



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Curso de Graduação em Administração à distância

ALINE OLIVEIRA NEVES

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS LIMITES DE
GASTO COM PESSOAL NO LEGISLATIVO DA UNIÃO: Estaria a
LRF sendo burlada pelas verbas indenizatórias?

Brasília – DF

2010

ALINE OLIVEIRA NEVES

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS LIMITES DE
GASTO COM PESSOAL NO LEGISLATIVO DA UNIÃO: Estaria a
LRF sendo burlada pelas verbas indenizatórias?

Monografia apresentada a Universidade de
Brasília (UnB) como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em
Administração.

Professor Orientador: Prof. Esp. Josias
Rodrigues Alves

Brasília – DF

2010

Neves, Aline Oliveira.

A Lei De Responsabilidade Fiscal E Os Limites De Gasto Com Pessoal No Legislativo Da União: Estaria a LRF sendo burlada pelas Verbas Indenizatórias? /

Aline Oliveira Neves. – Brasília, 2010.

53 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2010.

Orientador: Prof. Esp. Josias Rodrigues Alves

1. Administração Financeira Orçamentária. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Verbas Indenizatórias. I. Título.

ALINE OLIVEIRA NEVES

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: OS LIMITES DE GASTO
DE PESSOAL NO LEGISLATIVO DA UNIÃO: Estaria a LRF sendo
burlada pelas verbas indenizatórias?**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
do Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

Aline Oliveira Neves

Prof. Esp. JOSIAS RODRIGUES ALVES

Professor - Orientador

Prof. Dr. JOSE MATIAS-PEREIRA

Professor Supervisor

Prof. MSc. TIAGO CONDE TEIXEIRA

Professor Avaliador

Brasília, .04 de dezembro de 2010.

Por amor e gratidão dedico a Deus, que sempre me acompanha e abre meus olhos para as oportunidades que sutilmente cruzam meu caminho; a meus pais Izilda e Jair Neves, meus avós Dinamar, Aristonides, João Neves e M^a Mercedes (in memoriam), meu esposo Warley e a querida tia Izildete.

Agradeço ao Professor Matias, a todos os tutores, à equipe do Projeto Excelências (Transparência Brasil) e aos colegas de trabalho da Gerência de Vistoria do DFTRANS, representados pelo compreensivo chefe Antônio Abrão Bastos. A vocês o meu muito obrigada.

RESUMO

O trato com as despesas de pessoal e as verbas indenizatórias deriva de análise de parecer legal, ou seja, consiste em avaliação da lei que foi elaborada para coordenar todas as atividades financeiras e os procedimentos de gestores públicos no aspecto legal ou ilegal da Administração Pública. Trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal que com sua edição revolucionou o mundo fiscal do Brasil, passando a impor limites antes não explorados a fim de conter os gastos públicos e combater a dívida pública, em face de falência na instituição de políticas públicas em favor da coletividade. A realidade das despesas públicas apresenta certas peculiaridades que embora a Constituição Federal de 1988, juntamente com suas leis complementares em âmbito fiscal se direcionem a transparecer ações, ainda parecem obscuras para a sociedade que nada conhece a respeito. Em resposta a esse parecer, o presente trabalho foi elaborado para expor um dos maiores pontos controversos dessa discussão, isto é, as despesas com pessoal e sua relação direta com as chamadas “outras despesas com pessoal”, especificamente as verbas indenizatórias. Justifica-se como objeto de pesquisa o interesse de na constatação da legalidade no lidar com as verbas indenizatórias, em face do conteúdo da Lei de responsabilidade Fiscal. Ao se constatar a ligação entre despesas com pessoal e uso indiscriminado de verbas indenizatórias, ter-se-á comprovado se houve ou não o burlar da LRF. Para tanto, a metodologia apresentada foi a bibliográfica e análise documental, em que prevaleceram as consultas em sites do governo e citação de diversos autores que promoveram estudos na órbita da Administração Pública. Tem-se por prioridade de análise, sobretudo, a Constituição Federal de 1988, o Ato de Mesa nº 43 e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Responsabilidade fiscal. Despesa de pessoal. Administração pública. Verba indenizatória.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Limites para despesas com pessoal.....	25
Tabela 2. Despesas do Poder Legislativo.....	34
Tabela 3. Relação entre Despesa c/ pessoal e Receita Corrente Líquida.....	37
Tabela 4. Limite de Receita Corrente Líquida.....	37
Tabela 5. Dados referentes à RCL.....	38
Tabela 6. Dados utilizados durante a pesquisa.....	43

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
LISTA DE TABELAS.....	7
1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Contextualização	11
1.2 Formulação do problema.....	16
1.3 Objetivo geral	16
1.4 Objetivos específicos.....	16
1.5 Justificativa.....	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Controle do gasto público.....	19
2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).....	21
2.3 Despesa com pessoal	22
2.3.1 Restrições constitucionais e legais	25
2.3.2 Despesa total com pessoal	31
2.3.3 Despesa bruta com pessoal.....	31
2.3.4 Outras despesas com pessoal.....	34
2.3.5 Limites de gastos com pessoal.....	35
2.3.5.1 Relação entre despesa com pessoal e o denominador receita corrente líquida (DP/RCL)	37
2.3.5.2. Limite máximo	37
2.3.6 Despesas não computadas no cálculo DP/RCL.....	38
2.4 Verbas indenizatórias / cota para exercício da atividade parlamentar.....	39
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	42
3.1 Caracterização da organização, setor ou área.....	42
3.2 População e amostra ou participantes do estudo	42
3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa.....	43
3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados	43
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	45
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	46
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

1. INTRODUÇÃO

O campo de pesquisa que norteia o caminho percorrido pelo presente trabalho se encontra delimitado na análise dos procedimentos adotados pela Câmara dos Deputados (CD) e Senado Federal (SF) em relação ao trato das verbas indenizatórias e a verificação da sua possível relação com a análise dos gastos de pessoal do Poder Legislativo. Para tanto, analisa-se os dados que devem integrar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e Anexos I (Demonstrativo da Despesa com Pessoal).

O artigo 48 da Lei Complementar 101, de 04 de Maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) prevê a promoção do Relatório de Gestão Fiscal pelos entes da Federação, ao passo que as exigências relativas à responsabilidade pela emissão, conteúdo, prazo de publicação, dentre outras prerrogativas são da determinação dos artigos 54 e 55. Ressalta-se que os limites que se encontram definidos por esfera de governo são estipulados no artigo 19, ao mesmo tempo em que a divisão de limites por Poder está positivada no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É importante o entendimento de que a introdução dos limites fiscais previstos no artigo 169 da Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constituem o reflexo da necessidade de ajuste fiscal do setor público, que com base nessa perspectiva, passou a ser enfrentado à luz de controle substancial ao invés da sua forma no passado que era meramente legal ou formal. Com base nessas premissas, o trabalho que ora é realizado tem por certo uma reflexão sobre os problemas conceituais e operacionais desses limites fiscais, assim como o seu cumprimento pela elite do Legislativo.

No que concerne à divisão deste trabalho, tem-se que o mesmo consiste em três partes: na primeira aborda-se o mecanismo institucional de controle das despesas com pessoal, partindo-se de uma revisão acerca dos antecedentes históricos da Constituição, momento em que se analisará o dispositivo legal Complementar sob o nº 101/2000, que por sua vez, legaliza o art. 169 da Constituição Federal de 1988, da mesma forma que a existência das restrições constitucionais à expansão da despesa com pessoal.

A respeito da segunda parte dessa investigação, discutir-se-á a aplicação dos limites da LRF e o evoluir das despesas com pessoal do Poder do Legislativo. Já a terceira parte da pesquisa monográfica, é elaborada com ênfase nas verbas indenizatórias e seus pressupostos de ilegalidade no que tange à verdadeira utilização das mesmas.

1.1 Contextualização

Em se tratando de discorrer sobre as questões que permeiam a quantificação de gastos públicos, bem como o controle que se espera ser transparente da parte da gestão pública para com o dinheiro da sociedade, vislumbra-se que a realidade obedece ao que se presencia nos noticiários, ou seja, são escândalos e debates direcionados aos constantes desvios de verbas e o uso indiscriminado do dinheiro público. De outro modo, há também contratações ilegais por parte do Congresso Nacional, segundo estimativas da mídia, além de suspeita em relação à participação oficial da folha de pagamento do Legislativo que declinou à mesma época que, em vésperas de eleições, aumentou o uso de verbas indenizatórias.

Via de regra, costuma-se escutar em campanha eleitoral, políticos prometerem maior transparência em relação ao controle de despesas indenizáveis, fato que se torna quase sempre frustrado, ainda que a LRF se imponha ao cenário da Administração e Gestão pública. Todavia, falta a atitude política fundamental para fazer tais atos transparecer e controlar os gastos segundo os limites impostos pela lei que também se estendem às ações dos administradores.

Para o perfeito funcionamento da Administração Pública além da gestão, necessária é a constante contratação e substituição de seus servidores, que uma vez estando cientes dos limites legais que os gastos públicos deverão obedecer, esforçam-se por não sobrecarregar os gastos com pessoal, sob pena de referidos limites impedirem ou dificultar a expansão de cargos no setor público. Uma resposta viável para não se alcançar o limite de gastos, excluindo a melhoria do salário, é o incremento da verba indenizatória que não entra nas despesas com pessoal, pois faz parte de “Outras despesas correntes (ODC).

Então, como prova de obediência por parte de parlamentares aos limites legais de gastos, aprecia-se que, se caso o dinheiro respectivo à ODC, em função de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) fosse considerado para efeitos do cálculo de despesa com pessoal, o ônus seria considerado normatizador, uma vez que os senadores são no total de 81, deputados Federais totalizam 513, com recebimento em média de R\$ 15.000,00 ao mês pelo Cotão, o que significaria um acréscimo de R\$ 8.910.000,00 (Oito Milhões, Novecentos e Dez Mil Reais) no mês, e de R\$ 106.920.000,00 (Cento e Seis Milhões e Novecentos e Vinte Mil Reais) ao ano, ocorrência que para a Lei de responsabilidade Fiscal não excede os limites legais, uma vez que o Poder legislativo possui limites de gastos que ultrapassam referidas variáveis.

Angélico (2009, p.29) em seu projeto “Excelências” relatou que a verba indenizatória é um mecanismo segundo o qual o parlamentar usa o próprio dinheiro para despesas em tese ligadas à atividade legislativa e posteriormente reivindica ressarcimento por tais gastos, sendo que na Câmara dos Deputados, o teto para o ressarcimento é de R\$ 15 mil mensais.

Sob esse ponto de vista do trato da política fiscal que reside na atual realidade brasileira, existe uma permissividade, apesar dos limites que a LRF impõe, em atribuir liberdade aos parlamentares, por vezes, segundo relatos da mídia em atendimento à transparência que os princípios administrativos concebem à sociedade, no que tange à um possível massageamento de contas por parte de parlamentares com a finalidade de justificar o suposto uso de verbas indenizatórias nos limites em vários semestres no decorrer do mandato eletivo. Tal fato pressupõe um suposto burlar da Lei de Responsabilidades Fiscal, já que essa mesma lei não excluiu do seu parecer qualquer prática ilícita relacionada ao uso do dinheiro público, ainda que este seja a verba indenizatória.

É possível que as dúvidas sobre a suposta utilização indiscriminada de recursos públicos, bem como o desconhecimento da sociedade em relação ao controle de contas decorram da falta de uma política mais transparente fornecida pelos parlamentares que têm deixado lacunas neste sentido.

Repercute preocupação no controle de gastos públicos e observação dos limites impostos pela lei, também a possibilidade de um aumento salarial, onde sofreria em maior parcela, a redução o número de vagas de livre nomeação que se encontram na atualidade disponíveis. Vale lembrar que em relação à livre nomeação de cargos públicos, em alguns órgãos, como por exemplo, a Câmara dos deputados, o número de cargos efetivos é superado, uma vez que o total de comissionados alcança o volume de 10.702 em função da ocupação de cargos por cabos eleitorais ou por nepotismo cruzado. Portanto, prezam os parlamentares, ao observarem o controle de gastos, garantir, além de seus salários, o número de vagas por direito, as quais servirão de recompensas aquelas pessoas que lhes foram fiéis na campanha eleitoral.

Na hipótese de exceder o limite imposto pela LRF nas despesas públicas, procede-se à cortes de despesas com pessoal para atender à lei. É concebível a motivação que os parlamentares possuem em preferir manter o nível de seus salários e não aumentá-los em 15.000,00(Quinze mil reais), sob o risco de perder o Cotão. Os resultados que se poderia esperar é o comprometimento do limite de gasto da folha oficial, de tal maneira que o número de comissionados seria reduzido ou o salário pago a estes diminuiria. Além disso, o

pagamento de imposto de renda sobre um ganho que deixaria de ter caráter indenizatório seria certo, já que a percepção passaria a ser salarial.

Foi preocupação legal por parte de muitas Constituições Federais a limitação de gastos com pessoal, em função dos riscos que a máquina administrativa do Estado enfrentou perante as disposições orçamentárias para a implementação de políticas públicas em prol da sociedade. Especificamente a Constituição de 1988 disponibilizou o limite de gastos por meio da Lei complementar 101/2000, ou como é conhecida a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre essas discussões acerca de despesa pública Silva (1998, p. 22) afirmou:

A despesa pública não se restringe à ação que vai além de um simples gasto, uma operação de caixa a fim de se efetuar um pagamento, mas sim, um dispêndio que significa a aplicação de rendas públicas que tenham como objetivo assegurar o desenvolvimento econômico do Estado, refletindo-se em prosperidade à sociedade.

Para Riani (2002, p. 42) o planejamento de gastos públicos significa:

Trata-se da forma pela qual o governo estabelece prioridades para a prestação dos serviços públicos, bem como os investimentos a serem realizados. Chega-se até a representar a opção política dos governos no que se refere aos serviços prestados à sociedade.

Justificando a limitação de gastos públicos pela LRF, Menini (2003, p. 71) enfatizou que:

O crescente aumento da máquina pública devido à necessidade de o Estado fazer frente as suas novas atribuições, gerou um aumento dos gastos com pessoal, agravado por conquistas no campo jurídico de direitos trabalhistas, que exigiu do poder público a imposição de certas limitações às despesas com pessoal, porque estavam ameaçando o equilíbrio financeiro do Estado.

É de se ver que ao estudar os limites fiscais impostos pela LRF, há que se considerar os gastos com pessoal, no que o governo gera de despesas públicas, importante elemento de estudo para o presente trabalho. Assim, as considerações de *Di Prieto* (2001, p. 21) são válidas, quando relacionadas ao conceito de despesas com pessoal pelo somatório dos gastos dos entes da Federação:

- a) servidores públicos em atividade, sejam ocupantes de cargo, função ou emprego, sem qualquer distinção quanto à natureza do vínculo, permanente ou transitório, estatutário ou celetista, seja ele civil ou militar;
- b) inativos, abrangendo o aposentado, o servidor em disponibilidade e o militar reformado;
- c) pensionistas (dependentes de servidores falecidos)

d) mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder.”

Não objetivando esgotar o estudo sobre os limites dos gastos com pessoal, segundo a LRF, mas tão somente abordar como o legislativo procede na atualidade quanto às despesas com o número de servidores que constituem a folha de pagamento, a seguir demonstra-se a realidade:

a) Câmara dos Deputados:

Segundo dados constantes do site da Câmara dos Deputados o seu quantitativo de funcionários em 31/08/2010 estava assim distribuído: 3307 (Três Mil, Trezentos e Sete) ocupantes de cargo efetivo, 1.339 (Mil Trezentos e Trinta e Nove) ocupantes de cargo de natureza especial, 2.668 (Dois Mil e Seiscentos e Sessenta e Oito) funções comissionadas, 11.125 (Onze Mil, Cento e Vinte e Cinco) secretários parlamentares, sendo que 10.559 (Dez Mil, Quinhentos e Cinquenta e Nove) não possuem vínculo com a administração e foram nomeados livremente pelos parlamentares, totalizando 18.439 (Dezoito Mil, Quatrocentos e Trinta e Nove) funcionários na Câmara. Ressalta-se que é por meio da Câmara dos Deputados que o Legislativo demonstra seu papel perante a sociedade do país, no que representa o povo, a democracia e fiscaliza a aplicação de recursos públicos pelo Poder Executivo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010)

a) Senado Federal:

Os dados que aqui são apresentados são resultados da decisão dos integrantes do Senado que, em 2007 resolveram concordar em abrir os dados publicamente no site da casa, da mesma forma do que ocorreu na Câmara. Dessa forma, disponibilizou uma lista com 401 páginas onde divulgou nomes e cargos. Entretanto, para saber o total é necessário que o expectador faça o somatório dos totais de cada setor, o que não constitui em um pouco tarefa agradável.

Em outro link, em que está visível o Quadro de Pessoal, são informados os cargos efetivos que são no total de 3.516 (Três Mil, Quinhentos e Dezesesseis) cargos efetivos ocupados e 74 (Setenta e Quatro) cargos de livre nomeação ocupados, ou seja, 3.590 (Três Mil, Quinhentos e Noventa) cargos no total.

Observa-se que os relatórios de gestão divulgados tanto pela Câmara quanto pelo Senado, não traduzem o quantitativo dos funcionários, mas apenas o total financeiro da despesa. Em contrapartida, segundo reportagem veiculada do site de notícias G1, a quem a Diretoria-Geral do Senado forneceu os dados, a Casa tem atualmente 9.719 (Nove Mil, Setecentos e Dezenove) funcionários – 3.518 (Três Mil, Quinhentos e Dezoito) terceirizados,

2.864 (Dois Mil, Oitocentos e Sessenta e Quatro) comissionados e 3.337 (Três Mil, Trezentos e Trinta e Sete) concursados. Há ainda 3.476 (Três Mil, Quatrocentos e Setenta e Seis) funcionários aposentados e pensionistas, totalizando 13.195 (Treze Mil, Cento e Noventa e Cinco). (SENADO FEDERAL, 2010)

Em síntese, segundo relatório do Senado Federal, são 3.590 (Três Mil, Quinhentos e Noventa) cargos ocupados no Quadro de Pessoal disponível no site, enquanto a matéria do G1 afirma ter recebido as informações do Senado com valores que totalizam 13.195 (Treze Mil, Cento e Noventa e Cinco) funcionários. Considerando a realidade do número de funcionários, tomar-se-á por análise do presente estudo os dados divulgados pelo G1, por acreditar que sejam mais reais por tratarem especificadamente de funcionários e não de cargos.

c) Tribunal de Contas da União (TCU):

Pode-se afirmar com presteza a confiabilidade dos dados apresentados em relação aos números do Tribunal de Contas da União por se tratar de disponibilização com clareza em sua página na internet de relatórios financeiros, segundo o que reza as implicações da LRF e ainda outros. No que concerne ao Relatório de Gestão Fiscal de 2009, o TCU concebeu um número de 2.653 (Dois Mil, Seiscentos e Cinquenta e Três) servidores, além de informar os valores gastos com pessoal. (TCU, 2009)

O Relatório de Gestão Fiscal está previsto no artigo 48 da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, é um instrumento de controle dos gastos públicos e deve ser elaborado e publicado ao final de cada quadrimestre. Sua elaboração é de responsabilidade dos órgãos técnicos e seus dados deverão ser validados pelo responsável pelo controle interno do Órgão. (LC 101/2000)

Somando os totais gerais dos números da Câmara, Senado e TCU, estima-se 34.665 (Trinta e Quatro Mil, Seiscentos e Sessenta e Cinco) funcionários, incluindo aposentados e pensionistas, pois entram no cálculo do Boletim estatístico do MPOG.

Já o Boletim Estatístico divulgado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) divulgou os seguintes dados com base no mês de fevereiro/2010, com a nota: “Os dados sobre quantitativo de Militares, BACEN, MPU, Legislativo e Judiciário estão sendo atualizados de acordo com a Portaria 2.700 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento”. (MPOG, 2010)

De fato, a descentralização do sistema federativo, estabelecido na Constituição Federal de 1988, deveria tornar a gestão mais produtiva, responsável e transparente, ao basear-se nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No entanto, predominam os interesses pessoais, seja no desejo pelo

dinheiro ou no desejo de empregar seus pares, ficando em segundo plano a capacidade técnica do indivíduo a ser livremente nomeado. Os resultados que decorrem de interesses individuais são: as contratações e renovações de servidores capacitados ficam comprometidas, pois há limite para gastos com pessoal e na fila das prioridades estão outros fatores que acabam impedindo a expansão da força de trabalho do setor público.

1.2 Formulação do problema

Busca-se responder às seguintes perguntas: Como tem se dado a evolução recente das despesas com pessoal? O Legislativo tem burlado os limites da LRF através do uso indiscriminado das verbas indenizatórias?

As normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são respeitadas pela casa que a criou quando se trata de limite com gasto de pessoal? No atual modelo que se encontram formatadas, as verbas indenizatórias são necessárias ou supérfluas? Ocorre que essas questões nortearão o desenvolvimento do presente trabalho de pesquisa, de forma mais isenta de juízo possível. Não se pode generalizar afirmando que todos usam o Cotão a que tem direito, ou que todos que utilizam estejam fazendo mau uso, mas sim considerar como foco a identificar dos valores totais de uso por ano e compará-los ao limite que a LRF impõe como legal.

1.3 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é verificar como se comporta o Legislativo da União diante das normas impostas pela LRF para a política de gastos com pessoal, e dessa forma contribuir para o debate em torno deste polêmico assunto. Ao longo da pesquisa verificar-se-á se o Legislativo Federal tem desenvolvido mecanismos capazes de driblar a lei que ele mesmo criou, pois o Congresso Nacional tem sido alvo de críticas por sua política na gestão de pessoas ao apresentar altos gastos com verbas indenizatórias enquanto que a despesa formal com gasto de pessoal cai pelo quarto ano consecutivo.

1.4 Objetivos específicos

Como objetivos específicos estão:

a) Conceituar o termo “a despesa com pessoal” e abordar seus mecanismos de controle com base nos artigos 18 a 23 da LRF;

b) Analisar o comportamento do gasto com pessoal no Poder Legislativo com ênfase nos anos de 2007, 2008 e 2009;

c) Discutir sobre as verbas indenizatórias como aparente mecanismo utilizado para burlar a legislação.

1.5 Justificativa

A preocupação do legislador em limitar os gastos com pessoal é bem antiga, datando de constituições anteriores a de 1988, pois consoante afirmou Dias (2009):

Já a Constituição Federal de 1891 estabelecia, em seu art. 34, 25º, a competência privativa do Congresso Nacional para “criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos”. Com isso, buscava o Constituinte vedar ao governante dispor livremente sobre cargos públicos, o que, contudo, não evitou o uso clientelista da máquina pública na 1ª República.

A Constituição de 1934 manteve a competência privativa do Congresso Nacional para criar e extinguir empregos públicos e estipular seus vencimentos, sempre por lei especial. Ademais foi introduzido o Título VII – Dos Funcionários Públicos, definindo seus direitos e prerrogativas, dentre eles a estabilidade após dez anos de efetivo exercício. Com a redemocratização do País, foi promulgada a Constituição de 1946, ampliando os direitos e sem maiores preocupações com o controle dos gastos com pessoal. Os funcionários públicos efetivos passaram a ter estabilidade após dois anos de exercício, quando nomeados por concurso, e após cinco anos, quando nomeados sem concurso. (DIAS, 2009, p. 12)

Em sentido evolutivo da lei, nos anos de 1967, na Carta Magna, já se via a busca de um maior controle dos gastos públicos. Posteriormente, na elaboração da Constituição de 1988, quando da redemocratização do país, o legislador constituinte acabou por demonstrar sua preocupação em limitar os gastos com pessoal.

Assim, a previsão inicial dos limites de gastos das contas públicas esteve no artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), seguido da aprovação da Lei Complementar n. 82/95 e consecutivamente a promulgação da Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999 que restringiu os gastos do executivo.

Dado o processo de evolução do controle do gasto público em paralelo com o processo de reforma vivido pela administração, tem-se por certo que seu reflexo foi o instrumento concebido pela Lei nº 101/2000, lei complementar nos seus termos, ao artigo 169 da Constituição Federal de 1988, que diferentemente das anteriores, é imposta a todos os Poderes.

Conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, a Lei nº 101/2000 responsável por regular as contas públicas no Brasil, teve por preocupação limitar também a despesa com pessoal, especificando o percentual máximo de gasto para cada esfera e em cada Poder. Neste sentido, especificamente o Poder Legislativo da União tem sido alvo de vários debates, em que se vislumbram até denúncias sobre o Congresso Nacional fazer nomeações irregulares, o que deixa em dúvida se o legislador segue as normas que ele mesmo determinou. Reside, dessa maneira, um interesse por parte da sociedade, cada vez mais cobrador em conhecer da forma como a despesa com pessoal estaria distribuída entre comissionados, efetivos e terceirizados e a possível relação entre a queda nos gastos da folha e o aumento com as indenizações.

Sabe-se que de acordo com a lei, o limite à despesa com pessoal da União é de 50% da receita corrente líquida, dentre os quais apenas 2,5% podem ser gastos na folha de pagamento do Poder Legislativo, o que não inclui as verbas de caráter indenizatório. O estudo da aplicação destes limites estende sua aceitação, tanto do ponto de vista acadêmico quanto social, pois uma vez reunido os dados, estes mostrarão o comportamento do Legislativo perante uma norma criada por ele mesmo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Perante a apresentação de dados iniciais, necessário é aprofundar as abordagens bibliográficas para que diversos pontos pertinentes ao assunto sejam elucidados, de forma que o tema atenda a transparência que possui a ciência da Administração Pública. Um dos assuntos que aqui é relevante é o controle do gasto público, no que o ente público é obrigado a respeitar quando da utilização dos recursos públicos. Neste caso, propõe-se o seguinte item de discussão como proposta inicial:

2.1 Controle do gasto público

É por meio do controle dos gastos públicos que o governo garante a execução orçamentária. Seguindo este aspecto Souza (2004, p.10) relatou que:

O controle do gasto público nada mais é que o poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípuo de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico.

Por igual determinou Filho (2004, p. 18):

...o controle da Administração Pública pode ser denominado como o "conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

Os mecanismos de controle têm como finalidade assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados seus objetivos, devendo sempre atuar em conformidade com padrões fixados na lei e buscar o interesse da coletividade, além de garantir que não sejam vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas. (FILHO, 2004, p. 20)

Também *Di Pietro* (2007, p. 16) apontou as seguintes prerrogativas:

a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.¹

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 622-623.

Ainda, consoante posicionamento de *Di Pietro* (2007), o controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

Meirelles (1998, p. 32) classificou a palavra controle em tema de administração pública como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".

São funções dos organismos de controle a adequação ou a correção dos rumos para que se possa atingir programas aprovados, além de auxiliar em novos planejamentos. De modo contrário sua ausência facilitaria a não-correção dos rumos, o que acaba gerando desperdício e mau uso dos recursos públicos, facilitando, dessa forma, a corrupção e os desvios e obrigando a sociedade a arcar com custos maiores, uma vez que é a responsável pelo custeio do Estado.

À luz dos princípios da Administração, quais sejam o da moralidade, pessoalidade, publicidade dentre outros, no gozo e uso dos poderes que são atribuídos aos agentes públicos, para alcançar suas finalidades, há que se considerar que os mesmos podem ultrapassar os limites legais, cometendo abusos e ilegalidades. Por tal motivo, tornam-se necessários fiscalização e controle dos atos da Administração Pública. Com efeito, conceitua-se controle como o conjunto de mecanismos jurídicos que buscam corrigir e fiscalizar as atividades da Administração Pública.

A prevenção e a regulação dos recursos públicos fazem parte dos mecanismos de controle que o Estado exerce sobre as contas públicas, já que administrar, ou tutelar os bens da sociedade justificam a criação do Estado. Uma vez a finalidade do Estado sendo servir aos seus fins, a todo o momento é obrigação do mesmo exercer um controle rigoroso e constante sobre todas as atividades administrativas. Não deixa de ser um instrumento democrático o controle das contas públicas, pois zelar pela responsabilidade e transparência da gestão pública ressalta os direitos do ser humano.

O controle é importante porque consiste em um dos princípios fundamentais da Administração Pública, aspecto que foi exaltado pelo Decreto-Lei nº 200/67 que disciplina a reforma administrativa. Da mesma forma, a Lei nº 4320/64(Lei do orçamento) define que o controle é um elemento indispensável à conclusão do processo orçamentário, sendo três suas espécies: prévio, concomitante e subsequente.

Esclarece-se que controle prévio é o permitido por meio de um planejamento para atingir os anseios da população, justificando os objetivos em conformidade com as normas legais que são responsáveis pela disciplina de todos os procedimentos. De outra forma, esse

mesmo controle é o que se denomina de Orçamento Público (Lei Orçamentária Anual). Sua finalidade principal é atender o disposto na Lei nº 4.320/64.

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00)

Cuida-se a Lei Complementar nº 101/00 de um meio para limitar o crescimento de déficits públicos e o consequente endividamento dos Estados. Seu grau de abrangência se diz amplo em função de que não se limita apenas a traçar limites sobre o gasto e o respectivo endividamento, mas também estabelece diretrizes para a elaboração, execução e avaliação do orçamento.

Segundo Mendes (1999, p. 20):

Trata-se, em princípio, de um novo regime fiscal, baseado no equilíbrio intertemporal das contas públicas, na eficiência e na transparência dos gastos. Vem sendo saudada por muitos analistas econômicos e por membros do governo como sendo uma ferramenta capaz de acabar, definitivamente, com o crônico desequilíbrio fiscal do país, em especial dos Estados e Municípios.

Com relação aos gastos públicos, a LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público, bem como mecanismos claros para a correção de eventuais desvios. Na hipótese da arrecadação de receitas ser menor que o previsto no orçamento, o ente público estará impossibilitado de fazer empenhos que possam garantir o cumprimento das metas fiscais, salvo se estas despesas forem de cunho obrigatório (constitucionais ou legais), se estiverem previstas na LDO, ou se o empenho estiver ligado ao serviço da dívida. (DIAS, 2009)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101, é o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil e contém o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). As informações contidas nesses documentos, além de determinar parâmetros e metas para a administração pública, permitem avaliar com profundidade a gestão fiscal do Executivo e do Legislativo. Publicada no dia 04 de maio de 2000, a LRF regulamenta o artigo 163 da Constituição. (KARAM, 2010)

O maior escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal foi um maior desenvolvimento do potencial tributário dos Municípios, de modo que obriga seus governantes a estabelecerem uma política tributária responsável. Assim, são quatro os aspectos que a caracterizam, segundo Sampaio (1986, p. 12):

- Planejamento – é feito por meio de mecanismos como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais estabelecem metas para garantir uma correta administração dos gastos públicos.
- Transparência – é a ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, inclusive internet, para que todos possam ter a oportunidade de acompanhar como o dinheiro público é aplicado.
- Controle – é aprimorado pela transparência e qualidade das informações, exigindo-se uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.
- Responsabilização – são sanções que os responsáveis sofrem pelo mau uso dos recursos públicos. Estas sanções estão previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

2.3 Despesa com pessoal

A Lei Complementar nº 101, a partir do seu artigo 18, define despesas de pessoal da seguinte forma:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

O gasto com pessoal corresponde ao principal item de despesa corrente dos Estados e inclui gastos como aposentadorias e pensões que não são passíveis de cortes. (ESAF, 2004)

Em relação aos limites de despesas com pessoal previsto no art.169, a regulamentação veio com a Lei Complementar n.º 82/1995, conhecida como a Lei Camata. Esta lei estabelece o limite para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive de fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista quando pagas com receitas correntes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios o valor de 60% das respectivas receitas correntes líquidas. (ESAF, 2004, p. 18)

Ainda corroborando com o parecer da Esaf (2004, p.07):

No que diz respeito aos gastos públicos, a LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público, bem como mecanismos claros para a correção de eventuais desvios. Em caso de arrecadação de receitas menor do que o

previsto, o ente fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais.

No ano de 1999, a Lei Camata foi revogada pela Lei Complementar nº 96, a qual determinou novos limites para o gasto com pessoal, onde ficou estipulado que para a União cabia 50% da receita corrente líquida, continuando o percentual de 60% para Estados, Distrito Federal e Municípios. Destaca-se que as transferências intragovernamentais são deduzidas no cálculo das respectivas receitas correntes líquidas. Caso esses limites sejam extrapolados, a consequência é que ficarão vedadas a concessão de vantagens e o aumento de remuneração, assim como novas contratações e criações de cargos.

Por conseguinte, houve a edição da Lei Complementar nº 101/2000 que revogou a Lei Complementar anterior, mas manteve suas participações nos gastos com pessoal. A justificativa para a criação de referidos dispositivos está no intuito de conter os vários déficits públicos que a despesa pública tem enfrentado na Administração estatal. Visa a lei não somente limitar o gasto com pessoal, mas também estabelecer o caminho a ser percorrido pela gestão pública orçamentária, a fim de elaborar políticas públicas que favoreça o bem estar social de todos.

Além disso, é parte legal e democrática a transparência que as disposições legais estabeleceram para fazer obrigatório o relatório anual que cada poder terá que demonstrar ao final de exercício de cada ano, de suas despesas realizadas, com a finalidade de conter o avanço do endividamento público a que o Brasil encontra-se submetido.

Os limites de despesas estabelecidos para os gastos com pessoal evidenciam que esse mesmo gasto com pessoal é principal na receita, posto que sobrecarrega a máquina estatal, caso estejam em ritmo elevado, o que ocasiona uma diminuição por parte do governo na diminuição de despesa para com a promoção de serviços básicos à população, tais como a educação, saúde, segurança e principalmente infraestrutura.

Ponto central é compreender que gastos governamentais não se confundem com os gastos com pessoal, conforme alusão de Riani (2002, p. 80):

O primeiro diz respeito somente às despesas realizadas pelas unidades que integram a administração direta e indireta; o segundo trata “da totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com as atividades econômicas produtivas, incluindo-se aí as empresas estatais.

No contexto da LRF, esses gastos com pessoal é aludido como despesa pública, onde impera o princípio de gestão fiscal, sendo que tais despesas podem ser classificadas no âmbito legal, como despesas correntes e despesas de capital. Assim, na primeira hipótese direciona-se

para as despesas com pessoal e a segunda hipótese para a implementação de políticas públicas.

Alves (2001, p.49) entende que em relação aos gastos com pessoal no sentido *latu sensu*, pode-se dividir as espécies remuneratórias em subsídios e remuneração.

A remuneração subdivide-se, por sua vez, em vencimentos e salários. Assim, subsídio refere-se à remuneração paga aos detentores de mandato eletivo, como o Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e respectivos Vices, Senadores, Deputados Federais, Distritais e Estaduais, Vereadores, Ministro de Estado, Secretários Estaduais, Distritais e Municipais, membros da Magistratura e do Ministério Público e, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, onde houver. (MENINI, 2003, p. 76)

De outra forma, tem o governo despesas com pessoal, nas contratações de mão de obra, para substituir servidores e empregados públicos, os quais são contabilizados como outras despesas com pessoal, em conformidade com a LRF.

Com relação à totalização da despesa, esta é feita segundo ensinamento de Menini (2003, p. 76) mediante a soma do mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Tem-se por limites globais com despesa de pessoal os percentuais que são estabelecidos com base na Receita Corrente líquida (RCL), onde 50% são da União e 60% dos Estados e Municípios, ficando o Distrito Federal classificado como Estado, em conformidade com o parecer do art. 1º, § 3º, inciso II da LRF.

Há que se recordar que em se tratando de despesas com pessoal, o ponto de controle e desafiador da política fiscal brasileira, existem outras que não entram no cômputo para fins de obtenção do montante global da despesa com pessoal, pelo que Ferra (2001, p. 02) justifica ser despesas apenas de custeio. Assim, abordando o aspecto legal de despesas indenizatórias, as mesmas são enquadradas como indenizatórias quando relacionadas à auxílio alimentação, moradia, creche, escola e transporte.

Confrontando as verbas indenizatórias com a despesa com pessoal, acha-se uma lacuna nas folhas de pagamento, em virtude de que as primeiras decorrem de atividade alheia ao trabalho remunerado, além de não encontrar amparo na Lei de responsabilidade Fiscal. Se estivessem as verbas indenizatórias no rol de taxação da LRF, implicaria em constar do artigo 19, § 1º do dispositivo que regula a gestão Fiscal brasileira e, sobretudo na qualidade de trabalho remunerado.

Quando se discute as despesas com pessoal, são priorizados os aspectos legais, pois de acordo com estes impõem-se limites não aos gastos, mas tão somente ao uso indiscriminado de recursos, em prejuízo do atendimento à função social do Estado por parte do governo. É claro que, o não atendimento ao aspecto legal, incorre-se em desregulamento da Administração do próprio Estado.

A tabela a seguir é a que melhor sintetiza os limites para as despesas com pessoal

Tabela 1. Limites para despesas com pessoal

Em % da Receita Corrente Líquida Norma	União	Estados/Municípios
Art. 38 do ADCT	65	65
Lei Camata I – LC 82/1995	60	60
Lei Camata II – LC 96/1999	50	60
LRF – LC 101/2000	50	60

FONTE: DIAS, 2004

2.3.1 Restrições constitucionais e legais

Em um primeiro momento é importante destacar que o caráter e a força que a lei exerce são capazes de ordenar todas as atividades do mundo econômico, a saber, as fiscais. Assim, também serão eficientes e adequadas para transpor barreiras por meio de restrições ou limitações. O que se sabe acerca de restrições legais impostas pela lei brasileira a fim de ajustar as contas públicas, é que se encontram à disposição da tutela dos interesses econômicos da sociedade, uma lei complementar de Responsabilidade Fiscal e a Lei Maior que é a Constituição Federal de 1988.

Sobre esse ponto esclarecedor, Kelsen (2002, p. 103) disse o seguinte:

A Lei Complementar é um instrumento jurídico previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 (art. 59, e seguintes da Seção VIII – Do Processo Legislativo). A Constituição Federal é a lei maior, que se encontra na camada jurídica mais alta, disposta de forma escalonada, cuja função essencial é regular os órgãos e o procedimento da produção jurídica geral, ou seja, da legislação.

É cediça a informação de que o artigo 169 da Constituição Federal de 1988 foi modificado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC/19). De fato, essa Emenda tornou ainda mais rígido o controle dos gastos com pessoal na administração pública, autorizando o administrador a demitir, quando necessário (e em condições especiais) o servidor estável para o cumprimento da norma constitucional, conforme se verifica no seu artigo 21, que determina:

O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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. (...)

§ 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;

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.

A existência de leis orçamentárias que se encontram previstas no artigo 169, § 1º, da CF interfere diretamente no aumento de despesas com pessoal, porque promove a não aceitação de desequilíbrios nas previsões orçamentárias. O dispositivo legal em apreço estabelece que a concessão de aumento de remuneração, a criação de cargos ou empregos, a alteração de estrutura de carreiras e a admissão ou contratação de pessoal só poderão ser feitas:

a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

b) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (ART. 169, § 1º)

O art. 61, § 1º, II, “a”, prevê a iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre criação ou extinção de cargos ou empregos públicos ou ainda sobre aumento de sua remuneração. Ao vedar aos parlamentares a iniciativa de leis relativas à pessoal, evita-se que representantes de categorias ou corporações atuem no sentido de atender interesses localizados. (CF/88)

Todas essas restrições de ordem constitucional são de suma importância para o controle das despesas com pessoal, porque representam a legitimidade do planejamento

orçamentário e o alcance de metas fiscais. Embora algumas tenham sido de difícil implementação, como o estabelecimento de tetos para a remuneração na administração pública, outras têm sido aplicadas com eficácia. (DIAS, 2009)

Santa Helena (2006, p. 28, *apud* Dias, 2009) disse que:

A necessidade de aprimorar o controle de despesas com pessoal previsto no art. 169 da CF assim como a imediata instituição do Conselho Federal de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, órgão supra poderes e de natureza técnica previsto no *caput* do art. 39 da CF. No entanto, considera-se que a criação de uma instância burocrática por si só não conferirá maior racionalidade à política de pessoal do governo federal. O ideal seria que esse conselho tivesse independência institucional e fosse integrado também por representantes do setor privado, que teriam maior incentivo para colocar limites à remuneração dos servidores que são custeados pelos contribuintes.

Insta observar que no ano de 2000, o Projeto de Lei 18/99 foi transformado na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que regulamenta o artigo 169 da CF/88, de modo que aborda os campos orçamentário, financeiro e contábil. A LRF é o marco regulatório de finanças públicas no país, conforme enfatizou Kelles (2010, p. 01). Como tal, estabelece metas, limites e condições para gestão das Receitas e das Despesas, obrigando os governantes a assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos.

A promulgação da LRF trouxe uma nova forma de interpretação dos gastos públicos pela sociedade que passou a participar da gestão pública e ampliou a preocupação do gestor em alocar o dinheiro arrecadado da sociedade, para transformar em políticas públicas em favor do bem estar de todos, gerando, dessa forma uma ruptura na história político-administrativa do país. Assim vem tornando informações que eram produzidas apenas em caráter jurídico-administrativo em informações gerenciais que proporcionam ao usuário uma perfeita análise do comportamento da Gestão Pública em determinado momento.

Na atualidade, com a LRF, o sentido buscado é a amplitude do equilíbrio orçamentário das finanças públicas em contraposição com o formalismo de antigamente. Neste sentido ressaltou Nóbrega (1999, p.) ao analisar a LRF e o princípio do equilíbrio:

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende que o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.²

Quanto à criação da LRF, Mendes (1999, p.01) afirmou:

² NÓBREGA, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas. São Paulo: FAAP, 1999.

Trata-se, em princípio, de um novo regime fiscal, baseado no equilíbrio intertemporal das contas públicas, na eficiência e na transparência dos gastos. Na tentativa de responder os anseios da sociedade vem sendo saudada por muitos analistas econômicos e por membros do governo como sendo a ferramenta capaz de acabar, definitivamente, com o crônico desequilíbrio fiscal do país, em especial dos estados e municípios.

Complementando a informação anterior lecionou Giuberte (2005, p. 17):

As regras de conduta fiscal estabelecidas na LRF se aplicam à União, aos Estados e aos Municípios de modo irrestrito. Na União limita a despesa com pessoal à 50% da RCL; Estados e Municípios são tratados de forma igual, ambos devendo cumprir o limite de 60% da receita corrente líquida. Em relação aos Estados, limitar este item de despesa do orçamento público trouxe o resultado esperado em termos de contribuição para o ajuste fiscal. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, consolidou-se no País o entendimento de que a transferência de determinadas situações de dificuldades fiscais, para administrações e gerações futuras, práticas até então usuais no setor público, devem ser repelidas mediante aplicação de sanções aos responsáveis.

A criação ou aumento das despesas com pessoal são sujeitos às restrições do art. 17 da LRF que exige:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
- b) comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Em termos de novidades trazidas pela LRF, a principal delas foi mesmo a repartição dos limites globais pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Essa inovação foi necessária para enfrentar o problema do descontrole das despesas com pessoal dos “poderes autônomos”, estimulado pela autonomia administrativa e orçamentária prevista na CF, cujo objetivo foi assegurar o princípio da independência dos poderes. Com isso, a responsabilidade pelo ajuste das despesas com pessoal, que antes recaía preponderantemente sobre o Poder Executivo, passou a ser compartilhada com os demais poderes. Esses limites estão definidos no art. 20 da LRF. (SENADO FEDERAL, 2010)

Há na LRF mecanismos de controle institucional das despesas com pessoal incluem as restrições de ordem constitucional que buscam, em sentido mais amplo, o equilíbrio entre os poderes do Estado e incluem também outras restrições trazidas pela lei como, por exemplo, o controle da geração de despesa obrigatória de caráter continuado presente no artigo 17.

Em seu artigo 17, segundo Carvalho Filho (2005, p. 13) a LRF traz um dos dispositivos mais importantes para a restrição da geração de despesas, pois regulamenta a criação de despesa obrigatória de caráter continuado. Em relação à despesa continuada, que

significa apresentar efeitos que ultrapassam dois exercícios financeiros, é regida pelo processo de compensação. Este processo também se aplica nos gastos e despesas com pessoal.

Em havendo aumento dos gastos, por exemplo, em contratação de novos funcionários ou diminuição das receitas, quer seja através de renúncia fiscal, subsídios ou qualquer outro benefício que diminua a arrecadação, cortes em outras áreas relacionadas a esses mesmos gastos, deverão ser feitos ou então novas fontes de recursos devem ser criadas.

Em resposta ao déficit na balança administrativa, se o aumento dos gastos for proveniente de aumento das despesas com os serviços da dívida ou se for um aumento das despesas de capital financiadas por operações de crédito, doações ou transferências voluntárias, estas não precisam ser compensadas. (SANTOLIN, *et al*, 2009, pág. 03)

O artigo 17 da LRF concorre com a idéia de que não é mais possível gastar mais do que se arrecada e simplesmente deixar para o próximo sucessor:

Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Segundo Oliveira (2005, p. 736), o regime de controle fiscal pela compensação específica estatuído pela LRF no artigo 17:

Teve inspiração inicial no modelo neozelandês da *Fiscal Responsibility Act*. Mas mostra traços semelhantes com as regras norte-americanas, o *paygo*, em que aumento de despesa permanente deve ser previamente compensado com aumento de receita permanente ou redução de despesa permanente. No entanto, nesse modelo a compensação não se deve dar necessariamente em projetos de lei específicos, mas no conjunto das despesas públicas aprovadas no ano. Por ser uma despesa de caráter continuado, os gastos com pessoal devem seguir esse norteameritamento.

Esse papel poderia ser desempenhado pelo aumento de limites das despesas obrigatórias de caráter continuado, como é a de pessoal. No entanto, isso demandaria o aperfeiçoamento desse instrumento, o que exigiria procedimentos especializados na estimação dos impactos e na quantificação dessa margem. Além disso, tornaria o processo legislativo e orçamentário ainda mais complexo e, provavelmente, seria pouco efetivo no controle da expansão da despesa. (OLIVEIRA, 2007, p. 19)

Há indícios de que esse tipo de restrição, de acordo com Dias (2009, p. 11) acaba redundando apenas em aumento dos procedimentos burocráticos e é ineficaz quando há vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de aumentar a despesa com pessoal. Neste caso, é restrita a necessidade de estimativa do impacto

orçamentário-financeiro, no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes, comprovando que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas.

Consoante especificações de Dias (2009, p. 11):

A experiência recente tem mostrado que a restrição imposta pelo art. 17 da LRF é contornada obedecendo ao estabelecido no artigo 61 da CF. O artigo 17 parece se tornar apenas um entrave burocrático contornado pelos Poderes Executivo e Legislativo sem ofender a norma suprema. No caso de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo, é possível incluir um dispositivo remetendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro à lei orçamentária anual. No caso de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, pela simples estimativa do impacto orçamentário-financeiro na mensagem presidencial, sem qualquer memória de cálculo que a embase. As medidas provisórias editadas em 2008, concedendo reajustes a inúmeras carreiras, por exemplo, terão impacto financeiro total de 48,3 bilhões até 2012.

A relação entre Gasto de Pessoal e Receita Corrente Líquida tem se valido de uma interpretação elástica dada ao § 3º do art. 17 para se manter dentro dos limites. Este coordena as questões relacionadas ao aumento permanente de receita, o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Tendo em vista que a discussão é sobre as restrições que a lei determina Kelles (2010, p. 81) afirmou que a Receita Corrente Líquida é o denominador de todos os limites.

Entende a LRF como receita corrente líquida o seguinte:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

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

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

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

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

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

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

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

Com base no artigo 17 da LRF, tem prevalecido a tese de que o aumento de despesa pode ser compensado pelo aumento da arrecadação decorrente do crescimento da atividade econômica, uma vez que essa constitui em última análise a base de cálculo dos tributos. Isso foi uma forma criativa de contornar essa exigência, já que seria impraticável efetuar a

compensação por meio de medidas como redução permanente de despesa, elevação de alíquotas ou criação de tributo ou contribuição.

Como já assegurado anteriormente, conclui-se, sinteticamente, que os mecanismos de controle promovidos pela LRF visam não só a prevenção, mas também a garantia da regular aplicação dos recursos públicos. E, ainda, considerando que a Administração Pública deve rigorosamente servir aos fins para os quais o Estado foi criado, vislumbra-se a necessidade de permanente fiscalização sobre toda e qualquer atividade administrativa.

2.3.2 Despesa total com pessoal

Segundo leciona o artigo 18 da LRF, na concepção de Silva (2009, p. 31) compõe-se a despesa com pessoal da seguinte maneira:

- quanto à atividade: ativos, inativos e pensionistas;
- quanto ao tipo de exercício: cargos, funções, empregos, mandatos eletivos;
- quanto ao comando: civis, militares, membros de Poder;
- quanto à espécie remuneratória: vencimentos, vantagens (fixas e variáveis), subsídios, proventos, reformas, pensões, adicionais, gratificações, horas extras e outras, somando-se os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades previdenciárias.

2.3.3 Despesa bruta com pessoal

A despesa bruta é o somatório acumulado nos últimos doze meses da despesa bruta com pessoal ativo, inativo, pensionista e pessoal decorrentes de contratos e terceirização. Vale lembrar que o conceito de despesa bruta com pessoal inclui as despesas de natureza previdenciária. (MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS, 2008, p.)

Segundo o Relatório de Gestão Fiscal (2002, p. 10):

Pessoal Ativo: despesas de natureza salarial decorrentes de efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, obrigações trabalhistas, salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações e adicionais, previstos na estrutura remuneratória dos militares, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, quando se referir à substituição de servidores e despesas com a contribuição patronal ao RPPS, do pessoal ativo, segregadas, por Poder ou órgão, na contabilidade. Todos os benefícios previdenciários, de caráter contributivo, definidos nas normas gerais de previdência, e as contribuições patronais ao RPPS deverão ser incluídos no somatório.

Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos e terceirização devem registrar os valores referentes a contratos de terceirização que sejam relativos à contratação de mão-de-

obra empregada em atividades-fim da instituição, para substituição de servidor ou empregado público. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010)

Imprescindível relatar que em relação à outras despesas com pessoal, tem-se as de caráter indenizatórios, que são usadas em especial por parlamentares em forma de CEAP(Cota para o exercício de Atividade Parlamentar) e não são registradas para efeitos de caráter de remuneração por trabalho, assim como as diárias e outras indenizações pagas aos demais servidores. Sendo dessa forma, a seguir tem-se uma análise do ato da mesa nº 43 de 2009:

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Fica instituída a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados os limites mensais estabelecidos no Anexo.
§ 1º Atribui-se o adicional de R\$1.244,54 ao valor da Cota mensal do Deputado que exerce o cargo de:

- I - Líder ou Vice-Líder de Partido Político, de Bloco Parlamentar ou da Minoria;
- II - Líder ou Vice-Líder do Governo na Câmara dos Deputados ou no Congresso Nacional, se Deputado Federal; ou
- III - Presidente ou Vice-Presidente de Comissão Permanente.

Art. 2º A Cota de que trata o artigo anterior atenderá as seguintes despesas:

- I - passagens aéreas;
- II - telefonia;
- III - serviços postais, vedada a aquisição de selos;
- IV - manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar, compreendendo: Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar.
 - a) locação de imóveis;
 - b) condomínio;
 - c) IPTU;
 - d) serviços de energia elétrica, água e esgoto;
 - e) locação de móveis e equipamentos;
 - f) material de expediente e suprimentos de informática;
 - g) acesso à Internet;
 - h) assinatura de TV a cabo ou similar;

Em análise ao dispositivo, afirma-se que tal prática, a de parlamentar imprime a representação urgente de anseios da população que o elegeu com vistas a tratar de interesses relacionados à sociedade. É verossímil afirmar que a verba indenizatória constitui um subsídio para as despesas decorrentes de representação social que o político está ao dispor. É claro que ao realizar os esforços no sentido de solucionar os problemas do Estado acaba por dispende do seu bolso verbas pecuniárias próprias, o que deve o Estado ressarcir em contraprestação dos serviços exercidos pelo revestimento de atividade parlamentar.

Conforme defesa de Jatene (2006, p. 21) citando a Constituição Federal de 1988, art. 39, § 4º é lícito afirmar:

De fato, o *exercício parlamentar* é tarefa árdua que demanda entrega e dedicação ao *munus* público conferido. Este *munus*, antes gratuito, com o tempo passou a ser

recompensado pecuniariamente. Inicialmente sem natureza remuneratória, mas apenas como simples subvenção, auxílio pelo desempenho de função pública relevante (sentido etimológico do termo *subsídio*). Hoje, com caráter retributivo e alimentar, reveste-se de natureza remuneratória (*lato sensu*), pago através de *subsídio*, não mais em seu sentido etimológico, mas como contraprestação pelos serviços prestados, fixado em parcela única e vedado qualquer tipo de acréscimo.

É oportuno diferenciar o que se concebe como parcela remuneratória e verba indenizatória, consoante informou Jatene (2006, p. 7):

A primeira, como dito acima, por seu caráter retributivo e alimentar, associa-se à subsistência do agente e de seus dependentes, representando o valor recebido pela prestação de uma atividade ou serviço. Tem natureza contínua, regular. A segunda, de caráter meramente ressarcitório, visa a compensação a uma redução do patrimônio jurídico do agente sofrida em razão do exercício de funções próprias da posição pública ocupada. Tem natureza eventual, não regular.

Assim, concluiu Jatene (2006, p.27):

Portanto, enquanto a *parcela remuneratória* pressupõe relação direta com a realização de uma atividade, ou seja, é a contraprestação ao trabalho efetuado, a *parcela indenizatória* resgata os gastos eventualmente feitos pelo agente político no exercício de suas atribuições e em detrimento de seu patrimônio jurídico, gastos estes que deveriam ser arcados pelo poder público e, como tal, devidamente ressarcíveis ao parlamentar.

Ressaltou, ainda, Jatene (2006, p. 36):

As verbas de natureza indenizatória caso instituídas, seja sob que nomenclatura estejam, devem ser tidas tão somente como uma fixação de um limite mensal máximo e não cumulativo, para a realização de tais despesas por cada parlamentar. Entre os fundamentos básicos que caracterizam a natureza indenizatória de tais verbas está exatamente a sua **eventualidade**. A transmutação da vantagem de eventual para habitual, caracterizaria uma forma irregular de remuneração indireta, o que é manifestamente vedado pela norma constitucional.

Corroborando com tal entendimento Kelles (2010, p.13) afirma que é fundamento das verbas indenizatórias:

O art. 18 da LRF não comporta dúvidas ao assinalar que decorrem de despesas com pessoal quaisquer espécies remuneratórias, além daquelas textualmente exemplificadas. Acresce-se, ainda, o fato de que a verba indenizatória sequer compõe a folha de pagamento, posto que sua feição é tudo, menos remuneração.

A tabela a seguir mostra os valores gastos com essa despesa pelo Poder Legislativo³:

Tabela 2. Despesas do Poder Legislativo

	2007	2008	2009
Executivo	96.727,00	110.286,00	126.704,50
Legislativo	5.261,10 (2,29%)	5.974,80 (2,13%)	6.020,50 (0,75%)
Judiciário	18.923,90	22.140,50	26.714,60
Ministério Público	1.961,20	2.507,40	2.742,90
Total	123.233,20	140.908,70	402.612,50

Fonte: Neves, 2010.

Conforme se vê na tabela acima, está estão distribuídos os 50% da receita corrente líquida da União em milhões, durante três anos de exercício, ou seja, 2007, 2008 e 2009, onde obedecendo ao preceito legal da LRF, cabem 2,5% para o Poder Legislativo, 6% para o Poder judiciário, 0,6% para o Ministério Público da União, 3% para custeio de despesas do DF e de ex-territórios e 37, 9% para o Poder Executivo.

Assim, ao verificar o ano de 2007 para o Legislativo, em que se confronta os resultados com os de outros poderes, a fim de se estimar a parte que lhe é atribuída de responsabilidade, tem-se que o gasto alcançou seus 2,29%, ao passo que em 2008 chegou a despesa com pessoal na casa dos 2,13% e por fim o ano de 2009 apresentou uma despesa muito aquém das expectativas de gastos com a folha de pagamento de pessoal, pelo que demonstrou o percentual de 0,75% , fato que sintetiza e afirma o conteúdo da Lei de responsabilidade Fiscal.

2.3.4 Outras despesas com pessoal

Além das despesas acima citadas, a LRF, no § 1º do artigo 18, também incluiu as despesas com terceirização de mão-de-obra, cujos contratos se referiam a substituição de servidores e empregados públicos do quadro efetivo, no cômputo do limite das despesas de pessoal. (PAIVA, 2009, p.28)

³ Extraído de <http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>. Acesso em: 05/08/2009.

Sobre o assunto, Silva (2009, p.22) salienta que:

“na ausência de legislação específica disciplinando a terceirização de mão-de-obra nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF”, recomenda-se a interpretação dada pelo artigo 61 da Lei de Diretrizes Orçamentária da União de 2001: Art. 61. O disposto no § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos.

Parágrafo único: Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput, os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma de regulamento;

II - não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente;

III - não caracterizem relação direta de emprego.

Nascimento (2001, p.14) relatou que a LRF, além de estabelecer percentuais máximos da Receita Corrente Líquida (RCL) que poderiam ser destinados aos dispêndios com pessoal por ente da Federação (art.19), extrapolou o disposto no artigo 169 do texto Constitucional e fixou limites também por Poderes e órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art.20).

2.3.5 Limites de gastos com pessoal

Fernandes (2010, p. 12) afirmou em estudo sobre a Lei fiscal que de acordo com o estabelecido no artigo 19, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, na União, 50% da Receita Corrente Líquida. O artigo 20 estabelece:

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

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) [...];
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

O § 1º do artigo 20 da LRF destaca que os limites para os Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao exercício de 2000.(HARADA, 2001, p. 01)

No concerne aos limites para os órgãos desses Poderes, segundo *Vicari Júnior* (2009 p. 01): “foram repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média apurada das despesas de pessoal, em percentual sobre a receita corrente líquida, tal exigência não é contemplada na Lei com relação aos órgãos do Poder Executivo.”

Cabe destacar o disposto nos artigos 22 e 23, os quais, em conformidade com *Paiva* (2009, p. 28) estabelecem que os órgãos ou Poderes, cuja despesa com pessoal exceder 95% do limite previsto no artigo 20 e não houver redução nos dois quadrimestres seguintes, não poderão:

- a) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no do artigo 37, X, da CF/88;
- b) criar cargo, emprego ou função;
- c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e) contratar hora extra, salvo em situações previstas na LDO.

O acompanhamento do cumprimento do limite é feito por meio da publicação quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal, como exige o artigo 54 da LRF.

A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência, constituindo-se em infração administrativa, com multa de trinta por cento dos vencimentos do agente que lhe der causa, nos termos do art. 5º, inciso IV, § 1º, da Lei 10.028, de 19/10/2000, que, segundo lembra *Silva* (2009, p.01), assim dispõe:

Deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo”, sendo o julgamento de eventual infração de responsabilidade do Tribunal de Contas a que competir a fiscalização do respectivo ato administrativo.

2.3.5.1 Relação entre despesa com pessoal e o denominador receita corrente líquida (DP/RCL)

Diante de dados apresentados pelo site transparência Brasil, todos os principais indicadores de responsabilidade fiscal previstos na Lei Complementar 101 (LRF) são uma relação entre despesa e receita corrente líquida. Um indicador significativo previsto na LRF é a relação entre Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida (DP/RCL), conforme tabela abaixo:

Tabela 3. Relação entre Despesa c/ pessoal e Receita Corrente Líquida

ANO	RCL	Percentual da RCL gasto na despesa com pessoal	Gasto na despesa com pessoal em (milhões de reais)
2006	344.731.433	4,8%	5.468,40
2007	386.681.857	4,4%	5.621,10
2008	428.563.288	4,1%	5.974,80
2009	437.199.421	3,6%	5.950,70

Fonte: Sítio Transparência Brasil.

2.3.5.2. Limite máximo

Deve-se registrar o percentual apurado para o órgão correspondente ao limite máximo sobre a RCL, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência. Este limite estabelece que a Despesa Total com Pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da RCL estabelecidos no artigo 20 da LRF:

Tabela 4. Limite de Receita Corrente Líquida

Ente Poder	União	Estados	Municípios
Poder Executivo	40,9 %	49%	54 %
Poder Legislativo	2,5 %	3 %	6 %
Poder Judiciário	6 %	6 %	-
Ministério Público	0,6 %	2 %	-
Total	50 %	60 %	60 %

Fonte: Ministério da Fazenda, 2010

Tabela 5. Dados referentes à RCL

Em % da Receita Corrente Líquida Poder/Ente	União
Poder Executivo	40,9
Poder Legislativo	2,5
Poder Judiciário	6
Ministério Público	0,6
Total	50 ⁴

Fonte: Transparência Brasil

2.3.6 Despesas não computadas no cálculo DP/RCL

As despesas que não serão computadas no cálculo do limite estão estabelecidas no § 1º do artigo 19 da LRF. São elas:

- a) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária: despesas de indenização por demissão de servidores ou empregados e daquelas relativas a incentivos à demissão voluntária, contabilizadas no elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) Decorrentes de Decisão Judicial: despesas decorrentes de decisão judicial, relativas à despesa com pessoal, registradas no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;

⁴ Extraído de <http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>. Acesso em 05/08/2009.

c) Despesas de Exercícios Anteriores: despesas de exercícios anteriores, contabilizadas no elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

O período de competência deve ser anterior ao da apuração, se não o for, a despesa não poderá ser deduzida. Excetuam-se as despesas relativas à inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, as quais estão consideradas em linha própria; e inativos e pensionistas com recursos vinculados ao regime próprio da Previdência Social (RPPS), ou seja, despesas com benefícios previdenciários provenientes de receitas que financiam a Seguridade Social dos servidores inativos e pensionistas. Tais receitas são provenientes, em parte, da arrecadação de contribuições dos segurados e das contribuições patronais ao RPPS. (RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL, 2009)

2.4 Verbas indenizatórias / cota para exercício da atividade parlamentar

É importante lembrar que o confronto entre a LRF e as verbas de caráter indenizatório, vislumbra-se que antes da entrada em vigor da LRF, parte da despesa que hoje é verba indenizatória, era contabilizada como "Pessoal e Encargos". Mas com o advento da lei passaram a ser contabilizadas no grupo “Outras Despesas Correntes”, portanto não se sujeitam a qualquer limite e não comprometem os limites estabelecidos da lei de responsabilidade Fiscal.

Sucedo que a transparência dada aos gastos da Câmara é bem maior do que no Senado. Segundo estudo da ONG Transparência Brasil, pois somente em 2008 o Senado passou a publicar dados sobre como a verba indenizatória é gasta. Embora a atitude seja louvável, ainda falta muito para que o Senado se iguale à Câmara na divulgação dos dados, se quer divulgam dados sobre as viagens oficiais, diárias e a frequência.

Na realidade o Senado oferece o valor fixo de R\$ 15.000,00 a serem reembolsados mediante apresentação de notas fiscais, mais despesas com locomoção às cidades de origem. Porém as informações são declaradas pelas Casas Legislativas, e estas não disponibilizam as notas fiscais para verificação e validação dos dados, o que pode não refletir com exatidão a realidade, suscitando dúvidas.

A partir de 2009, a Câmara editou o ato nº 43 de 21/05/2009, no qual a verba indenizatória passa a se chamar Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), ou “Cotão”, como ficou popularmente conhecida. Ela unifica as verbas de passagens, correio, telefone, e da verba indenizatória: Art. 1º Fica instituída a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados os limites mensais estabelecidos no Anexo.

Em atendimentos aos dados do Congresso Nacional, afirma-se que a verba que atende os deputados varia de R\$ 23 mil a R\$ 34,2 mil, dependendo de seu Estado de origem, e entrou em vigor em julho de 2009. O valor é a soma das despesas atendidas pelo Cotão.

Líderes têm direito a um valor maior, segundo o disposto parágrafo 1º do artigo 5º do Ato nº 43, devido às cotas extra postais e telefônica:

§ 1º Atribui-se o adicional de R\$1.244,54 ao valor da Cota mensal do Deputado que exerce o cargo de:

- I - Líder ou Vice-Líder de Partido Político, de Bloco Parlamentar ou da Minoria;
- II - Líder ou Vice-Líder do Governo na Câmara dos Deputados ou no Congresso Nacional, se Deputado Federal; ou
- III - Presidente ou Vice-Presidente de Comissão Permanente.

Consultando dados no Senado Federal (2003), encontra-se a informação de que o "Cotão" será cumulativo durante os meses de um ano calendário e perderá a validade de um ano para o outro se:

Art. 13. O saldo da Cota não utilizado acumula-se ao longo do exercício financeiro, vedada a acumulação de saldo de um exercício para o seguinte.

§ 1º A Cota somente poderá ser utilizada para despesas de competência do respectivo exercício financeiro.

A prestação de contas terá de ser feita de três em três meses, quando os gastos serão, em tese, divulgados na internet. Assim dispõe o parágrafo 12 do artigo 4º do referido ato: “A apresentação da documentação comprobatória do gasto disciplinado pela Cota de que trata este Ato dar-se-á no prazo máximo de noventa dias após o fornecimento do produto ou serviço”.

A Câmara dos Deputados exige que as notas fiscais sejam apresentadas para que haja o reembolso, como mostra o artigo 4º do ato constitutivo:

Art. 4º A solicitação de reembolso será efetuada mediante requerimento padrão, assinado pelo parlamentar, que, nesse ato, declarará assumir inteira responsabilidade pela liquidação da despesa, atestando que:

- I - o material foi recebido ou o serviço, prestado;
- II - o objeto do gasto obedece aos limites estabelecidos na legislação;
- III - a documentação apresentada é autêntica e legítima.

§ 1º Os reembolsos relativos à Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar são de caráter indenizatório.

§ 2º Será objeto de ressarcimento a despesa comprovada por documento original, em primeira via, quitado e em nome do Deputado, ressalvado o disposto nos §§ 4º a 6º deste artigo.

§ 3º O documento a que se refere o parágrafo anterior deverá estar isento de rasuras, acréscimos, emendas ou entrelinhas, além de datado e discriminado por item de

serviço prestado ou material fornecido, não se admitindo generalizações ou abreviaturas que impossibilitem a identificação da despesa, podendo ser:

I - nota fiscal hábil segundo a natureza da operação, emitida dentro da validade;

II - recibo devidamente assinado, contendo identificação e endereço completos do beneficiário do pagamento e discriminação da despesa, no caso de pessoa jurídica comprovadamente isenta da obrigação de emitir documento fiscal, ou quando se tratar da despesa prevista no § 8º deste artigo;

III - bilhete de passagem aérea.

§ 4º Será admitido o pagamento de despesas referentes a contas de água e esgoto, de telefone e de energia elétrica, bem como recibos de condomínio e IPTU, em nome do proprietário do imóvel mencionado na alínea "a" do inciso IV do art. 2º, desde que o endereço constante do documento coincida com o do imóvel cadastrado na forma do art. 9º.

Importante verificar o § 4º que autoriza o uso do “Cotão” para pagamento das contas de IPTU, condomínio, água, luz e telefone que sejam do endereço fornecido pelo Parlamentar como imóvel de residência.

Com a elaboração do ato 43, a Câmara voltou a permitir que deputados usem a cota aérea mensal quando forem ao exterior. Ela havia sido restrita no dia 28 de abril. Segundo o novo texto, os vôos para o exterior serão reembolsados desde que a viagem seja de interesse do mandato e mediante prévia autorização do terceiro-secretário. As demais despesas com as viagens também poderão ser reembolsadas:

Art. 5º A critério do Deputado, o fornecimento de transporte aéreo e de serviços postais poderá se dar na forma prevista no inciso I do art. 3º, mediante emissão de Requisição de Passagem Aérea (RPA) e de Requisição de Serviços Postais (RSP), respectivamente.

Pelas novas regras, um deputado também pode usar toda a cota para um único fim, como o aluguel de jatinhos, por exemplo. O auxílio da verba para moradia (R\$3.000,00) não foi modificado e o seu gasto continua não sendo divulgado na internet. É essa falta de transparência que às vezes deixam dúvidas sobre a verdadeira interpretação acerca da política fiscal brasileira.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica e o estudo documental:

- a) levantamento dos dados relativos à análise das informações constantes do RGF, tanto na Câmara dos Deputados, quanto nos demais órgãos a serem estudados;
- b) identificação dos procedimentos adotados em cada órgão analisado, tanto na análise dos dados do RGF, quanto da análise do cumprimento do disposto nos artigos 15 a 17 da LRF;
- c) consolidação das informações obtidas;
- d) análise e a interpretação dos dados coletados.

3.1 Caracterização da organização, setor ou área

O âmbito de representação do Congresso Nacional é a União que é o símbolo do Poder legislativo nessa esfera. Especificamente suas funções são legislar e fiscalizar, exercendo funções administrativas e assim como de órgão julgador. No Brasil a forma de estado adotada é o federalismo, por isso o Congresso Nacional é bicameral, dividindo-se em Senado Federal, cujos ocupantes representam os Estados, e Câmara dos Deputados, ocupada pelos representantes do povo. (PEREIRA, 2000, P. 01)

Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal de 2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em novembro de 2009 o Congresso contava com 36.451 funcionários, entre ativos, aposentados, pensionistas, senadores, deputados e ainda funcionários do Tribunal de Contas da União.

3.2 População e amostra ou participantes do estudo

Os dados mais recentes (do último Boletim Estatístico de Pessoal) mostram que a folha de pagamento do Legislativo contempla 36.451 (Trinta e Seis Mil, Quatrocentos e Cinquenta e Um) funcionários. Esse universo é referente ao total financeiro gasto com Despesa de Pessoal e sua relação com a Receita Corrente Líquida (DP/RCL) é que indica se o Legislativo está obedecendo à limitação da LRF.

Porém, quando da análise dos gastos com verbas indenizatórias, somente participam do estudo os parlamentares, 81 senadores e 513 deputados federais. Essa restrição justifica-se pelo fato de que objetivo principal deste trabalho é identificar se aqueles que legislam burlam as “regras” que criaram. Além disso, os valores gastos pelos parlamentares são suficientes para esboçar um retrato da situação, uma vez que os demais servidores e pensionistas não fazem jus a este benefício na mesma proporção que os parlamentares.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Por caracterizar-se como uma pesquisa documental, todos os dados coletados são de natureza secundária, não tendo sido utilizado questionários, mas uma tabela onde ficassem dispostos todos os dados necessários ao estudo. Posteriormente a tabela foi preenchida com dados retirados dos Boletins de Gestão do MPOG e do sítio Vossa excelência (apenas os referentes aos subsídios).

Tabela 6. Dados utilizados durante a pesquisa

ANO	RCL	Percentual da RCL gasto na despesa com pessoal	Gasto na despesa com pessoal em (milhões de reais)	Gastos agregados com verba “indenizatória” no 1º quadrimestre	Gastos com verba “indenizatória” do Senado	Gastos com verba “indenizatória” da Câmara
2006	344.731.433	4,8	5.468,40	Não há dados	Não há dados	Não há dados
2007	386.681.857	4,4	5.621,10	21.888.583,96	Não há dados	78.500.500
2008	428.563.288	4,1	5.974,80	26.654.130,73	11.200.00	44.709.706
2009	437.199.421	3,6	5.950,70	16.287.248,01	10.700.000	Dados não disponíveis

Fonte: Transparência Brasil.

A partir desses dados foram feitas as comparações e cálculos demonstrados ao longo do trabalho.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Neste trabalho foram utilizados dados secundários. A coleta se deu de duas formas: uma fonte oficial para os dados referentes à RCL e Despesa anual com Pessoal, e uma informal para aqueles referentes às despesas indenizatórias.

Existe uma grande resistência do Poder Legislativo em divulgar os dados referentes não só a essas despesas como a outras. O sítio da Câmara, por exemplo, disponibiliza links para acesso do Relatório de Gestão Fiscal (cujas publicidades são exigidas pela LRF), mas ao tentar abrir o de 2007, a mensagem que se encontra na tela é “Desculpe, mas aquela página não existe”. Em contato com a direção administrativa da Câmara e do Senado, tentou-se uma autorização para obter o acesso direto aos números. Diante das negativas, não houve alternativa a não ser a de trabalhar com dados secundários.

O site Transparência Brasil, por meio do projeto Vossa Excelência foi o melhor e mais confiável banco de dados encontrado para o estudo das despesas de caráter indenizatório por conter um rico arquivo virtual e acompanhar de perto esse tipo de despesa. Já os dados referentes à Receita corrente Líquida e aos valores e percentuais gastos oficialmente com despesa de pessoal foram de fácil acesso. Mensalmente o Governo Federal publica o Boletim Estatístico de Pessoal no qual são divulgados índices e valores sobre o tema. Como os dados são oficiais a credibilidade dos mesmos fica reforçada.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A “verba indenizatória” é um benefício que não tem razão de existir, uma vez que as Casas legislativas possuem, em geral, estrutura e orçamento que são destinados aos mesmos itens para os quais os parlamentares reivindicam “indenizações”. As duas Casas do Congresso Nacional e grande parte das Assembléias Estaduais, por exemplo, têm uma estrutura de comunicação alentada, incluindo-se televisão institucional. Só isso já tornaria desnecessário o uso de dinheiro extra para “atividades de divulgação do mandato” de cada parlamentar.

Essas superposições ajudam a entender a razão pela qual o Legislativo brasileiro é o mais oneroso em comparação com Casas de outros 11 países.

Como se não bastasse a desnecessidade do benefício, falta transparência no que diz respeito à divulgação desses dados. Assim, em nada menos de 48 das principais Casas legislativas brasileiras (24 Assembléias e 24 Câmaras Municipais de capitais) sequer há dados detalhados sobre a utilização das verbas indenizatórias por seus integrantes.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Prioritariamente, afirma-se que muitas considerações aqui foram apresentadas em favor de promover a transparência na Administração Pública a que muitos almejam ser concebido no campo da democracia brasileira. Nestes moldes, tratou-se de enfatizar como acontece a geração de despesas com pessoal em todas as esferas do governo segundos os limites impostos pela lei. Especificamente foi destacada a que apresentava maior suporte de interesse para a pesquisa monográfica, ou seja, o Legislativo da União. Mas, para tanto, a parte maior tinha que ser apresentada para justificar a fatia menor do todo considerado, pois o trato dado nas explicações foi constituído de dados numéricos.

Para solucionar a questão apresentada como problemática no referido trabalho, deve-se atentar para o ponto de vista legal da Lei de Responsabilidade Fiscal, por considerar que com a instituição da LRF, o sentido jurídico apresentou por força de lei as mudanças em todo o cenário da política fiscal brasileira, de maneira a evocar os ideais democráticos por meio da transparência de contas públicas e um maior controle de gastos, o que no passado significou o aumento de déficit público em virtude da falta de amparo jurídico que reformulasse a gestão da Administração Pública.

A fim de responder ao objeto de estudo, houve a necessidade de se estudar o fundamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de se analisar se algum dos seus aspectos legais apresentavam embasamento jurídico que defendesse o teor das verbas indenizatórias. Como resultado, tem-se que não há relação de restrições legais quanto ao uso da verba indenizatória, já que esta além de possuir valores irrisórios frente aos limites que a LRF defende legalmente, constitucionalmente não entram na folha de pagamento de pessoal, sendo, portanto, excluída a hipótese de corrupção em relação ao seu uso.

As despesas com pessoal são consideradas para a contabilidade do governo por se tratar de reflexos produzidos pelo exercício de atividade que exige remuneração, o que para outras despesas com pessoal reza o princípio do subsídio, onde a prática parlamentar demanda gastos diários com, por exemplo, transporte, alimentação, dentre outros que se fizerem pertinentes ao cotidiano da vida parlamentar. O que se deve prezar em relação à validade da verba indenizatória é que a mesma deriva de um direito promovido pela Democracia, ou seja, pelo povo que elegeu vários representantes na forma de governo que prevalece na seara brasileira. Então, é mais do que provável que o eleitor terá que concordar com a remuneração direcionada a custear as despesas que forem geradas dessa mesma representação em nome da maioria.

Por outro lado, ao analisar o conteúdo da lei de Responsabilidade Fiscal, não se encontrou nenhuma restrição com as verbas indenizatórias para custear e fornecer subsídios a um parlamentar na atividade que exerce. Desse modo, é impossível alegar inclusão de ilicitude no uso de tais fundos de custeio. Também as verbas indenizatórias não estão relacionadas à atividade de remuneração, sendo, portanto excluída de todo e qualquer vício âmbito fiscal que possa ser gerado em função de contabilizar negativamente o jogo fiscal das despesas públicas.

Foram analisados em período subsequente de 2007 a 2009 as despesas com pessoal do legislativo, em que foram comparadas com as despesas de pessoal de outros poderes, a fim de fazer perceber ao contribuinte que existe uma porcentagem de gastos que o legislativo da União pode gastar, mas ao se comparar com outros Poderes foi verificado que o percentual gasto no legislativo está dentro das normas legais da LRF, logo está indeferida a possibilidade de burlar a Lei de responsabilidade Fiscal.

Algumas dúvidas sempre remanescerão por parte do contribuinte acerca da veracidade dos dados apresentados, pois apesar da democratização promovida pela LRF, ainda o princípio da publicidade que impera na Administração Pública é muito tímido quando colocado em face da exigência do contribuinte em ser informado do que acontece com a gerência do dinheiro público. Com base nisso, é importante sugerir maior transparência possível da prestação de contas por parte dos parlamentares que são responsáveis por gerir o dinheiro público. Também a Lei de responsabilidade Fiscal deve ser mais rígida, ao passo que mais incidente sobre aqueles que tentam maquiagem uma realidade que se diz legal.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano, MEDEIROS, Márcio, FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: 2006.

ANGÉLICO, Fabiano. **Estudo da Transparência Brasil**. Disponível em: www.excelencias.org.br/parlamentos.pdf. Acesso em: 05.11.2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BARBALHO, João. **Constituição Federal brasileira**: comentários por João Barbalho U.C. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação.1992

BRAGA, Mariane de Oliveira. **Controle da Administração Pública: aspectos gerais e relevância**. Revista Jus Vigilantibus, 11 de junho de 2008. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/33966/1>. Acessado em 13/09/2010.

BRASIL. Boletim Estatístico de Pessoal. VI 15, Nº 172, Agosto/ 2010. Disponível em: www.servidor.gov.br. Acessado em 08/10/2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do (1824). Constituição Política do Império Do Brasil. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>..Acesso em: 05/08/2010

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). Brasília, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 05/08/2010. Acesso em: 12/10/2010

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10/10/2010.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 05/12/2010.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10/12/2010.

_____. Constituição (1969). Emenda Constitucional nº 1. Brasília, 2009. Disponível em:

www.planalto.gov.br. Acesso em: 02/10/2010

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2009.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 05/08/2010

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, 2000. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15/11/2010.

_____. Estudo da Transparência. Disponível em: www.excelencias.org.br/parlamentos.pdf. Acesso em: 05.11.2010.

BRASÍLIA. **Despesa com pessoal e lei de responsabilidade fiscal:** uma análise da situação na União, nas Unidades Federadas e nos Municípios. Brasília: UNB, 2006.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da mesa nº 43 de 21/05/2009.** Centro de documentação e informação. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br>. Acessado em 06/10/2010

CARVALHO, Maria Lúcia Caldas. **Treinamento e desenvolvimento (T&D):** uma abordagem dos recursos humanos da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Salvador: FTC, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. **DESPESAS DE PESSOAL DA UNIÃO COM CONGRESSO CAEM despesas de pessoal da União com Congresso caem pelo segundo ano consecutivo. Direito 2.** Disponível em: www.direito2.com.br. Acesso em jul. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 20ª ed. 2ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal.** Brasília: Colegestudos, 2009.

DIAS, Fernando Álvares Correia. Texto para discussão 17 da Consultoria Legislativa do Senado Federal. **O controle institucional das despesas com pessoal.** Brasília: 2009. Disponível em: www.senado.gov.br. Acessado em 10/08/2010.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal nos municípios brasileiros**. Vitória: UFES, 2005.

INNOCENTI, Advogados Associados. **Brecha na lei permite gastos com funcionalismo acima do limite**. Link disponível em: www.innocenti.com.br. Acesso em 20/11/2010.

LIMA, Cristóvão Ferreira de. **A despesa pública: uma revisão conceitual**. Natal: UFRN, 2001. (Monografia de Especialização em Contabilidade Gerencial). Acesso em: 12/11/2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16ª ed. Atual, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MENDES, Marcos José. **Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas**. São Paulo: FAAP, 1999.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **A lei de responsabilidade fiscal e a polêmica das despesas com pessoal**. Brasília: IPEA, 2003.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas**. São Paulo: FAAP, 1999.

OLIVEIRA, Wéder de. **Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal**. in: IX Prêmio Tesouro Nacional: coletânea de monografias. Brasília: ESAF, 2005.

OLIVEIRA, Wéder de. **Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise dos mitos, da força normativa e das evidências de melhorias nas finanças públicas**. Brasília, 2007.

PAIVA, Juliana Aguiar de Carvalho. **RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL: Estudo comparado de procedimentos de análise dos dados**. Biblioteca Digital da Câmara dos deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, 2009. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 2/10/2010.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições

Câmara, 2009.

SANTA HELENA, Eber. **O controle dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional**. Cadernos ASLEGIS, v. 8º, nº 28 (jan/abr de 2006). Brasília, 2006.

SANTA HELENA, Eber. **Uso da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado pelo Poder Legislativo**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008. Estudo Técnico nº 4, abril de 2008.

SÃO PAULO, Folha de. **Escritórios de vereadores em SP viram comitês eleitorais**. Link disponível em: www.deunojournal.org.br. Acesso em 05/10/2010

FEDERAL, Senado. **Centro de estudos da Consultoria do Senado**. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 05/08/2010.

SILVA, Francis Waleska Esteves da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus Princípios Informadores**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2003.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de; MOTTA, **Controle da Administração Pública**.. Curso Prático de Direito Administrativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

_____TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República de 2008**. Brasília, 2008.

VICCARI JÚNIOR, Adauto, et al, CRUZ, Flávio (coordenador). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009.