

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Ângela dos Anjos Glória

DESPESAS COM PESSOAL: um estudo de caso no orçamento da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH/DF.

Brasília, DF

Junho/2014

Ângela dos Anjos Glória

Ivan Marques de Toledo Camargo  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Roberto de Goes Ellery Júnior  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes  
Coordenador Noturno do Curso de Ciências Contábeis

DESPESAS COM PESSOAL: um estudo de caso no orçamento da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH.

Este trabalho no formato monografia foi apresentado para fins de avaliação final do curso de Bacharel em Ciências Contábeis na Universidade de Brasília. Sendo entregue na datade 07 de julho de 2014.

Prof.<sup>a</sup>Mariana Guerra  
Doutora em Administração

Linha de Pesquisa: Orçamento Público  
Área de Pesquisa: Gastos com pessoal

Brasília, DF  
Junho, 2014

GLORIA, Ângela dos Anjos.

IMPACTO DAS DESPESAS COM PESSOAL: um estudo de caso no orçamento da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH/Ângela dos Anjos Glória – 2014.42f.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariana Guerra

Monografia– Ciências Contábeis - Brasília, Universidade de Brasília, 2014.

Palavras-chave: Orçamento Público. Gastos com Pessoal. GDF. Lei de Responsabilidade Fiscal. SEMARH/DF.

## **DEDICATÓRIA**

Este estudo é dedicado a toda minha família, amigos e pessoas que direta ou indiretamente fizeram parte deste importante passo pessoal e profissional da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Maria José Glória, minhas irmãs, Andréia Glória e Adriana Glória, assim como, minha prima, Santana Santos, que serviram de suporte para que pudesse chegar até aqui, atuando como alicerce nessa dura luta que é ser mãe e estudante.

Ao meu filho Gustavo Glória por ter sido, mesmo que inocentemente, minha motivação diária, quando em alguns momentos fraquejei. E por ser quem me fez e faz acreditar que a mudança tem que partir de nós mesmos.

Aos amigos de curso que ao longo desses anos foram incentivadores e companheiros. Com os quais aprendi mais do que somente base técnica, para que pudesse me aperfeiçoar como profissional e crescer como ser humano.

Ao meu companheiro, amigo, Pedro Leastro, que por muitas vezes se dedicou a estudar comigo, mesmo não fazendo parte de suas habilidades técnicas. E que prontamente sempre se fez disponível para o que precisasse.

Agradeço à professora Doutora Mariana Guerra, que me orientou tão pacientemente nesse estudo. Elucidou de forma tão eficaz todos os meus questionamentos assim como me conduziu de forma mais clara e objetiva possível, fazendo com eu pudesse transpor todas as dificuldades encontradas durante essa fase.

E, antes de todos, a Deus, que os colocou em minha vida.

## RESUMO

O orçamento e os gastos públicos atualmente se tornaram, devida à necessidade de uma eficiente alocação de recursos públicos e também de um maior controle de gastos pós-publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, uma das maiores preocupações da gestão pública. Isso porque essa alocação de recursos representa o esforço governamental para atender a demanda requerida pela sociedade. Uma questão que hoje se tornou uma preocupação do governo são os gastos com pessoal, que hoje representa uma parcela significativa dos gastos totais do governo. Diante disso, fez-se necessário um estudo que abordasse o tema e se referisse a uma unidade da federação, que possui a cada ano, recorde de arrecadação, assim como um elevado gasto nesse quesito, o Distrito Federal. Para tal, realizou-se um estudo de caso que buscou identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência da oneração da folha de pagamento do funcionalismo público através de uma das Unidades Orçamentárias do DF a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH/DF. A escolha desta secretaria se deu devida a crescente necessidade de desenvolvimento de projetos ligados ao meio Ambiente. A análise partiu dentro dos gastos com pessoal, na área de planejamento e execução orçamentária, observando os Limites estabelecidos pela LRF, assim como, os limites estabelecidos pela LOA com estes gastos, para que fosse possível observar se houve adequação aos limites propostos pela lei. O período abordado foi de 2011, criação da secretaria, até 2013.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Gastos com Pessoal. GDF. Lei de Responsabilidade Fiscal. SEMARH/DF.

## ABSTRACT

Nowadays, the budget and public expenditures have become, due to the need of an efficient allocation of public resources and a greater control over spending after publication of the Fiscal Responsibility Law, one of the greatest worries of public management. This happens because this resource allocation represents the government effort to meet the demand required by society. Some issues that have become a government worry are the expenditures related to personnel expenses, that nowadays represent a significant part of the total government expenditure. Therefore, a further study that deals with this subject and that refers to a unit of the federation, that has record annual tax collection, as well as high personnel expenditures, which is Distrito Federal, was required. For this purpose, a case study that aimed to identify the factors that determine or contribute to the occurrence of payroll encumbrance at the Environmental and Water Resources State Bureau – SEMARH/DF, one of Distrito Federal's budgetary units, was carried out. This bureau choice was due to a rising need of the development of projects related to the environment. The analysis started in the personnel expenses, at the budget planning and execution area, observing the limits established by the Fiscal Responsibility Law, LRF, as well as the limits established by the Annual Budget Law – LOA, so that it could be possible to observe if there was adequacy to the limits proposed by law. The surveyed period was from 2011, creation of the bureau, until 2013.

**Key-words:** Public budget. Personnel expenses. GDF. Fiscal Responsibility Law. SEMARH/DF.



## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS E TABELAS.....	09
LISTA DE ABREVIACÕES.....	10
1) INTRODUÇÃO .....	11
2) REFERENCIAL TEÓRICO	
2.1) Lei de Responsabilidade Fiscal e limites com gastos com pessoal.....	13
2.2) Processo Orçamentário .....	16
3) METODOLOGIA.....	18
4) APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	21
4.1) Suplementação, cancelamentos e gastos com pessoal na SEMARH/DF .....	22
4.2) Variação no número de servidores da SEMARH/DF.....	28
4.3) Limites da LOA e a SEMARH/DF.....	30
4.4) O GDF, os Gastos com pessoal e a maquiagem no orçamento.....	32
5) CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37
ANEXOS.....	40

## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Gráfico1-Recurso inicial total versus Recurso inicial destinado a Gastos com Pessoal

Gráfico 2- Suplementação para cumprir Gastos com Pessoal

Gráfico3- Tendência dos valores empenhados e liquidados com gastos com pessoal

Tabela 1 - Suplementação e cancelamentos em todos os programas de trabalho da SEMARH

Tabela 2 - Valores empenhados e liquidados com gastos com pessoal de 2011 a 2013

Tabela3 - Variação dos gastos com pessoal versus variação número de servidores

Tabela 4 - Comparativa do recurso total aprovado pela LOA e total permitido após suplementação aprovada

Tabela 5 - Comparativo anual de suplementação permitida pela LOA e valores suplementados acima do permitido

Tabela6 - Despesa com pessoal no GDF nos anos 2011, 2012 e 2013.

## **LISTA DE ABREVIACÕES**

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

FUNAM-DF - Fundo Único do Meio Ambiente do Distrito Federal

GDF - Governo do Distrito Federal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF- Lei de Responsabilidade fiscal

MMA – Ministério do Meio Ambiente

PPA – Plano Plurianual

QDD - Quadro de detalhamento de Despesa

SEMARH - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos do Distrito Federal.

SEPLAN - Secretaria de Planejamento do Distrito Federal

SIGGO - Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF

SIGRH - Sistema Único de Gestão de Pessoas

## 1. INTRODUÇÃO:

O orçamento é, de forma simplificada, a quantia de recurso que se estima necessária para fazer frente a determinadas despesas. Orçamento Público, especificamente, está relacionado à quantidade de recursos públicos disponíveis para as demandas públicas. E, uma multiplicidade de aspectos caracteriza-o, pois este abrange características políticas, contábeisjurídicas, econômicas, financeiras e administrativas (GIACOMONI, 2010).

Neste contexto, o presente trabalho tem foco principal nos aspectos técnicos do orçamento público do Governo do Distrito Federal (GDF). Objetivando analisar o processo de planejamento e de execução orçamentária do GDF e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (SEMARH), considerando os recursos disponíveis e gastos, ou seja, com uma confronto do orçamento disponível com os gastos, mais precisamente uma comparação do orçamento autorizado à Secretaria com a despesa executada. Para tanto, foi desenvolvido um estudo de caso na SEMARH, com foco específico nos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, onde, em destaque, as despesas com pagamento de servidores bateram recorde em 2012.

Segundo os Relatórios de Gestão Fiscal, emitidos pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (DF), as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, de forma geral, apresentam-se como as mais significativas no conjunto das despesas gerais do Governo do Distrito Federal (GDF). Como mencionado, as despesas com pagamento de servidores bateram recorde em 2012 – mais de R\$ 8,6 bilhões. Comparado ao ano anterior – gasto de quase R\$ 7,8 bilhões, houve um aumento de 11,4%, de acordo com dados do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO/DF), divulgados no site da SEPLAN.

Em 2011, o Governo tinha 133.360 ativos e 59.514 inativos, 192.874 servidores no total. Em dezembro de 2012, o GDF tinha 130.862 servidores ativos (com vínculo e sem vínculos) e 63.981 inativos, totalizando 194.843 servidores. Esse aumento de 1% no número de servidores é justificado pela criação de mais secretarias e conseqüentemente mais cargos de

confiança, os chamados cargos comissionados, assim como posse de servidores concursados, chamados de servidores de carreira, os servidores com vínculo.

Esse aumento de 1% no número de servidores de 2011 para 2012, a princípio, parece não justificar o conseqüente aumento de 11,4% das despesas com Pessoal e Encargos Sociais do GDF nesse mesmo período. Como ponto alternativo, segundo a Secretaria de Planejamento, os gastos com pessoal cresceram por causa de reajustes salariais concedidos em 2010 e pagos a partir de 2011. Entretanto, na prática, esses dados de fato corroboram e atribuem confiabilidade à execução orçamentária do GDF?

Pondera-se ainda a questão de confrontados recursos disponíveis e gastos. Segundo dados da Secretaria da Fazenda, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais cresceram em um ritmo menor que o das receitas. Ainda de acordo com essa Secretaria, pela análise dos Relatórios de Gestão Fiscal, a receita do GDF aumentou de R\$ 12,665 bilhões em 2011 para R\$ 15,937 bilhões em 2012, um crescimento de 25,8%, também divulgados no site da SEPLAN.

Em 2011, as despesas com o pagamento de pessoal chegaram a 46,1% da Receita Corrente Líquida do governo. O índice é pouco menor que o limite prudencial definido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, de 46,55%. Se esse limite for ultrapassado, a lei prevê uma série de sanções administrativas, como a suspensão de repasses de verbas federais. Esse impacto tende a ser maior para os próximos períodos, considerando os aumentos concedidos pelo GDF em 2013 – que impactarão o triênio 2013/2015 – às várias carreiras atuantes nos órgãos públicos do Distrito Federal.

Faz-se necessário, portanto, frente ao cenário hoje estabelecido quanto ao gasto do governo com pessoal, um estudo que possa verificar se os gastos com pessoal na SEMARH representa os índices impostos pela LRF, visto que o Governo do Distrito Federal vem cumprindo esses limites. Para isso fez necessário uma comparação dos recursos disponíveis e gastos, mais precisamente uma comparação do orçamento autorizado à Secretaria com a despesa executada.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 - Lei de Responsabilidade Fiscal e limites com gastos com pessoal**

O Orçamento Público é de suma importância para a efetiva fiscalização da despesa pública. No contexto brasileiro, esta ferramenta tem relação com o funcionamento da União, dos Estados e dos municípios, e é nela que se definem as prioridades na aplicação dos recursos que o governo arrecada para, segundo um dos seus propósitos, garantir o bem estar social da população, (MACHADO, 2002).

Para Paludo (2012), o Governo intervém na economia utilizando-se do Orçamento Público e das funções orçamentárias, quais sejam: alocativa, distributiva e estabilizadora. Para o autor, na função alocativa, o governo aloca recursos a fim de oferecer serviços públicos. Na distributiva, busca minimizar a desigualdade social, tributando, subsidiando e desenvolvendo programas sociais; e, na função estabilizadora, busca aplicar políticas econômicas financeiras a fim de estruturar a economia do país.

Tradicionalmente, o orçamento era utilizado como um instrumento de controle político, sendo um mero confrontador da despesa e a receita (GIACOMONI, 2010), ou seja, era utilizado como um demonstrativo de autorizações legislativas. Entretanto, dado ao atual contexto econômico-político brasileiro, segundo Giacomoni (2010), fez-se necessário um aperfeiçoamento da ferramenta orçamento, tornando-o assim um instrumento de administração e que deveria auxiliar nas várias áreas do processo administrativo.

Segundo Paludo (2012, p. 05),

O orçamento deixou de ser mera peça orçamentária e tornou-se um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade. O orçamento tem aspecto político, porque revela as ações sociais e regionais na destinação das verbas. Tem também característica econômica porque manifesta a realidade da economia. É técnico, porque realiza cálculos da receita e da despesa, e tem ainda, aspectos jurídicos, porque atende as normas da Constituição Federal e leis infraconstitucionais.

Assim, o Orçamento Público expressa o esforço governamental para atender a programação requerida pela sociedade, a qual é financiada pela contribuição de todos os cidadãos, por meio de tributos, contribuições sociais e tarifas. É um instrumento de

planejamento e controle da Administração Pública e apresenta-se como uma ferramenta por meio da qual se possibilita que sejam periodicamente reavaliados os objetivos e os fins do governo (GIACOMINI, 2010).

Dada a importância do Orçamento Público para o desenvolvimento da função do Estado em busca do bem estar social, faz-se necessário entender como se dá os gastos com pessoal, que representam uma fatia significativa das despesas públicas. No âmbito do serviço público entende-se como despesa com pessoal, assim definida no Art. 18 da Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), 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. (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, 2000).

A LRF traz, ainda, limites na esfera Federal, Estadual e Municipal, fazendo-se necessário um planejamento por parte dos Governos em relação a estes gastos. A promulgação dessa Lei se deu após o ano de 1997, quando ocorreu o refinanciamento da dívida de cerca de 93% dos Estados brasileiros, que apresentavam elevados gastos com pessoal – cerca de 80% da Receita Líquida Corrente (RCL). Segundo Giuberti (2005), a LRF fez-se necessária, pois trouxe consigo uma limitação do endividamento e dos gastos com pessoal, assim como os demais aspectos do orçamento – da formulação até a execução – com intuito de um controle mais efetivo das despesas e transparência nos atos públicos.

Os limites impostos pela LRF estão diretamente relacionados à Receita Corrente Líquida (RCL) definida em seu art. 2º como sendo: o 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;
- 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. (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, 2000).

Cada esfera possui um percentual, conforme mencionado acima, da Receita Corrente Líquida (RCL), que serve como limite a ser cumprido. Na União este percentual é de 50% (cinquenta por cento); e, nos Estados e Municípios, de 60% (sessenta por cento). Caso a Despesa Total com o Pessoal ultrapasse 95% (noventa e cinco por cento) do limite, o Poder ou o Órgão fica impedido de conceder vantagem, aumento ou reajuste, criar novos cargos, alterar a estrutura de carreira, admitir, contratar de pessoal exceto reposição por motivo de aposentadoria, assim como contratação de hora extra (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, 2000).

Além disso, o Poder ou o órgão deverá, nos próximos quadrimestres seguintes, eliminar o excesso da despesa gasta. Tal redução se dará conforme Art. 169, § 3º da Constituição Federal: (i) eliminando-se cerca de 20% (vinte por cento) dos cargos e funções comissionadas, e, posteriormente (ii) exonerando-se servidores não estáveis; e, por fim, (iii) o servidor estável poderá ser exonerado caso não se tenha atingido a meta com as ações anteriores (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, 2000).

A atenção dispensada a gastos com pessoal, nos limites impostos pela LRF, está ligada ao fato deste ser um dos principais itens da despesa corrente a demonstrar um crescente aumento no decorrer dos anos. Uma vez que uma parcela maior é destinada a atender gastos com pessoal, outras áreas, como saúde, educação, infraestrutura, que deveriam está sendo cobertas com estes recursos públicos, ficariam desprestigiadas (GIUBERTI, 2005).

Giuberti (2005) afirma ainda que gastos públicos ou endividamento podem ser considerados variáveis estratégicas, desenvolvidas com vistas a alcançar objetivos sociais. Estudos, ainda, evidenciam que regras como a LRF, que limitam o gasto governamental, de fato alcançam seus objetivos, pois evita excessos. Contrapondo-se, Menezes (2006), analisando o gasto dos municípios com o pagamento de pessoal, identificou que, embora a quantidade de municípios que estivessem acima do limite imposto pela LRF – que era baixo em 2000, em 2001 procuraram se adequar a Lei, diminuindo seus gastos. Menezes (2006) observou também um segundo movimento: um aumento gasto com o pagamento de pessoal naqueles municípios que estavam abaixo do percentual estipulado. Ou seja, os municípios procuraram se adequar ao limite, ficando próximos aos 60%, uns aumentando outros diminuindo gastos.



## 2.2 - Processo Orçamentário

Com a publicação da LRF e, portanto, uma maior responsabilização dos gestores e rigor em relação aos gastos públicos, fez-se necessária uma maior atenção ao Processo Orçamentário, ou seja, ao Processo de Planejamento e de Execução Orçamentário. Com a finalidade de empregar informações e metodologias orçamentárias para a formulação e execução de políticas públicas, passou-se a análise mais detalhada do processo de alocação de recursos, priorizando o equilíbrio das contas públicas e visando resultados para a sociedade. (MENEZES, 2006)

Segundo Matias-Pereira (2010), os papéis e as funções do orçamento estão ligados ao processo orçamentário. O sistema orçamentário, por sua vez, diz respeito a estruturas, instrumentos, procedimentos e classificações necessárias ao cumprimento daquelas funções.

Para Giacomoni (2010), o processo orçamentário, embora não estrutural e sim funcional, pode ser representado por meio de suas principais etapas, quais sejam: (i) elaboração da proposta orçamentária; (ii) discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária; (iii) execução orçamentária; e, (iv) controle de avaliação da execução orçamentária. O autor destaca ainda que este ciclo não é autossuficiente, tendo em vista que a primeira etapa renova-se anualmente. Para Giacomoni (2010), o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento.

De acordo com Giacomini (2010), o sistema planejamento-orçamentário no Brasil tornou-se realidade apenas na Constituição Federal de 1988 que instituiu, em seu Art. 165, a elaboração dos seguintes instrumentos orçamentários: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). O Plano Plurianual, chamado planejamento de médio prazo, é desenvolvido para 04 (quatro) anos, tendo início no segundo ano do mandato presidencial e término no primeiro ano do mandato subsequente. O PPA é considerado como uma síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública, pois orienta a elaboração dos demais planos e programas do Governo e também do Orçamento Anual.

A Lei que institui o PPA estabelece de forma regionalizada as etapas de preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução e avaliação; sendo as cinco primeiras de competência do Executivo, e a última, no caso da Administração Federal, do Legislativo. Os prazos e vigência dessa Lei serão estabelecidos através de Lei Complementar de que trata o Art. 165 da CF. Caso não haja essa Lei que o regulamente, segue o estabelecido pelo Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece o prazo para o envio do projeto de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção do Presidente até o encerramento da sessão legislativa, conforme seu art.35. (MACHADO, 2002)

A LDO, por sua vez, tem por finalidade estabelecer metas, prioridades, metas fiscais e orientar a elaboração da proposta orçamentária. Para Paludo (2012), a LDO é um dos instrumentos de planejamento que serve como elo entre o PPA e a LOA, pois antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente, além de selecionar os programas prioritários na programação e execução do orçamento anual. Os prazos para encaminhamento ao Poder Legislativo são semelhante ao do PPA e a ADCT determina, caso não haja Lei que o determine, que este prazo seja de oito meses e meio antes do final do exercício, ou seja, 15 de abril, para votação até o encerramento do primeiro período de sessão legislativa. (MACHADO, 2002)

A LOA, por fim, é constituída por três orçamentos: (i) o Fiscal; (ii) o da Seguridade social; e, (iii) o de Investimentos das empresas. O Orçamento Fiscal compreende os Poderes, seus fundos, órgãos, suas entidades e a administração direta, inclusive fundações instituídas pelo Poder Público. Já o Orçamento da Seguridade Social abrange as entidades e órgãos a esta vinculados: saúde, previdência e assistência social. O Orçamento de Investimento das empresas, por fim, compreende os investimentos realizados pelas empresas do Poder Público (GIACOMINI, 2010).

Segundo o Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal - MPO/DF (2012), quando da elaboração da proposta orçamentária dos órgãos e entidades do Governo, devem ser observadas as legislações pertinentes – CF, LOA, Lei Orgânica. Dessa forma, espera-se que o orçamento seja instrumento de viabilização do planejamento e, por conseguinte, dos planos de Governo. Segundo o MPO/DF (2012, p. 48):

A organização do orçamento deve priorizar a finalidade do gasto público, de forma a transformá-lo em efetivo instrumento de programação, possibilitando a avaliação das ações de governo e, conseqüentemente, permitindo o redirecionamento de despesas para áreas prioritárias, sem prejuízo de ações finalísticas;

### 3. METODOLOGIA

Nesse contexto, o presente trabalho objetivou identificar quanto os gastos com pessoal impactam o orçamento da SEMARH/DF e qual a representatividade deste gasto perante os programas ambientais propostos pela Secretaria, bem como analisar o processo de planejamento e execução orçamentária das despesas com pessoal no âmbito dessa Secretaria. Este estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa documental (GIL, 2008), pois investiga materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa, ou como é o caso, documentos já processados e que necessitam de uma interpretação, tais como os dados contidos nos Quadro de detalhamento de Despesa (QDD) da SEMARH/ DF.

Para o estudo, a coleta de dados foi realizada nos Orçamentos preliminares da Secretaria publicados na LOA - que apresenta seu orçamento separadamente dos orçamentos dos órgãos vinculados a ela. Nos relatórios gerados pelo Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO)<sup>1</sup> – que fornece mensalmente os valores empenhados, suplementados, liquidados e cancelados, e pelo Sistema Único de Gestão de Pessoas (SIGRH)<sup>2</sup> que fornece informações quantitativas em relação à variação no número de servidores atuantes na Secretaria.

Esses dados foram utilizados para análise em que se buscou, principalmente, avaliar a proporcionalidade dos gastos com pessoal em relação as despesas gerais da SEMARH/ DF e seus programas de trabalho, identificando os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência da oneração da folha de pagamento da SEMARH/DF, e se essa oneração reflete nos índices apresentados com gastos com pessoal do GDF, visto que este – no período estudado, de 2011 a 2013, cumpriu os limites impostos pela LRF com estes gastos. Adicionalmente, buscou-se analisar as variações das despesas relacionadas às suplementações e cancelamentos de Orçamento, relacionando os aumentos dessas aos fatores determinantes da variação, tais como reajuste salarial e variação no número de servidores.

Ainda, buscou-se observar o cumprimento dos limites estabelecidos pela LOA para abertura de créditos adicionais por Ato do Poder Executivo que no período estudado

---

<sup>1</sup> Sistema de Gestão Governamental do DF – SIGGO, sistema utilizado no governo local, tanto para a execução orçamentária, o planejamento, a área financeira e procedimentos contábeis.

<sup>2</sup> Sistema Único de Gestão de Pessoas – SIGRH, sistema, utilizado no governo, para procedimentos relacionados a pessoal: férias, licenças, admissões, exonerações etc.

apresentado pela LOA foi de 20% e como esses créditos impactam diretamente o percentual de recursos gastos com pessoal.

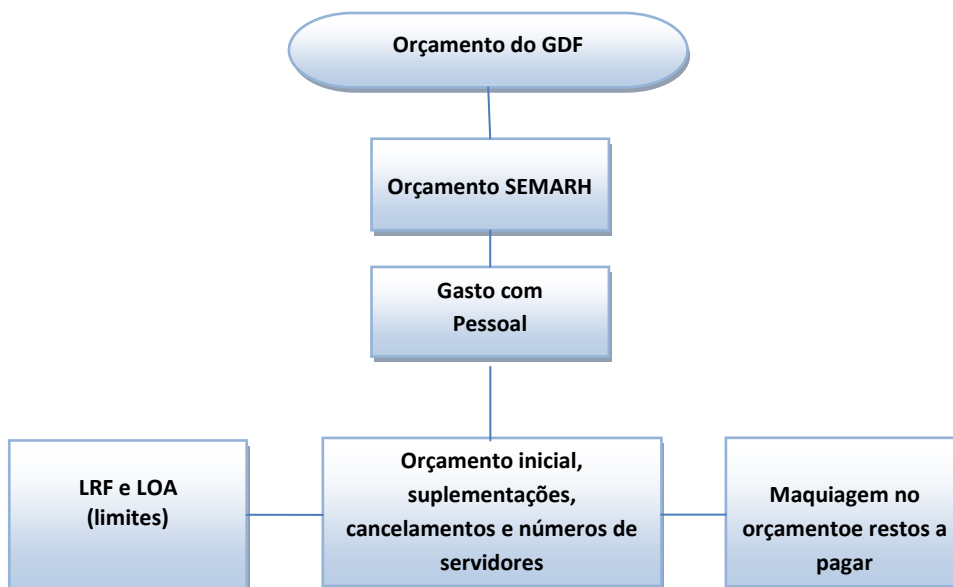
Além disso, embora os limites para gastos com pessoal previstos na LRF sejam apurados em relação à Receita Corrente Líquida e apliquem-se aos Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) dos entes federados, procurou-se verificar como os gastos com pessoal no âmbito da SEMARH representam o cumprimento do GDF aos limites da LRF com esses gastos, comparando-se para isso a despesa executada de pessoal com o orçamento total autorizado para a Secretaria.

Por fim, analisaram-se os demonstrativos e relatórios de Gestão Fiscal, com intuito de observar a execução orçamentária do GDF referentes a gastos com pessoal, observando se há relação com os índices encontrados na análise feita na Secretaria.

Como a SEMARH/DF, embora tenha sido criada em janeiro de 2011, começou a executar os processos de empenho, liquidação e pagamento de suas despesas a partir de abril do mesmo ano, sendo realizados até então pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF/Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (CODHAB/SEDUMA), o período de análise para este estudo compreende, portanto, desde o momento em que a SEMARH/DF passou a ser considerada uma Unidade Orçamentária (UO), dentro da cadeia de órgãos do GDF, ou seja, em abril de 2011. O período de análise é estendido até dezembro de 2013. A partir dos QDD, foi possível obter dados mensais que serviram como base para o desenvolvimento das análises.

A Figura 1 apresenta um fluxograma representativo da análise do processo orçamentário em estudo. Como se observa, a princípio, a análise deu-se a partir do Orçamento do Distrito Federal, do Orçamento da SEMARH e dos gastos com pessoal desta secretaria.

Figura 1: Organograma direcionador da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Dentro dos gastos com pessoal, na área de planejamento e execução orçamentária, observaram-se os limites estabelecidos pela LRF, assim como, os limites estabelecidos pela LOA com estes gastos, para que fosse possível observar se houve adequação àqueles limites na Unidade Orçamentária.

Uma segunda análise, agora somente na área de execução orçamentária, deu-se frente ao orçamento inicial, destinado à secretaria e publicado na LOA, juntamente com as suplementações e cancelamentos realizados a fim de cumprir estes gastos. Complementarmente, realizou-se uma análise referente à variação no quantitativo de servidores, frente às variações anuais dos gastos de pessoal, com o objetivo de observar se as variações nestes gastos estariam relacionadas à variação do número de servidores.

Por fim, uma análise do reflexo dos restos a pagar, que são as despesas empenhadas, mas não pagas no exercício corrente, e da chamada “maquiagem no orçamento”, que é a utilização de recursos do exercício corrente para cumprir compromissos do exercício anterior, que refletem significativamente nos percentuais ligados aos gastos com pessoal e conseqüentemente nos gastos gerais do governo. O objetivo específico foi constatar se essas ações impactaram nos limites alcançados pela SEMARH e pelo GDF.

#### 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes de explanar sobre os resultados do presente estudo, descreve-se inicialmente as particularidades da SEMARH/DF, que foi criada por meio do Art. 25 do Decreto nº. 32.716, de 1º de janeiro de 2011. Segundo o GDF<sup>1</sup>, a criação dessa Secretaria fez-se necessária frente à preocupação do Governo com a questão ambiental, hoje discutida mundialmente. Entre as principais atribuições da SEMARH/DF estão: definir políticas, planejar, organizar, dirigir e controlar a execução de ações nas áreas de resíduos sólidos, recursos hídricos, educação ambiental e áreas protegidas, visando ao desenvolvimento sustentável do DF.

Para a execução da Política Ambiental do DF, a SEMARH/DF<sup>1</sup> conta com os seguintes órgãos vinculados, que possuem orçamentos desvinculados ao orçamento da Secretaria:

- a) A Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal (ADASA), que regula, fiscaliza e controla as águas, a energia e o saneamento básico no DF;
- b) A Fundação Jardim Zoológico de Brasília (FJZB), que, além de abrigo e exposição de animais, tem a tarefa de desenvolver o respeito e a preservação do meio ambiente, investindo em programas de educação e qualidade de vida;<sup>3</sup>
- c) O Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), que é o órgão executor das políticas ambiental e de recursos hídricos do DF;
- d) O Jardim Botânico de Brasília (JBB), que executa de atividades de pesquisa, conservação, educação ambiental e lazer orientado, colaborando na implementação da Política Ambiental do Distrito Federal, e é responsável, também, pela gestão da Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília (EEJBB); e,
- e) O Serviço de Limpeza Urbana (SLU), que regula e fiscaliza a Gestão Pública e Ambiental dos Resíduos Sólidos Urbanos.

Além desses órgãos, a SEMARH/DF conta com um Fundo Único do Meio Ambiente do Distrito Federal (FUNAM/DF), que objetiva apoiar os projetos que visem à conservação, a

---

<sup>3</sup><http://www.semarh.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html>

recuperação e o uso sustentável dos recursos naturais do DF, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida local e promovendo a participação da sociedade civil na solução dos problemas ambientais.

Com a importância atual em relação às questões ambientais e hídricas pelo mundo justificou-se a criação da Secretaria, e conseqüentemente de programas que buscam administrar, preservar e minimizar os impactos humanos e sua inserção neste meio. Tal importância é apresentada na publicação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) intitulada “O fortalecimento de fundos socioambientais: Experiências e perspectivas”, onde consta a passagem:

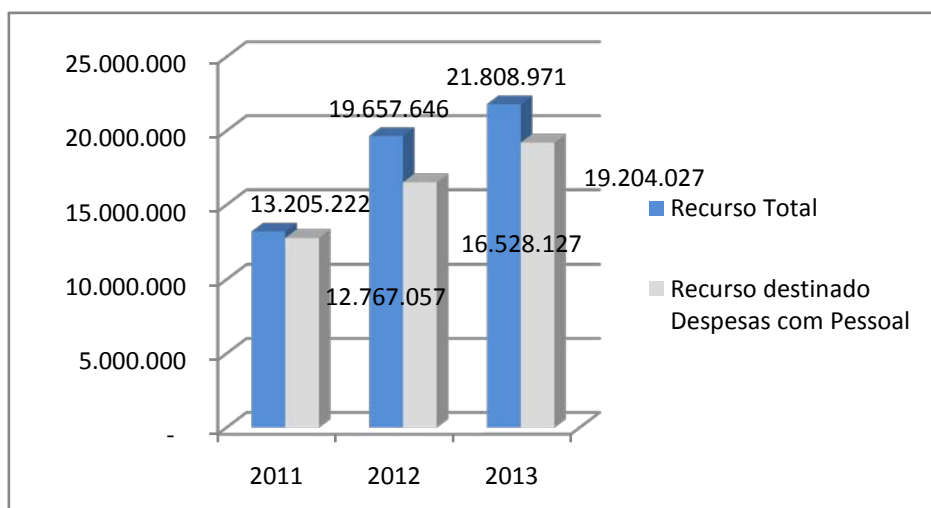
Em um contexto mundial em que o meio ambiente tornou-se uma das questões mais importantes e condicionantes para a continuidade e qualidade de vida na Terra, o financiamento e o fomento da implementação das políticas ambientais e de recursos hídricos emergem como um dos desafios centrais. Isso se dá de maneira peculiar em um país de dimensões continentais, com três fusos horários e com a megadiversidade cultural e biológica como o Brasil (INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2007, p, 06).

Com uma análise documental dos QDD, assim como a suplementação, cancelamentos e variação no número de servidores na SEMARH pode-se verificar o comportamento dos gastos com pessoal na SEMARH para que se possa verificar se o que ocorre na secretaria reflete os índices apresentados pelo GDF quanto aos índices apresentados com os gastos com pessoal.

#### **4.1 - Suplementação, cancelamentos e gastos com pessoal na SEMARH/DF**

O Gráfico 1 apresenta os recursos inicialmente aprovados pela LOA, adicionados suplementação e cancelamentos nos três anos para a Secretaria e destaca quanto desses recursos foram destinados aos gastos com pessoal.

##### **Gráfico 1: Recurso inicial total versus Recurso inicial destinado a Gastos com Pessoal**

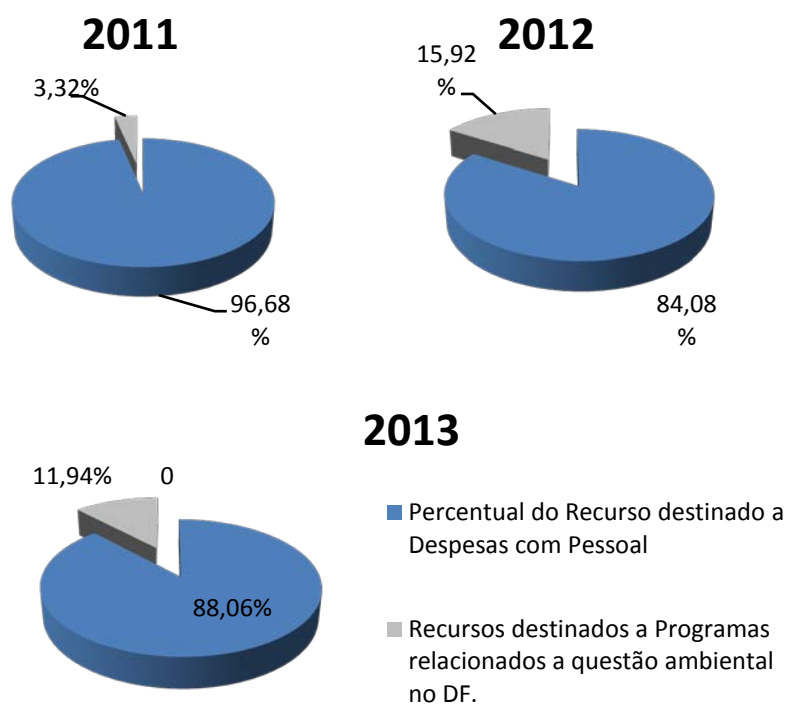


Fonte: Elaboração própria, com base no Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD.

Nota: valores em reais.

A SEMARH/DF, em abril de 2011, possuía no Orçamento um total de R\$13.205.222 destinados para todos os programas de trabalho. Destes, R\$12.767.057, cerca de 97%, foram destinados a gastos com pessoal. Em 2012, dos R\$19.657.646 de recurso inicial para todos os programas, 84,08% foram destinados a gastos com pessoal, ou seja, R\$ 16.528.127. Em 2013, as quantidades variaram para R\$21.808.971 e R\$19.204.027, respectivamente, este representando 88,06% daquele. A Figura 2 apresenta o percentual dessa destinação, de 2011 a 2013, frente ao total de recursos inicialmente disponíveis no Orçamento da SEMARH/DF.

**Figura 2: Percentual de recurso destinado a gastos com pessoal**



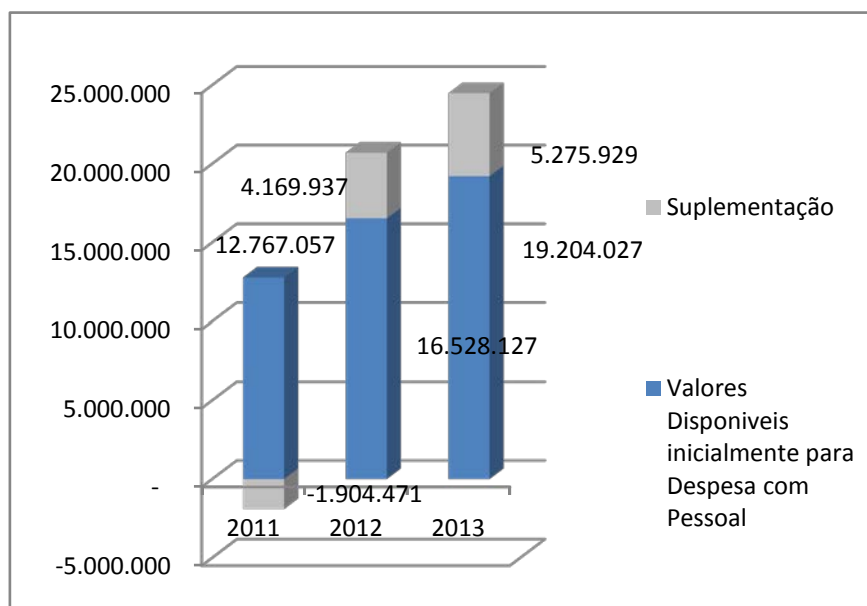
Fonte: Elaboração própria, com base no quadro de Detalhamento de Despesa - QDD (SEMARH/DF)



Como se observa na Figura 2, de 2011 para 2013, esse percentual reduziu-se de 96,68% para 88,06%, ou seja, pouco mais de 8%, talvez impulsionados pelo leve aumento no número de projetos ambientais executados. Porém, o que os dados demonstram mais fortemente é que, nos três anos, os recursos inicialmente aprovados pela LOA foram, em sua grande maioria, destinados a pagamento de pessoal.

Além dos recursos inicialmente destinados aos gastos com pessoal, em dois dos três anos – 2012 e 2013, foram necessários realizar suplementações de verba para que se conseguisse cumprir os compromissos com a folha. O Gráfico 2 apresenta os valores suplementados de 2011 a 2013 para a realização dos gastos com a folha.

**Gráfico 2: Suplementação para cumprir Gastos com Pessoal**



Fonte: Elaboração própria, com base no quadro de detalhamento de Despesa – QDD

Nota: valores em reais.

Como se observa no Gráfico 2, no decorrer de 2011, houve suplementação de mais de R\$457.329 em diferentes naturezas de despesas relacionadas a gastos com pessoal e cancelamento de R\$2.362.000. A expectativa de gastos foi cumprida, uma vez que se cancelou no final do ano mais de R\$1,9 milhão. Em 2012, o aumento para cumprir os gastos com pessoal foi de mais de R\$4,1 milhões e em 2013 de mais de R\$5,2 milhões.

Após essas suplementações e cancelamentos, os percentuais apresentados anteriormente se alteraram, à medida que o montante diminuiu em 2011 e aumentou em 2012 e 2013. A Tabela 1 de suplementação e cancelamentos apresenta os valores mensais de suplementação (valores positivos) e de cancelamentos (valores negativos) de 2011 a 2013.

**Tabela 1 - Suplementação e cancelamentos em todos os programas de trabalho da SEMARH**

	2011	2012	2013
JAN	-	-	-
FEV	-	-	-
MAR	-	-	812.255
ABR	-	-	200.000
MAI	-	(662.990)	710.000
JUN	180.000	1.537.300	500.000
JUL	-	1.087.462	
AGO	-	-	345.007
SET	140.000	400.000	1.163.800
OUT	(2.200.000)	336.000	660.000
NOV	1.038.316	1.425.000	4.622.961
DEZ	(25.000)	1.558.732	1.911.960
<b>Suplementação</b>	1.358.316	6.344.494	10.925.983
<b>Cancelamento</b>	(2.225.000)	(662.990)	
<b>Total</b>	<b>(866.684,00)</b>	<b>5.681.504,00</b>	<b>10.925.983,00</b>

Fonte: Elaboração própria, com base no quadro de detalhamento de Despesa – QDD

Nota: valores em reais.

Conforme valores apresentados na Tabela 1 pode-se observar que, embora, no final do ano de 2011, tenha se cancelado um total de mais de R\$ 860.000, houve suplementações em meses representativos, como novembro (mês que se paga a segunda parcela do 13º salário dos servidores comissionados sem vínculo) - que se suplementou mais de 74% da suplementação total - demonstrando que, talvez por ser o primeiro ano de atuação da secretaria, ocorreu uma falha no planejamento orçamentário. Nota-se também que as suplementações nesse mesmo período nos dois anos seguintes foram bem elevadas, o que faz crer que a experiência adquirida em 2011, não fez com que a gestão desenvolvesse um planejamento mais adequado com intuito de se apresentar uma melhor execução do orçamento.

É possível observar também que, apesar da pouca variação no número de projetos finalísticos da secretaria, a variação no percentual de suplementação líquida passou de mais de 650% de 2011 para 2012 e de 192% de 2012 para 2013.

A suplementação total, ou seja, aquela utilizada tanto para gasto com pessoal quanto para os programas executados pela Secretaria, refletiu, no final de cada período, em uma alteração no percentual de destinação para pessoal. Em outras palavras, com o valor orçado maior, representado total autorizado anualmente (inicial + suplementado - cancelado), ao final do período, refletiu na redução dos percentuais destinados para pessoal. Em 2011, antes da suplementação, o percentual de gastos com pessoal representava 96,68% do total orçado

inicialmente; após suplementação e cancelamentos, este percentual representava 88,04%. Em 2012, a alteração foi de 84,08% para 81,68%; e, em 2013, de 88,06% para 74,78%.

Como a Secretaria iniciou seu planejamento e sua execução orçamentária em 2011 é, portanto, compreensível que nesse primeiro momento tenha-se ficado a margem dos objetivos principais de sua criação, ou seja, a de implantação de políticas ambientais e sustentáveis no DF. Porém se o alto recurso destinado ao primeiro ano era ‘passível de erro’ pergunta-se: Por que nos dois anos seguintes esses os gastos se mantiveram tão altos? Isso demonstra uma falha no planejamento orçamentário, assim como, em sua execução.

Relativamente aos limites de gastos com pessoal, observa-se que a Secretaria aplicou nessa área um montante de recursos que supera o estabelecido pela LRF (limite prudencial de 46,55%) em mais de 41% em 2011, em mais de 35% em 2012 e em mais de 28% em 2013. Entretanto, vale lembrar que, no âmbito do GDF, o cumprimento desses limites impostos pela LRF devem ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo e não individualmente pelas Secretarias.

Com a constatação de que a maioria dos recursos é destinada ao pagamento de pessoal, faz-se necessário observar mensalmente a variação destes gastos e o que estes recursos representam dentro do orçamento da SEMARH/DF. A Tabela 2 mostra os valores empenhados e liquidados com os gastos com pessoal em 2011, 2012 e 2013. A análise desses valores possibilita verificar as variações de gasto mensalmente e anualmente para que verifique se essas variações são relevantes.

**Tabela 2: Valores empenhados e liquidados com gastos com pessoal de 2011 a 2013**

Valores empenhados e liquidados com gastos com pessoal	Percentual sobre o total		Percentual sobre o total		Percentual sobre o total	
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<b>JAN</b>	-	1.622.934,43	1.933.271,18	-	7,86%	7,91%
<b>FEV</b>	-	1.537.325,48	1.868.525,36	-	7,44%	7,64%
<b>MAR</b>	-	1.585.264,70	2.100.705,93	-	7,68%	8,59%
<b>ABR</b>	-	1.454.564,72	1.862.842,85	-	7,04%	7,62%
<b>MAI</b>	1.197.646,28	1.568.001,88	1.992.013,48	11,05%	7,59%	8,15%
<b>JUN</b>	1.310.408,43	1.648.249,87	2.068.669,34	12,09%	7,98%	8,46%
<b>JUL</b>	1.241.366,45	1.452.473,45	1.937.489,73	11,45%	7,03%	7,92%
<b>AGO</b>	1.238.544,10	1.762.448,80	1.970.040,45	11,43%	8,53%	8,06%
<b>SET</b>	1.232.752,36	1.804.299,87	2.036.004,67	11,37%	8,74%	8,33%
<b>OUT</b>	1.296.843,73	1.848.351,70	2.347.029,79	11,96%	8,95%	9,60%
<b>NOV</b>	2.346.817,26	1.960.286,00	2.036.188,60	21,65%	9,49%	8,33%

<b>DEZ</b>	974.782,41	8,99%	2.405.941,31	11,65%	2.296.076,21	9,39%
<b>Total Anual</b>	<b>10.839.161,02</b>		<b>20.650.142,21</b>		<b>24.448.857,59</b>	

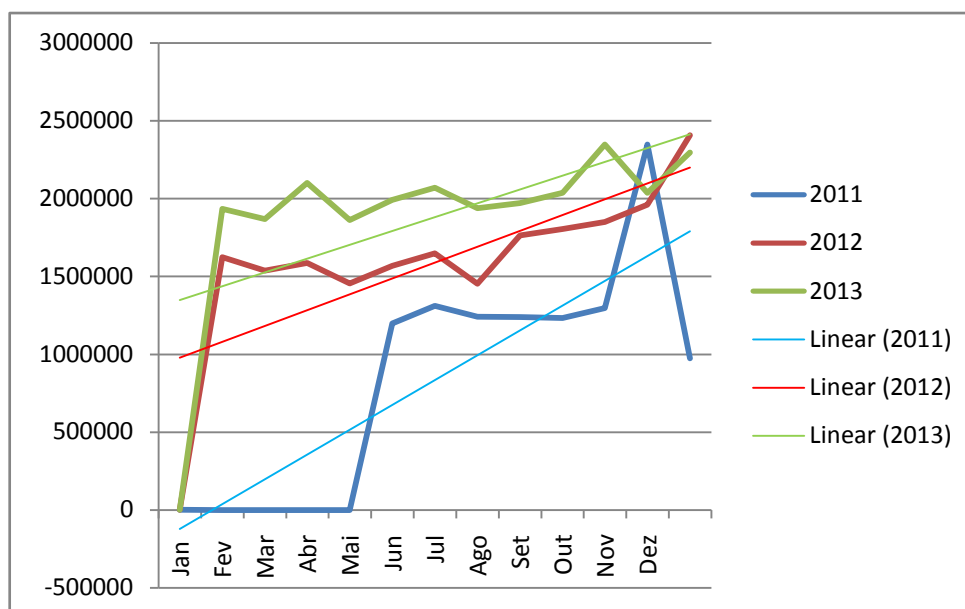
Fonte: Elaboração própria, com base no quadro de detalhamento de Despesa – QDD

Nota: valores em reais.

Conforme valores apresentados na Tabela 2, é possível concluir que embora os percentuais de gastos com pessoal se tenham mantido numa mesma proporção mensal (quase constantes), com alguns picos nos três anos, o crescimento foi visível horizontalmente, ou seja, de um ano para outro. É possível observar que a média de gastos em 2011 foi de cerca de 12% mensal, e de 8% mensal em 2012 e em 2013. Já de um ano para o outro, o crescimento é de mais de 91% de 2011 a 2012, e de mais de 18% de 2012 a 2013. Verificando-se, assim, que quanto maior o recurso destinado ao gasto com pessoal, maior seu gasto.

O Gráfico 3 mostra a tendência dos gastos com pessoal no período estudado. Partindo da análise da tabela anterior, é possível verificar juntamente com o gráfico, o aumento anual de gastos com pessoal e certa tendência de constância dentro do próprio ano, salvo um ou outro mês discrepante. É de suma importância à visualização do Gráfico 3 visto a clareza na identificação desses aumentos.

**Gráfico 3: Tendência dos valores empenhados e liquidados com gastos com pessoal**



Fonte: Elaboração própria, com base no quadro de detalhamento de Despesa – QDD

Como se observa no Gráfico 3, embora em alguns meses os gastos se apresentem de forma discrepante, como o mês de novembro de 2011, novembro de 2012 e outubro de 2013, é possível observar que os gastos dentro do ano seguem uma mesma faixa. Apesar disso, é

possível verificar o aumento, quando se compara cada mês ao mês correspondente nos outros anos.

A SEMARH/DF, desde sua criação até o final de 2013, utilizou em todos os programas de trabalho cerca de R\$70.412.642, sendo que os gastos com pessoal no período foram de cerca de R\$55.938.160,82, o que representa 79,44% do total. O que se pode verificar é que, embora a constituição da Secretaria em 2011 seja extremamente importante para as necessidades crescentes em questões ambientais, nessa seção apontou-se que a maioria dos recursos destinados a esse fim foi utilizada apenas para o funcionamento administrativo da Secretaria; isso, claro, sem contar os gastos com manutenção de serviços administrativos, aquisição de material de consumo, serviços de pessoas jurídicas e etc., que também, fazem parte deste custo.

A criação da Secretaria até o momento talvez não possa ser considerada satisfatória, pois executa menos de 20% de seus recursos para a sua atividade principal. Além do mais, destaca-se que a SEMARH possui em sua cadeia de órgãos vinculados o IBRAM, que é uma instituição que tem como função executar e fazer executar as políticas de meio ambiente e de recursos hídricos, assim como controlar e fiscalizar o manejo desses recursos a fim de propiciar o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal<sup>4</sup>. Ou seja, é considerado o órgão finalístico na questão da política ambiental do DF.

Após identificados os aumentos relativos aos gastos com pessoal, analisou-se a variação do número de servidores e quais os seus reflexos diante destes aumentos.

#### **4.2 - Variação no número de servidores da SEMARH/DF**

Após confrontar os gastos com pessoal da SEMARH/DF em relação aos limites impostos pela LRF e a constatação de um equívoco no processo de planejamento e execução orçamentária desse tipo de despesa pública, uma segunda questão acerca do orçamento destinado a gastos com pessoal deve ser analisada com uma certa atenção. Questão esta ligada ao aumento dos recursos gastos com a folha, sob a ótica da variação no número de servidores.

É fato que, embora haja certa quantidade de servidores de carreira, há também na SEMARH/DF um número significativo de servidores sem vínculo, os chamados servidores comissionados, que possuem uma rotatividade elevada no âmbito do Governo, tendo em vista a grande variação nas direções das secretarias e administrações regionais do DF.

---

<sup>4</sup><http://www.semarh.df.gov.br/orgaos-vinculados/ibram.html>

Com isso, na SEMARH/DF, o aumento de destinação de recursos de 2011 para 2012 foi de 91%; e, de 2012 para 2013, em torno de 18%. Paralelamente, o número de servidores de 2011 para 2012 reduziu em 7%; e, aumentou de 2012 para 2013 em 2%. A Tabela 3 apresenta os valores com pessoal, o número de servidores e as variações de 2011 para 2012 e desse ano para 2013.

**Tabela 3: Variação dos gastos com pessoal versus variação número de servidores**

	Gastos com pessoal	Variação	Número de servidores	Variação
<b>2011</b>	R\$10.839.161,02		225	
<b>2012 em relação a 2011</b>	R\$20.650.142,21	91%	209	-7%
<b>2013 em relação a 2012</b>	R\$24.448.857,59	18%	213	2%

Fonte: Elaboração própria, com base no quadro de detalhamento de Despesa – QDD e Resumo da despesa pessoal e encargos sociais - SEF/SIGRH

Nota: (\*) número de servidores calculados anualmente através de média simples

Como se observa na Tabela 3, o gasto com servidores aumentou substancialmente de 2011 para 2012, mas o número de servidores reduziu. Uma possível explicação para essa contradição é dada pela SEPLAN/DF. Segundo esta Secretaria, o aumento concedido aos servidores do GDF, através da Lei nº 4.426 publicada no DODF nº 223 de 19 de novembro de 2009, alterada pela Lei nº 4.470 publicada no DODF nº 72 de 15 de abril de 2010, que reajustou os salários dos servidores do GDF, extinguiu e criou gratificações, criou cargos comissionados, assim como, instituiu a Tabela de Titulação e a Gratificação.

Nesse sentido, o impacto financeiro refletido em 2010, 2011 e 2012, é responsável pelo aumento expressivo na despesa com pessoal de 2010 para 2011 no GDF. Aumento esse que se manteve, segundo o portal da SEPLAN/DF<sup>5</sup>, devido ao reajuste concedido em 2013, através da Lei nº 5.190 publicada no DODF nº 200 de 26 de setembro de 2010, que impactará o triênio 2013-2015. A reestruturação das 22 carreiras do serviço público do DF representou um impacto de R\$1,2 bilhão aos cofres públicos no período.

Esse argumento, porém, não se sustenta quando se investiga a discrepância entre o aumento do gasto com pessoal da SEMARH/DF no período de 2011 e 2013. Além disso, o impacto sofrido outrora já deveria ser previsto (constar na dotação inicial) para os anos seguintes, e deste modo, não se justificando as suplementações feitas (ver Tabela 1).

<sup>5</sup><http://www.seplan.df.gov.br/noticias/item/2144-governo-apresenta-relat%C3%B3rio-de-gest%C3%A3o-fiscal.html>

Com os reajuste e alterações nas despesas com pessoal no ano de 2010 e impacto em 2011, esperava-se a realização de estudo para definição do planejamento, a fim de que os valores previstos neste (planejamento) fossem cumpridos e para que, nos próximos anos, não houvesse insuficiência de recursos para honrar tais despesas. Nesse sentido, observa-se, então, que a metodologia de Planejamento Orçamentário proposto pelo MPO/DF não está sendo realizada com a eficiência objetivada pela legislação, dado as discrepâncias observadas na análise.

#### **4.3 - Limites da LOA e a SEMARH/DF**

Outro ponto importante está no limite permitido para suplementações para atender insuficiências orçamentárias relacionadas às despesas das secretarias e administrações regionais; suplementações que impactam diretamente o percentual de gasto com pessoal. Nas publicações das Leis Orçamentárias Anuais<sup>6</sup> (LOA,2011; LOA,2012; LOA,2013), em seus artigos 8º, observam-se tais limitações:

Art. 8º - Excetuadas as dotações consignadas às unidades orçamentárias da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal e os subtítulos inseridos na lei orçamentária anual por emenda parlamentar, dentro dos valores estabelecidos pelo Colégio de Líderes no processo de elaboração orçamentária, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio:

I – com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 20% (vinte por cento) do valor total de cada unidade orçamentária, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Partindo de uma análise do orçamento inicial previsto, obtém-se uma porcentagem destinada a gastos com pessoal. Com a autorização de suplementação de até 20% (vinte por cento) pela LOA do recurso destinado a todos os programas de trabalho da SEMARH/DF, observa-se que esse percentual, uma vez aumentado o montante que está inserido, diminui em relação ao orçamento inicial.

A Tabela 4 apresenta um comparativo do recurso total aprovado na LOA e o total autorizado após suplementação permitida.

#### **Tabela 4 - Comparativo do recurso total aprovado pela LOA e total permitido após suplementação aprovada**

---

<sup>6</sup><http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/184-lei-orcamentaria-anual.html>

	Recurso total aprovado pela LOA	Suplementação permitida	Percentual permitido de suplementação em relação ao Total	TOTAL	Percentual Total
2011	-	-	-	-	-
2012	<b>19.657.646,00</b>	3.931.529,20	<b>20%</b>	23.589.175,20	<b>120%</b>
2013	<b>21.808.971,00</b>	4.361.794,20	<b>20%</b>	26.170.765,20	<b>120%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei Orçamentária Anual – LOA 2011 a 2013 do GDF. Nota: valores em reais.

Como se observa na Tabela 4, a partir dos valores aprovados pela LOA, tem-se uma possibilidade de suplementação por parte do Poder Executivo de até 20% para o pagamento de todos os programas de trabalho das secretarias, passando em 2012 de R\$ 19.657.646 para R\$ 23.589.175 e em 2013 de R\$ 21.808.971 para R\$ 26.170.765. Juntamente com a Tabela 5, a tabela anterior serve de base para uma análise quanto ao cumprimento de suplementação até o percentual permitido.

**Tabela 5 - Comparativo anual de suplementação permitida pela LOA e valores suplementados acima do permitido**

	Valor Total Empenhado	Percentual	Valor acima do limite permitido pela LOA	Percentual
2011	11.753.890,01	-	-	-
2012	23.609.528,55	<b>120,10%</b>	20.353,35	<b>0,10%</b>
2013	27.839.180,26	<b>127,65%</b>	1.668.415,06	<b>7,65%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei Orçamentária Anual – LOA 2011 a 2013 do GDF. Nota: valores em reais.

Como se observa na Tabela 5, o limite imposto pela LOA em suplementação em 2012 ficou bem próximo do permitido, porém, em 2013, foi ultrapassado considerando o valor total empenhado. Embora se tenha observado que limites foram ultrapassados em 2012 e 2013, fatores que influenciariam diretamente os percentuais dos gastos com despesa com pessoal caso estivessem sido desrespeitados. Observa-se que em 2012, o art. 3º da Lei nº 4.925, de 28/08/2012, também autorizou as suplementações para atender despesas de pessoal, sem a incidência do limite previsto na LOA, a saber: “Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado, a partir de 1º de novembro de 2012, a proceder ao remanejamento de dotações orçamentárias para cobrir a insuficiência de recursos referentes ao pagamento da folha de pessoal do corrente exercício, sem a incidência do limite estabelecido no art. 8º, I, a, da Lei nº 4.744, de 29 de dezembro de 2011, ressalvado os subtítulos e dotações inseridas na Lei Orçamentária por emendas parlamentares, bem como as dotações consignadas às unidades orçamentárias do Poder Legislativo”.



Portanto, o gasto, tanto em 2012 quanto em 2013 podia ser realizado ao final do exercício suplementações orçamentárias para atender despesas de pessoal, sem incidência do limite de 20% previsto na LOA. Assim, não houve nenhum descumprimento da legislação.

#### 4.4 - O GDF, os Gastos com pessoal e a “maquiagem no orçamento”.

O GDF<sup>7</sup> publica e apura seus resultados com base nos orçamentos e despesas destinadas a todas as secretarias e administrações regionais, apresentando assim, uma visão global de gastos e despesas. Esses gastos são apresentados nos relatórios de gestão fiscal, publicados pela Secretaria de Fazenda, responsável pela publicação dos demonstrativos previstos pela LRF no âmbito do GDF.

No período estudado, entre 2011 e 2013, as publicações demonstraram que o governo cumpriu tanto o limite máximo de 49% estabelecido pela lei, como o limite prudencial de 46,55% para gastos com pessoal, nos três anos (ver Tabela 6).

**Tabela 6: Despesa com pessoal no GDF nos anos 2011, 2012 e 2013**

DESPESA COM PESSOAL - PODER EXECUTIVO	2011		2012		2013	
	EM MIL REAIS	% SOBRE A RCL	EM MIL REAIS	% SOBRE A RCL	EM MIL REAIS	% SOBRE A RCL
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE	5.928.305	46,10%	6.437.046	44,98%	7.117.987	45,02%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	12.859.742		14.312.436		15.811.905	
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF)	5.986.210	46,55%	6.662.439	46,55%	7.360.442	46,55%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 LRF)	6.301.273	49,00%	7.013.094	49,00%	7.747.833	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal/SEFAZ -GDF

Como se observa na Tabela 6, o governo apresentou os gastos conforme o limite imposto pela LRF quanto a gastos com pessoal nos três anos estudados. Mas então, por qual razão os índices apresentados nesse estudo não refletem as publicações do governo? O fato de índices tão altos aqui apresentados não impactarem e sobreporem os limites estabelecidos pela LRF, pode se justificar pelo fato de uma secretaria absorver esses impactos em seus limites.

Em uma observação mais superficial, pode-se ver que secretarias de grande porte, como por exemplo, Secretaria de Estado de Obras, possuem um recurso bem superior na LOA

<sup>7</sup><http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf.html>

comparado às menores. Isso faz com que estas secretarias apresentem uma espécie de folga nos índices relacionados com gastos de pessoal frente àquelas, por possuírem recursos substancialmente superiores. E de fato é isso que acontece. As secretarias que possuem maior orçamento equilibram as despesas elevadas, como aqui demonstradas, de outras que possuem gastos elevados com pessoal.

A utilização de parte do orçamento do ano seguinte para pagar os salários dos servidores no final do ano é chamada de maquiagem na execução orçamentária. O instituto da maquiagem foi legalizado e é prevista pela própria LDO, conforme o parágrafo oitavo do art. 47 da Lei n. 4.895/2012 (LDO/2013): “O empenho, a liquidação e o pagamento, em 2014, da despesa de pessoal e encargos sociais, relativa ao ano anterior, ficam limitados a 10% (dez por cento) da despesa total com pessoal de 2013, desde que acompanhados de disponibilidade de caixa e observados os limites percentuais para a despesa com pessoal em 2014, nos termos dos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

O termo maquiagem é utilizado nesse contexto como postergar, determinando assim uma postergação de orçamento. A prática da maquiagem pode ser observada, nas publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal<sup>8</sup> publicados pelo governo, quando, conforme relatórios foram empenhados em 2011 R\$182,2 milhões referentes à despesa de pessoal do exercício de 2010, com reflexo na execução orçamentária daquele ano. E que em 2012, foram empenhados R\$58,6 milhões referentes à despesa de pessoal do exercício de 2011, conforme descritos no site da SEPLAN, com reflexo na execução orçamentária de 2012. Em 2013, o relatório de gestão fiscal não apresentou empenhos realizados para despesa de pessoal do exercício de 2012, com reflexo na execução orçamentária do exercício corrente.

Um exemplo dessa prática pode ser observado no pagamento de férias dos servidores no final de cada ano. O governo do DF geralmente paga as férias de seus servidores no mês anterior a sua fruição. Em janeiro, por exemplo, mês que o número de servidores em férias aumenta significativamente, o governo paga as férias com recursos de dezembro do ano anterior. Embora não seja ilegal, visto que, decorre de expressa determinação legal. O art. 126 da Lei Complementar n. 840/2011 (Regime Jurídico Único) que estabelece que o adicional de férias deva ser pago ao servidor até dois dias antes de as férias serem iniciadas, é usual que se pague em dezembro o adicional relativo às férias a serem gozadas em janeiro, porém esse pagamento onera o orçamento do ano vigente. E como esse pagamento não é realizado na natureza de despesa que caracteriza despesa com exercício anterior, e sim na natureza destinada a gastos com Vencimentos e Vantagens Fixas do exercício corrente, o

---

<sup>8</sup>[http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id\\_area=724](http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=724)

gasto é computado no final do ano como despesa do período, fazendo com que no decorrer do exercício sejam necessárias suplementações nessa natureza de despesa para o cumprimento da obrigação salarial atual.

Desta forma, embora não haja na secretaria, no recurso destinado a gastos com pessoal, valores destinados a pagamento de exercícios anteriores, supõe-se que esse reflexo atinja o orçamento geral, ou seja, no orçamento destinado a gastos de todo o GDF com pessoal e atinja de algum modo o orçamento da secretaria aqui estudada, visto que as suplementações nos anos de 2012 e 2013, para cumprir as despesas chegam juntas a mais de R\$ 9,4 milhões, não acompanhando o crescimento (ou queda, no caso de 2012) no número de servidores.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui proposto teve como finalidade observar o comportamento dos gastos com pessoal na Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal. Partindo inicialmente do Orçamento do DF, dos gastos com pessoal, do planejamento e da execução orçamentária (limites da LRF e LOA), depois para os valores empenhados e suplementações, e posteriormente a maquiagem no orçamento, foram realizadas análises comparativas durante os anos de 2011, 2012 e 2013, no recurso da SEMARH/DF.

Verificou-se que embora tenha havido uma redução no percentual inicialmente destinado a estes gastos no período, de 96,68% para 88,04% em 2011, de 84,98% para 81,68% em 2012 e de 88,06% para 74,78% em 2013, de um modo geral de 2011 a 2013, houve a utilização de quase 80% de seus recursos para gastos com a folha de pagamento de servidores.

No presente trabalho, ainda, demonstrou-se que a variação nos gastos com pessoal não fora equivalente a variação no número de servidores, fato alcançado pelos reajustes e criações de cargos comissionados pelo governo, onerando assim significativamente essa rubrica. Observou-se também que, o governo apresentou relatórios que obedecem esses limites, como um todo, e que o percentual apresentado pela SEMARH, que é bem elevado, possivelmente é absolvido por secretarias que mantêm esse percentual menor.

A análise demonstrou que um dos possíveis motivos para uma porcentagem tão alta de suplementação de orçamento, além de uma possível ineficiência no planejamento orçamentário, seja a excessiva liberdade para suplementar recursos para atender despesas com folha de pagamento ao final do exercício, sem a incidência do limite para abertura de crédito adicional imposto pela LOA.

Como os recursos destinados aos gastos com pessoal da secretaria são muito elevados, vislumbra-se que a sua finalidade, que é a questão ambiental no Distrito Federal, pode não estar sendo priorizada, pois pouco menos de 20% dos seus recursos são destinados a programas ambientais.

O que ficou aqui evidenciado é que, embora o limite do GDF com gastos com pessoal esteja dentro dos limites impostos pela lei, não se sabe ao certo, quais secretarias oneram mais o governo com gastos com pessoal. Sugere-se, portanto, um estudo mais amplo, no sentido de verificar o impacto de cada uma das 35 secretarias pertencentes atualmente ao governo.

Destaca-se ainda que, como a criação da Secretaria deu-se em abril de 2011, a pesquisa abrangeu todas as suas ações desde sua criação. Outra sugestão, portanto, refere-se à ampliação deste estudo no futuro, com um período mais amplo para ratificar ou não os índices aqui apresentados. Porém, para uma análise que possa abranger as possíveis adaptações e estruturação, pois se trata de uma secretaria nova, sugere-se um posterior estudo que compreenda além de um período maior, que possa identificar o cumprimento ou não das expectativas da sociedade face ao elevado gastos com pessoal da SEMARH e que possibilite a eficiência de alocação dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, César A. S. **O Controle do Endividamento Público e a Autonomia dos entes da Federação.** 2012. 19f. Dissertação de conclusão de curso de pós-graduação (Mestrado) – Departamento de Direito econômico, financeiro e tributário da Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo – São Paulo.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Comitê Brasileiro de Finanças, Bancos, Seguros, Comércio, Administração e Documentação. Informação e documentação – Citações em documentos - Apresentação: NBR 10520. Rio de Janeiro, 2002. 7 p.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade.** Teoria e Prática. 2ª ed. São Paulo. Atlas, 2004.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acessado em: 17 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.533, de 30 de dezembro 2010.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.df.gov.br/orcamento/LOA/LOA2011/A1%20-%20TEXT0%20DA%20LOA%202011.pdf>>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.744, de 29 de dezembro 2011.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.seplan.df.gov.br/orcamento/LOA/LOA2012/A1%20-%20TEXT0%20LOA%202012>> .pdf. Acessado em: 20 de fevereiro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.011, de 28 de dezembro 2012.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: <<http://www.seplan.df.gov.br/orcamento/LOA/LOA2011/A1%20-%20TEXT0%20DA%20LOA%202011.pdf>>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2014.

CARVALHO, Paulo Santos de. **Relatório de Gestão Fiscal do Distrito Federal.** Brasília: Secretaria de Estado de Fazenda; 2011, 1º e 2º quadrimestres de 2011; 2012, 1º e 2º quadrimestres de 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15.ed. São Paulo, Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo, Atlas, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 54f. Dissertação de conclusão de curso de pós-graduação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - Universidade de São Paulo – São Paulo.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: Diretrizes para integração do Orçamento Público e à Contabilidade Governamental**. 2002. 219f. Tese de conclusão de curso de pós-graduação (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - Universidade de São Paulo – São Paulo.

**MANUAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – MPO** - Instruções para a Elaboração de Propostas Orçamentárias do Distrito Federal e de alterações orçamentárias. Brasília, 04 de agosto de 2010, 235 páginas.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A política Orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2010.

MENEZES, Rafael T. **Efeitos da Lei de responsabilidade fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. 2006. 128f. Dissertação de conclusão de curso de pós-graduação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo – São Paulo.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE **O Fortalecimento de fundos socioambientais**, Brasília, v1, p. 05, 2007. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/fnma/\\_arquivos/ed0405.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/fnma/_arquivos/ed0405.pdf)>. Acessado em: 22 fev. 2014.

PALUDO, Augustinho V. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

SANTIAGO, Adonias dos Reis. **Relatório de Gestão Fiscal do Distrito Federal**. Brasília: Secretaria de Estado de Fazenda; 2012, 3º quadrimestre de 2012; 2013, 1º, 2º E 3º quadrimestres de 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA – SEF. Disponível em:  
<<http://www.fazenda.df.gov.br/>> Acesso em: 30 de março de 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS –  
SEMARH. Disponível em: <<http://www.semarh.df.gov.br/>> Acesso em: 27 de fevereiro de  
2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SEPLAN.  
Disponível em: <<http://www.seplan.df.gov.br/>> Acesso em: 01 de março de 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO  
FEDERAL – SEF. Disponível em:  
<[http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/Servidores/remuneracao\\_servidores.aspx](http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/Servidores/remuneracao_servidores.aspx)> Acesso  
em: 14 de abril de 2014.

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de. **Relatório de Gestão Fiscal do Distrito  
Federal**. Brasília: Secretaria de Estado de Fazenda; 2011, 3º quadrimestre de 2011.



## ANEXO 1



**DISTRITO FEDERAL - PODER EXECUTIVO**  
**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**  
**DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**JANEIRO DE 2011 A DEZEMBRO DE 2011**

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS		
	Últimos 12 Meses		
	LIQUIDADAS	Inscritas em Restos a Pagar Não Processado	TOTAL
<b>PODER EXECUTIVO</b>			
<b>(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO</b>	<b>15.758.700.940,95</b>	<b>11.926.630,62</b>	<b>15.770.627.571,57</b>
Pessoal Ativo	6.294.100.070,30	710.234,48	6.294.810.304,78
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.357.943.354,61	-	1.357.943.354,61
Outras Despesas de Pessoal Decor. de Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF)	102.551.530,54	11.216.396,14	113.567.926,68
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	8.004.305.985,50	-	8.004.305.985,50
<b>(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS</b>	<b>9.844.144.165,69</b>	<b>10.707.683,72</b>	<b>9.854.851.849,41</b>
Indenizações de PDV	18.711.737,26	-	18.711.737,26
Indenizações Por Exoneração e Demissão	52.232,51	-	52.232,51
Indenizações e Restituições Pessoais	6.207.025,16	-	6.207.025,16
Abono de Permanência	12.903.072,35	-	12.903.072,35
Abono Pecuniário de Férias	7.689.867,28	-	7.689.867,28
Licença Prêmio em Pecúnia	32.756.431,14	-	32.756.431,14
Despesas de Exercícios Anteriores	187.762.069,26	12.171,31	187.774.240,57
Sentenças Judiciais	225.888.534,38	-	225.888.534,38
Despesas de Terceirização (classificada no Grupo de despesa 1 - pessoal) (*)	97.197.292,64	10.695.512,41	107.892.805,05
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	8.004.305.985,50	-	8.004.305.985,50
Inativos e pensionistas custeadas com Recursos Vinculados = (X + Y)	1.250.669.918,21	-	1.250.669.918,21
(X) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes X06, X54, X55, X66 e X67	1.107.131.896,19	-	1.107.131.896,19
(Y) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes 233 e 433	143.538.022,02	-	143.538.022,02
<b>(I) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = (A-B)</b>	<b>5.914.556.775,26</b>	<b>1.218.946,90</b>	<b>5.915.775.722,16</b>
<b>(II) OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL</b>	<b>12.444.101,60</b>	<b>85.000,00</b>	<b>12.529.101,60</b>
Jetons	5.552.738,38	85.000,00	5.637.738,38
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros de Pessoa Física	6.891.363,22	-	6.891.363,22
<b>(III) TOTAL DA DESPESA DE PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE - TDP (III) = (I+II)</b>	<b>5.927.000.876,86</b>	<b>1.303.946,90</b>	<b>5.928.304.823,76</b>
<b>(IV) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)</b>			<b>12.859.741.832,57</b>
<b>% do Total da Despesa Com Pessoal Para Fins de Apuração do Limite - TDP Sobre a RCL (V) = [(III/IV)*100]</b>			<b>46,10</b>
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) %			49,00
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) %			46,55

(\*) Nota 1: Conforme Decreto nº 33.508 de 27/01/2012.

Fonte: SIAC-SEF/DF e SIAFI-MF/UNIÃO  
Subsecretaria de Contabilidade / SEF

## ANEXO 2



**DISTRITO FEDERAL - PODER EXECUTIVO**  
**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**  
**DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**JANEIRO DE 2012 A DEZEMBRO DE 2012**

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS		
	Últimos 12 Meses		
	LIQUIDADAS	Inscritas em Restos a Pagar Não Processado	TOTAL
<b>PODER EXECUTIVO</b>			
<b>(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO</b>	<b>17.163.186.045,28</b>	<b>4.418.417,03</b>	<b>17.167.604.462,31</b>
Pessoal Ativo	6.645.706.145,78	4.362.876,46	6.650.069.022,24
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.499.696.082,56	-	1.499.696.082,56
Outras Despesas de Pessoal Decor. de Contratos de Terceirização ( art. 18, § 1º da LRF)	1.196.095,22	55.540,57	1.251.635,79
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCDF )	9.016.587.721,72	-	9.016.587.721,72
<b>(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS ( art. 19, § 1º da LRF )</b>	<b>10.741.921.213,84</b>	<b>2.103.313,91</b>	<b>10.744.024.527,75</b>
Indenizações de PDV	21.843.513,46	-	21.843.513,46
Indenizações e Restituições Pessoais	14.176.550,61	-	14.176.550,61
Abono de Permanência	12.110.702,58	-	12.110.702,58
Abono Pecuniário de Férias	7.080.205,16	-	7.080.205,16
Licença Prêmio em Pectúnia	35.008.223,53	-	35.008.223,53
Despesas de Exercícios Anteriores	151.355.141,92	2.064.481,97	153.419.623,89
Sentenças Judiciais	245.192.687,13	38.831,94	245.231.519,07
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCDF )	9.016.587.721,72	-	9.016.587.721,72
Inativos e pensionistas custeadas com Recursos Vinculados = ( x + y )	1.238.566.467,73	-	1.238.566.467,73
( x ) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes X06, X54, X55, X66 e X67	1.082.491.993,09	-	1.082.491.993,09
( y ) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes 233 e 433	156.074.474,64	-	156.074.474,64
<b>(I) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = ( A-B )</b>	<b>6.421.264.831,44</b>	<b>2.315.103,12</b>	<b>6.423.579.934,56</b>
<b>(II) OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL</b>	<b>13.329.296,53</b>	<b>136.854,05</b>	<b>13.466.150,58</b>
Jetons	6.151.457,58	81.178,75	6.232.636,33
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros de Pessoa Física	7.177.838,95	55.675,30	7.233.514,25
<b>(III) DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP ( III ) = ( I + II )</b>	<b>6.434.594.127,97</b>	<b>2.451.957,17</b>	<b>6.437.046.085,14</b>
<b>(IV) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ( RCL )</b>			<b>14.312.436.247,00</b>
<b>% da Despesa Total Com Pessoal - DTP Sobre a RCL ( V ) = ( III / IV ) * 100</b>			<b>44,98</b>
LIMITE MÁXIMO ( incisos I, II e III, art. 20 da LRF ) %			49,00%
LIMITE PRUDENCIAL ( § único, art. 22 da LRF ) %			46,55%

FONTE: Subsecretaria de Contabilidade/SEF; SIAC-SEF/DP e SIAPF-MP/UNIÃO

NOTA: Não foram incluídas as despesas de terceirização classificadas no grupo de despesa de pessoal da UG:150205 (SLU), realizadas no período de janeiro a dezembro de 2012, no valor de R\$ 102.526.979,61

## ANEXO 3



**DISTRITO FEDERAL - PODER EXECUTIVO**  
**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**  
**DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**JANEIRO DE 2013 A DEZEMBRO DE 2013**

R.GF - ANEXO I ( LRF, art. 55, inciso I, alínea "a" )

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS		
	Últimos 12 Meses		
	LIQUIDADAS	Inscritas em Restos a Pagar Não Processado	TOTAL
<b>PODER EXECUTIVO</b>			
<b>(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO</b>	<b>18.820.778.623,31</b>	<b>27.800.613,13</b>	<b>18.848.579.236,44</b>
Pessoal Ativo	7.689.744.845,90	26.888.098,79	7.716.632.944,69
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.433.335.041,67	-	1.433.335.041,67
Inativos	1.054.747.281,63	-	1.054.747.281,63
Pensionistas	378.587.760,04	-	378.587.760,04
Outras Despesas de Pessoal Decor. de Contratos de Terceirização ( art. 18, § 1º da LRF )	5.850.206,74	912.514,34	6.762.721,08
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCDF )	9.691.848.529,00	-	9.691.848.529,00
<b>(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS ( art. 19, § 1º da LRF )</b>	<b>11.726.357.484,92</b>	<b>20.855.939,68</b>	<b>11.747.213.424,60</b>
Indenizações de PDV	26.301.475,28	-	26.301.475,28
Indenizações Por Exoneração e Demissão	243.093,01	-	243.093,01
Indenizações e Restituições Pessoais	7.754.784,21	-	7.754.784,21
Abono de Permanência	14.032.300,28	-	14.032.300,28
Abono Pecuniário de Férias	8.310.125,87	-	8.310.125,87
Licença Prêmio em Pectus	89.344.373,59	-	89.344.373,59
Despesas de Exercícios Anteriores	285.593.953,70	20.819.290,16	306.413.243,86
Sentenças Judiciais	230.186.279,64	36.649,52	230.222.929,16
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCDF )	9.691.848.529,00	-	9.691.848.529,00
Inativos e pensionistas custeados com Recursos Vinculados = ( x + y )	1.322.444.468,37	-	1.322.444.468,37
( x ) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes X06, X54, X55, X66 e X67	1.155.968.074,53	-	1.155.968.074,53
( y ) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes 233 e 433	166.476.393,84	-	166.476.393,84
Pensionistas Custeadas com Recursos Não Vinculados ( letra "c" do item II da Decisão do TCDF nº 1905/2013 )	50.298.101,97	-	50.298.101,97
<b>(I) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = (A-B)</b>	<b>7.094.421.138,39</b>	<b>6.944.673,45</b>	<b>7.101.365.811,84</b>
<b>(II) OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL</b>	<b>16.368.615,32</b>	<b>252.395,33</b>	<b>16.621.010,65</b>
Jetons	7.242.445,47	159.084,91	7.401.530,38
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros da Pessoa Física	9.126.169,85	93.310,42	9.219.480,27
<b>(III) DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP ( III ) = ( I + II )</b>	<b>7.110.789.753,71</b>	<b>7.197.068,78</b>	<b>7.117.986.822,49</b>
<b>(IV) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ( RCL )</b>			<b>15.811.905.452,74</b>
<b>% da Despesa Total Com Pessoal - DTP Sobre a RCL ( V ) = ( III / IV ) * 100</b>			<b>45,02</b>
LIMITE MÁXIMO ( incisos I, II e III, art. 20 da LRF ) %			49,00%
LIMITE PRUDENCIAL ( § único, art. 22 da LRF ) %			46,55%

FONTE: Subsecretaria de Contabilidade/SEF; SIAC-SEF/DF e SIAFI-MP/UNIÃO