de gastos de 6% igualmente entre a CLDF e o TCDF, ou seja, cada órgão componente do Poder Legislativo teria como limite o percentual de 3% da RCL para gastos com despesas de pessoal.

Voltando-se à análise da Tabela 3, verifica-se que no período de 2001 a 2005 os gastos do Legislativo se mantiveram próximos a 4% da RCL, com crescimento contínuo das despesas e das receitas. Em 2006, a redução do percentual de gastos deveu-se à inclusão, entre as despesas legalmente deduzidas na aferição do limite de gastos, das despesas com inativos

custeadas pela arrecadação de contribuições dos próprios segurados. Este procedimento, somado à elevação de 13% da RCL naquele ano, se comparada a 2005, mais que compensou o aumento de 21% das despesas com pessoal ativo havidas em 2006.

À luz da interpretação do TCDF, os gastos do Poder Legislativo encontravam-se bastante aquém do percentual de 6% da RCL, anteriormente definido por aquela Corte como limite para as despesas de pessoal. Ocorre que, ainda em 2006, a STN negou autorização ao Distrito Federal para contratação de empréstimos internacionais, sob a alegação de que o limite de gastos com pessoal do Poder Legislativo – conforme previsto na LRF – estava sendo ultrapassado.

Por certo, a STN desconsiderou a decisão do TCDF e interpretou literalmente o conteúdo da Lei. Irresignada com o posicionamento da STN, a Mesa Diretora da CLDF propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo que prevalecesse a interpretação de que: a referência da LRF aos Estados somente alcançasse o Distrito Federal quando isso se revelasse cabível; a fórmula de repartição, entre os órgãos dos Estados, do limite global de despesas com pessoal não fosse aplicado ao Distrito Federal; e, devesse o Distrito Federal observar a fórmula de repartição do limite global prevista para os Municípios, uma vez que com eles guarda identidade quanto à organização político-administrativa.

No julgamento da ADI n.º 3.756, o STF deu pela improcedência do pedido. Da ementa de referida decisão extrai-se que, embora reconhecida a sua singularidade entre as unidades federativas, a Corte Constitucional considerou que o Distrito Federal está mais próximo da estrutura dos Estados, tendo a LRF dispensado a ele “tratamento rimado com a sua peculiar e favorecida situação tributário-financeira, porquanto desfruta de fontes cumulativas de receitas tributárias”, ao arrecadar impostos estaduais e municipais. Acresceu o STF que irrazóavel seria igualar o Distrito Federal aos Municípios, pela superlativa distinção de fontes de receita existente entre eles, além de que isento é, o primeiro, de custear os órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. É de se notar que o STF deixou de mencionar o auxílio financeiro para o pagamento de despesas com pessoal das áreas de saúde e educação, que se constitui em outro benefício que desfruta o Distrito Federal.

A pedido da CLDF, concedeu o STF prazo de oito meses, a partir de 28 de julho de 2007, para o Legislativo distrital se enquadrar ao limite de gastos estabelecido pela LRF, em consonância com o art. 23, visto a impossibilidade de se exigir o cumprimento retroativo do

limite de 3% da RCL, ademais que o percentual extrapolante foi praticado de boa-fé, sob a chancela do TCDF e de sucessivas leis de diretrizes orçamentárias.

Definida a “nova” limitação de gastos, a cada um dos órgãos do Legislativo caberia o percentual de 1,5% da RCL, no entender do TCDF, adaptando-se regra até então vigente de repartição do limite aplicável ao Poder Legislativo. Como aquele Tribunal já despendia percentual inferior a 1,5% com despesas de pessoal, coube à CLDF se adequar à decisão do STF com a adoção de medidas restritivas de gastos, o que se fez mediante Resolução, da qual constou, entre outros: proibição de qualquer aumento das despesas de pessoal, inclusive prestação de horas extraordinárias e provimento de cargo público; modificação de níveis remuneratórios; alteração de jornada de trabalho, com redução proporcional de salários; incentivos à aposentadoria; devolução de servidores requisitados; restrição ao gozo de férias.

De acordo com o TCDF, e na linha da decisão do STF, a CLDF deveria se enquadrar ao limite de 1,5% da RCL nos quadrimestres compreendidos entre setembro de 2007 e abril de 2008, sendo que o percentual excedente deveria ser reduzido em pelo menos um terço no terceiro quadrimestre de 2007.

Ocorre que, prevendo dificuldades de limitação de gastos, a CLDF, nos estertores de 2007, baixou ato normativo estabelecendo nova repartição de limites entre os órgãos do Legislativo, fixando-os em 1,76% para a Casa legislativa e 1,24% para o Tribunal de Contas. Para definir citados percentuais, nova metodologia de cálculo foi utilizada para determinar a média das despesas com pessoal, em relação à RCL, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores à publicação da LRF, tal como previsto no §1º do art. 20 da própria Lei.

O assunto encontra-se em análise no TCDF, que em princípio desconsiderou o normativo da CLDF, por afronta ao mesmo art. 20 da LRF. É de se ressaltar que ao defender a nova repartição de limites, na mesma proporcionalidade verificada nos exercícios de 1997, 1998 e 1999, excluídos dos cálculos os gastos com pessoal inativo, a CLDF argumentou que a LRF não definiu que a divisão do percentual do Poder Legislativo teria que ser realizada de maneira análoga entre seus órgãos, pelo que estaria sendo criada, naquela oportunidade e por sua iniciativa, regra própria.

Conforme o RAPC/GDF de 2007, no segundo quadrimestre de 2007, o percentual excedente correspondeu a 0,64% da RCL, então, ao fim do terceiro deveria se situar em, no máximo, 0,43%, cumprindo-se, dessa forma, a regra estabelecida no art. 23 da LRF. Como o percentual de gastos da CLDF, ao término do exercício de 2007, situou-se em 1,91% da RCL,

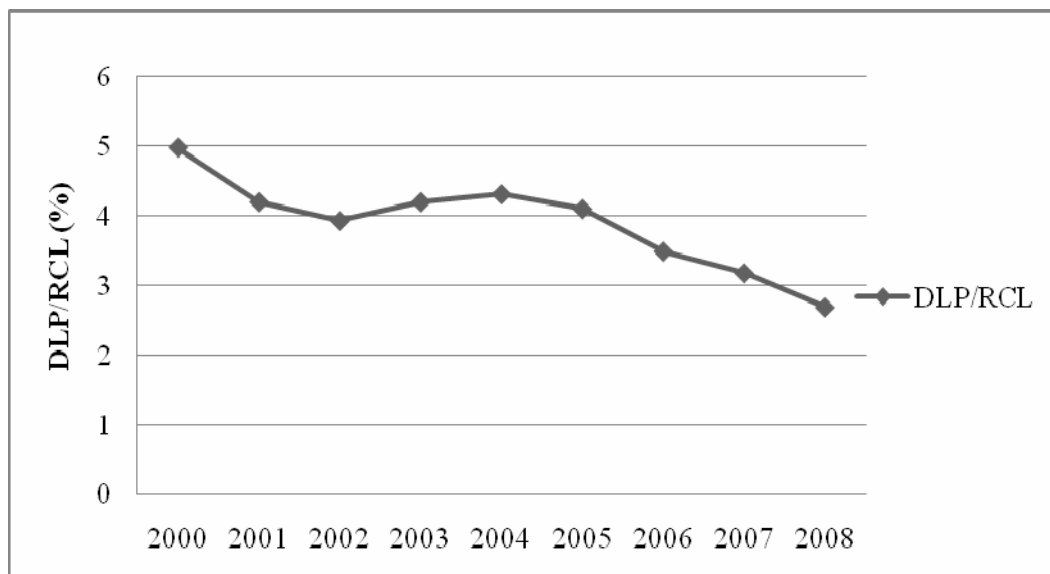
tem-se que até aquele momento as medidas de contenção adotadas foram suficientes com vistas ao enquadramento dos gastos ao limite da LRF.

Se utilizada a repartição de limites da CLDF, a obrigatoriedade de redução de um terço do excedente também restaria cumprida. Nessa interpretação, ao alcançar o percentual de comprometimento de 1,68% da RCL com despesas de pessoal já no primeiro quadrimestre de 2008, estaria a CLDF reenquadrada aos limites legais.

Se considerado o Poder Legislativo como um todo, a soma dos gastos de seus órgãos correspondeu a 2,92% da RCL no quadrimestre encerrado em abril de 2008. Efetivamente, ao fim do exercício de 2008, favorecido pelo significativo aumento das receitas correntes, bem como da incorporação à RCL de R\$ 448,5 milhões oriundos do FCDF – destinados ao financiamento de outras despesas que não o custeio de pessoal das áreas correlatas –, o Poder Legislativo não só se enquadrou à limitação de 3,0%, como o reduziu a 2,68%, aquém do limite de alerta de 2,70% da RCL.

O Gráfico 1 apresenta a evolução dos gastos relativos às despesas com pessoal do Poder Legislativo do Distrito Federal, compreendendo o período de 2000 a 2008.

Gráfico 1 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo (2000-2008)



Fonte: TCDF, Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2008 (CLDF e TCDF)

Obs: DLP (Despesa Líquida com Pessoal)

Observa-se que, desde 2004, a curva mostra-se descendente, o que pode ser atribuído ao incremento havido seguidamente na RCL – em razão do momento econômico favorável vivido pelo país – e pela inclusão dos gastos com inativos, custeados com recursos vinculados, como redutor da despesa total de pessoal, uma vez que a trajetória ascendente das

despesas com ativos somente foi interrompida no exercício de 2008, fato que não se repetiu em relação às despesas com inativos.

Quanto ao limite de gastos, após a definição em 3% da RCL como teto das despesas com pessoal, o Poder Legislativo se enquadrou ao limite da LRF no prazo legal, indicando que, embora despesas de pessoal se revistam da característica de caráter continuado, as medidas adotadas pela CLDF foram suficientes para a diminuição dos gastos, a despeito da querela entre a aquela Casa e o TCDF, no que se refere à repartição do limite proposta pela primeira em 2007. Sobre a repartição do limite de gastos, é de se ressaltar que desde 2001 havia decisão do TCDF sobre o assunto, da qual então concordara a CLDF, dividindo-o em parcelas iguais entre os dois órgãos.

Ainda sobre o limite, considerando que a LRF entrou em vigor na data de sua publicação, 4 de maio de 2000, tem-se que somente após seis anos de vigência o Poder Legislativo do Distrito Federal foi obrigado a se enquadrar ao limite legal de gastos com despesas de pessoal; fazendo-o, tão somente, devido ao fato de que o Ministério da Fazenda, por meio da STN, no cumprimento de atribuição prevista na própria LRF, negou autorização ao Governo do Distrito Federal para realização de operação de crédito externa. Não houvesse essa previsão legal de controle por via reflexa, nada obstaria ao Poder Legislativo continuar a gastar valores em desacordo com a Lei, pelo que se evidencia, mesmo que intempestivamente, a eficácia dos dispositivos da LRF no controle das despesas com pessoal.

4.2.2 Despesas com pessoal do Poder Executivo

Contrariamente ao limite de gastos do Poder Legislativo, inicialmente alterado por decisão do TCDF e depois reconduzido ao previsto na LRF, o limite de 49% da RCL estabelecido para o Poder Executivo do Distrito Federal não foi questionado ao longo dos anos, a não ser na tentativa frustrada da CLDF quando ingressou com ADI no STF, como visto na seção anterior, a fim de que fosse conferida ao Distrito Federal a repartição do limite global de 60% prevista para os Municípios.

Os dados referentes às despesas com pessoal do Poder Executivo são apresentados na Tabela 4, na qual está abrangido o período de 2000 a 2008.

Tabela 4 – Demonstrativo das Despesas com Pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal – 2000/2008 (R\$1.000,00)

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Despesa Bruta com Pessoal (I)	3.511.641	3.829.591	1.574.413	1.795.536	2.031.221	2.722.809	3.522.528	3.868.362	5.004.382,66
Ativos	-	2.727.346	1.148.817	1.305.389	1.536.834	2.010.894	2.621.812	3.021.090	4.113.603,34
Inativos e Pensionistas	-	1.091.553	425.596	490.147	494.387	558.985	640.043	720.427	796.096,76
Outras Despesas de Pessoal	-	10.692	-	-	-	152.930	260.673	126.846	103.682,54
Despesas não Computadas (II)	2.473.373	2.735.526	280.982	294.749	411.443	573.918	651.549	871.801	929.445,07
(-) Indenizações	-	2.500.000	454	-	44	42.603	13.137	20.224	23.189,69
(-) Decisões Judiciais	1.050	-	1.613	5.384	23.950	15.403	39.625	97.866	117.150,06
(-) Exercícios Anteriores	-	152.616	69.843	25.236	52.975	78.813	55.291	67.955	5.209,09
(-) Inativos com Recursos Vinculados	143.013	-	209.072	264.129	334.474	437.099	543.496	685.755	783.896,23
(-) Outras Deduções	2.329.310	82.910	-	-	-	-	-	-	-
Despesa Líquida de Pessoal (III=I-II)	1.038.268	1.094.065	1.293.431	1.500.787	1.619.778	2.148.891	2.870.979	2.996.562	4.083.937,59
Receita Corrente Líquida (IV)	3.195.020	3.413.369	3.988.103	4.467.483	5.309.061	6.149.618	6.969.807	8.165.043	9.626.476,27
% de Gastos (V=III/IV)	32,50	32,05	32,43	33,59	30,51	34,94	41,19	36,90	42,42

Fonte: STN (Relatórios de Gestão Fiscal do Distrito Federal), TCDF e Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.

Nota-se que o percentual de gastos se situou em níveis bastante inferiores ao limite de gastos, bem como aos limites de alerta e prudencial, evidenciando a situação confortável do Poder Executivo do Distrito Federal no cumprimento do dispositivo correlato da LRF, depreendendo-se que a exclusão das transferências da União para pagamento de pessoal desonerou sobremaneira os encargos com folha de pagamento daquele Poder.

Destaca-se, na tabela em questão, até o ano de 2004, a ausência dos valores referentes ao item “Outras Despesas de Pessoal”, no qual deveriam ser computados valores decorrentes de contratos de terceirização de mão-de-obra que se referissem à substituição de servidores e empregados públicos, tal como previsto no §1º do art. 18 da LRF.

Da análise dos RAPC/GDF, verifica-se que em todos os anos cuidou o TCDF de solicitar a inclusão desses dados nos RGF do Poder Executivo, ainda que pairassem dúvidas a respeito da classificação de determinadas despesas nesse item, o que foi dirimido por aquela Corte somente em 2004, firmando-se o entendimento de que, independentemente da legalidade ou validade dos contratos de terceirização de mão-de-obra, os gastos realizados deveriam compor o cálculo do limite da despesa de pessoal.

Pela Decisão n.º 2.498/2004 deveriam ser contabilizadas em rubrica própria “as parcelas dos contratos referentes a contratações de mão-de-obra para desempenho de atividades relacionadas às atribuições de cargos previstos no quadro de pessoal das unidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal, a exemplo dos contratos firmados com o Instituto Candango de Solidariedade”.

Os gastos relativos aos contratos com o Instituto Candango de Solidariedade (ICS) receberam especial atenção do TCDF pelos volumes consideráveis envolvidos, número de prestadores de serviço e pelo fato de terem sido costumeiramente realizados via dispensa de licitação. Se consideradas as despesas relacionadas ao ICS nos anos de 2000 e 2001, R\$ 176,7 e R\$ 193,7 milhões, respectivamente, os percentuais de gastos do Executivo seriam elevados de 32,5 % para 38%, no primeiro ano, e, de 34,1% para 37,3%, no segundo.

A título de exemplo, em 2003, aproximadamente 43% da força de trabalho das diversas regiões administrativas do Distrito Federal era formada por prestadores de serviço do ICS. Essa evidência, somada ao fato de que servidores comissionados sem vínculo efetivo representavam 36% da mesma força de trabalho, cujas atribuições não caracterizavam atividades de direção ou assessoramento, mas sim de execução, levou o TCDF a considerar tal situação como contraditória ao instituto do concurso público, previsto no inciso II do art. 37 da CF/88, para investidura em cargo ou emprego público. Importante relevar que a situação

ora descrita não se constituiu exceção, pois nos exercícios anteriores a 2003, e também entre 2004 e 2006, ocorreram inconsistências semelhantes.

Como tentativa de coibir tais práticas, o TCDF, por meio da Decisão n.º 3.236/2007 fixou prazo para o atendimento de disposições já fixadas pela Decisão n.º 2.469/2006, assim resumidas:

- em observância aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e publicidade, constitui-se o concurso público na forma imperativa de recrutamento de pessoal para provimento de cargos e empregos permanentes na Administração Pública;
- apenas servidores ou empregados detentores de cargos ou empregos efetivos podem ocupar funções de confiança;
- funções de confiança e cargos comissionados são próprios de direção, chefia e assessoramento, não podendo a seus ocupantes ser atribuída a execução de atividades permanentes ou rotineiras; e
- no mínimo, 50% dos cargos em comissão devem ser, necessariamente, preenchidos por servidores ocupantes de cargos ou empregos efetivos.

Em relação aos gastos com terceirização de mão-de-obra, observa-se, na Tabela 4, que, a partir de 2005, passou-se a incluir nos RGF as despesas referentes a respectivos contratos. Segundo o TCDF, no entanto, não foram contabilizados corretamente todos os dispêndios incorridos naquele exercício, o que também ocorreu nos anos 2006 e 2007.

Quanto às despesas não computadas para aferição do limite de gastos, percebe-se que, a partir de 2002, foram excluídas dos RGF as transferências da União destinadas ao pagamento das polícias civil e militar, do corpo de bombeiros militar, bem como à prestação de assistência financeira para a execução de serviços de saúde e educação do Distrito Federal.

Essa transferência de recursos, prevista no inciso XIV do art. 21 da CF/88, foi o objeto da Lei n.º 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o FCDF, versando sobre a definição e correção anual dos montantes a serem repassados pelo fundo ao Distrito Federal; prazo para o repasse dos recursos ao Governo Distrital; obrigatoriedade do processamento da folha de pagamento das polícias civil, polícia militar e corpo bombeiros militar do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal.

Os recursos do FCDF, desde 2003, não são aplicados por intermédio do Governo Distrital, visto que são mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional até sua transferência, como pagamento, aos órgãos beneficiados. Os recursos são executados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), visto que a União incorporou tais verbas em seu

próprio orçamento, alegando observância à lei de diretrizes orçamentária federal. Este procedimento é repellido pelo TCDF, que o considera ilegal, pois a ingerência da área federal sobre esses recursos repercute na autonomia do Distrito Federal e nas competências da Corte de Contas local. Afora o posicionamento do TCDF, tem-se que o Tribunal de Contas da União decidiu que tais recursos estão sujeitos às ações de controle e fiscalização por ele empreendidas.

O Quadro 3 indica a composição dos recursos do FCDF, segundo o tipo de despesa a que se destina, compreendendo o período de 2003 a 2007.

Quadro 3 - Recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, por tipo de despesa (%)

Tipo de Despesa	2003	2004	2005	2006	2007
Pessoal e Encargos Sociais	94,5	93,2	91,1	92,0	92,6
Outras Despesas Correntes	5,1	5,8	7,8	7,4	7,0
Investimentos	0,4	1,0	1,1	0,6	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: TCDF

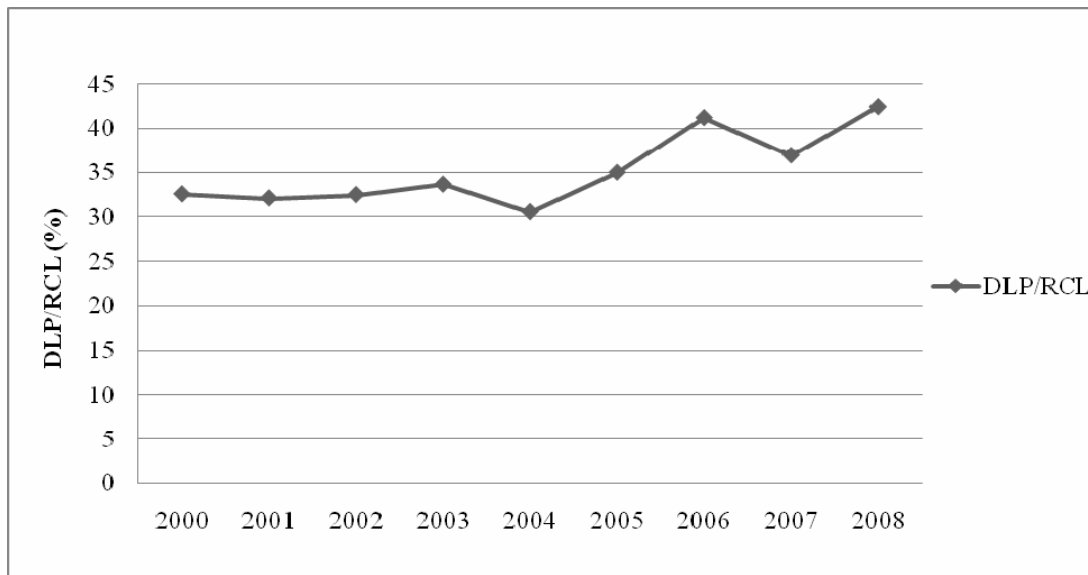
Verifica-se que os recursos do FCDF são basicamente destinados à cobertura das despesas com pessoal e encargos sociais, e isso está plenamente de acordo com o seu propósito, restando ainda valores reservados a investimentos, como aquisição de material permanente para as polícias civil e militar, e à outras despesas correntes, como auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-fardamento, diárias, etc. Os recursos não destinados ao custeio de pessoal são somados à RCL do Distrito Federal quando da apuração dos limites de gastos.

A atestar a inegável importância do FCDF para o Governo local, pelo que este foi dispensado de arcar com as despesas por aquele cobertas, tem-se que os recursos transferidos pela União representaram, em todos os exercícios a partir de 2003, mais de 55% dos gastos com pessoal de todo o quadro de servidores do Complexo Administrativo do Distrito Federal.

Também figurando entre as despesas não computadas para fins de aferição de limites, tem destaque aquelas referentes a inativos, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, as quais, em valores nominais, apresentaram crescimento da ordem de 550% do ano 2000 para 2008, elevação esta decorrente da alteração da sistemática de cálculo desses recursos, o que veio a contribuir na compensação dos efeitos do aumento das despesas com ativos, observado durante todo o período analisado.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos gastos relativos às despesas com pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal, compreendendo o período de 2000 a 2008.

Gráfico 2 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (2000-2008)



Fonte: TCDF e Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo

Observa-se que no período de 2000 a 2004, o percentual de gastos do Executivo oscilou entre 30 e 35% da RCL. Conforme já exposto, as despesas referentes à terceirização de mão-de-obra deixaram de ser informadas nesse período; fato este que, por certo, prejudica a fidedignidade dos dados, embora se reconheça que tais despesas, se incluídas, não comprometeriam o limite de gastos, visto que este se situou bem abaixo do limite de 49%.

Ainda que em 2007 o percentual tenha apresentado inflexão em relação a 2006, o que pode ser reputado ao substancial aumento da RCL, é de se notar que a partir de 2004 há uma trajetória de elevação das despesas com pessoal que pode vir a comprometer a situação até agora confortável evidenciada ao longo dos anos de vigência da LRF pelo Poder Executivo em relação a esses dispêndios.

Como a elevação dos gastos com pessoal, principalmente com ativos, foi substancialmente financiada pelo aumento das receitas, eventual estagnação ou queda da arrecadação poderá levar o percentual de comprometimento de gastos a aproximar-se do limite de alerta de 44,1% da RCL, considerando-se que em 2008 o percentual já ultrapassara 42%, o que se mostra preocupante visto que, conforme aqui já exposto, despesas com pessoal possuem a característica de caráter continuado, não sendo, em geral, passíveis de corte imediato em face de variações negativas da arrecadação de receitas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo avaliar a eficácia da LRF como norma financeiro-orçamentária limitadora das despesas de pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, estando o período de análise compreendido entre os anos 2000 e 2008.

A LRF, na linha do que previra a Lei Camata I, tornou obrigatória a emissão de informações relativas às despesas com pessoal dos Poderes e órgãos, vindo a consagrar os princípios da publicidade e da transparência na gestão fiscal, fazendo-o, no caso em estudo, por meio da publicação quadrimestral dos RGF.

Da análise de citados relatórios, bem com dos RAPC elaborados pelo TCDF, verificou-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal se apresentaram em percentual bastante inferior ao limite estabelecido na LRF, seguindo comportamento evidenciado nos anos de 1998 e 1999, quando vigentes, sucessivamente, as Leis Camata I e II. Esta situação privilegiada decorreu, em grande monta, de que é o Distrito Federal desobrigado do pagamento de significativa parcela de seu quadro de pessoal, cujo custeio recai, por determinação constitucional, sobre a União, por meio de recursos oriundos do FCDF.

Como importantes fatores atuantes na manutenção dos percentuais de gastos em níveis confortáveis têm-se o aumento contínuo havido na RCL distrital ao longo dos anos e a inclusão dos gastos com inativos custeados com a contribuição dos próprios segurados como parcela redutora da despesa total com pessoal.

Em nítido descumprimento da LRF, deixou o Poder Executivo de informar, entre 2000 e 2004, os gastos referentes a contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, vindo a fazê-lo, nos anos seguintes, de forma parcial, conforme avaliação do TCDF. A agravar tal fato, sabe-se que o GDF, por longo tempo e por meio do ICS, contratou pessoal cujas atividades eram típicas de servidores públicos, o que denota flagrante desrespeito ao instituto do concurso público, previsto no inciso II do art. 37 da CF/88.

A situação verificada no Poder Legislativo do Distrito Federal mostrou-se emblemática, como demonstrado neste trabalho. Ainda que amparada em decisão do TCDF, a fixação do limite de gastos em 6% da RCL não pode deixar de ser interpretada como resistência de adaptação à LRF, no qual se buscou ajustar a nova regra à realidade fiscal

vivenciada por aquele Poder à época, em que pesem considerações quanto às peculiaridades do Distrito Federal como ente distinto de Estados e Municípios.

O limite de gastos do Poder Legislativo foi reconduzido àquele previsto na LRF somente a partir de 2007, quando o STF julgou constitucional a equiparação do Distrito Federal a Estado, encerrando discussão quanto à possibilidade de o Poder Legislativo observar os limites definidos para os Municípios. O assunto foi levado à Corte Constitucional pelo fato de que, em 2006, o Ministério da Fazenda negou autorização de contratação de empréstimo externo ao GDF, em virtude da inobservância das limitações legais para as despesas com pessoal.

Apurou-se que o Poder Legislativo cumpriu os prazos estipulados na LRF para retorno aos limites legais de gastos, tendo adotado diversas medidas que objetivaram a redução das despesas correlatas. O controle das despesas empreendido e o aumento da RCL do período propiciaram que o percentual de gastos se deslocasse de 3,48%, em 2006, para 3,17% e 2,68%, respectivamente em 2007 e 2008, percentual, este último, situado aquém do limite de alerta aplicável, qual seja 3%.

Restou por eficaz a LRF no controle das despesas de pessoal, visto que por meio do conjunto de suas disposições foi o Poder Legislativo do Distrito Federal obrigado a enquadrar-se aos limites legais de gastos, mesmo que tardiamente. A Lei, ao exigir o cumprimento das disposições relativas às despesas com pessoal como condição para realizar transferências voluntárias e autorizar contratação de operações de crédito, conferiu a órgão do Executivo da União ação fiscalizadora sobre as contas ao Distrito Federal, faculdade esta que se mostrou imprescindível para o controle das despesas tratadas neste trabalho.

Atendo-se aos dados de 2008, ambos os Poderes tiveram suas despesas totais com pessoal enquadradas nos limites previstos pela LRF. Analisando-se a evolução dos percentuais obtidos nos seguidos anos, verificou-se que a trajetória de gastos é ascendente no Executivo e descendente no Legislativo. Em ambos os casos, a trajetória de evolução é sobremaneira influenciada pela constante elevação da RCL, havida em face do momento econômico favorável vivenciado até o final de 2008, que veio a compensar, ou financiar, a elevação dos gastos com pessoal ativo verificada no período. Depreende-se que, no caso de estagnação ou queda da arrecadação de receitas, poderá haver comprometimento dos resultados dos Poderes, vindo a se despender maiores recursos com despesas de pessoal.

No presente estudo, verificou-se que a ação fiscalizadora do TCDF sobre os Poderes, no tocante às disposições da LRF relativas às despesas com pessoal, embora exercida por citado Tribunal, não resultou na supressão de falhas quanto ao cumprimento da Lei,

notadamente pelo Executivo, eis que nos RAPC dos anos analisados foram apontadas diversas inconsistências pela não observância de regras constantes dos art. 16, 17 e 21 da LRF. De tal fato infere-se que o aspecto político, levado a termo no julgamento das contas pela CLDF, prevalece sobre o aspecto técnico, indício este que seria, por si só, razão para nova e aprofundada pesquisa.

Finalmente, viu-se que a LRF trata exhaustivamente das despesas com pessoal, e há mérito nisso visto que representam significativa parcela dos gastos dos entes, a exemplo do Distrito Federal, fazendo-se necessário seu controle; no entanto, afastando-se da dimensão do “controle”, conviria analisar as despesas com pessoal de forma contextualizada, porque decorrem diretamente do tipo, do volume e da qualidade do serviço prestado pelo Estado à população, e disso não se valeu a LRF quando da definição de limites para os diversos entes, fazendo-o indistintamente.

Sob esse enfoque, de confronto das despesas de pessoal com o papel executado pelo Estado na sociedade, ter-se-ia evidenciado a real importância daquelas despesas nos orçamentos fiscais e “sociais” dos entes federados, tema este que, nesta oportunidade, fica anotado como sugestão para futuros estudos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2007. 88p.

_____. **Lei Complementar n.º 82**, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp82.htm>. Acesso em: 25 jul. 2008.

_____. **Lei Complementar n.º 96**, de 31 de maio de 1999. Disciplina limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp96.htm>. Acesso em: 25 jul. 2008.

_____. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 mai. 2008.

BARBALHO, João Uchoa Cavalcanti. **Constituição Federal Brasileira – Commentarios**. 2 ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia, 1924.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório de Gestão Fiscal: exercícios de 2000 a 2008**. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/transparencia/relatorios-orcamenty/gestao-fiscal>>. Acesso em 14 mar. 2009.

CORREIA, Arícia Fernandes; FLAMMARION, Eliana Pulcinelli; VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Despesa de pessoal: a chave da gestão fiscal responsável: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. **Aspectos fundamentais da Lei Complementar n.º 101/2000**. Manaus: Editora Caminha, 2002.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm>. Acesso em 28 mar. 2008.

GREGGIANIN, Eugênio. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas Orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/fiquePorDentro/temasanteriores/orcamento_uniao/textos/textoslegislativos.html>. Acesso em: 15 jan. 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: Finanças Públicas Democráticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Demonstrativo da Despesa de Pessoal do Distrito Federal:** exercícios de 2001 a 2007. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/resultado2.asp?ente=5663&uf=DF&menu=05>>. Acesso em 10 out. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.756-1.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3756&processo=3756>>. Acesso em 14 mar. 2009.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Decisões do TCDF.** Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=77>. Acesso em 20 jan. 2009.

_____. **Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal:** exercícios de 1998 a 2007. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=10>. Acesso em 20 jan. 2009.

_____. **Relatório de Gestão Fiscal:** exercícios de 2000 a 2008. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=43>. Acesso em 14 mar. 2009.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

HELENA, Eber Zoehler Santa. **Controle dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1140, ago 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8805>>. Acesso em 28 mar. 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatórios, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal**: na função do ordenador de despesas; na terceirização de mão-de-obra; na função do controle administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Estudo sobre a Lei Complementar n.º 101/2000**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001566.pdf. Acesso em 5 out. 2008.