

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)**

*Marcos Tadeu Napoleão de Souza*  
Consultor Legislativo da Área IV  
Finanças Públicas

**ESTUDO**

**DEZEMBRO/2007**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF





© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## **O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)**

*Marcos Tadeu Napoleão de Souza*

O estudo trata do exame da adequação dos gastos com pessoal do Governo do Distrito Federal, incluindo os Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e o Tribunal de Contas do DF e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000). A matéria vem à tona em face de recente decisão (ADI n.º 2.756-1 – DF) do Supremo Tribunal Federal – STF sobre o assunto, oportunidade também na qual foi confirmado o entendimento sobre a constitucionalidade da faculdade dada à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer limites para as despesas com pessoal, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.<sup>1</sup>

Na decisão sobre a ADI n.º 3.756-1 – DF, os Ministros do Supremo Tribunal Federal destacaram inicialmente as peculiaridades da compostura orgânica do Distrito Federal como unidade federativa. Em seu voto, o Ministro Cezar Peluso chamou a atenção para a organização administrativa do Distrito Federal, “entidade heteróclita”, porque não é nem Município, nem Estado, mas entidade singular na estrutura constitucional da federação brasileira. Para os ministros do STF, o Distrito Federal desfruta de competências tributárias e exerce atividades de prestação de serviço que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF), no entanto, algumas de suas instituições fundamentais, ao contrário do que ocorre nos Estados,<sup>2</sup> são organizadas, mantidas e tuteladas pela União, especialmente o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Polícia, assim como serviços públicos essenciais nas áreas de educação, saúde e segurança, a cuja prestação está jungido são financiados, em escala considerável, pela União, à conta do Orçamento Geral da União – OGU.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Art. 169 (caput) da Constituição Federal: “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”.

<sup>2</sup> José Afonso da Silva, citado pela acionante na ADI n.º 3.756-1 – DF, pontifica que o Distrito Federal não é Estado, como também não é Município. Em certos aspectos, este singular ente da federação brasileira é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e aos Municípios (arts. 32, § 1º e 147). Sob outros aspectos, o Distrito Federal é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União.

<sup>3</sup> CF - Art. 21, XIII e XIV – Compete à União: a) organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; e organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o

A Lei de Responsabilidade Fiscal não levou em conta estas particularidades, ou seja a condição orgânica singular do Distrito Federal em relação aos Estados e aos Municípios, estabelecendo logo no inciso II do § 3º de seu art. 1º que toda referência a Estados estendia-se ao Distrito Federal, naturalmente nas situações nas quais não fosse expressamente mencionado o Distrito Federal.

Uma das confusões causadas pela situação acima assinalada diz respeito exatamente às regras fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal para o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal no Distrito Federal, o que acabou motivando a apresentação da ADI n.º 3.756-1. O art. 19 da LRF impôs limites à despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida, em cada ente da Federação. O montante da despesa com pessoal<sup>4</sup> é calculado por meio do somatório dos gastos 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, e ainda os encargos sociais e contribuições patronais recolhidas às entidades de previdência. Vale ressaltar que os gastos com contratos de terceirização de mão-de-obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão igualmente contabilizados como despesas de pessoal, na categoria de "*Outras Despesas de Pessoal*," nos termos do § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em conformidade com o disposto no art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a receita corrente líquida do Distrito Federal é calculada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas a contribuição recebida dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência. O § 2º do mesmo artigo estatui que não são considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19 da LRF, destinadas à manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública<sup>5</sup>, bem como os recursos transferidos pela União para a manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar, e, ainda, as complementações financeiras ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos de saúde e educação, nos dois casos por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal, que integra o Orçamento Geral da União, regulamentado pela Lei n.º 10.633, de 27 de dezembro de 2002.<sup>6</sup>

---

corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

<sup>4</sup> A despesa total com pessoal é apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

<sup>5</sup> Conforme foi estabelecido no inciso XIII do art. 21 da Constituição Federal.

<sup>6</sup> Conforme foi estabelecido no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, na redação que lhe foi dada pelo art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Os limites dos gastos de pessoal foram fixados pela LRF nos seguintes termos:

I – na União: 50% da receita corrente líquida;

II – nos Estados, e por consequência no Distrito Federal, por força do disposto no inciso II do § 3º do art. 1º da LRF: 60% da receita corrente líquida;

III – nos Municípios: 60% da receita corrente líquida, como nos Estados e no Distrito Federal.

No cálculo dos limites acima, em relação ao Distrito Federal, não são computadas as despesas com pessoal abaixo relacionadas:

I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

III – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração dos limites, aplicável a todas as esferas políticas de governo;

IV – com pessoal, na manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública e na aplicação dos recursos recebidos da União para a manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar, e, ainda, para a execução de serviços públicos de saúde e educação, nos dois últimos casos, como vimos, com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal;

V – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira assegurada para efeito de aposentadoria, com a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição, ou de receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Até este ponto, não há maiores resistências à aplicação no Distrito Federal dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal, pois os limites de gastos de pessoal para os Estados e para os Municípios são os mesmos, ou seja, 60% da receita corrente líquida.

Questionamentos surgiram a partir da definição dos limites dos gastos de pessoal pelos Poderes e Órgãos do Distrito Federal, razão da apresentação da ADI n.º 3.756-1 pela Câmara Legislativa do Distrito Federal., que não concordava com a equiparação do Distrito Federal aos Estados no que diz respeito aos limites com gastos de pessoal por poder ou órgão nos termos do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recordemos o que estabelece o art. 20 da LRF.

A repartição dos limites globais para gastos com pessoal não pode exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

a) 2,5% da receita corrente líquida para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% da receita corrente líquida para o Poder Judiciário;

c) 40,9% da receita corrente líquida para o Poder Executivo, destacando-se 3% para as despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal (Art. 21, inciso XIII CF) e da polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos serviços de educação e saúde do DF (Art. 21, inciso XIII CF), 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 anteriores a 2000;

d) 0,6% para o Ministério Público da União;

II – na esfera estadual:

a) 3% da receita corrente líquida para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% da receita corrente líquida para o Poder Judiciário;

c) 49% da receita corrente líquida para o Poder Executivo;

d) 2% da receita corrente líquida para o Ministério Público dos Estados;

III – na esfera municipal:

a) 6% da receita corrente líquida para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% da receita corrente líquida para o Poder Executivo.

Entende-se como órgão para fins dos limites acima assinalados no Distrito Federal:

I – Poder Executivo, lembrando-se que os gastos de pessoal com a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros, e, parcialmente, com os serviços de educação e saúde são financiados regularmente pelo Orçamento Geral da União - OGU;

II – Poder Legislativo: a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;



III – Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário no Distrito Federal: os gastos de pessoal destes órgãos, como vimos, são de responsabilidade do Orçamento Geral da União – OGU no Poder Judiciário: a manutenção do Poder Judiciário no Distrito Federal é de responsabilidade da União

Diante de todo o exposto, cabem, de fato, as seguintes dúvidas quanto ao enquadramento dos órgãos do Distrito Federal nos limites setoriais dos gastos de pessoal:

- a) seguir o enquadramento estabelecido para os Estados, por força do artigo 1º, § 3º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) seguir o enquadramento previsto para os Municípios, levando-se em conta que a manutenção e organização do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário do Distrito Federal são de responsabilidade da União, por meio do Orçamento Geral da União.

É natural que o interesse do Poder Executivo, da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas da União seja o de defender o enquadramento dos órgãos do Distrito Federal nos mesmos moldes estabelecidos para os Municípios, o que significaria uma folga maior para os dois órgãos do Poder Legislativo, com a ampliação do teto de 3% para 6% da receita corrente líquida, e, no Poder Executivo, de 49% para 54% da receita corrente líquida. Por oportuno, a questão levantada pela Câmara Legislativa dizia respeito apenas aos interesses do Poder Legislativo.

Na defesa da tese junto ao STF, a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal alegou que fosse outra a interpretação da matéria, especialmente se equiparado o Distrito Federal aos Estados, para os fins aqui discutidos, os limites globais de gastos com pessoal não seriam mais 60% da receita corrente líquida, mas exatamente 52% (49%+3%), ou seja, algo não estabelecido explicitamente na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se o Distrito Federal, sustentava a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, tem poderes organizados à semelhança do modelo previsto para os Municípios, não é razoável atribuir-lhe, no que diz respeito à repartição de despesas entre Poderes, o tratamento dispensado aos Estados, cuja organização é distinta daquela reservada pelo texto constitucional ao Distrito Federal. Assim, não se pode interpretar o inciso II do § 3º do art. 1º da LRF de modo a considerar que toda e qualquer referência aos Estados tenha o condão de alcançar o Distrito Federal.

A Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, em face do exposto, pediu a impugnação do inciso II do § 3º do art. 9º da LRF, que equiparava o Distrito Federal aos Estados, bem como dos incisos II e III do art. 20 da LRF, que estabelecem os limites por órgão para os gastos de pessoal nos Estados (DF) e nos Municípios, o que, objetivamente, significaria:

- a) a referência da LRF aos Estados somente alcançaria o Distrito Federal quando isso se revelar cabível;
- b) a fórmula de repartição, entre os órgãos dos Estados, do limite global de despesas com pessoal não seria aplicável ao Distrito Federal;
- c) deveria o Distrito Federal observar a fórmula de repartição do limite global prevista para os Municípios, vez que com eles guarda identidade maior quanto à organização político-administrativa.

Vejam, então, como se comportou o Supremo Tribunal Federal em relação ao assunto, no que diz respeito à apreciação da ADI n.º 3.756-1.

Em sede de informações, o Presidente da República posicionou-se pela improcedência da pretensão, alegando que pretender que se leia Município, quando a lei manda expressamente que nas referências a Estados entende-se considerado o Distrito Federal, seria considerada violência extrema ao significado da norma. O Senado Federal arguiu preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, por entender ausente o requisito da pertinência temática, apresentando tese da impossibilidade jurídica do pedido, dado que pretendida declaração de inconstitucionalidade faria, a seu juízo, com que o Distrito Federal acabasse não se submetendo a nenhum limite com gasto de pessoal. O Advogado-Geral da União se manifestou pela improcedência do pedido, assim como o Procurador-Geral da República, contrário às argumentações da requerente, que acenam para adoção no Distrito Federal dos percentuais dedicados aos Municípios.

O Ministro Carlos Ayres Britto, na condição de relator da matéria, afastou, de saída, a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, por entender preenchido o requisito da pertinência entre o plexo de competências constitucionais da acionante e o objeto da ação direta. Para o relator, a impugnação tem por alvo dispositivos da LC n.º 101/2000, que dispõem sobre as finanças públicas do Distrito Federal e que dizem respeito à aplicação dos limites globais das despesas com pessoal do Poder Legislativo Distrital.

Nada obstante, o ministro relator discordou da pretendida equiparação do Distrito Federal à configuração orgânica dos Municípios, que segundo ele não parecia juridicamente acertada, vez que se é verdade que o Distrito Federal não se traduz em Estado-membro, não menos certo é que ele também não é Município (“algumas poucas semelhanças à parte”). Além do que, é sabido que o Distrito Federal exerce competências constitucionais não-franqueadas aos Municípios. Assim, o Distrito Federal estaria mais próximo da estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios, a principiar que, ao tratar da competência legislativa concorrente, a Constituição coloca o Distrito Federal em pé de igualdade com os Estados e a União, e não com os Municípios (art. 24), asseverou o mencionado relator. No que se refere ao Poder Judiciário, o Distrito Federal exibe maiores semelhanças com

os Estados-membros, por possuir também juizes e Tribunais próprios. Em suma, o Ministro entende que o Distrito Federal tem, em plenitude, os três orgânicos Poderes estatais: Legislativo, Executivo e Judiciário, o que não ocorre com os Municípios, e o mesmo pode ser dito quanto à figura do Ministério Público, integrante da estrutura político-administrativa do Distrito Federal, mas sonogada que foi à organização municipal. Não importa, segundo ainda o relator, que os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público sejam mantidos pela União, pois eles são órgãos com jurisdição distrital. Outras considerações foram feitas pelo Ministro relator da matéria, que reforçam a tese de maior semelhança entre o Distrito Federal e os Estados-membros, cujos detalhes tomamos a liberdade de não comentar nesta oportunidade.

O Ministro relator valeu-se ainda das posições defendidas pelo representante do Ministério Público Federal, para quem subjaz à lógica da Lei de Responsabilidade Fiscal o regime financeiro que é próprio de cada qual das quatro partes (incluído o DF) componenciais da nossa Federação, destacando de tais posições o seguinte:

“... 25. Sem prejuízo das demais fontes que compõem a receita corrente líquida, em última análise, o Distrito Federal, ao menos em termos proporcionais, conta com privilegiada base de cálculo para a fixação dos limites globais de gastos com pessoal. Diversamente do que ocorre com os demais entes federados, o Distrito Federal tem ao seu dispor fontes mescladas de receitas tributárias, acumulando as arrecadações estaduais e as municipais. O espectro financeiro que dá respaldo aos gastos com pessoal é, em termos proporcionais, consideravelmente prestigiado.

26. Numa massa de arrecadação tão alargada, não vinga a idéia de aproximação do DF com os Municípios, ao menos para efeito da aplicação dos ditames da LRF. Esses possuem realidade fiscal completamente diversa, o que exige a configuração de limites e repartições diferenciadas. Note-se, em ilustração, que a Constituição cuida de formular sistema complexo de fomento das receitas públicas destinadas aos municípios, destinando-lhes considerável parcela da arrecadação tributária dos Estados e da União (arts. 158 e 159, § 3º e 4º, da CRF/88). O árido ambiente financeiro, especialmente agravado em localizados Municípios, justifica o incremento dos limites, sem o que a manutenção de mínimo pessoal se veria inevitavelmente comprometida.

27. Mesclando tal realidade financeira com os propósitos confessados da LRF, diploma que prestigia a prevenção com os gastos públicos, em especial atenção aos dispêndios com pessoal, nada indicaria que, num juízo de ponderação, em que são considerados os comportamentos estatais também sob filtros como os da razoabilidade e da proporcionalidade, o DF devesse ser encaixado no regime de limite de gastos dos Municípios. Esses possuem percentual maior, em contrapartida ao que é previsto para os Estados, por razões de ordem financeira, o que justifica, em termos materiais, o tratamento diferenciado, suplantando-se, no

âmbito da LRF, parcela dos objetivos daquele diploma, a partir da admissão de gastos majorados com pessoal.<sup>7</sup>

(...)

31. A posição que aponte para a limitação indicada aos Estados também para o DF não defende a redução da receita líquida deste. Apenas toma partido de uma dada alocação financeira. O excedente da despesa total com pessoal, que não teria convencional alocação pelo fato do DF não financiar o Judiciário e o Ministério Público locais, será dedicado a outras despesas. Não se trata, portanto, do tamanho do orçamento e das receitas, mas da forma de suas execuções. Repita-se, o limite com pessoal é regra que pretende dar racionalidade ao sistema, tocando no modo de cumprimento do orçamento, a enfrentar ponto sensível da questão - gastos com pessoal e imposição genérica de limites.

(...)”

Isto posto, o Ministro Carlos Ayres Britto pontificou que é de se inferir, pois, que a LRF conferiu ao Distrito Federal “tratamento rimado com a peculiar e privilegiada situação tributário-financeira dessa entidade federativa, que se tipifica por alargada base arrecadatória”, especialmente porque, como já aqui assinalado reiteradamente, o Distrito Federal tem, ao seu dispor, fontes cumulativas de receitas tributárias, próprias dos Estados e dos Municípios. Razoável é, na opinião do relator, que o critério de que se valeu o dispositivo legal agora questionado, se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhado com receitas tributárias que assistem assim aos Estados-membros como às unidades municipais. Lembra ainda o relator que o Distrito Federal é ainda contemplado com o favor constitucional de não custear os órgãos judiciários e ministeriais públicos, tanto quanto sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar.

Conclui o Ministro relator pela improcedência da solicitação aqui comentada, entendendo que a patentear que se cuida de pessoa político-territoria em favorecida situação de poder arrecadar mais e gastar menos: “arrecadar mais, tendo em conta sua cumulativa base de imposição e arrecadação tributária; gastar menos, tendo em vista o financiamento

---

<sup>7</sup> O Ministro Cesar Peluso, acompanhando a posição do relator, diz que “ ..., na sua singularidade, o Distrito Federal não pode ser, ao mesmo tempo, submisso a dois regimes jurídicos para efeito da lei de responsabilidade fiscal -, a meu ver, tem de ser examinada à luz da racionalidade das limitações dessa lei, as quais levam em conta, sobretudo, a projeção das dotações, ou melhor, das receitas orçamentárias à luz do ordenamento jurídico. É que as limitações estabelecidas para as esferas da federação consideram, acima de tudo, o fato de que os Municípios ficam sujeitos a outros limites, porque não têm, exatamente, despesas de pessoal com Poder Legislativo, nem com o Ministério Público. Por isso mesmo, trata-se aí de uma ponderação de alocação de receitas, de tal modo que delimitar a destinação da receita depende, sobretudo, do quanto se possa gastar com pessoal. E, a meu ver, nesse ponto, o parecer da douta Procuradoria mostra bem que o fato de o Município não ter esses gastos significa que, como ele tem menor receita do que os Estados, pode gastar essa diferença, resultante da inexistência de gastos com as entidades que não possui, em benefício dos gastos com despesas de outros títulos. ...”

alóctone (isto é, pela União) do seu Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Civil e Militar, Corpo de Bombeiros, além - já foi dito - de parte dos serviços públicos que lhe são afetos.”

No julgamento da ADI 3.756, o Supremo Tribunal Federal deu pela improcedência do pedido, que, no campo teórico, somente comporta eficácia ex tunc ou retroativa. No plano dos fatos, porém, não havia como se exigir que o Poder Legislativo do Distrito Federal se amoldasse, de modo retroativo, ao julgado da ADI 3.756, afinal, as despesas já foram realizadas, tudo com base na Decisão n.º 9.475/00, do TCDF, que definiu em 6% o limite global de despesas de pessoal com o Poder Legislativo, incluída a própria Corte das Contas, fato retratado em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias distritais.

Após o julgamento da ADI 3.756, a Câmara Legislativa do DF<sup>8</sup> passou a adotar medidas para se adequar à decisão do STF ( Resolução n.º 229/072). Sucede que, em face da confirmação do teto dos 3% para os gastos de pessoal para o Poder Legislativo, e sem considerar as providências corretivas adotadas pelo Legislativo do DF, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda vinha negando autorização ou aval à celebração de empréstimos pelo DF junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao Banco Mundial, o que compromete a colocação em prática de importantes políticas públicas em favor de maior qualidade de vida da população local. A Mesa da Câmara Legislativa distrital requereu, então, ao STF que passasse a constar “na parte dispositiva do acordão da ADI que a sua eficácia seria a partir de seu trânsito em julgado, considerando a boa-fé, a segurança jurídica e as razões de excepcional interesse social adjacentes ao caso, e pediram que fosse observado o disposto no art 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em ordem a permitir-lhe a eliminação do percentual excedente a 3% na despesa com pessoal em dois quadrimestres contados do trânsito em julgado da decisão, afastada a alegação de descumprimento às disposições da LRF no tocante ao assunto, eis que a Resolução n.º, 229/07, aprovada pela TCDF, tinha adequado o percentual de gastos do Poder Legislativo Distrital, considerando os dois quadrimestres previstos no mesmo art. 23 da citada norma fiscal.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Medidas como a diminuição de 10% dos cargos de provimento em comissão, congelamento da folha salarial por até 2 anos, programa de incentivo à aposentadoria, entre outras.

<sup>9</sup> LRF: “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.”

CF: “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. (LRF)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

O Ministro Carlos Ayres levou em conta os argumentos dos interessados, alegando acontecer que o caso presente é *sui generis*, “porque não se cuida, aqui, de anular nomeações ou contratações de pessoal, ou debater sobre direitos a esse ou aquele estipêndio, acréscimo remuneratório, nem sobre direito à aposentadoria ou pensão ou a benefício previdenciário qualquer. Nada disso! Não se trata de discutir aquelas questões corriqueiras, proverbiais de servidor público, como, por exemplo, desconto previdenciário. Nada. O tema aqui é outro: durante toda a existência da Lei, a Câmara Legislativa aplicou um percentual da receita corrente líquida, para pagamento de pessoal, acima do limite que a Lei estabelecia (e estabelece) em 3% (três por cento) para o Distrito Federal, porque equiparado aos Estados, e o fato é que Câmara estava praticando um percentual de até 6% (seis por cento).”

Prossegue o relator: “vou me servir de uma metáfora do Ministro Gilmar Mendes, não há como fazer o moinho orçamentário retroceder; ou seja, não há como fazer refluir essa água orçamentária, porque a verdade é que durante os sete anos de existência da Lei esse percentual extrapolante foi praticado. Agora, foi praticado — eu entendo — de boa fé, devido a que lastreado numa autorização formal do Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como em leis de diretrizes orçamentárias. Dito de outro modo, é impossível negar que, no plano do fatos, a obrigação de o Poder Legislativo do Distrito Federal adotar as medidas necessárias ao cumprimento do paradigma correto começa a fluir da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3.756. Isto porque, conquanto declarada a constitucionalidade dos dispositivos ali impugnados, não há como se exigir que o Poder Legislativo do Distrito Federal se amolde, de modo retroativo, ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, porquanto as despesas com pessoal — embora fora do limite previsto na LRF — já foram efetivamente realizadas.”

O relator concluiu seu voto, com a concordância dos demais membros do STF, ponderando que a adequação, pelo Legislativo distrital, ao percentual de 3% só poderia ocorrer, mesmo, a partir do momento em que o STF se pronunciasse sobre o tema, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja: o percentual excedente teria 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. A deliberação do STF alterou o paradigma interpretativo que norteava a prática financeira daquele Poder, qual seja a Decisão n.º 9 9475/00, do TCDF. Foi concedido o prazo de oito meses para a Câmara Legislativa realizar os cortes de gastos necessários, que começaria a partir de 28 de julho de corrente ano, ficando o GDF obrigado, até fevereiro de 2008, a se enquadrar no limite dos gastos de pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, o Legislativo Distrital deve

---

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. ...”

gastar no máximo 3% da receita corrente líquida, como os estados, e não mais 6%, como tinha sido a prática até então.

A partir das ponderações acima, passemos, então, a examinar as contas do Governo do Distrito Federal no que diz respeito ao cumprimento dos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tratam, como vimos, dos limites com gastos de pessoal.

Salientamos que serão examinados apenas os gastos com pessoal do Poder Executivo, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, já que os gastos de pessoal dos órgãos que integram o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal são de responsabilidade da União, financiados regularmente à conta do Orçamento Geral da União - OGU.

Nunca demais lembrar sobre este último ponto que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o limite de 3% da receita corrente líquida da União (incluído no limite de 40,9% da receita corrente líquida para o Poder Executivo na União) para a cobertura dos gastos de pessoal dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal (Art. 21, inciso XIII CF) e da polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos serviços de educação e saúde do DF (Art. 21, inciso XIII CF).

O exame das contas do Governo do Distrito Federal, da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal tem como base as informações contidas no Relatório de Gestão Fiscal, de elaboração quadrimestral em cada órgão, que, por força do disposto nos arts. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, permite a avaliação do cumprimento dos limites da despesa de pessoal, por poder ou órgão, com a indicação, quando for o caso, das medidas corretivas adotadas ou a adotar, nas situações nas quais tais limites não foram observados.

A **TABELA 1**, que apresentamos em seguida, contém o demonstrativo com as informações sobre as despesas de pessoal dos órgãos que integram o Poder Executivo do Governo do Distrito Federal, referentes ao exercício financeiro de 2006, coincidentemente o último período do mandato anterior.

Os dados e as informações da mencionada Tabela 1 foram coletados de semelhante tabela integrante do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal (Poder Executivo), referentes ao exercício financeiro de 2006, da lavra do Conselheiro-Relator Ronaldo Costa Couto, do Tribunal de Contas do Distrito Federal.



**TABELA 1**  
**GASTOS DE PESSOAL EM 2006 DO PODER EXECUTIVO GDF**

| <b>DESPESAS DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO GDF</b>                               | <b>GASTOS DE 2006<br/>RS 1,00</b> |
|--|-----------------------------------|
| <b>I – Despesa Bruta de Pessoal</b>  | <b>3.522.528.360</b>              |
| Pessoal e Encargos   | 3.253.037.320                     |
| Ativos   | 2.612.993.897                     |
| Inativos e Pensionistas  | 640.043.423                       |
| Outras Despesas de Pessoal - Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF) | 260.673.009                       |
| Outras Despesas de Pessoal   | 8.818.031                         |
| <b>II – Deduções da Despesa</b>  | <b>724.780.532</b>                |
| <b>III – Despesa Líquida de Pessoal (I-II)</b>                                 | <b>2.797.747.828</b>              |
| <b>IV – Receita Corrente Líquida – RCL</b>                                     | <b>6.969.806.703</b>              |
| <b>Percentual da Despesa Total com Pessoal sobre a RCL (III/IV)</b>            | <b>40,14%</b>                     |
| <i>Limite Legal</i>  | <i>49,00%</i>                     |
| <i>Limite de Alerta (90%)</i>  | <i>44,10%</i>                     |
| <i>Limite Prudencial (95%)</i>   | <i>46,55%</i>                     |

Fonte: TCDF

Podemos observar, nos dados da **TABELA 1**, que os gastos do Poder Executivo do Distrito Federal com pessoal (40,14%) estavam bem abaixo dos limites estabelecidos pela LRF (49%) ao final do exercício financeiro de 2006. Isto significa que a Decisão n.º 9 9475/00, do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, que considerava os limites dos gastos de pessoal do Poder Legislativo para os Municípios, aplicáveis também ao Poder Legislativo do Distrito Federal, acabou não afetando o comportamento dos gastos de pessoal dos órgãos do Poder Executivo do Governo do Distrito Federal.

Em relação aos dados da **TABELA 1**, o Conselheiro-Relator Ronaldo Costa Couto, responsável pelo Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal, faz uma ressalva importante a respeito do teor da rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Terceirização”, no montante de R\$ 260.673.009,00, como vemos acima. Segundo o Conselheiro-relator do TCDF, à página 27 de seu Parecer, “os gastos com terceirização de mão-de-obra em substituição de servidores não foram integralmente contabilizados na rubrica correta. Não obstante, dada a ampla margem apresentada pelo Distrito Federal em relação ao percentual imposto, o limite de gastos com pessoal foi cumprido.” Conclusões definitivas em relação à matéria passam, no entanto, por uma avaliação mais



aprofundada dos contratos celebrados entre o Governo do Distrito Federal e o Instituto Candango de Solidariedade, o que escapa aos limites do presente estudo.

A **TABELA 2**, por seu turno, apresenta o demonstrativo dos gastos de pessoal do 2º quadrimestre do exercício financeiro de 2007 dos órgãos que integram o Poder Executivo do Governo do Distrito Federal. O demonstrativo apresentado na **TABELA 2** é bem mais completo que aquele a que se refere a **TABELA 1**, já vista, além de conter não só o demonstrativo dos gastos de pessoal de janeiro a agosto do exercício financeiro de 2007, como também os gastos de pessoal acumulados nos últimos 12 meses, referentes ao período de setembro de 2006 a agosto de 2007. Os gastos de pessoal do Poder Executivo continuam em patamares ainda confortáveis em relação aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

**TABELA 2**  
**GASTOS DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO GDF**  
**(ATÉ O SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2007)**

| <b>GASTOS DE PESSOA DO PODER EXECUTIVO - GDF</b>                | <b>JANEIRO A AGOSTO<br/>DE 2007</b> | <b>ÚLTIMOS 12 MESES<br/>SETEMBRO DE 2006 A<br/>AGOSTO DE 2007</b> |
|---|-------------------------------------|---|
| <b>DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO</b>                    | <b>2.359.792.688,76</b>             | <b>3.744.517.535,91</b>   |
| <b>(A) PESSOAL ATIVO</b>  | 1.832.292.703,47                    | 2.856.934.073,73  |
| <b>(B) INATIVO E PENSIONISTAS</b>                               | 456.917.850,85                      | 680.493.052,20  |
| <b>(C) OUTRAS DESP. DE PESSOAL - Contratos de Terceirização</b> | 70.582.134,44                       | 207.090.409,98  |
| <b>(D) DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º da LRF)</b>       | <b>118.355.420,20</b>               | <b>93.756.220,06</b>  |
| Indenizações Por Exoneração e Demissão                          | 11.104,70                           | 11.807,70   |
| Indenizações e Restituições Pessoais                            | 11.530.911,72                       | 15.462.926,61   |
| Despesas de Exercícios Anteriores                               | 55.241.904,19                       | 2.359.233,18  |
| Sentenças Judiciais   | 51.571.499,59                       | 75.922.252,57   |
| <b>(E) OUTRAS DEDUÇÕES</b>                                      | <b>427.197.072,77</b>               | <b>626.643.495,44</b>   |
| Inativos e pensionistas com Receita Previdenciária <b>(X-Y)</b> | 427.197.072,77                      | 626.643.495,44  |
| <b>(X) Receita Previdenciária total</b>                         | 443.314.007,11                      | 650.791.309,44  |
| <b>(Y) Retenção Previdenciária do legislativo</b>               | 16.116.934,34                       | 24.147.814,00   |
| <b>(I) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = (A+B+C-D-E)</b>             | <b>1.814.240.195,79</b>             | <b>3.024.117.820,41</b>   |
| <b>(II) OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL</b>                          | <b>5.874.516,05</b>                 | <b>9.131.321,33</b>   |
| Jetons  | 2.494.034,52                        | 4.180.510,90  |
| Obrigações Patronais de Autônomos- Serv. de Terceiros de PF     | 3.380.480,53                        | 4.950.810,43  |
| <b>DESP. PESSOAL P/ APURAÇÃO DO LIMITE – (III) = (I + II)</b>   | <b>1.820.114.711,84</b>             | <b>3.033.249.141,74</b>   |
| <b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) = IV</b>                      | <b>5.118.312.130,91</b>             | <b>7.401.707.052,01</b>   |
| <b>% Despesa Pessoal / RCL (V) = [(III / IV)*100]</b>           | <b>35,56%</b>                       | <b>40,98%</b>   |
| LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) %           | 49%                                 | 49%   |
| LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) %                   | 46,55%                              | 46,55%  |

Fonte: Secretaria de Fazenda do GDF

Interessante observar que nos últimos quatro meses do presente exercício financeiro foram tomadas medidas no sentido de reduzir o crescimento dos gastos com pessoal. Nos doze meses encerrados no final de abril os gastos com pessoal do Poder Executivo situavam-se em torno de 42,8% da receita corrente líquida, acima, portanto, do verificado no quadrimestre encerrado em agosto de 2007, qual seja, 40,98% da receita corrente líquida, conforme observado nos dados da **TABELA 2**.

A **TABELA 3**, por seu turno, apresenta o demonstrativo das despesas de pessoal da Câmara Legislativa do Distrito Federal referentes ao período de setembro de 2006 a agosto de 2007, cuja composição, a nosso ver, não tem a riqueza de detalhes vista no demonstrativo semelhante de responsabilidade do Poder Executivo já comentado. Observamos nos dados e informações da **TABELA 3** que houve, no entanto, um esforço por parte da Câmara Legislativa do Distrito Federal para enquadrar gradativamente até fevereiro de 2008, os respectivos gastos de pessoal nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos estabelecidos na comentada decisão do STF a respeito da ADI 3.756-1.

**TABELA 3**  
**GASTOS DE PESSOAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

| <b>DESPESAS DE PESSOAL – CLDF (SET/06 a AGO/07)</b>                             | <b>VALOR</b>        |
|---|---------------------|
| <b>I – Despesa Bruta de Pessoal</b>   | 166.030.206,87      |
| Ativos  | 157.171.570,13      |
| Inativos e Pensionistas   | 8.858.636,74        |
| Outras Despesas de Pessoal - Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF)  | 7.828.335,06        |
| <b>II – Deduções da Despesa (Inativos e Pensionistas (recursos vinculados))</b> | <b>7.828.335,06</b> |
| <b>III – Despesa Líquida de Pessoal (I-II)</b>                                  | 158.201.871,81      |
| <b>IV – Receita Corrente Líquida – RCL</b>                                      | 7.401.707.052,01    |
| <b>Percentual da Despesa Total com Pessoal sobre a RCL (III/IV)</b>             | <b>2,14%</b>        |
| <i>Limite Legal</i>   | 3,00%               |
| <i>Limite de Alerta (90%)</i>   | 2,70%               |
| <i>Limite Prudencial (95%)</i>  | 2,85%               |

Fonte: ATO DA MESA DIRETORA N.º 67, DE 2007.

Por último, vamos examinar o comportamento dos gastos de pessoal do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF que estão apresentados na **TABELA 4** referentes ao 2º quadrimestre de 2007.

Os gastos de pessoal do Tribunal de Contas do Distrito Federal referem-se aos 12 meses compreendidos entre setembro de 2006 e agosto de 2007. Os números da **TABELA 4** indicam o atendimento parcial à decisão do STF que determinou o enquadramento dos gastos de pessoal do Poder Legislativo do Distrito Federal nos limites da LRF.

**TABELA 4**  
**GASTOS DE PESSOAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**(SET/06 a AGO/07)**

| DESPESAS DE PESSOAL – TCDF  | VALOR                 |
|---|-----------------------|
| <b>I - DESPESA BRUTA DE PESSOAL</b>                                       | <b>177.632.823,58</b> |
| Pessoal Ativo   | 108.278.719,30        |
| Pessoal Inativo e Pensionistas  | 69.354.104,28         |
| <b>II - DESPESAS NÃO COMPUTADAS (DPT) (art. 19, § 1º da LRF)</b>          | <b>80.892.206,93</b>  |
| Despesas de Exercícios Anteriores – Pessoal Ativo                         | 8.928.616,23          |
| Despesas de Exercícios Anteriores – Pessoal Inativo e Pensionistas        | 5.254.047,23          |
| Pessoal Inativo e Pensionistas – cont prev.fonte 106 (Dec. 848/2007-TCDF) | 64.100.057,05         |
| Abono Pecuniário (Dec. 18/2003-TCDF)                                      | <b>2.217.142,91</b>   |
| Abono Permanência (Dec. 67/2007-TCDF)                                     | 392.343,51            |
| <b>III = (I)-(II) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL</b>                          | <b>96.740.616,65</b>  |
| <b>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL</b>                            |                       |
| V - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA  | 7.401.707.052,01      |
| <b>VI = (IV/V) - DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP /A RCL<br/>X 100</b>     | <b>1,31%</b>          |
| LIMITE MÁXIMO (alínea “a”, inciso II, art. 20 da LRF)- <b>1,5%</b> da RCL | 111.025.605,78        |
| LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) - 95% DO LIMITE MÁXIMO        | 105.474.325,49        |

Fonte: TCDF

A partir dos dados e informações constantes das **TABELA 3 e 4**, podemos constatar, portanto, que o somatório dos gastos de pessoal da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, tende a se enquadrar no limite de



3% da receita corrente líquida do Governo Distrito Federal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

**I - Limite da Lei de Responsabilidade Fiscal: 3% da Receita Corrente Líquida**

**II - Gastos de Pessoal da Câmara Legislativa do DF: 2,14% da Receita Corrente Líquida**

**III - Gastos de Pessoal do Tribunal de Contas do DF: 1,31% da Receita Corrente Líquida**

**IV = II + III – 2,14% + 1,31% = 3,45%**

Acreditamos que no terceiro quadrimestre de 2007, que se complementar no final deste ano, os gastos da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal estarão enquadrados em patamares bem mais próximos ao limite de 3% da receita corrente líquida do Governo do Distrito Federal, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal.