



**SENADO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**UNILEGIS**

**ANDREA MARIA OLIVEIRA GOMES**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:**  
**A EXPERIÊNCIA DO LEGISLATIVO DISTRITAL**  
**NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS**

Brasília - DF,

2009



**ANDREA MARIA OLIVEIRA GOMES**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
A EXPERIÊNCIA DO LEGISLATIVO DISTRITAL  
NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Administração Legislativa.

Orientador: Prof. Arthur Oscar Guimarães.

Brasília - DF,

2009

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
A EXPERIÊNCIA DO LEGISLATIVO DISTRITAL  
NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Legislativa  
realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2009.

Andrea Maria Oliveira Gomes

**Banca examinadora**

---

Prof. Arthur Oscar Guimarães

---

Prof. Marcos Rogério de Souza.

Brasília, 4 de setembro de 2009.

## AGRADECIMENTOS

A Deus,  
à minha família,  
aos meus amigos e  
aos meus professores,  
que participaram desta conquista.

## RESUMO

Por meio da pesquisa bibliográfica e da legislação atinente, este estudo objetiva verificar a aplicação dos limites impostos pela lei para gastos com despesas de pessoal, no caso específico desta Monografia, por parte do Poder Legislativo do Distrito Federal. Neste diapasão, foi possível atestar a efetiva aplicação destes limites pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que ratificou o disposto na norma legal, ou seja, os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

**Palavras chave:** Finanças Públicas. Gastos Públicos. Responsabilidade Fiscal.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
DF	Distrito Federal
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
IEDs	Investimentos Estrangeiros Diretos
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	<b>10</b>
1.1 Breve histórico e aspectos .....	10
1.2 Cenário econômico .....	14
1.3 LRF e Receita corrente líquida.....	18
1.4 LRF e despesa com gastos de pessoal .....	20
1.5 Cálculo da receita corrente líquida e da despesa total de pessoal .....	22
1.6 Verificação dos limites .....	23
1.7 Limites de despesa de pessoal aplicados ao Distrito Federal.....	23
<b>2 INTERPRETAÇÃO DA LRF NO DISTRITO FEDERAL</b> .....	<b>29</b>
2.1 Particularidades do Distrito Federal.....	29
2.2 Motivação da ação direta de inconstitucionalidade.....	29
2.3 Como surgiu o enquadramento .....	33
2.4 Análise dos percentuais apurados no Poder Legislativo do Distrito Federal .....	36
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>50</b>
<b>ANEXO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

A escolha pelo tema em epígrafe se deve ao entendimento de que nenhuma sociedade sobrevive sem que tenha um gerenciamento, uma estrutura organizacional de forma a atender às suas necessidades primárias. Deste modo e enquanto partícipes dessa sociedade, como cidadãos, deve-se lidar com a administração pública. Por princípio, tudo que é de natureza pública requer responsabilidade no seu uso e administração. Assim, movimentar uma máquina pública requer custos a serem absorvidos pela sociedade. E a ela deve prestar contas.

A pesquisa bibliográfica aqui realizada objetiva investigar a efetividade dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial o tratamento dispensado à despesa pública com pessoal no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal, Unidade da Federação que tem características híbridas. Trataremos em específico deste tema. Será mostrado que a particularidade desse ente da Federação fez a adequação se dar mais de oito anos depois da edição da Lei Complementar 101/2000, após julgamento pelo Supremo Tribunal Federal sobre o limite correto dos gastos com pessoal a ser aplicado.

É preciso considerar no debate aqui proposto o estabelecimento de um olhar mais amplo sobre a coisa pública. A administração pública é o aparelhamento do Estado para a realização de serviços, tendo por fim atender às demandas dos cidadãos (KOHAMA, 2006). As funções da administração pública se caracterizam por sua forma direta, contínua e permanente com que precisam satisfazer às necessidades e demandas da sociedade, sendo limitada aos preceitos do ordenamento jurídico.

É o instrumento pelo qual o Estado se utiliza para o cumprimento de suas funções básicas e nas implementações de políticas públicas. É fato que já se pode notar no Brasil uma evolução neste aspecto, seja por necessidades impostas pelo surgimento de novas tecnologias, seja pelo relacionamento globalizado que a administração pública tem se deparado.

A diminuição da disponibilidade de recursos materiais, humanos e até mesmo financeiros fez governantes buscarem melhor gerenciamento dos chamados

recursos do erário. Novos conceitos são aplicados à administração pública, especialmente no que tange ao controle e à gestão responsável de tais recursos. Gerir bem os recursos públicos tornou-se imperativo para a sociedade, a qual tem participado ativamente deste processo, em virtude de ter sido ultrapassada a barreira inflacionária que mascarava os números e resultados da gestão dos governantes.

A literatura técnica confirma que o marco na história, no que se refere ao controle fiscal, data da idade média com a Constituição Inglesa, outorgada pelo Rei João Sem Terra, quando foi criado o Conselho Comum do Reino, formado por senhores feudais e representantes da Igreja, grandes interessados na imposição de limites para a cobrança de impostos (GIACOMONI, 2008).

Diante do objetivo mencionado de analisar a despesa pública com pessoal no âmbito da CLDF e do TCDF, este estudo está organizado da seguinte maneira: no Capítulo 1, analisa-se o cenário econômico brasileiro no período da elaboração e edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, discutindo a importância do controle dos gastos governamentais e da dívida pública, em boa medida os dois grandes vilões para o equilíbrio fiscal. Inseridos neste contexto, abordar-se o tema das despesas de pessoal realizadas e, ao final, trata-se da LRF e a importância deste controle no Distrito Federal em virtude de suas particularidades. No capítulo 2, são explicitadas as peculiaridades do DF que levaram os gestores à interpretação de que os limites de gastos com despesas de pessoal seriam os mesmos aplicados aos Municípios. São também analisadas as razões e conseqüências da proposição de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ao Supremo Tribunal Federal (STF) para dirimir as dúvidas oriundas das distintas análises relativas à característica híbrida dessa Unidade da Federação, o DF, bem como explicitadas as interpretações, o julgamento e os procedimentos adotados para o enquadramento. Neste capítulo, ainda se analisam os dados que evidenciaram a efetivação deste enquadramento. Ao final, são enunciadas as conclusões alcançadas por esta Monografia.

# 1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

## 1.1 Breve histórico e aspectos

As novas demandas da economia internacional deram uma contribuição efetiva para que se verificassem mudanças na ordem econômica brasileira. Aqui podem estar contempladas tanto as necessidades de geração de maior competitividade, como a importância de um maior equilíbrio entre a arrecadação e os gastos públicos, fiscalizáveis a partir de maior transparência dos atos públicos. Era cada vez mais evidente a preocupação dos países em equilibrar suas contas para participar deste mercado globalizado. E com o Brasil não foi diferente. As tentativas de organização das finanças públicas brasileira datam de 1808 com a vinda do Rei D. João VI, quando foi criado o Erário Público e o regime de contabilidade (GIACOMONI, 2008).

Dando um salto na história chega-se ao ano de 1964, quando se promulgou a Lei Nº 4320, cujo arcabouço se inclui entre os principais elementos norteadores para a administração pública brasileira. Seu objetivo foi o de introduzir normas de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Já havia, então, a preocupação com a uniformidade de regras para todos os entes da Federação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a complementou, exigindo modernização nos sistemas de controle, além de demandar um novo sistema contábil que garanta sua efetividade, dando mais eficiência e transparência às ações governamentais. Mas é correto afirmar que a Lei 4320, de 17 de março de 1964, ainda hoje seja a base de toda a estrutura administrativa, tanto que a LRF não a substituiu, nem a revogou.

Tramita no Congresso Nacional projeto de Lei Complementar para substituir a Lei 4.320 de 1964, com fundamento no artigo 165, parágrafo 9º da Constituição Federal (CF) de 1998, que remete para Lei Complementar a tarefa de dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária. Trata não apenas de normas financeiras como também sobre transparência e participação popular na gestão fiscal.

O objetivo vai além de adaptar tal legislação às normas complementares e aos dispositivos constitucionais, buscando a modernização da gestão pública, conforme justificção do PLP 102/2003, cuja autoria é do Deputado Eduardo Paes.

A transparência e a qualidade na gestão da administração pública têm sido uma meta, cuja efetivação, por razões diversas, é bem complexa. A qualificação técnica dos gestores públicos, as ações desenvolvidas pelas organizações, os fatores políticos e as dimensões continentais do Brasil, bem como o grau de desenvolvimento das suas regiões são exemplos dos problemas enfrentados para a consecução desta missão.

A edição da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, chamada Lei Responsabilidade Fiscal (LRF), integra um conjunto de instrumentos disponíveis aos gestores públicos que buscam implantar boas práticas administrativas em toda a esfera governamental: União, Estados e Municípios. O conceito, contido no primeiro parágrafo do Art. 1º, traduz de forma evidente a intenção do legislador e a justificativa para a edição da LRF:

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 despesa com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar.

Esta nova modelagem busca, entre outras medidas, melhorar a eficiência da gestão pública com responsabilização dos gestores, reduzindo os custos de financiamento do setor público e atuando sobre o cunho patrimonialista dos governantes e as políticas públicas paternalistas adotadas por eles. Como consequência ela gera maior confiança na política econômica do governo reduzindo expectativas inflacionárias e, com elas, a própria inflação.

A concepção desta lei teve como base as experiências da Nova Zelândia, dos Estados Unidos e da União Europeia – países que não guardam semelhanças culturais, sociais ou demográficas com o Brasil, mas que, política e economicamente, serviram de modelo para as políticas neoliberais, sendo adotadas pelo Brasil, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.

A LRF proporcionou mudanças estruturais pela sua natureza rígida, obrigando os representantes dos entes federados a se ajustarem a determinados limites de gastos sob pena de comprometer suas gestões. Um ganho valioso neste processo verifica-se na preocupação com o que se pode denominar de 'gerenciamento responsável', proporcionando a utilização de ferramentas de planejamento, execução de orçamento, objetivando controle de gastos e o alcance de metas fiscais pré-estabelecidos e devidamente acompanhados.

O objetivo central da LRF é o equilíbrio fiscal mínimo, ou seja, um resultado positivo entre as receitas e despesas públicas. É fato que, neste quesito, o país não tem muito do que se orgulhar em termos históricos, cujas experiências são oriundas em sua maioria das de outros países.

São muito incipientes as ações no sentido de lidar adequadamente com a Administração Pública neste país, fazendo o conteúdo da LRF, que traz conceitos e procedimentos tão elementares de gestão responsável (e que apenas por questões de princípios éticos já deveriam ser adotados pelos gestores públicos), ganhar tanto relevo, particularmente neste momento de crise.

A LRF busca abranger os diversos aspectos da gestão pública, procurando consolidar procedimentos para o bom gerenciamento da 'coisa' pública, levando o administrador responsável a vincular-se aos normativos e submetendo-o ao controle, sempre objetivando a eficiência e o alcance das metas das instituições públicas.

Trata-se de uma lei de iniciativa do Poder Executivo, amplamente discutida nas casas legislativas, que incluiu no seu processo audiências públicas, promovendo a participação popular. Surgiu para atender aos dispositivos diversos constitucionais, entre eles, o Art. 163, que remete à Lei Complementar a regulamentação das finanças públicas brasileiras, o Art. 165, que remete à Lei Complementar, em seu Inciso II do § 9º, normas de administração financeira patrimonial e de fundos da Administração Pública, o Art. 169, que estabelece limites de gastos com pessoal, todos da Constituição Federal de 1988.

Na versão original da LRF, havia a previsão de dispositivos penais com o fito de punir os maus administradores, Entretanto, estes dispositivos foram contemplados em lei separada, 10.028, de 19 de outubro de 2000, a qual altera o Decreto-lei 2.848, de 7-12-1940 – Código Penal, a Lei 1.079, de 10-4-1950, e o

Decreto-lei 201, de 27-2-1967, para instituir, além das infrações administrativas, crimes comuns e especiais, relativos à violação de regras da LRF. Não obstante, ficaram contidas na lei as restrições para os entes federados que venham a se encontrar em desacordo com ela, como, por exemplo, o não recebimento de transferências voluntárias e garantias para operações de crédito.

Vislumbra também a lei um sistema de planejamento, execução orçamentária, disciplina e transparência fiscal. Os entes públicos deverão estar preparados para fazer suas estimativas financeiras para médio prazo, ou seja, para um período equivalente aos mandatos de seus governantes, manter um rigoroso acompanhamento de suas despesas e dívidas.

Central para o controle dos gastos públicos, a lei estabelece severas restrições ao endividamento do governo e aos gastos com pessoal: duas fontes de despesas governamentais, cujo crescimento descontrolado havia levado à explosão dos déficits fiscais durante as décadas de 70 a 90, que foram financiados, primeiramente, com endividamento interno e externo e, após o esgotamento dessa fonte de financiamento, por meio de emissão monetária inflacionária. Um aspecto inovador desta lei está no Art. 48, que indica os instrumentos de transparência na gestão fiscal: planos, orçamentos e leis diretrizes orçamentárias, prestação de contas e parecer prévio e relatórios da execução orçamentária e de gestão fiscal. Além desses, a lei dispõe sobre o incentivo à participação da população por meio de audiências públicas, compondo os itens de transparência buscados pela lei com os meios eletrônicos como forma de divulgação.

Outro aspecto da LRF de grande peso é o que trata da restrição às despesas criadas no período que antecede ao final de mandato do governante. Esta restrição garante ao próximo gestor que não serão assumidos por ele compromissos com indisponibilidade financeira para serem honrados. Acrescenta-se um item também importante na lei: os restos a pagar. Na forma conceituada pela Lei 4.320/64, Art. 36 e o Decreto 93.872/86, Art. 67: “são as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas”. Tornou-se relevante o acompanhamento destas despesas para preservar o equilíbrio entre receitas e despesas, exigindo do administrador público transparência em sua gestão. Além do equilíbrio, o controle previsto na lei busca coibir o

comprometimento das dotações orçamentárias de forma indiscriminada com fins de evitar perdas de créditos disponíveis do exercício, mesmo quando a execução notadamente se dará exercício seguinte. Esta é também uma modalidade de endividamento ainda que de curto prazo, mas que a LRF busca seu controle.

Nas disposições finais e transitórias, no Art. 67, há previsão de criação de conselho com objetivo de acompanhar e avaliar a política e a operacionalização da gestão fiscal de forma permanente. Seria também responsável pela normatização e do estabelecimento de diretrizes para a política e a gestão fiscal responsável. Seria também encarregado de disseminar práticas que objetivem melhorias na qualidade dos gastos públicos e o estabelecimento de normas e procedimentos para uniformização de relatórios, entre outros assuntos.

Após nove anos de aprovação da lei, este conselho não foi constituído e a Secretaria do Tesouro Nacional supre a ausência deste conselho.

A ausência do conselho não motivou ente da federação de deixar de cumprir o previsto na LRF, mesmo diante de muitas dúvidas para aplicação de seus dispositivos. No Distrito Federal, por sua particularidade constitucional, que une características tanto de Estados quanto de Municípios, o cumprimento da lei foi pautado por interpretações conflitantes que desembocaram em questionamentos jurídicos perante o Supremo Tribunal Federal. Como consequência, sua adequação à lei se deu de forma mais tardia que nos demais entes. Em particular, houve questionamento sobre o limite de gastos com pessoal a ser aplicado ao Poder Legislativo Distrital.

## **1.2 Cenário econômico**

A sociedade mundial vivenciou grandes transformações culturais e tecnológicas no final do Século XX e, no Brasil, as consequências se tornam ainda mais explícitas pela abertura dos mercados à globalização econômica. Dessa forma, a economia, que pode ser entendida como a grande preocupação dos governantes brasileiros, sofreu um verdadeiro choque que se traduziu em altos índices inflacionários, cenário em que o Brasil vivera mergulhado durante muitos anos. Por fugir ao escopo deste trabalho, não se trata aqui de realizar uma análise da economia brasileira, mas, passada a fase inflacionária, será possível afirmar que a

preocupação agora é crescer.

Para uma parte dos economistas, entre outros aspectos, quatro importantes vertentes econômicas devem ser observadas e trabalhadas pelos governos em busca do crescimento: investimento, política tributária, controle dos gastos públicos e dívida pública.<sup>1</sup>

Os investimentos são primordiais para a sustentabilidade do crescimento de qualquer economia, considerando-se tanto o papel dos entes públicos como dos privados. O Brasil vive em plena crise (2008/2009) um momento de credibilidade econômica, aumentando as suas chances de atração de novos investimentos estrangeiros diretos, os chamados Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs). Os investidores procuram aplicar seus capitais esperando retorno justamente em países que podem oferecer maiores lucros, ao lado de maior segurança o que de certa maneira não conseguiriam neste momento em seus próprios países. Evidentemente que a instabilidade gerada por mudanças políticas e fiscais causam grande temor aos investidores.

São bem vindos em momentos de crise não só o capital externo como a participação do capital interno. Este último ainda em nível muito aquém do desejável, o que se explica pela aversão ao risco. Também pode-se somar a essa dificuldade o fato de que não há uma cultura de investidores. Ainda é um assunto novo para a sociedade. As escolas ainda não declinaram para este relevante assunto, vez que o cidadão com uma visão de suas habilidades de investidor proporcionaria economia para o governo, possibilitando a este novo cidadão investidor sair da condição de dependência estatal para a posição de gerador de riquezas. Investimento significa crescimento econômico, geração de emprego, distribuição de renda e captação de novos investimentos. O Brasil precisa urgentemente de investimentos em infraestrutura para oferecer melhores condições de reprodução do capital investido, mas também para alavancar mais recursos que

---

<sup>1</sup> Não se pode, todavia, desconsiderar que a divisão entre os economistas (apenas para deixar aqui consignado) indica que, para economistas como John Plender (2008) e Luiz Gonzaga Belluzzo (2008), apenas para citar dois, entendem que em momentos de crise o 'remédio' que deve ser utilizado para compensar a redução do nível de investimento privado é justamente a ampliação do gasto público, numa típica medida anticíclica keynesiana. Os aspectos tributários e a dívida pública demandam olhar mais atento para sua análise, sempre considerando o que se espera e o que se deseja para o futuro da economia nacional.

permitam continuar alimentando novo ciclo econômico virtuoso.

No outro cenário, vive-se o advento de uma política tributária que ainda demanda aperfeiçoamentos estruturais, que poderiam resultar da reforma no sistema tributário brasileiro. Reforma esta ainda não ocorrida e tão necessária neste período de pós-inflação. Para a garantia de novos investimentos, o país precisa de uma política mais justa de tributação para ser respeitada a capacidade econômica do cidadão e dos investidores.

Para a manutenção da máquina estatal, o país pode se valer de várias fontes de recursos. A mais conhecida do cidadão é a arrecadação de impostos. Com a mesma clareza não são visualizadas as outras fontes, como o endividamento externo, interno e a emissão de moeda.

Numa visão muito simples, pode-se ressaltar que a dívida pública é aquela contraída para custeio de gastos públicos, implementação de política econômica ou mesmo para investimento. A arrecadação de impostos quando insuficiente para cobrir os gastos públicos gera os famosos déficits, tão comuns na economia brasileira. Não foi por acaso que a LRF estabeleceu um controle rigoroso para o endividamento público, pois o esgotamento destas fontes, fatos já vivenciados no Brasil, gera resultados catastróficos. Este foi um dos cenários econômicos que motivou a elaboração da lei.

Quando existe equilíbrio fiscal, conseqüentemente tem-se o aumento da capacidade de pagamento da dívida que garante a alimentação do fluxo de capitais no país proporcionado pela credibilidade adquirida junto ao mercado. A grande preocupação dos investidores é a capacidade de pagamento de seus devedores. No que tange à dívida pública, uma das formas mais comuns para esta avaliação é a comparação do Produto Interno Bruto (PIB), o total da riqueza produzida pelo país, com o valor da dívida.

Todavia, a avaliação do risco da dívida não está restrita à análise PIB/montante da dívida. A economia do país devedor é analisada de forma global, levando-se em consideração o quanto o país revela em termos de sua capacidade de saldar seus compromissos, além da avaliação da credibilidade que o mesmo possui. Estas avaliações não levam em consideração fatores que poderiam revelar muito mais da capacidade de solvência de um país. Incluíssem as taxas de juros,

prazos da dívida e até mesmo a arrecadação de impostos (GOMES, 2009).<sup>2</sup>

Por fim, controlar os gastos públicos talvez seja hoje o grande desafio dos governantes, para garantia do atendimento das necessidades básicas da sociedade, assim como aumentar sua capacidade de investir, criando melhores condições para os investimentos. Pode ser vista uma diferença fundamental entre o controle dos gastos e os chamados cortes tão ao gosto dos economistas neoliberais.

Percebe-se que todos estes fenômenos estão interligados. Com isso cumpre ratificar o objetivo deste trabalho, quando é focado o controle de gastos com despesas de pessoal no Legislativo do DF, dado o relevante percentual de participação destas despesas nas receitas públicas. Esta preocupação inaugurou uma nova fase da administração pública local e também nacional.

No período que antecedeu a edição da LRF, o Brasil vivia muitas incertezas no campo econômico. As taxas de câmbio, a partir do início de 1995, eram controladas pelo Banco Central. Em 1998, começara uma liberação gradual do câmbio o que poderia sinalizar, para o futuro, a liberação total das taxas cambiais, que aliada à política de redução do déficit fiscal e a manutenção de elevadas taxas de juros, poderiam ter grandes chances de sucesso na estabilização econômica.<sup>3</sup>

Alguns economistas indicam que a crise asiática de 1997 não teve tanta relevância para a economia brasileira, como no caso da crise da Rússia (1998), que surpreendeu o Brasil, visto que o déficit público ainda estava bastante elevado e o crescimento da dívida era constante.

Ainda sofrendo os efeitos da crise Russa, o Brasil anunciou medidas fiscais,

---

<sup>2</sup> O Risco Brasil é um índice que reflete o comportamento dos títulos da dívida externa brasileira. Corresponde à média ponderada dos prêmios pagos por esses títulos em relação a papéis de prazo equivalente do Tesouro dos Estados Unidos, tido como o país mais solvente do mundo, de risco praticamente nulo. O indicador mensura o excedente que se paga em relação à rentabilidade garantida pelos bônus do governo norte-americano. Significa dizer que a cada 100 pontos expressos pelo risco Brasil, os títulos do país pagam uma sobretaxa de 1% sobre os papéis dos EUA. Basicamente, o mercado usa o indicador para medir a capacidade de um país honrar os seus compromissos financeiros. A interpretação dos investidores é de que quanto maior a pontuação do indicador de risco, mais perigoso fica aplicar no país.

<sup>3</sup> Mas hoje, ex-post, sabe-se que a prática de juros altos, tão ao gosto dos rentistas, estrangeiros ou locais, foi extremamente nociva à capacidade de gerar os investimentos demandados pela economia nacional.

garantindo controle dos gastos públicos, mediante aplicação de metas de superávits primários consistente, proporcionando estabilidade da relação PIB/dívida, entendendo-se até meados de 2000.

É neste cenário que o projeto de lei complementar que deu origem à LRF tramitava, ou seja, com a necessidade mudança urgente no regime fiscal. Tão urgente que a tramitação se deu em curto espaço de tempo, se considerada a natureza, a complexidade da matéria e os efeitos que ela causaria no país.

Neste contexto econômico, ainda vale ressaltar o modelo de metas de inflação utilizado pela Nova Zelândia desde 1990 e adotado por muitos países industrializados, estendendo-se pelos países latino-americanos, inclusive o Brasil. Na mesma direção seguiu a legislação, adotando na fase de planejamento, na elaboração da LDO, o Anexo de Metas Fiscais, exigindo que conste as metas anuais para receitas e despesas, resultado nominal e primário e montante dívida.

A respeito da experiência daquele país cabe destacar que:

A Nova Zelândia foi o primeiro país a adotar formalmente metas de inflação como seu regime de política monetária, isso se deu através da instituição do Reserve Bank of New Zealand Act 1989, em março de 1990. (...) O Regime surge após um longo processo de reformas pelas quais passaram o sistema financeiro, a própria estrutura onde operava a política monetária, e, mais especificamente, o Reserve Bank of New Zealand (o banco central daquele país) (SILVA, 2009).

Silva (2009) destaca que “desde que foi introduzido pela primeira vez na Nova Zelândia, em março de 1990, o regime de metas de inflação tem sido objeto de crescente interesse na literatura econômica.” E foi seguindo a Nova Zelândia que inúmeros países adotaram o regime de metas de inflação no âmbito de suas respectivas políticas monetárias, cabendo destacar o Canadá, Reino Unido, Suécia, Finlândia, Espanha, Chile e o Brasil.

### **1.3 LRF e Receita corrente líquida**

A LRF trata da receita pública no seu capítulo III, tendo como requisito para a responsabilidade fiscal a previsão e efetiva arrecadação de tributos, incluindo restrições para o seu descumprimento. Alguém poderia considerar um tanto curioso a necessidade de explicitação de tais aspectos na lei, pois em princípio esta seria uma premissa para um ente estatal, mas há aspectos culturais no trato da coisa

pública que ficam a exigir tais determinações.

Um fator preponderante na LRF está na apuração da RCL, por ser sobre o seu montante a aplicação dos limites legais. Assim, sua composição está disposta já no primeiro capítulo desta lei, nas disposições preliminares, em seu Art. 2º:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. (grifo da autora)

O parágrafo segundo do artigo 2º. especifica as despesas de pessoal custeadas com recursos da União, como previsto na CF/88. A preocupação do legislador especificando na lei a composição da RCL foi evitar distorções na apuração da participação dos gastos de pessoal frente às receitas, identificando as receitas disponíveis para a manutenção da máquina estatal, seja com despesas correntes, pagamento de dívidas, entre outros gastos.

É exigência da Constituição Federal a publicação de relatório resumido da execução orçamentária: “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”. Nele serão inseridas as receitas previstas, realizadas no bimestre e até este a previsão a realizar. O acompanhamento da receita evidencia a apuração, evolução e a previsão até o final do exercício da arrecadação, assim como o resultado nominal e primário

contido no anexo de metas fiscais. Havendo frustração da receita prevista inicialmente, implica em limitação de empenho para o não comprometimento das metas fiscais estabelecidas.<sup>4</sup>

#### **1.4 LRF e despesa com gastos de pessoal**

A LRF trouxe dispositivos que permeiam todo processo de elaboração, execução e controle do orçamento público. De alguma forma todos os aspectos tratados na lei se relacionam, sejam em relação a gastos públicos, endividamento, controle das despesas de pessoal, restos a pagar, antecipação de receitas entre outros. Neste sentido, os gastos públicos possuem uma relação direta com o endividamento estatal. O gasto, quando superior à arrecadação, gera déficits, levando quase que automaticamente para o endividamento.

Um caminho a ser seguido é o do controle dos gastos. Junto com o controle da dívida pública compõe a essência desta lei. É com esta visão que evidencia-se a importância de se controlar as despesas de pessoal, o componente mais oneroso para o Estado. Além de ter um percentual elevado de comprometimento do orçamento público é de natureza obrigatória, somando-se a isso a prerrogativa da irredutibilidade salarial e estabilidade funcional.

A definição da despesa com pessoal é contemplada na LRF, no seu art. 18:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com 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 da 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.<sup>5</sup>

O controle da despesa com pessoal dentro do contexto da LRF tem tamanha relevância, que está disposto de forma evidente na Subseção II, nos arts. 21, 22 e 23. Primeiramente prevê a nulidade dos atos que provoquem aumento de despesas

---

<sup>4</sup> Constituição Federal, art. 165, § 3º ; Lei Complementar n. 101, de 4-5-2000, art. 52, II, a.

<sup>5</sup> Complementarmente o Art. 14 traz em seus §§ 1º e 2º: “§ 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.” E mais: “§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.” A respeito ver a legislação pertinente no Anexo deste trabalho.

com pessoal sem a observância da Lei (art. 21). No art. 22, é indicado o período em que se dará a apuração dos limites estabelecido na LRF, especificamente nos art. 19 e 20. Esta verificação será feita ao final de cada quadrimestre e demonstrado no relatório de gestão fiscal. É instituído também um percentual que a lei estabeleceu em 95% do limite previsto para gastos com pessoal, comumente chamado de limite prudencial e as vedações previstas em caso de não cumprimento. Contempla ainda no art. 23 a forma como se dará a eliminação de eventual extrapolação do limite previsto na lei. Nestes casos, os entes poderão adotar - dentre outras medidas - as previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Na essência, o legislador chama o administrador para o comprometimento quando seus atos contribuem ao aumento de despesa de pessoal.

Para fins da LRF, as exigências para criação ou expansão de despesas de pessoal são as mesmas observadas em qualquer despesa, sob pena de nulidade dos atos administrativos que causaram o aumento ou a expansão. Da mesma forma são nulos os atos que resultem em aumento de despesas de pessoal expedidos nos 180 dias anteriores ao final de mandato para impedir que o orçamento subsequente seja comprometido, ou que supere os limites estabelecidos na lei, deixando o ônus de medidas de ajuste para o sucessor.

Dos três artigos os quais compõem a Subseção que trata do controle da despesa total com pessoal, percebe-se que o contido no art. 21 remete ainda ao conceito de gestão responsável, principalmente o parágrafo único. Tão importante que a Lei de 10.028, de 19/10/2000, acrescentou no código penal da seguinte forma:

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou legislatura.

Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

A Constituição Federal brasileira trouxe em seu bojo a preocupação com a limitação dos gastos com a despesa de pessoal, assim prevista no artigo 169 da CF de 1988: “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar (EC 19/98).”

A regulamentação veio com a Lei Complementar 82, de 27 de março de 1995, a chamada Lei Rita Camata, que estabeleceu o limite de 60% da respectiva Receita Corrente Líquida (RCL) dos entes federados: União, Estados, Distrito Federal e

Municípios.

Esta lei foi revogada com a edição da Lei Complementar 96, de 31 de maio de 1999, que - além de estabelecer novos limites para a despesa com pessoal - trouxe regras e conceitos, como a composição do valor da RCL, sobre a qual deveriam ser aplicados os limites, as regras para os entes que não estivessem adequados aos limites e às punições previstas em caso de descumprimento. Os novos limites passaram a ser de 50% da RCL para a União; 60% para Estados e Distrito Federal; e 60% para os Municípios.

Tratando dos limites para gastos de despesas com pessoal, a LRF revogou a Lei Complementar 96/99, manteve os limites globais para os entes e impôs regras mais rígidas, distribuindo também estes limites entre os órgãos dos entes da federação. Este é um dos pontos da LRF que ganhou grande destaque e foi alvo de muitas críticas, embora o objetivo maior da lei seja abranger toda a matéria de finanças públicas.

Qualquer aumento de despesa deverá ser acompanhado do cálculo estimado do impacto orçamentário na instituição no exercício onde entrar em vigor e nos dois exercícios seguintes e se tais despesas estão adequadas ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (art. 16). Sendo despesa obrigatória de caráter continuado, deverá ser acompanhada das medidas compensatórias, ou seja, aumento permanente de receita e ou redução permanente de despesa.

No que concerne à definição dos limites contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sabe-se que esta foi baseada no histórico de gastos apurados em período anterior à edição da lei e calculada em relação à Receita Corrente Líquida (RCL).

### **1.5 Cálculo da receita corrente líquida e da despesa total de pessoal**

É bastante discutida a metodologia a ser utilizada no cálculo da receita. A LRF avançou bastante neste sentido com objetivo de buscar equilíbrio nas contas do sistema orçamentário. Desta forma o § 3º, do art. 2º, estabelece que a receita corrente líquida será apurada, somando-se as arrecadas no mês em referência, ou seja, aquele mês em que se pretende obter o valor da RCL e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. A título de exemplo, para apurar a RCL de abril de 2009,

basta somar a RCL do próprio mês com as RCL de maio de 2008 a março de 2009.

No mesmo sentido, para a apuração do valor das despesas de pessoal para verificação dos limites, o Art. 18 define as despesas de pessoal que integram o cálculo dessas despesas. Do mesmo modo que a receita, a apuração da despesa para verificação dos limites previstos na LRF será o resultado obtido com a soma das despesas do mês da verificação com as dos onze meses imediatamente anteriores, com a adoção do regime de competência.

## **1.6 Verificação dos limites**

A legislação (LRF) prevê a verificação do cumprimento dos limites nas despesas com pessoal e será feita a cada quadrimestre, não estabelecendo o mês de início deste quadrimestre.

Há um cálculo a ser feito: para obtenção dos limites com gastos de despesas de pessoal, a LRF determinou que estes seriam verificados com o cálculo da relação entre as despesas com gastos pessoal e a receita corrente líquida.

Outra determinação: constarão do Relatório de Gestão Fiscal dos órgãos e poderes definidos na lei, dentre outros aspectos, a demonstração dos limites verificados com as despesas de pessoal. Esta verificação se dará a cada fim de quadrimestre, confrontando-se a despesa total de pessoal com a receita corrente líquida.

Como se pode atestar a partir de uma simples verificação dos ditames legais, o acompanhamento dos gastos em cada quadrimestre, na prática, implica no estabelecimento de uma tarefa mensal, para que os limites legais não sejam extrapolados.

## **1.7 Limites de despesa de pessoal aplicados ao Distrito Federal**

No texto da LRF, no artigo 1º, § 3º, inciso II, nas referências para fins da aplicação da lei, o Distrito Federal é considerado como um Estado, uma unidade da federação normal. Essa abordagem específica conforme a análise proposta como escopo deste trabalho, que são os gastos com despesas de pessoal no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal.

De acordo com a lei, o percentual de 3% serão distribuídos entre os dois órgãos, Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e Tribunal de Contas do

Distrito Federal (TCDF), com base na mesma proporção da média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores à publicação da LRF.

Na análise dos dados, verifica-se que os limites apresentados pelos dois órgãos que compõem o Poder Legislativo do DF ultrapassaram os 3%, sendo para a CLDF 2,79% e TCDF, 2,77%, totalizando 5,55%, já no primeiro quadrimestre de 2000, ano em que a LRF entrou em vigência. Tem aqui algumas ponderações a serem citadas, pois a RCL dos anos anteriores à vigência da LRF não tinha a mesma composição. Isso causaria distorções, comprometendo os percentuais a serem repartidos entre a CLDF e o TCDF.

A considerar estes números, o Distrito Federal já se encontrava na condição de não enquadramento à lei e em consequência aplicar-se-iam as regras contidas nas disposições finais transitórias, art. 70, que estabelecem o enquadramento do limite em até dois exercícios subsequentes, eliminando o excesso na razão de 50% a.a, adotando-se entre outras as medidas dos artigos 22 e 23.

A Lei 2573/2000, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2000, para o exercício financeiro de 2001, a primeira LDO do Distrito Federal após da edição da LRF, trouxe a diretriz para adequação do DF à lei. O Art. 36 dá ênfase à despesa total com pessoal, em cada período de apuração, observando os limites estabelecidos nos arts. 19 e 70 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

Pelo texto legal acima, percebe-se a disposição do Distrito Federal no sentido de se enquadrar às determinações impostas pela LRF. Entretanto, não houve redução do percentual na forma pretendida na lei, mesmo verificando-se um movimento decrescente deste percentual.

A LDO de 2001, referente ao exercício financeiro de 2002, sofreu modificações pela Câmara Legislativa e no texto aprovado o limite para gasto com despesa de pessoal foi aumentando em 3%, passando os limites globais para o Distrito Federal de 52% para 55% da RCL, e do Poder Legislativo de 3% para 6%.

É possível atestar que o obstáculo do não enquadramento aos limites da LRF foi superado pelo Poder Legislativo, conforme constatação da análise dos dados.

Nesta lógica de interpretação, os percentuais a serem repartidos entre os dois

órgãos deixaram de ser relevante. Pelos primeiros números apurados, as duas entidades não extrapolariam seus limites, mesmo que a cada um coubesse um percentual calculado pela média simples de 50%.

Inicialmente, o projeto da LDO de 2001 foi vetado parcialmente pelo Senhor Governador, no que tange aos artigos 13 e 38, §§ 1º e 2º do 41, e inciso II do 61. Sendo rejeitado o veto para o artigo 38 e §§ 1º e 2º do 41, exatamente os que tratam dos limites.

Desde então e até a edição da LDO de 3653/2005, das diretrizes orçamentárias do exercício financeiro de 2006, todos os projetos das LDOs passaram a especificar os limites, conforme a LRF.

Utilizando a mesma sistemática dos exercícios anteriores, a Câmara Legislativa promoveu mudanças vetadas pelo Poder Executivo e posteriormente rejeitados pela Câmara, prevalecendo a regra que atribuía o limite de 6% como teto para os gastos de pessoal por parte do Poder Legislativo.

O projeto de lei, que deu origem à LDO 3.904/2006, para o exercício financeiro de 2007, fixou os limites para o Poder Legislativo seguindo os parâmetros dos exercícios anteriores, ou seja, de 6%, levando erroneamente à conclusão de que houvera uma pacificação quanto ao assunto.

De fato, o assunto só foi totalmente pacificado a partir do julgamento da ADI 3.756/2006. Devendo os limites aplicados ao Poder Legislativo serem os constantes da LRF, ou seja, 3% da RCL. Neste caso, volta-se à situação verificada na edição da lei e, por conseguinte, com a obrigação do enquadramento, sob pena de aplicação das restrições na LRF, em que o grande penalizado seria o Poder Executivo, pois sobre ele recaem as referidas restrições, visto que o Poder Legislativo não recebe transferências voluntárias e nem realiza operações de crédito.

No Quadro 1, é possível verificar o teor dos artigos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, no âmbito do Distrito Federal, que tratam em específico dos limites para gastos com pessoal. Mais que isso, importa verificar as informações acima relatadas.

**Quadro 1-Demonstrativo das leis de diretrizes orçamentárias do DF (1999-2008)**

LEI	EXERCÍCIO	DISPOSIÇÕES RELATIVAS A DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	LIMITE PODER LEGISLATIVO
2.428/1999	2000	<p style="text-align: center;"><b>LC 96/1999</b></p> <p>Art. 1º. As Despesas Totais com Pessoal não podem exceder a:</p> <p>II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Estadual;</p> <p>Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo serão consideradas as despesas e as receitas de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, mantidas no todo ou em parte pelo Poder Público.</p>	<p style="text-align: center;">LIMITE GLOBAL DE 60%</p>
2.573/2000	2001	<p>Art. 36. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, observará os limites estabelecidos nos arts. 19 e 70 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.</p> <p style="text-align: center;"><b>LC 101/2000 – LRF</b></p> <p>Art. 19. Para os fins do disposto no <i>caput</i> do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:</p> <p>II - Estados: 60%;</p> <p>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 até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a., mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.</p>	<p style="text-align: center;">3%</p>
2.766/2001	2002	<p>Art. 38. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração não poderá exceder 55% da receita corrente líquida, obedecido os seguintes critérios: Artigo mantido pela CLDF após Veto parcial do Governador do DF – Publicado no DODF de 07.11.2001.</p> <p>I – 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal;</p> <p>§ 1º No Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o</p>	<p style="text-align: center;">6%</p>

		limite será repartido entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos exercícios financeiros de 1997, 1998 e 1999.	
3.042/2002	2003	<p>Art. 40. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 55% da receita corrente líquida, obedecidos os seguintes critérios: (Artigo, incisos e parágrafos vetados pelo Governador, mas mantidos pela Câmara Legislativa. Promulgação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal. de 31/12/2002).</p> <p>I – 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal;</p> <p>II – 49% para o Poder Executivo.</p> <p>§ 1º No Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o limite será repartido entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificada nos exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001.</p> <p>§ 2º Excluem-se dos limites estabelecidos neste artigo as despesas relacionadas no § 1º do art. 19, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.</p> <p>§ 3º A Câmara Legislativa do Distrito Federal fica autorizada a consignar, em seu orçamento, as dotações necessárias à implantação de Plano de Carreira, Cargos e Salários de seus servidores.</p>	6%
3.179/2003	2004	<p>Art. 44. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 55% da receita corrente líquida, obedecidos os seguintes critérios:</p> <p>I – 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal;</p> <p>(VIDE - Republicação em 12.11.2003)</p> <p>II – 49% para o Poder Executivo.</p> <p>§ 1º No Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o limite será repartido entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificada em conformidade com o art. 20, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.</p>	6%
3.441/2004	2005	<p>Art. 40 A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder a 55% da receita corrente líquida, obedecidos os seguintes critérios:</p>	6%

		<p>I – seis por cento para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal;</p> <p>II – quarenta e nove por cento para o Poder Executivo.</p> <p>§ 1º No Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o limite será repartido entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificada em conformidade com o art. 20, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.</p>	
3653/2005	2006	<p>Art. 44. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder a 55% da receita corrente líquida, obedecidos os seguintes critérios:</p> <p>I – seis por cento para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal;</p> <p>II – quarenta e nove por cento para o Poder Executivo.</p>	6%
3.904/2006	2007	<p>Art. 43. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder a 55% da receita corrente líquida, obedecidos os seguintes critérios:</p> <p>I – seis por cento para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal; II – quarenta e nove por cento para o Poder Executivo.</p>	6%
4.008/2007	2008	<p>Art. 45. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder aos percentuais determinados pela Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000.</p>	3%
4.179/2008	2009	<p>Art. 42. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder aos percentuais determinados pela Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000.</p>	3%

## **2 INTERPRETAÇÃO DA LRF NO DISTRITO FEDERAL**

### **2.1 Particularidades do Distrito Federal**

No capítulo anterior, um dos itens analisados refere-se aos limites impostos pela LRF ao Distrito Federal. Já se afirmou que tais limites foram definidos na lei a partir de levantamento histórico dos gastos de pessoal nos entes federados. Restou ainda evidenciado que apenas o Poder Legislativo ultrapassou o percentual estabelecido.

O Distrito Federal goza do privilégio de abrigar em seu território a Capital do país. Antes da CF/88 e, em virtude deste privilégio, ao Distrito Federal era dispensado tratamento diferenciado dos demais entes da federação. A representação era exercida pelo Senado Federal a quem cabia a discussão e votação de matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e de pessoal. A CF/88 trouxe para o DF a autonomia política e com ela ocorreram muitas mudanças de ordem administrativa. Ao ser considerado um ente da federação e constitucionalmente vedada a sua divisão em municípios, passou a ser regido por Lei Orgânica, com competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. A eleição dos deputados distritais coincidirá com as dos deputados estaduais, assim como as regras para determinação do quantitativo dos parlamentares do Distrito Federal seguirão as mesmas regras dos parlamentares estaduais.

Há uma evidente curiosidade quanto à definição político administrativa do Distrito Federal. Sua casa legislativa é denominada Câmara Legislativa e não Assembleia Legislativa e muito menos Câmara Municipal. Rege-se por uma Lei Orgânica e não por uma Constituição Estadual. Seus parlamentares são designados deputados distritais e não estaduais e muito menos vereadores. Os aspectos citados, a despeito de serem aqui classificadas como curiosidades, fazem parte da consolidação de sua autonomia.

### **2.2 Motivação da ação direta de inconstitucionalidade**

Em 2006, a Câmara Legislativa, representada pelos membros da Mesa Diretora, propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que levou o 3.756, com pedido de suspensão liminar da eficácia de norma. Tendo como objeto o artigo 1º, §3º, inciso II, combinado com o artigo 20, incisos II e III, da Lei Complementar

Federal 101, de 04 de maio de 2000.

A alegação para a proposição residiu na submissão do Distrito Federal aos limites de despesas dos Estados, por força do artigo 1º, §3º, inciso II, da LRF, para fins da aplicação dos limites estabelecidos no artigo 20 da referida lei.

A intenção dos parlamentares distritais não era questionar a imposição de um limite para as despesas com gastos de pessoal oriunda de uma lei complementar federal, mas buscar o enquadramento devido do Distrito Federal, em relação aos limites previstos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

(...)

§ 3º Nas referências:

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

A proposição (ADI) alegou ainda a contradição contida na própria LRF em relação aos limites globais que estabelecem 60% para Estados e Municípios e os limites específicos que limitam no caso do DF, considerado pela LRF como Estado, ao somatório de 52%. Justifica-se na ADI que - caso o DF tivesse gastos com o Judiciário e Ministério Público - este limite se estenderia automaticamente aos 60%. Seria neste caso o único ente da federação a ter um teto a maior na limitação das despesas com pessoal. Não é o caso, naturalmente.

Com base nos argumentos aqui expostos, a Mesa Diretora da Câmara Legislativa, formulou o seguinte pedido:

#### IV. PEDIDO

Em face do exposto, a Câmara Legislativa do Distrito Federal vem requerer; seja concedida liminar para, até o julgamento final da presente ação, a suspensão da eficácia da interpretação que extrai do artigo 1º, § 3º, inciso II, e do artigo 20, inciso II, da Lei Complementar Federal 101/2000 o entendimento de que o Distrito Federal deve observar a fórmula de repartição do limite global de despesas com pessoal prevista para os Estados;

seja intimado o Congresso Nacional, na pessoa do seu Presidente, para prestar informações acerca do ato de sua autoria, ora impugnado, no prazo legal, na forma do artigo 6º da Lei 9.868/99;

Em seguida, sejam intimados o Advogado-Geral da União e o Procurador Geral da República, nos termos do artigo 8º da Lei 9.868/99;

Ao final, seja declarada a Inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do artigo 1º, § 3º, inciso II, e do artigo 20, inciso II, da Lei Complementar Federal 101/2000, para que, com efeitos ex tunc e erga omnes, prevaleça a interpretação de que:

a referência da LRF aos Estados somente alcança o Distrito Federal quando isso se revelar cabível;

a fórmula de repartição, entre os órgãos dos Estados, do limite global de despesas com pessoal, não é aplicável ao Distrito Federal; e

deve o Distrito Federal observar a fórmula do limite global prevista para os Municípios, uma vez que com eles guarda identidade quanto à organização político-administrativa. (grifamos)

De uma forma geral, os parlamentos são alvos de crítica, seja aqui no Brasil ou em outros países. A avaliação da classe política brasileira pela sociedade sempre foi negativa e de forma generalizada. Ela representa a escolha refletida no perfil desta sociedade.

No Distrito Federal, não havia representação política em período anterior à Constituição de 1988. Em que pese a responsabilidade de abrigar a Capital Federal, não pode uma sociedade abrir mão de seus direitos políticos e sua cidadania.

A Constituição de 1988 trouxe a igualdade política para o DF e com ela as competências típicas de qualquer ente da federação, sejam Estados ou Municípios, sem deixar de exercer suas funções enquanto Capital da República. Neste sentido, o texto constitucional não deixa dúvida de que se trata de um ente federal com característica diversa dos demais.

Junto com o Estado de Tocantins, o Distrito Federal possui os parlamentos mais jovens do país. Carente de experiências, a Câmara Legislativa sofre constantes críticas por sua atuação e a mais frequente reside no custo de manutenção desta instituição. Mas são críticas que fazem parte do processo democrático de direito.

Ainda que o legislador tivesse a intenção de dar um tratamento exclusivo ao Distrito Federal para fins da LRF, suas intenções seriam frustradas pelas especificidades e particularidades reservadas a este ente federado.

A interpretação diversa da LRF no Distrito Federal faz constatar que apenas no âmbito do Poder Legislativo havia o entendimento de que o Distrito Federal

guarda com os Municípios identidade quanto à organização político administrativa. Este entendimento está refletido nas argumentações da CLDF na propositura da ADI e também constatado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2001 até a de 2006, em que os limites foram aumentados pela Câmara Legislativa e vetados pelo Poder Executivo, com rejeição do veto pela Câmara, prevalecendo o entendimento daquela casa de leis.

Não se pode afastar o contexto político quando da propositura da ADI que se deu em 2006, ano de eleições. É certo que os recursos forçosamente economizados com as despesas de pessoal no Poder Legislativo seriam revertidos para gastos com outras despesas, inclusive de investimentos.

Do exposto na proposição da ADI é claramente evidenciada a intenção da Câmara Legislativa, confirmando assim na prática os mecanismos adotados desde a edição da lei, apesar dos conflitos de identidade institucional, contribuindo para aumentar o descrédito da população em relação as suas funções legislativas. No julgamento da ADI pelo STF, vários os argumentos declarados, que refletem estes conflitos:

(...)

- a) desfruta de competências que são próprias de Estados e Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º CF);
- b) algumas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF);
- c) os serviços públicos são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central.

(...)

4. A LC 101/00 conferiu ao Distrito Federal um tratamento rimado com sua peculiar e favorecida situação tributário-financeira, porquanto desfruta de fontes cumulativas de receitas tributárias, na medida em que adiciona às suas arrecadações próprias dos Estados aquelas que timbram o perfil constitucional dos Municípios.

5. Razoável é o critério de que se valeram os dispositivos legais agora questionados. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhoado com receitas tributárias. Ademais goza do favor constitucional de não custear seus órgãos: Judiciário e Ministério Público, tanto quanto a sua Defensoria Pública, Polícia Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar.

Por toda exposição não poderia outra a decisão final do Supremo Tribunal Federal – STF senão a pela improcedência da ação, determinando o enquadramento do Poder Legislativo do Distrito Federal à Lei de Responsabilidade Fiscal, ratificando o disposto na lei, entendendo como Estado o Distrito Federal.

## 2.3 Como surgiu o enquadramento

Segundo o que consta da decisão da ADI 3756/2006, poderiam em teoria os seus efeitos retroagir a edição da lei para o cumprimento dos limites. Entretanto, de fato não há como fazer o Poder Legislativo cumprir esta exigência, uma vez que as despesas com pessoal já foram efetivamente realizadas com base nas leis de diretrizes orçamentárias já mencionadas e na Decisão do TCDF de 9.475/2000. Define ainda o STF que o fiel cumprimento da decisão se dará na forma do artigo 23 da LRF, a partir da data de publicação da ata de julgamento de mérito da ADI 3756/2006 e com estrita observância dos demais dispositivos contidos na LRF. A decisão do STF é de 21 de junho de 2007 e sua publicação em 19 de outubro de 2007. A partir desta decisão e considerando o disposto do artigo 23 da LRF, o Poder Legislativo do Distrito Federal teria o prazo dos dois quadrimestres seguintes para eliminar o percentual excedente, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre de 2008.

No relatório que subsidiou esta decisão, muitas dúvidas foram suscitadas quanto ao início da vigência da decisão do STF. Na análise do relatório de gestão fiscal da CLDF do 2º quadrimestre de 2007, contida na decisão 6281/2007 – TCDF, prevaleceu o entendimento de que o ajuste previsto para enquadramento dos limites para o Poder Legislativo se daria em pelo menos um terço no 3º quadrimestre de 2007 e totalmente no 1º quadrimestre de 2008. Restou evidenciado este entendimento, levando-se em conta a hipótese de que, se estivesse o Poder Legislativo cumprindo a LRF desde sua edição, a extrapolação dos limites se daria no segundo quadrimestre de 2007, data do julgamento da ADI e publicação no Diário Oficial da União, e seria verificado após o término deste quadrimestre:

III - determinar à Câmara Legislativa do Distrito Federal que: a) adote as medidas do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a adequar, nos dois quadrimestres referidos na alínea “b” do item II precedente, o seu percentual de gastos com pessoal ao limite de 1,5% da Receita Corrente Líquida; b) publique, nos próximos Relatórios de Gestão Fiscal, enquanto perdurar o ajuste, demonstrativo da trajetória de redução do limite, utilizando o modelo do item 22 da instrução; c) inclua em seus próximos Relatórios de Gestão Fiscal os valores brutos, preenchendo todas as rubricas de deduções pertinentes, conforme modelo constante do item 20 da instrução; IV - alertar a Câmara Legislativa do Distrito Federal sobre: a) a obrigatoriedade de que pelo menos um terço do excesso deve ser alcançado já no 3º quadrimestre de 2007; b) as vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto o percentual de gastos com pessoal apurado for superior a 95% do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consta do extrato da Ata de julgamento da ação a participação do Tribunal de Contas como interessado. Cumpria até então o seu papel de fiscalizador conforme previsão legal, sem que houvesse manifestação de sua parte nos relatórios até então apresentados pelo Poder Legislativo do DF, até porque estavam em acordo com as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Não se pode perder de vista que - para fins da LRF - as despesas de pessoal do TCDF integram o limite do Poder Legislativo.

Todos os olhares sobre a matéria relativa ao ajustamento na aplicação dos limites do Poder Legislativo recaíram sobre o terceiro quadrimestre de 2007. A evidência está no fato de que - até a presente data - a aprovação final do relatório de gestão fiscal do quadrimestre em questão relativo aos dois órgãos ainda não aconteceu.

Em parte, deve-se à divergência da repartição dos limites entre a CLDF e TCDF, novamente à baila em razão da decisão do STF. Em 2001, o TCDF proferiu o entendimento de que cabia 3% da RCL para cada órgão do Poder Legislativo, levando-se em consideração o limite de 6%, definido na LDO daquele exercício. Após a decisão, o TCDF manteve o entendimento da paridade igualitária, ou seja, de 1,5% para cada órgão, já que o limite global para o poder foi reduzido de 6% para 3%.

Muitas foram as discussões acerca deste assunto, entre elas o Ato da Mesa Diretora 111 de 2007 da Câmara Legislativa que, ciente da decisão do STF, normatizou os procedimentos para elaboração do relatório de gestão fiscal no âmbito daquela casa de leis. Além de outros assuntos, estava contido neste Ato que a CLDF não ultrapassaria, no 1º quadrimestre de 2008, 1,76% para gastos com pessoal. Este ato foi questionado pelo TCDF, entendendo que não guardava conformidade com a LRF.

Não houve ainda pacificação desta matéria, uma vez que os Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) e o 3º de 2007 em diante não foram aprovados e também pela decisão recente publicada no DODF de 30/06/2009, de 4056/2009, onde o TCDF fixou o entendimento de que cabe à CLDF 1,70% e ao TCDF 1,30%:

O Tribunal, pelo voto de desempate do Senhor Presidente, proferido com esteio no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o Relator, decidiu: I – no mérito, dar provimento ao recurso manejado pela augusta Câmara

Legislativa do Distrito Federal contra os termos da Decisão nº 2.752/2008 para, em consequência, fixar o entendimento, para fins do limite fixado no art. 20, inc. II, alínea “a”, da LRF, de que cabe à CLDF o percentual de 1,7% (um inteiro e sete décimos por cento) e ao TCDF o percentual de 1,3% (um inteiro e três décimos por cento); II – autorizar o retorno dos autos à 5ª ICE, para os devidos fins.

O TCDF já se encontrava em situação confortável em relação aos limites, quando da decisão do STF, já que, a partir do terceiro quadrimestre de 2006, conforme consta da análise de dados aqui apresentada, o Tribunal modificou o critério para o cálculo dos limites de despesa de pessoal retirando da apuração os valores correspondentes as despesas com inativos e pensionistas. Sendo seus percentuais reduzidos de 2,14% no quadrimestre anterior para 1,34%, enquanto o da CLDF foi de 2,13%, totalizando 3,47% para os dois órgãos.

A modificação no cálculo mencionada no parágrafo anterior está fundamentada na decisão 848/2007-TCDF, que trata do exame do RGF do 3º quadrimestre de 2007 daquela corte de contas. A decisão 6.854/2006 traz a orientação para que a Câmara Legislativa faça o expurgo dos valores relativos a inativos e pensionistas pagos com recursos da fonte 106. Esta fonte contempla os recursos provenientes da arrecadação dos segurados. Embora não se pode afirmar que todos os servidores inativos e pensionistas do TCDF sejam custeados pela arrecadação desses recursos para se fazer este expurgo, conforme prevê a lei.

Apesar da argumentação acima, a CLDF passou a aplicar esta metodologia a partir do 1º quadrimestre de 2008, não trazendo reflexo relevante, pois o seu quadro de servidores inativos é bem inferior em relação aos do TCDF:

III - orientar a CLDF a expurgar, da Despesa Total com Pessoal, a totalidade das despesas com inativos e pensionistas custeadas com a arrecadação de contribuições previdenciárias de seus servidores, de forma a dar cumprimento ao disposto no art. 2º, inciso IV, alínea “c”, e art. 19, § 1º, inciso VI, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Coube à CLDF o maior ônus no enquadramento à LRF. Desta forma, a Câmara Legislativa aprovou a Resolução 229/2007, que tratou de medidas para redução das despesas com pessoal para cumprimento da lei.

Dada a indefinição na repartição dos limites entre os dois órgãos, o que pode-se afirmar é que o Poder Legislativo do Distrito Federal, ao término do segundo quadrimestre de 2007, onde se deu o julgamento da ADI pelo STF, encontrava-se

em desacordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo 3,44%. Devendo adotar medidas previstas na lei (art. 23) para a redução das despesas de pessoal, na forma da decisão proferida:

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.

Visualiza-se o movimento decrescente deste percentual, sendo reduzido para 3,16% para o poder no terceiro quadrimestre de 2007, atingindo a meta de redução de pelo menos um terço do percentual excedente no primeiro quadrimestre de ajuste, na forma da lei.

No 1º quadrimestre de 2008, o Poder Legislativo do Distrito Federal teve 2,92%, adequando-se à lei, embora os percentuais ainda estivessem acima do limite prudencial previsto na lei, que seriam de 2,85%. Limite este atingido no segundo quadrimestre de 2008, quando foi de 2,78% e de 2,68% no terceiro de 2008, confirmando o enquadramento. Desta forma, e considerando as metodologias adotadas nos cálculos da RCL e das despesas de pessoal utilizadas pelos órgãos envolvidos, os limites impostos pela LRF foram observados. O que não quer dizer que foram cumpridos na forma da Lei, visto que estas metodologias não estão contempladas na lei.

#### **2.4 Análise dos percentuais apurados no Poder Legislativo do Distrito Federal**

Para proceder à análise dos gastos de pessoal do Poder Legislativo do Distrito Federal, procedeu-se ao levantamento dos dados nos Relatórios de Gestão Fiscal da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Estes relatórios, assim como os outros demonstrativos, passaram a ser normativos a partir da edição da LRF e contêm todo o retrato das finanças públicas dos entes federados.

Os dados levantados foram a receita corrente líquida do Distrito Federal, do 2º quadrimestre de 2000 ao 1º quadrimestre de 2009; e as despesas de pessoal ativo, inativo e pensionista da CLDF e do TCDF para o mesmo período.

Dentro do princípio da transparência e por determinação legal, os relatórios

foram publicados, inclusive por meios eletrônicos e, desta forma, o primeiro levantamento foi feito diretamente nas páginas eletrônicas dos órgãos objeto deste estudo.

Em alguns casos, a confirmação da RCL se deu por pesquisa no Diário Oficial do Distrito Federal, órgão de divulgação oficial no âmbito do Distrito Federal.

Ao trabalhar os dados, foi necessário dirimir inconsistências nos dados publicados por cada órgão, bem como lidar com informações por vezes incompletas e, por outras, desatualizadas.

Quanto à disponibilização dos dados, O TCDF, órgão responsável pela verificação dos limites, dispõe os dados relativos à sua própria gestão, desde a edição da lei. Em contrapartida, no que concerne ao Poder Executivo e à CLDF, nos meios disponibilizados por eles, não encontram-se as informações relativas aos exercícios financeiros do início da vigência da lei. Neste sentido, a pesquisa da CLDF deixa evidente esta situação, pois existe a publicação do primeiro relatório em dezembro de 2001, quando deveria ter ocorrido em setembro daquele exercício, conforme o Art. 54 da lei:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 o Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Este problema é explicado, em parte, pela imaturidade político-administrativa, vez que o Distrito Federal conquistou sua autonomia política apenas com a Constituição de 1988. A partir de então passou a ter uma preocupação a mais, já que, em data anterior, sua gestão era totalmente vinculada à União e seus interesses orçamentários, tratados por uma Comissão no Senado Federal. Menos experiente ainda o Poder Legislativo, onde recai o estudo em tela.

Considerando que os valores da RCL no Distrito Federal são divulgados pelo

Poder Executivo e atrasos verificados nesta divulgação, os órgãos do Legislativo fizeram publicar relatórios inconsistentes, eis que foram elaborados com base na receita divulgada e posteriormente revisados. Foram também situações ocorridas no início da vigência da lei, reforçando a ideia de que havia um grande despreparo dos órgãos e técnicos.

Algumas lacunas de dados divulgados ocorrem no início de vigência desta lei. Com a instituição de muitas inovações no campo da publicidade dos atos de gestão pela LRF, verificou-se que, no Distrito Federal, as lacunas coincidem com mudanças no governo. Embora dados publicados a partir de 2005 com algumas inconsistências, desde 2007, constata-se a solidificação da transparência das informações. O trabalho foi elaborado com a checagem e confronto dos valores da RCL divulgados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. A última com os dados relativos aos relatórios de gestão fiscal a partir de 2006.

As inconsistências verificadas são os valores apurados da Receita Corrente Líquida do Distrito Federal, divulgada por cada órgão nos relatórios de gestão fiscal. A RCL no Distrito Federal é única, não podendo haver divergências sobre seus valores. Considerando que este é um dado que interfere na apuração dos percentuais de limite de gasto, fez-se necessária pesquisa *in loco*.

Esta divergência verifica-se especialmente nos dados referentes à RCL do 1º e 2º quadrimestre de 2000 nos relatórios de gestão fiscal do TCDF e CLDF: é uma diferença expressiva de R\$ 2.171.213,54 e R\$ 792.634,31, respectivamente. Utilizou-se, neste caso, a RCL aplicada pelo TCDF por constatar que não houve prejuízo nos percentuais apurados pelos dois órgãos.

Os problemas constatados se reportam ao período de adaptação à lei e todos os entes tiveram dificuldades e dúvidas na elaboração dos relatórios, composição dos dados a serem demonstrados. Como ressaltado na introdução deste trabalho, o Conselho de Gestão Fiscal teria entre outras a responsabilidade de estabelecer a metodologia de cálculo da receita corrente líquida dos entes federados, evitando dúvidas e divergências.

Há de considerar sobre a RCL que os conceitos sobre o que compõe a sua apuração devem ser bem esclarecidos em virtude da boa parte da lei remeter ao seu montante a atribuição de limites, sejam de despesas, endividamento, antecipações de receitas entre outras. Deve-se levar em conta ainda tanto na apuração de receitas como despesas a sazonalidade de suas realizações. Os percentuais apresentados podem apresentar variações, conforme o quadrimestre verificado. Uma diminuição no percentual em mês que se concentram a massa de arrecadação de um ente não quer dizer que houve redução de despesa. O contrário também é verdadeiro. Nem sempre o aumento do percentual quer dizer que houve aumento de gastos; apenas pode ser o quadrimestre em que foi pago 13º salário.

Feitas as considerações acima, passa-se a analisar o desempenho dos órgãos do Poder Legislativo quanto aos limites verificados nos exercícios financeiros de 2000, quando da edição da lei, até o primeiro quadrimestre de 2009. A Tabela 1 foi elaborada com as devidas adaptações necessárias para verificação e conclusão dos percentuais das despesas com pessoal em relação à RCL dos órgãos do Poder Legislativo do DF. As adaptações foram no sentido de organização dos dados coletados em diversas fontes já mencionadas.

Ficou evidenciado que o Distrito Federal na edição da LRF, quanto ao cumprimento do artigo 19, que trata dos limites globais de gasto com despesa de pessoal, encontrava-se de acordo com o previsto naquele artigo, não ultrapassando os 60%. O mesmo não acontecendo com o Poder Legislativo que na repartição dos limites cabiam 3% a ser repartido entre TCDF e CLDF, conforme o disposto no artigo 20, mas foram de 5,55%, sendo ultrapassados 2,55% ou R\$ 78 milhões.

Para os casos como o do Distrito Federal, a LRF previu, no capítulo X, das disposições finais e transitórias, a regra para enquadramento. O mesmo deveria ocorrer em até dois exercícios. Na LDO de 2000, para o exercício financeiro de 2001, o art. 36 dispõe que, para verificação dos limites de gastos com despesas de pessoal, serão observados os artigos 19 e 70 da LRF, confirmando gastos de pessoal acima do limite, por parte do Poder Executivo.

De acordo com a regra do artigo 70, o enquadramento deveria acontecer até o final de 2002, com a redução de pelo menos 50% do excedente por ano. Neste caso, ao final de 2001, o Poder Legislativo deveria reduzir seus gastos com pessoal em 1,275%. O percentual máximo para os dois órgãos seria de 4,275 da RCL no término deste quadrimestre. No Quadro 2 demonstra-se a apuração do limite de gastos com pessoal de 2000 a 2008:

**Quadro 2 Apuração do limite de gastos com pessoal de 2000 a 2008**

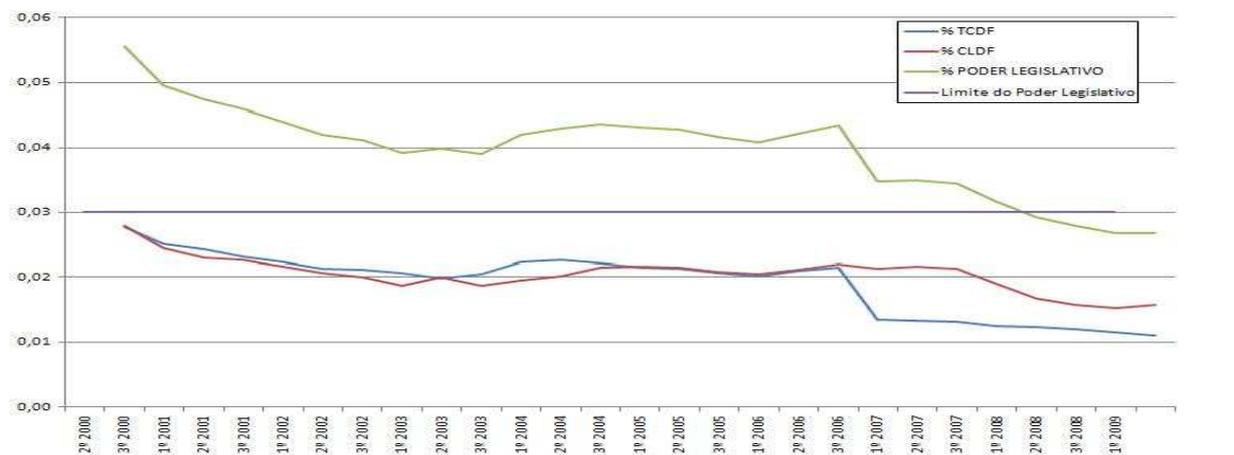
ANO	QUAD.	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESA			PERCENTUAIS			
			TCDF	CLDF	TOTAL	TCDF	CLDF	TOTAL	DIF. LIMITE
2000	2º	3.067.847.749,00	84.944.250,03	85.456.849,28	170.401.099,31	2,77%	2,79%	5,55%	-2,55%
	3º	3.209.332.013,88	80.321.012,54	78.374.403,40	158.695.415,94	2,50%	2,44%	4,94%	-1,94%
2001	1º	3.323.910.895,44	80.675.592,26	76.712.983,01	157.388.575,27	2,43%	2,31%	4,74%	-1,74%
	2º	3.361.955.006,22	78.079.053,53	76.177.559,90	154.256.613,43	2,32%	2,27%	4,59%	-1,59%
	3º	3.421.111.796,02	76.354.099,84	73.883.045,73	150.237.145,57	2,23%	2,16%	4,39%	-1,39%
2002	1º	3.500.542.736,17	74.500.323,42	72.319.832,75	146.820.156,17	2,13%	2,06%	4,19%	-1,19%
	2º	3.733.565.956,18	78.861.487,68	74.369.449,77	153.230.937,45	2,11%	2,00%	4,11%	-1,11%
	3º	3.988.518.249,39	82.062.183,97	74.373.521,47	156.435.705,44	2,06%	1,86%	3,92%	-0,92%
2003	1º	4.243.953.063,89	84.269.739,74	84.530.431,48	168.800.171,22	1,99%	2,00%	3,99%	-0,99%
	2º	4.411.874.497,33	90.143.129,77	82.253.537,16	172.396.666,93	2,04%	1,86%	3,91%	-0,91%
	3º	4.467.483.359,09	99.820.813,52	87.601.332,37	187.422.145,89	2,23%	1,96%	4,20%	-1,20%
2004	1º	4.721.016.669,23	107.358.690,50	95.576.772,71	202.935.463,21	2,27%	2,02%	4,30%	-1,30%
	2º	5.017.738.652,25	110.982.247,49	107.887.282,05	218.869.529,54	2,21%	2,15%	4,36%	-1,36%
	3º	5.309.061.477,34	113.923.327,53	114.590.468,52	228.513.796,05	2,15%	2,16%	4,30%	-1,30%
2005	1º	5.616.915.732,13	119.514.442,49	120.666.816,95	240.181.259,44	2,13%	2,15%	4,28%	-1,28%
	2º	5.895.513.113,78	122.112.165,90	123.352.541,83	245.464.707,73	2,07%	2,09%	4,16%	-1,16%
	3º	6.149.618.267,35	124.069.830,15	126.469.132,84	250.538.962,99	2,02%	2,06%	4,07%	-1,07%
2006	1º	6.395.642.890,43	133.696.588,67	135.779.528,26	269.476.116,93	2,09%	2,12%	4,21%	-1,21%
	2º	6.690.086.919,93	143.195.568,74	147.262.785,26	290.458.354,00	2,14%	2,20%	4,34%	-1,34%
	3º	6.969.806.703,08	93.488.724,54	148.365.447,68	241.854.172,22	1,34%	2,13%	3,47%	-0,47%
2007	1º	7.163.788.108,32	94.926.619,75	154.953.500,01	249.880.119,76	1,33%	2,16%	3,49%	-0,49%
	2º	7.401.707.052,01	96.740.616,65	158.201.871,81	254.942.488,46	1,31%	2,14%	3,44%	-0,44%
	3º	8.165.043.021,97	102.113.903,36	155.770.760,85	257.884.664,21	1,25%	1,91%	3,16%	-0,16%
2008	1º	8.639.863.034,78	106.873.407,38	145.509.702,32	252.383.109,70	1,24%	1,68%	2,92%	0,08%
	2º	9.183.017.444,77	109.962.196,06	145.436.866,73	255.399.062,79	1,20%	1,58%	2,78%	0,22%
	3º	9.626.476.275,59	110.045.307,60	147.879.218,45	257.924.526,05	1,14%	1,53%	2,67%	0,33%

Fonte: SIGGO; CLDF; TCDF; DODF<sup>6</sup>

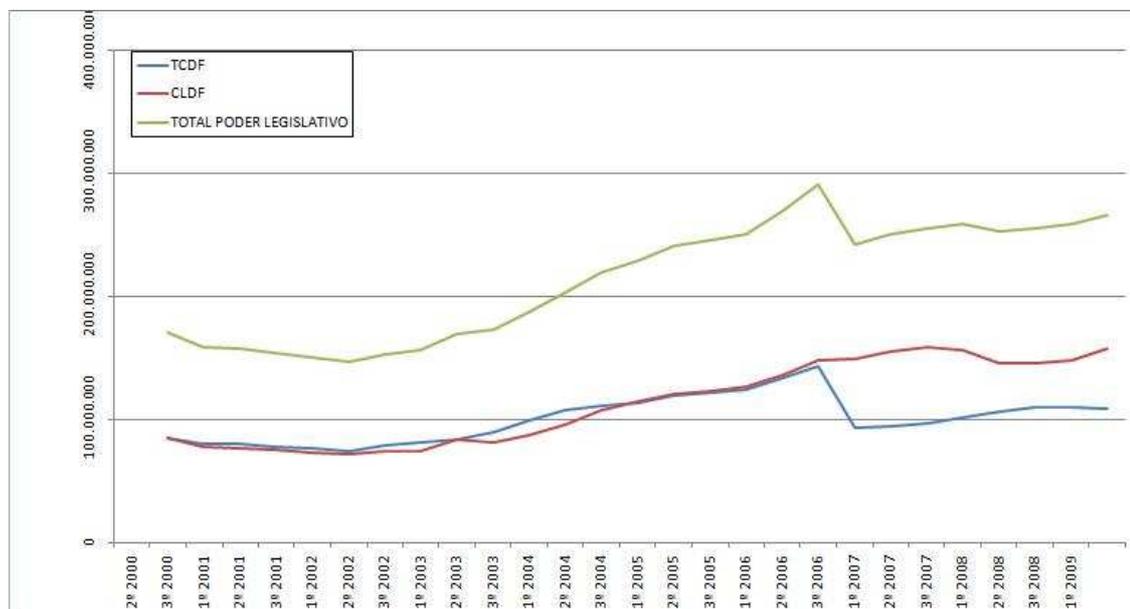
Apesar de não efetuar a redução no montante estabelecido pela LRF, num primeiro momento, houve um movimento decrescente dos gastos com pessoal no Poder Legislativo do Distrito Federal, estendendo-se desde a edição da lei até o primeiro quadrimestre de 2003:

<sup>6</sup> Elaborado pela autora desta pesquisa

**Gráfico 1 Gastos (% da RCL) de pessoal do Poder Leg. do DF 2002 a 2009**



**Gráfico 2 Gastos de pessoal do Poder Legislativo do DF de 2002 a 2009**



A partir do primeiro quadrimestre de 2003 e até o último quadrimestre de 2006, pode-se notar uma nova tendência nos gastos com pessoal, que demonstram um aumento marcante em ambos os órgãos do Poder Legislativo (Gráfico 2). Globalmente, os gastos saltaram de R\$ 156 milhões para R\$ 290 milhões, ou seja, um aumento acumulado no período de 72%. Como tais gastos foram acompanhados de um aumento igualmente marcante na receita do Distrito Federal, que de R\$ 3,98 milhões saltou para R\$ 6,69 milhões, ou seja, um aumento de 67%, os gastos com pessoal, expressos em percentual da RCL, mantiveram-se constantes nesse período.

Não obstante os números acima, a LDO de 2001 para o exercício de

2002 estabeleceu o limite de 6% para os gastos com despesa de pessoal, tendo como argumento a híbrida competência tributária e de prestação de serviços à sociedade do Distrito Federal, já detalhados anteriormente.

Diante dos novos percentuais, percebe-se uma oscilação nos percentuais apurados. Ora em movimento crescente, ora decrescente. Se a receita corrente líquida manteve um movimento constante de crescimento, é de se concluir que houve uma liberdade por parte dos órgãos TCDF e CLDF, na condução dos gastos com pessoal. Esta constatação pode ser feita no período compreendido entre o 2º quadrimestre de 2002 até o 2º de 2006. As despesas neste período também se mantiveram em crescimento, e se comparado a RCL pode-se afirmar que o aumento da despesa foi expressivo. Os percentuais tiveram uma oscilação que variou entre 3,91% e 4,36%.

Para os exercícios seguintes ao de 2002 com base nas leis de diretrizes, os limites para as despesas de pessoal foram mantidos em 6% e, independentemente da legislatura e mudanças na direção da CLDF, o entendimento deste percentual foi mantido.

Embora a LDO 3653/2005 para o exercício de 2006 e a de 3904/2006 para 2007 trouxe a manutenção deste percentual, a direção da Câmara Legislativa impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, em junho de 2006, recebendo o 3756/2006, com o fim de manter o percentual atribuído aos Municípios. Para verificação dos limites ao final do segundo quadrimestre do exercício de 2006, o Tribunal de Contas manteve a aplicação do percentual previsto na LDO, independente da expectativa de decisão pelo Poder Judiciário, pois, enquanto expectativa prevaleceu o preceito da LRF e a decisão de 7887/2001 – TCDF, disposta abaixo:

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu firmar entendimento de que cabe para Câmara Legislativa Distrital e para o Tribunal de Contas do DF o percentual de 3% (três por cento) para cada, da Receita Corrente Líquida do Distrito Federal, para fins de cálculo do limite de gastos com pessoal, em cumprimento à Lei Complementar 101/00 – LRF, c/c LDO/DF.

O 3º quadrimestre de 2006 apresentou uma redução considerável de 0,87%, passando o percentual de gasto de 4,34% ao final de agosto de 2006, para 3,47% em dezembro de 2006. Esta redução foi atribuída principalmente ao TCDF, que reduziu de 2,14% para 1,34%, enquanto a CLDF a redução foi

de 2,20% para 2,13%. Para a CLDF, não fora atribuído nenhum evento que motivasse a redução, quanto ao TCDF à redução deveu-se pela mudança da metodologia de cálculo da despesa. Destes, foram excluídas as despesas com inativos e pensionistas.<sup>7</sup>

O STF negou o pedido de liminar para suspensão da interpretação literal da LRF, na equivalência do Distrito Federal a Municípios, deixando a análise para o julgamento do mérito. Ainda na expectativa da referida decisão, a execução orçamentária do exercício de 2007 foi realizada na forma da LDO 3904/2006, permanecendo os 6% como limite.

Verificou-se nos resultados apresentados do 3º quadrimestre de 2007 uma variação significativa na apuração das receitas e despesas, gerando uma redução 0,38%, mesmo com o crescimento das despesas no quadrimestre. As variações foram em parte porque a CLDF excluiu da apuração da despesa os valores que correspondente aos servidores inativos e pensionistas, com base na decisão 2656/2007 do TCDF. E em outro aspecto pelo incremento na apuração da RCL proporcionado pelo acréscimo dos valores relativo às transferências do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) não destinadas a custear despesas de pessoal.

Quanto à normatização, para a CLDF fazer a inclusão das transferências do FCDF, esta foi verificada no § 1º do artigo 2º do Ato da Mesa Diretora da CLDF. 111, de 2007, normatizando os procedimentos para elaboração do Relatório de Gestão Fiscal da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A decisão 3.968/2007 do TCDF, que trata do acompanhamento de gestão fiscal e análise do RGF do Poder Executivo do 1º quadrimestre de 2007, determina a Secretaria de Fazenda a incluir as referidas transferências no cômputo da RCL:

III – determinara à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que: passe a incluir na Receita Corrente Líquida dos Valores do Fundo Constitucional do DF não aplicados no custeio de pessoal, conforme estabelecem os art.s 2º, §2ª, e 19, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>7</sup> É factível afirmar que o atendimento dos limites legais foram efetivamente alcançados a partir do que aqui denominaremos de *leitura favorável* da legislação.

Pelo já explicitado o exercício de 2007, trouxeram muitos reflexos na aplicação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito do Distrito Federal, não só porque a lei ainda sofre interferências de interpretação de alguns de seus dispositivos, como pela expectativa criada e julgamento propriamente dito da ADI 3.756/2006. A última citação é que verdadeiramente foi relevante para o Distrito Federal, vez que a ação foi julgada em junho de 2007. O STF decidiu pela improcedência do pedido determinando a adequação do Distrito Federal aos limites da Lei. Nova etapa se inicia para os órgãos do Poder Legislativo do DF, que após - decisão do STF - passou à condição de não observância dos limites previstos na lei.<sup>8</sup>

Pelas exposições acima, fica nítida a importância deste quadrimestre para pacificação da matéria tratada aqui. Entre o final do 2º quadrimestre de 2007 e o início do 3º, o STF julgou a ADI que tramitava desde 2006. A decisão definiu de forma incisiva que o limite para despesas de pessoal a ser observado pelo Poder Legislativo do Distrito Federal é de 3%, ratificando a intenção do legislador, que considera o Distrito Federal com a estruturação mais próxima de Estados-Membros do que dos Municípios.

A determinação do STF foi no sentido de que fosse cumprido o previsto na LRF, iniciando a redução a partir do 3º quadrimestre de 2007, em pelo menos um terço do excedente verificado e na sua integralidade no 1º de 2008. Ponderou ainda aquela corte que as despesas de pessoal já haviam sido efetivamente realizadas, não tendo como se exigir retroatividade para o enquadramento, como seria o correto, pelo menos no campo teórico.

A partir desta decisão, a CLDF aprovou em outubro de 2007, início do terceiro quadrimestre a Resolução 229, de 2007, que dispõe sobre medidas de redução das despesas com pessoal da Câmara Legislativa do Distrito Federal com finalidade de promover a trajetória decrescente dos gastos com despesas de pessoal, fazendo com que houvesse redução dos percentuais, dentro do prazo estabelecido.

---

<sup>8</sup> Para o TCDF, o momento pós decisão foi de muitas dúvidas e a primeira delas foi quanto ao cumprimento do prazo para a adequação dos limites. Tanto que a avaliação dos relatórios sempre apreciados de forma apartada, no terceiro quadrimestre foram feitos juntos TCDF e CLDF.

Além das medidas previstas na legislação, a Câmara Legislativa na Resolução acima citada, adotou no período de sua vigência medidas internas, como a suspensão de adicional de tempo de serviço, de padrão pela progressão na carreira, de adicionais por incorporação de parcelas denominadas *quintos* ou *décimos*, de abono permanência, instituído pela emenda Constitucional 41 de 2003. O marco desta resolução foi a redução média de 10% no valor da remuneração dos servidores comissionados, evidenciada nos artigos 5º ao 10 e 18, que extinguem e criam cargos, além de promovem modificações nos níveis remuneratórios no quadro de servidores.

Como forma de reduzir o impacto das despesas de pessoal nos relatórios apresentados e considerando a metodologia que retira do cálculo destas despesas a parcela referente a inativos e pensionistas, a Câmara Legislativa trouxe ainda nesta resolução o incentivo à aposentadoria, contemplando servidores com um ano de recebimento de auxílio alimentação, promoção de três padrões na carreira e pagamento em pecúnia da licença prêmio não usufruída.

Algumas medidas de impacto menor foram apresentadas, nesta resolução, mas que não deixaram de contribuir para a proposta de redução, dentre outras estão: vedação para contratar servidores com ônus para Câmara Legislativa; não permissão para gozo de férias em janeiro, fevereiro, março e abril de 2008; o pagamento de férias e adicional de férias pagos apenas em maio de 2008.

Estas últimas medidas citadas tiveram a clara intenção de expurgar naquele quadrimestre (1º de 2008) os valores que poderiam comprometer a apuração dos percentuais a serem verificados. Fato é que, em algum momento eles apareceriam, a CLDF apenas ganhou o tempo necessário para os efeitos das outras medidas se refletirem nos números relativos a despesas com pessoal. Conforme determinação legal, o percentual apurado no 3º quadrimestre de 2007, verificado na linha 23 do quadro 1, evidencia que o Poder Legislativo do Distrito Federal atingiu a meta prevista na LRF. A decisão do STF ocorreu dentro do 2º quadrimestre de 2007. Portanto, foi neste momento, para fins da legislação, que se deu a extrapolação do limite, devendo este excedente ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo de pelo

menos um terço ao término do primeiro quadrimestre. O percentual apurado foi de 3,44, com o excedente de 0,44, que deveria ser reduzido de imediato em pelo menos 0,146. Sendo reduzido para 3,16%, indica uma redução do excedente na ordem de 0,28%, acima da meta proposta. Ao final do primeiro quadrimestre de 2008, o percentual verificado ficou abaixo do limite da lei, sendo reduzido de 3,16 em dezembro de 2007 para 2,92 em abril de 2008. Entretanto, a lei estabelece um limite prudencial, que no caso aqui analisado deve ser de 2,85%, restando 0,07% para o enquadramento definitivo.<sup>9</sup>

O enquadramento do Poder Legislativo aos limites estabelecidos na LRF se deu efetivamente, inclusive considerando o limite prudencial no segundo quadrimestre de 2008. Os percentuais foram de 2,78 em agosto de 2008, mantendo o equilíbrio nos dois quadrimestres seguintes que foram de 2,67 em dezembro de 2008 e 2,68 em abril de 2009. Pode-se confirmar pelos dados apresentados pela Câmara Legislativa e Tribunal de Contas que ao Poder Legislativo do Distrito Federal é conferido o enquadramento à LRF, consideradas as metodologias de apuração de receitas e despesas utilizadas por estes órgãos.

Também verificou-se que o equilíbrio na repartição do percentual observados pela CLDF e TCDF foi mantido. Este percentual voltou a ser discutido após a decisão do STF e em decisão recente, a de nº 4056/2009 de 30 de junho de 2009, data em que o próprio Tribunal definiu esta repartição nos percentuais de 1,70 para a Câmara e 1,30 para o TCDF. Constatou-se ainda que os relatórios de gestão fiscal da CLDF e TCDF do 3º quadrimestre de 2007, 1º, 2º e 3º de 2008 e 1º de 2009 não foram aprovados estando sob análise do próprio Tribunal de Contas, conforme prevê a LRF, o que não garante que esta decisão seja definitiva e a matéria, pacificada.

---

<sup>9</sup> O limite prudencial é um termômetro que sinaliza ao ente o momento de adotar medidas para equilibrar a relação receitas e despesas com pessoal, já que este é o item mais oneroso para o setor público em todas as esferas de governo. Aos órgãos ou Poder que ultrapassarem o limite prudencial, será vedado qualquer aumento de despesa com pessoal, incluídos concessão de vantagem, aumento, reajuste, adequação de remuneração, contratação, criação de cargos entre outros previstos no parágrafo único do artigo 22.

## CONCLUSÃO

Durante muitos anos, o Brasil esteve mergulhado em desajustes fiscais promovidos pela gestão sem qualidade dos recursos disponíveis para a administração da máquina estatal, gerando déficits públicos reiteradamente. No auge das crises vivenciadas num passado ainda bem próximo, quando os recursos para sustentar a economia nacional já pareciam escassos e o País enfrentava um quadro de hiperinflação, cenário que não deixou que restasse dúvida quanto à necessidade urgente de adoção de medidas que visassem ao acompanhamento e ao controle da economia. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi a medida mais expressiva adotada nesse período, não só pela abrangência do controle das finanças públicas, mas também pela ampla visibilidade, participação e mobilização da sociedade quanto à importância do equilíbrio de receitas e despesas.

O objetivo do presente trabalho foi investigar a efetividade dos limites impostos pela LRF, em especial no que concerne ao tratamento da despesa pública com pessoal no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O estudo realizado permitiu discorrer ainda sobre a origem da LRF e seus pontos mais relevantes para o controle dos gastos públicos e consequente endividamento, quando tal controle não se efetivava. A importância de controlar as despesas de pessoal é um indicador do que hoje considera-se como sendo a exigência maior de sistemas modernos, que buscam a evidenciação das informações voltadas para o gerenciamento público explícito, e neste sentido democrático, visto que permite um maior acompanhamento da sociedade na aplicação de recursos pelos gestores.

O trabalho traz as particularidades do Distrito Federal nos aspectos híbridos de suas competências, atribuídos tanto aos Estados, como aos (e) Municípios. Sua casa legislativa é denominada Câmara Legislativa e não Assembleia Legislativa e muito menos Câmara Municipal. Rege-se por uma Lei Orgânica e não por uma Constituição Estadual. Seus parlamentares são designados Deputados Distritais e não deputados estaduais e muito menos vereadores. Os aspectos citados, a despeito de serem classificadas neste trabalho como curiosidades, fazem parte de uma consolidação específica da

autonomia deste ente da Federação.

A despeito de suas particularidades e características próprias, restou comprovada a dúbia interpretação do Poder Legislativo quanto à sua identidade política administrativa, fato que gerou como consequência o desencadeamento do conflito com a norma que trata das finanças públicas brasileiras. Como já mencionado, em boa medida a questão central deste trabalho foi a de explicitar parte das razões que levaram o Legislativo do Distrito Federal a ficar à margem do cenário econômico vivido no restante do País, em vista das diretrizes aplicadas ao gasto com despesas de pessoal de 2002 a 2006.

Os artigos 21, 22 e 23 da LRF têm o claro objetivo de controlar especificamente os gastos com pessoal em todas as esferas governamentais proporcionando equilíbrio nas contas públicas. A repartição dos limites de que trata o art. 20, entre os partícipes dos entes federados, objetiva a equidade nos gastos, evitando a adoção de proporções desiguais do montante arrecadado. Ficou evidenciado que é relevante discutir esta repartição para não comprometer os compromissos estatais com a sociedade.

Para a perfeita aplicação do normativo, necessária foi a participação do Poder Judiciário no sentido de dirimir quaisquer dúvidas suscitadas na interpretação da lei, no que tange à aplicação dos limites para gastos com despesas de pessoal no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal. Assim, restou demonstrado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal dos órgãos que compõem este Poder, que de 2000 a 2009 a trajetória e os resultados apurados na condução da política de gastos de pessoal, tanto a CLDF como o TCDF, registraram no período o atendimento ao limite legal nos gastos com pessoal. Todavia, é preciso explicitar que assim ocorreu a partir do que aqui se denominou de *leitura favorável* da legislação.

O estudo realizado permite concluir a efetividade dos conceitos e limites aplicados pela lei quando dispõe que a Estados entende-se considerado o Distrito Federal. Por outro lado, verifica-se também o cumprimento pelo Distrito Federal no ajustamento ao que prevê a lei.

Cumprido consignar, ao final, os mecanismos utilizados na tentativa da referida *leitura favorável* da legislação, mecanismo evidenciado na utilização das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2001 a 2006, bem como nas

metodologias aplicadas pelas duas instituições, CLDF e TCDF, na apuração dos percentuais de gastos com pessoal.

As medidas mais duras para o ajuste recaíram sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Mesmo assim, não se verificaram dificuldades maiores na operacionalização dos ajustes legais exigidos, o que leva ainda a entender que se tratou de um esforço que não comprometeu os trabalhos desenvolvidos naquela casa de leis, demonstrando o acerto na decisão do Supremo Tribunal Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. "**Banco Central é um banco**. Devia prover o crédito; não agir como governo paralelo". Entrevista Redação - Carta Maior. Economia. In <<http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em: 11/12/2008.

BRASIL, Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Edições Técnicas. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei 4320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em 15/08/2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em 15/08/2009.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas. 2007.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas. 1999.

GOMES, Carlos. **Inflação**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em 15/07/2009.

\_\_\_\_\_. **O risco Brasil**. Disponível em <http://g1.globo.com>. Acessado em 23 de julho de 2009.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PAZZAGLINI, Filho Marino. **Crimes de Responsabilidade Fiscal: atos de improbidade administrativa por violação da LRF**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PLENDER, John. **Intervenção do Estado volta ao centro da vida econômica**. São Paulo: Financial Times, 2009.

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

SILVA, Marcelo Eduardo Alves Da. **Metas de inflação: uma análise da experiência brasileira**. Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia; 2009.

VIEIRA, Weuller. **Orçamento público**. Disponível em: <http://g1.globo.com>. Acesso em 16/07/2009.

## ANEXO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º 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.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

### CAPÍTULO IV

#### DA DESPESA PÚBLICA

##### Seção I

##### Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

##### Seção II

##### Das Despesas com Pessoal

##### Subseção I

##### Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com 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 da 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.

§ 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".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) 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.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

#### Seção IV

##### Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II,

III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

#### Seção VI

##### Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem

como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

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.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.