



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

**Processo nº:** 15.601/15-e

**Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEFAZ/DF

**Assunto:** Acompanhamento de Gestão Fiscal

**Órgão Técnico:** Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG

**Publicação:** Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, inciso VI)

**Ementa:** Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do Distrito Federal relativo ao 1º quadrimestre de 2015. PARECERES CONVERGENTES: expedição de alerta ao Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal; considerar cumpridos os demais limites (endividamento, contratação de operações de crédito e concessão de garantias), atendidas as exigências dos arts. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e determinar a apresentação de esclarecimentos, no tocante ao provimento de cargos no período vedado pelo art. 22, parágrafo único da LRF. VOTO de acordo com os Pareceres.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do Distrito Federal, referente ao 1º quadrimestre de 2015.

2. Referido relatório foi publicado no DODF nº 103, de 29.05.2015 (e-doc 89B3FD73).

3. Nesta oportunidade, examinam-se a conformidade do Relatório com as disposições dos arts. 54 e 55<sup>1</sup> da Lei de Responsabilidade

---

<sup>1</sup> Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo: [...]

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

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

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

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

Art. 55. O relatório conterá:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

Fiscal e o cumprimento do limite de gastos com pessoal por parte desta Corte.

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

4. O Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – NAGF, por meio da Informação nº 23/2015 – NAGF (e-doc C0226481), analisa a matéria nos seguintes termos:

*“Tratam os autos da análise do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do DF relativo ao 1º quadrimestre de 2015 com vistas a verificar se os critérios adotados na sua elaboração encontram-se em conformidade com as disposições da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em especial os arts. 54 e 55, bem assim com as decisões desta Corte e demais normas pertinentes ao tema. Os demonstrativos do RGF publicado constam do e-DOC 89B3FD73-e, juntado aos autos.*

*2. A presente instrução é complementar às verificações registradas no Roteiro de Acompanhamento e Análise juntado aos presentes autos (e-DOC C56061B4-e).*

#### **I – PUBLICAÇÃO DO RGF**

*3. O RGF do Poder Executivo distrital relativo ao 1º quadrimestre de 2015 foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF de 29.05.15 (e-DOC 89B3FD73-e), portanto, dentro do prazo definido no § 2º do art. 55 da LRF<sup>2</sup>. Dessa forma, tornou-se possível o acesso ao público dentro do trintídio legal, configurando a transparência e o controle almejados pela Lei.*

#### **II – DESPESAS COM PESSOAL**

##### **II.1 – DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL**

*4. A tabela seguinte traz as informações apuradas por este NAGF, com base nos dados disponíveis no Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – Siggo e na publicação em*

---

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

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

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

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

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

<sup>2</sup> LRF art. 55: “[...] §2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

exame.

R\$ 1.00

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO PODER EXECUTIVO DO DISTRITO FEDERAL DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL - 1º QUADRIMESTRE/2015			
ESPECIFICAÇÃO	DESPESAS EXECUTADAS (maio de 2014 a abril de 2015)		
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	TOTAL
<b>(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL</b>	<b>21.919.367.807,05</b>	<b>9.259.939,90</b>	<b>21.928.627.746,95</b>
Pessoal Ativo	9.229.598.204,66	5.693.490,58	9.235.291.695,24
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.617.791.259,57	2.807.489,34	1.620.598.748,91
Inativo	1.137.425.019,07	2.393.137,99	1.139.818.157,06
Pensionista	480.366.240,50	414.351,35	480.780.591,85
Outras Despesas de Pessoal - Contratos de Terceirização (art. 18, §1º da LRF)	11.209.506,82	606.064,48	11.815.571,30
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	11.043.080.884,67	-	11.043.080.884,67
Contratações por Tempo Determinado	-	-	-
Contratações Temporárias de Excepcional Interesse Público	-	-	-
Jetons	6.203.568,39	136.709,55	6.340.277,94
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros de Pessoa Física	11.484.382,94	16.185,95	11.500.568,89
<b>(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, §1º da LRF)</b>	<b>13.210.698.692,08</b>	<b>1.786.282,12</b>	<b>13.212.484.974,20</b>
Indenizações de PDV	31.245.987,92	-	31.245.987,92
Indenizações Por Exoneração e Demissão	4.263.767,94	-	4.263.767,94
Indenizações e Restituições Pessoais	54.180.860,41	1.020.711,46	55.201.571,87
Abono de Permanência	22.368.581,76	100,98	22.368.682,74
Abono Pecuniário Férias	11.731.752,89	-	11.731.752,89
Licença Prêmio em Pecúnia	115.832.028,61	107.299,62	115.939.328,23
Despesas de Exercícios Anteriores	54.336.815,53	162.577,05	54.499.392,58
Sentenças Judiciais	307.667.585,96	81.241,66	307.748.827,62
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	11.043.080.884,67	-	11.043.080.884,67
Inativos e Pensionistas do Executivo custeados com Recursos Vinculados (x + y) *	1.381.729.465,80	-	1.381.729.465,80
(x) Inativos e Pension. do Exec. custeados com Recursos Vinculados-Fontes X06, X54, X55, X66 e X67	1.222.239.003,02	-	1.222.239.003,02
(y) Inativos e Pension. do Exec. custeados com Recursos Vinculados-Fontes 233 e 433	159.490.462,78	-	159.490.462,78
Pensionistas custeados com recursos não vinculados (Decisão TCDF nº 1.905/2013) **	184.260.960,59	414.351,35	184.675.311,94
<b>I - DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (A - B)</b>	<b>8.708.669.114,97</b>	<b>7.473.657,78</b>	<b>8.716.142.772,75</b>
<b>II - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>			<b>18.155.900.421,97</b>
<i>Percentual da Despesa com Pessoal para Fins de Apuração do Limite (I/II)</i>			<b>48,01</b>
<b>LIMITE LEGAL (art. 20, II, c - LRF)</b>			<b>49,00</b>
<b>LIMITE DE ALERTA - 90% (art. 59, § 1º, II - LRF)</b>			<b>44,10</b>
<b>LIMITE PRUDENCIAL - 95% (art. 22, parágrafo único - LRF)</b>			<b>46,55</b>

Fontes: Siggo, Siafi e RGF publicado.

\* Inclui despesas com inativos e pensionistas do Poder Legislativo do Distrito Federal, executadas no âmbito do Iprev/DF.

\*\* Pensionistas excluídos em conformidade com a Decisão TCDF nº 1.905/13.

Nota: O valor dos Restos a Pagar não Processados constitui o total inscrito no encerramento do exercício de 2014, sem considerar possíveis cancelamentos realizados em 2015.

5. O valor da Despesa Bruta com Pessoal levantado junto ao Siggo divergiu daquele publicado no RGF, ficando R\$ 17,8 milhões abaixo. Essa diferença corresponde à soma dos valores relativos a “jetons” e “obrigações patronais de autônomos”, que vêm sendo registrados de forma segregada. Conforme orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – MDF/STN, 6ª edição, tais despesas devem integrar a despesa bruta com pessoal, que envolvem todas aquelas realizadas a título de remuneração de membros de órgãos de deliberação coletiva (conselho consultivo, conselho de administração, conselho fiscal ou



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

outros órgãos colegiados)<sup>3</sup>. Vale lembrar que, em Decisão recente<sup>4</sup>, o Tribunal determinou à jurisdicionada que esta passe a registrar tais valores como despesa bruta com pessoal; logo, dispensa-se proposições nesse sentido.

6. A Despesa Líquida com Pessoal – DLP do período analisado atingiu o patamar de R\$ 8,7 bilhões, o qual representa 48,01% da Receita Corrente Líquida – RCL do Distrito Federal. Observa-se que houve **extrapolação do limite prudencial** preconizado pelo art. 22, parágrafo único, da Lei Fiscal; conquanto, a despesa registrada é inferior ao limite legal máximo permitido (49,0% da RCL).

## **II.2 – CUMPRIMENTO DO ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF**

7. Tendo em vista o alcance do limite prudencial, cabe a esta egrégia Corte, com espeque no art. 59, § 1º, inciso II da LRF, alertar o Poder Executivo pela ultrapassagem de 95% do limite legal máximo, bem como alertar quanto às vedações contidas no parágrafo único do art. 22 da Lei, in verbis:

### **Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):**

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

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

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

*II - criação de cargo, emprego ou função;*

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

*IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de*

<sup>3</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição (MDF/STN, 6ª edição), pp. 509/511. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/362426/MDF\\_6\\_edicao.pdf/b87b0a79-70df-44bf-932b-fb7554637131](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/362426/MDF_6_edicao.pdf/b87b0a79-70df-44bf-932b-fb7554637131)>. Acesso em: 03 jul. 2015.

<sup>4</sup> Decisão TCDF nº 2739/15: “[...] IV – determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que, seguindo orientação constante no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, passe a incluir na Despesa Bruta de pessoal nos Demonstrativos das Despesas de Pessoal dos Relatórios de Gestão Fiscal, os valores relativos a “jetons” e “obrigações patronais de autônomos”; [...]”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*peçoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;*

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

8. *Acerca da abrangência das vedações, foram encaminhadas duas consultas por parte da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, respondidas no âmbito dos Processos nº 3147/15 e nº 3910/15.*

9. *Conforme registrado no Processo nº 2450/15, quando da análise do RGF do Poder Executivo distrital relativo ao 3º quadrimestre de 2014, constatou-se extrapolação do correspondente limite máximo de gasto no âmbito desse Poder, tendo atingido 49,12% da RCL, frente aos 49% estabelecido na LRF. Nesse sentido, o percentual excedente (0,12% da RCL) deveria ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos, um terço no primeiro, com fulcro no art. 23 da Lei de Gestão Fiscal. Tal excedente foi integralmente eliminado no quadrimestre em análise, como pode-se perceber do demonstrativo ilustrado no item II.1.*

10. *Não é demais salutar que, no âmbito daqueles autos, o Tribunal já havia deliberado pela emissão de alerta<sup>5</sup>. Mesmo que a situação envolva a ultrapassagem do limite máximo – isto é, superado o limite total, aplicam-se as restrições do art. 22, parágrafo único da Lei, já que a extrapolação do limite máximo pressupõe a do limite prudencial. Então, passa-se a analisar se o Poder Executivo distrital cumpriu com o ditame legal.*

11. *Em relação aos incisos I e III, diante dos levantamentos realizados junto às publicações do DODF referentes ao 1º quadrimestre de 2015, não se verificou edição de lei que concedesse vantagem, aumento, reajuste, adequação de remuneração ou de carreiras. No entanto, durante o exercício de 2013, o Poder Executivo distrital contribuiu para a aprovação de uma série de leis com o fito de reajustar a remuneração dos servidores públicos, cuja concessão se deu de forma parcelada e acabaram por gerar efeitos financeiros no 1º quadrimestre de 2015. A tabela a seguir evidencia carreiras que foram beneficiadas e as respectivas leis.*

---

<sup>5</sup> Conf. Decisão TCDF nº 494/15 (e-DOC 8ECF2E71-e).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

CONCESSÃO DE VANTAGEM, AUMENTO, REAJUSTE OU ADEQUAÇÃO EM CARREIRAS DO GDF (efeitos financeiros no 1º quadrimestre de 2015)		
CARREIRA	LEI	EFEITOS A PARTIR DE
Assistência Judiciária	5.173/2013	01.01.15
Auditoria Tributária	5.217/2013	01.01.15
Bombeiro Militar do DF	12.804/2013	01.03.15
Defensor Público do DF	5.173/2013	01.01.15
Delegado de Polícia	12.804/2013	01.03.15
Magistério Público	5.105/2013 e 5.250/2013*	01.03.15 e 01.09.15
Polícia Militar do DF	12.804/2013	01.03.15
Policial Civil	12.804/2013	01.03.15
Procurador do DF	5.173/2013	01.01.15

Fonte: DODF e Portal da Transparência do DF.

\* Garante aos aposentados da carreira o mesmo índice de reajuste da Lei 5.105/2013.

12. Pelos dados apresentados, indaga-se se os referidos reajustes estariam em conformidade aos ditames do art. 22, parágrafo único, inciso I da LRF, tendo em conta a exceção “determinação legal” constante desse dispositivo.

13. A ilustre professora e administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>6</sup> traz os seguintes comentários acerca do tema:

*“A primeira vedação é determinada com uma redação que dá margem a dúvida. Proíbe o inciso I a “concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição.”*

*Apesar da péssima redação, tem-se a impressão de que são quatro as exceções à proibição:*

*a) o benefício resulta de sentença judicial: nesse caso, a solução não poderia ser outra, sob pena de ofensa à coisa julgada, incidindo na hipótese de intervenção prevista nos arts. 34, VI, e 35, IV, da Constituição;*

*b) ou resulta de determinação legal: a exceção exige esforço de interpretação, tendo em vista que todas as vantagens pecuniárias do servidor público resultam de lei, conforme os arts. 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição; deve-se entender que, mesmo que seja por lei, **não podem ser concedidas novas vantagens**, aumento, reajuste ou adequação a qualquer título; no entanto, determinadas vantagens pecuniárias previstas em lei, como adicionais por tempo de serviço, sexta parte, salário-família, adicional de férias, adicional noturno e outras previstas na Constituição ou na legislação estatutária e celetista, não podem deixar de ser outorgadas aos servidores que preencherem os*

<sup>6</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 207/208.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*respectivos requisitos, porque resultam de determinação legal; por outras palavras, **o dispositivo veda a concessão de novas vantagens, mas não impede o pagamento daquelas já asseguradas em lei [...]***. (grifo nosso)

14. Já Vanice Regina Lírio do Valle<sup>7</sup> deixa assente o seguinte:

*“[...] Segunda exceção trazida à luz pela norma é o cumprimento de determinação legal. Com efeito, é importante perceber que a situação de que se cogita é o limite prudencial – uma espécie de sub-limite destinado justamente à adoção de providências de cautela. **Assim, não vejo como se pudesse entender tivesse a ultrapassagem desse limite de 95% (noventa e cinco por cento) o condão de autorizar o descumprimento de lei local.** O que caberá, nessas hipóteses, é a aplicação da lei, sendo certo todavia que o administrador público já se encontra suficiente alertado para o fato de que a falta de providências relacionadas ao tema – inclusive, eventualmente, a proposta de revogação da lei que retroalimenta o aumento de despesa de pessoal – poderá gerar em futuro, possivelmente, à essa altura próximo, sanções com foco na figura do próprio administrador e com foco na instituição.*

*[...]”.* (grifo nosso)

15. *Infere-se das lições acima que a ultrapassagem do limite prudencial – igualmente aplicável às situações de superação do limite máximo, frise-se – não impede o pagamento daquelas vantagens já asseguradas em lei, sendo que os limites estabelecidos pela LRF não justificam o descumprimento de direitos subjetivos de servidores públicos. Com efeito, o que estaria proibida é a criação de **novas** vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração durante o primeiro quadrimestre de 2015 (em virtude da ultrapassagem do limite prudencial no RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2014, conforme apurado nos autos do Processo 2450/15).*

16. *Em outras palavras, entende-se que não é o caso dos reajustes salariais parcelados no exercício de 2013, tratando-se de legítimo direito assegurado por lei que, por sua vez, devem ser incluídos no conceito de “determinação legal”, para fins da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF. Não se trata de uma “nova vantagem”, ou “novo reajuste”, afinal, as leis foram editadas em um momento anterior à extrapolação do limite máximo.*

17. *Corroboram esse entendimento os seguintes julgados, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:*

<sup>7</sup> CORREIA, Arícia F.; FLAMMARION, Eliana P.; VALLE, Vanice R.L. **Despesa de pessoal: a chave da gestão fiscal responsável (teoria e prática)**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 241.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

**AgRg no RE nº 628.248/RN, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques:**

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OS LIMITES PREVISTOS NA LRF NÃO SÃO APTOS PARA JUSTIFICAR O DESCUMPRIMENTO DOS DIREITOS SUBJETIVOS DOS SERVIDORES. DECISÃO MONOCRÁTICA FUNDAMENTADA EM SÚMULA E JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Consagrou-se, neste Superior Tribunal, o entendimento de **que os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - mormente os relacionados às despesas com pessoal de ente público não são aptos justificar o descumprimento dos direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei** (cf. art. 22, parágrafo único, da LC nº 101/2000). A respeito: AgRg no AgRg no AREsp 86.640/PI, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 09/03/2012; AgRg no RMS 30.359/RO, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, DJe 11/10/2012).

2. A decisão monocrática ora agravada baseou-se em súmula e jurisprudência do STJ, razão pela qual não merece reforma.

3. Agravo regimental não provido.

**RMS 20.915/MA, Rel. Ministra Laurita Vaz:**

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROFESSORES ESTADUAIS. CORREÇÃO SALARIAL CONCEDIDA POR MEIO DA LEI ESTADUAL N.º 7.885/2003, A SER IMPLEMENTADA PARCELADAMENTE. REVOGAÇÃO PELA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 01/2004. DIREITO ADQUIRIDO À IMPLEMENTAÇÃO INTEGRAL DO REAJUSTE. OFENSA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NÃO-OCORRÊNCIA.

1. A teor do entendimento consolidado na Suprema Corte, o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo-lhe assegurada, apenas, pelo ordenamento constitucional pátrio, a irredutibilidade de vencimentos. Nessa esteira, não há impedimento que a Administração promova alterações na composição dos seus vencimentos, retirando vantagens, gratificações e reajustes ou, ainda, modificando a forma de cálculo de parcela da remuneração, desde que não acarrete decurso remuneratório. Precedentes.

2. Na hipótese, a Lei Estadual n.º 7.885, de 29 de maio de 2003, fixou, em seu art. 3.º, a tabela de vencimentos para o





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*Grupo Ocupacional Magistério de 1.º e 2.º Graus, concedendo reajuste aos respectivos servidores, a ser implementado parceladamente, a partir de junho de 2003 até dezembro de 2004.*

3. Assim, na data de publicação da aludida lei, o reajuste passou a integrar o patrimônio jurídico dos professores, razão pela qual não poderia a Administração tê-lo revogado, por meio da Medida Provisória n.º 01/2004, em desrespeito aos princípios do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.

**4. A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Lei Complementar n.º 101/2000, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal de 1988, ao fixar os limites de despesas com pessoal dos entes públicos, não pode servir de fundamento para elidir o direito dos servidores públicos. Precedentes.**

5. Ordem concedida, para que seja assegurado aos servidores públicos integrantes do Grupo Ocupacional Magistério de 1.º e 2.º Graus do Estado do Maranhão o direito à implementação integral do reajuste concedido pela Lei n.º 7.885/2003, deduzindo-se as parcelas já adimplidas.

**RE nº 1443048/RN, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Excertos da Decisão Monocrática:**

“[...]”

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. NÃO IMPLANTAÇÃO, PELAS AUTORIDADES COATORAS, DO AUMENTO DETERMINADO PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 432/2010, NOS VENCIMENTOS DAS IMPETRANTES. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ATINGIMENTO DO LIMITE PRUDENCIAL PREVISTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INADMISSIBILIDADE. IMPLANTAÇÃO IMEDIATA DO REAJUSTE EM CONTRACHEQUE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STF, STJ E DESTA CORTE DE JUSTIÇA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA.

[...]

*A implantação dos padrões remuneratórios previstos na Lei Complementar Estadual nº 432/2010 não pode ser negada sob o argumento de que o aumento na folha de pagamento dos servidores afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), no tocante ao limite de despesa pública com pessoal, ante a ausência de dotação orçamentária, nos moldes do art. 169, 1 e II, da Constituição. Isto porque, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, a concessão de qualquer*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*vantagem ou aumento remuneratório (a exemplo do que se operou, na espécie, por meio da LCE nº 432/2010) pressupõe o prévio planejamento do impacto orçamentário que lhe corresponde (inciso 1).*

[...]

*Sendo assim, as Postulantes possuem direito subjetivo à implantação do aumento em seus vencimentos/proventos, conferido por meio da LCE nº 432/2010. Entendimento contrário implica ofensa ao princípio da legalidade estrita, pois submete a execução da lei à discricionariedade do gestor público, não se podendo invocar o limite de despesa de pessoal do Estado, previsto no art. 169 da Carta da República, para impedir a observância do que fora estatuído em norma legal vigente, válida e eficaz, procurando-se, com isso, coartar o direito do servidor.*

*Esse, aliás, é o entendimento sufragado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a elevação das despesas de pessoal acima do limite previsto no art. 169 da Constituição não elide direitos subjetivos do servidor.*

[...]

*Nesse contexto, observa-se que tocante à alegada ofensa aos dispositivos da LRF, o julgado estadual não destoia da jurisprudência deste Superior Tribunal, firme no sentido de que os **limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei.***

[...]

*Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso especial para determinar que o reajuste assegurado aos impetrantes somente seja implementado após o trânsito em julgado do acórdão recorrido.*

*Publique-se.*

*Brasília, 11 de maio de 2015.*

*MINISTRO SÉRGIO KUKINA – Relator (grifo nosso)*

*18. Quanto aos incisos II e IV, devem ser ressaltados os termos da Decisão TCDF nº 1.111/15<sup>8</sup>, a qual autorizou, além de*

<sup>8</sup> **Decisão TCDF nº 1111/15** (e-DOC: D31B6FFA): “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – no mérito, responder à consulente que, nas situações de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal definido no parágrafo único do art. 22 da LC nº 101/00 (LRF), ou



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*reestruturações de carreiras, também o provimento de cargos, desde que não resultem aumento da despesa com pessoal. Seguindo adiante, faz-se mister verificar, então, a existência de atos que possam ter resultado aumento da despesa de pessoal no âmbito do Poder Executivo.*

*19. Em análise inicial junto ao DODF, reparou-se a ocorrência de nomeações durante o período em exame, cujo limite prudencial já se encontrava sobrepujado, possivelmente em despropósito aos ditames legais e ao alerta deste Tribunal<sup>9</sup>. A tabela a seguir elucida, a título exemplificativo, a natureza de alguns dos cargos públicos providos e os respectivos órgãos.*

PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO (art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF)			
ÓRGÃO	NATUREZA DO CARGO	QUANTITATIVO	PUBLICAÇÃO NO DODF
Agência de Fiscalização do Distrito Federal	Cargo de Natureza Especial	2	05.02.15, Seção 2; 11.02.15, Seção 2
Administração Regional do Jardim Botânico do DF	Cargo de Natureza Especial	13	11.02.15, Seção 2
Sec. de Estado de Gestão Adm. e Desburocratização do DF	Cargo de Natureza Especial/Efetivo	3	16.04.15, Seção 2; 28.04.15, Seção 2
Fundação Jardim Zoológico de Brasília	Cargo de Natureza Especial	1	15.04.15, Seção 2
Departamento de Trânsito - DETRAN-DF	Cargo Efetivo	1	28.04.15, Seção 2

Fonte: DODF.

*20. De se anotar que não foi dada atenção, nesta oportunidade, a possíveis ocorrências de nomeações nas áreas de segurança, saúde e educação, posto que contam com tratamento diferenciado dado pela norma em evidência. Importante destacar, ainda, que o levantamento supra detém caráter preliminar, ou seja, os dados disponíveis não permitem perquisição exaustiva.*

da ultrapassagem do limite máximo (art. 20 da LRF), devem ser aplicadas todas as restrições insculpidas nos incisos I, II, III, IV e V do referido parágrafo único, a saber: 1) somente pode ser praticado ato de que resulte aumento de despesa de pessoal quando derivado de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, além do decorrente do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal; 2) somente pode ser implementada reestruturação quando não implicar aumento da despesa de pessoal, podendo, contudo, ocorrer o provimento de cargos *lato sensu* desde que: a) sejam estratégicos e indispensáveis ao atendimento das políticas e ações públicas necessárias ao bem-estar da sociedade, não produzindo aumento de despesa no âmbito do Poder Executivo; b) haja prévia e circunstanciada autorização da autoridade nomeante (por exemplo, Governador), com o detalhamento fundamentado dos requisitos estabelecidos na alínea anterior; 3) fica vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvados o contido na Decisão-TCDF nº 534/15, concernente às áreas de segurança, saúde e educação, e as exceções apontadas no item anterior; 4) somente pode haver contratação de hora extra nas situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além da hipótese contida no inciso III do art. 67 da Lei Orgânica do Distrito Federal; 5) em atenção ao disposto no art. 44 da LC distrital nº 840/11, nessa parte regulamentada pelo Decreto nº 33.551/12, podem ser realizados pagamentos ao substituto de ocupante de cargo ou função de direção ou chefia que tenha sido designado enquanto não configurada a vacância do cargo ou função correspondente, conforme exceções previstas no inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF; 6) tendo em conta que as despesas realizadas a título de remuneração de membros de órgãos de deliberação coletiva (conselho consultivo, conselho de administração, conselho fiscal ou outros colegiados) devem integrar os valores da despesa líquida de pessoal considerada para fins de apuração do limite legal de gasto, a indicação ou nomeação de membros desses órgãos colegiados integrantes da Administração do Distrito Federal, exceto no caso das estatais não dependentes, deve se submeter às vedações expressas no parágrafo único do art. 22 da LRF; III – esclarecer, ainda, a consulente de que a observância do art. 22, parágrafo único, da LRF será objeto de aferição por parte desta Corte no exame de processos relativos às contas de governo e ao acompanhamento da gestão fiscal; [...]"

<sup>9</sup> Ver nota 4.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*21. De toda maneira, há que se levar em consideração as hipóteses em que podem ser realizadas reestruturações, nomeações e/ou contratações de pessoal em situação de extrapolação do limite prudencial ou máximo. Por se tratar de regulamentação nova, ainda não foram criados mecanismos para facilitar a rotina de aferição do cumprimento de seus termos, o que se está intentando por meio do Processo nº 16527/15, também tratando de consulta pertinente à matéria, ainda sem decisão de mérito.*

*22. Destarte, a partir do rol exemplificativo apresentado na tabela, afigura-se pertinente solicitar da Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização do DF – Segad esclarecimentos quanto às medidas de controle adotadas em relação às reestruturações (incluindo a criação de cargo, emprego ou função) e às nomeações e/ou contratações de pessoal ocorridas após a publicação do RGF do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre de 2014 (30.01.2015) até a presente data, tendo em vista a possibilidade de ter havido descumprimento do art. 22, parágrafo único, da LRF, com a regulamentação dada por esta Corte nas Decisões nº 534/15 e 1.111/15.*

### **III – ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

*23. O endividamento público distrital relativo ao 1º quadrimestre de 2015 está retratado nas tabelas a seguir, que evidenciam o comportamento da Dívida Consolidada Líquida e das operações de crédito, frente aos limites legais estabelecidos.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DO DF - ATÉ ABRIL DE 2015		
ESPECIFICAÇÃO	VALORES	
	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	ATÉ O 1º QUADRIMESTRE/2015
<b>I - DÍVIDA CONSOLIDADA - DC</b>	<b>5.075.662.907</b>	<b>5.429.242.198</b>
Mobiliária	-	-
Contratual	3.375.878.064	3.729.457.354
Interna	2.752.634.309	3.026.517.309
Créditos a receber FCVS/CEF	(112.935.793)	(117.134.371)
Externa	736.179.547	820.074.416
<b>Precatórios posteriores a 05-05-2000 (inclusive)*</b>	<b>1.699.784.844</b>	<b>1.699.784.844</b>
Outras Dívidas	-	-
<b>II - DEDUÇÕES</b>	<b>1.456.738.870</b>	<b>2.357.106.271</b>
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.028.601.692	1.824.944.925
Demais Haveres Financeiros	537.223.080	578.132.046
Restos a Pagar Processados (saldo a pagar)	(109.085.902)	(45.970.701)
<b>III - DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (I-II)</b>	<b>3.618.924.037</b>	<b>3.072.135.927</b>
<b>IV - DISPÊNDIOS COM AMORTIZAÇÃO, JUROS E ENC. DA DÍVIDA</b>	<b>370.597.843</b>	<b>145.487.295</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO DISTRITO FEDERAL - RCL</b>	<b>17.504.269.624</b>	<b>18.155.900.422</b>
<b>% DA RELAÇÃO DC/RCL = (I / RCL)</b>	<b>29,00%</b>	<b>29,90%</b>
<b>% DA RELAÇÃO DCL/RCL = (III / RCL)</b>	<b>20,67%</b>	<b>16,92%</b>
<b>LIMITE DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL</b>	<b>200,00%</b>	<b>200,00%</b>
<b>% DESP, COM AMORTIZAÇÃO, JUROS E ENCARGOS (IV/RCL)</b>	<b>2,12%</b>	<b>0,80%</b>
<b>LIMITE DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL</b>	<b>11,50%</b>	<b>11,50%</b>
<b>IV - VALORES NÃO INTEGRANTES DA DÍVIDA CONSOLIDADA</b>		
Precatórios anteriores a 05-05-2000 (edição da LRF)*	2.312.408.957,54	2.312.408.957,54
<b>DETALHAMENTO DA DÍVIDA CONTRATUAL</b>		
<b>DÍVIDA CONTRATUAL</b>	<b>3.375.878.064</b>	<b>3.729.457.354</b>
DÍVIDA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA - PPP	-	-
PARCELAMENTO DE DÍVIDAS	47.299.965	43.524.995
De Tributos	-	-
De Contribuições Sociais	47.299.965	43.524.995
Previdenciárias	47.299.965	43.524.995
Demais Contribuições Sociais	-	-
Do FGTS	-	-
DÍVIDA COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	3.328.578.098	3.685.932.360
Interna	2.592.398.551	2.865.857.943
Externa	736.179.547	820.074.416
DEMAIS DÍVIDAS CONTRATUAIS	-	-
<b>OUTROS VALORES NÃO INTEGRANTES DA DC</b>		
Precatórios anteriores a 05/05/2000*	2.312.408.958	2.312.408.958

Fontes: Siggo, Siafi e publicação do RGF.

\* Valores inconsistentes (Processo nº 8618/09). Os dados dos Precatórios foram extraídos do Sistema de Representação e Consulta Jurídica em 15/03/12 (conforme Nota de Rodapé constante do RGF publicado).

24, A Dívida Consolidada Líquida apresentou redução de R\$ 546,8 milhões em relação ao quadrimestre anterior, justificado pelo aumento de haveres financeiros e pela redução do saldo a pagar relativo a restos a pagar processados. Contudo, de se enfatizar que houve crescimento de R\$ 353,6 milhões da Dívida Consolidada Bruta, pela ascensão da dívida contratual interna e externa.

25. Resta evidente que os montantes da Dívida Consolidada



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*Líquida e das despesas com amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada enquadraram-se dentro dos limites impostos pelas Resoluções do Senado Federal nº 40/01 e nº 43/01. A Dívida Consolidada Bruta e Líquida atingiram, respectivamente, 29,9% e 16,9% da RCL, bem abaixo do limite estabelecido de duas vezes a RCL (200%); já os encargos financeiros alcançaram 0,8% da RCL, inferior ao teto estabelecido de 11,50%.*

*26. Conforme já apontado em análises anteriores, os valores da dívida de precatórios judiciais continuam apresentando inconsistências. O assunto é objeto dos Processos nº 8618/09, que cuida do registro contábil de precatórios, e nº 11470/13, que trata da regularidade e da efetividade da gestão de precatórios e requisições judiciais de pequeno valor no âmbito do Distrito Federal. Apesar disso, o fato não é suficiente para afetar o cumprimento dos limites legais fixados para a dívida consolidada.*

*27. No tocante às operações de crédito, os limites também têm sido observados, segundo indicado na tabela adiante. Destaca-se que não houve realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.*

R\$1,00

DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO DF - 1º QUADRIMESTRE DE 2015		
ESPECIFICAÇÃO	VALORES	
	No 1º Quadrimestre	Até o 1º Quadrimestre
I - Operações de Crédito Sujeitas a Limite	310.165.126	310.165.126
Mobiliária	-	-
Contratual	310.165.126	310.165.126
Interna	299.910.726	299.910.726
Externa	10.254.400	10.254.400
Por Antecipação de Receita Orçamentária - ARO	-	-
II - Operações de Crédito não Sujeitas a Limite	-	-
III - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO DISTRITO FEDERAL - RCL	18.155.900.422	
% DAS OC SOBRE A RCL (VIII)	1,71%	1,71%
% DAS ARO SOBRE A RCL	-	-
LIMITE DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL P/ OPER. DE CRÉDITO	16,00%	16,00%
LIMITE DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL P/ ARO	7,00%	7,00%

Fontes: Siggo, Siafi e RGF publicado.

*28. Em relação à concessão de garantias, o saldo apurado até o 1º quadrimestre é de R\$ 180,5 milhões, no qual constatou-se redução de R\$ 4,8 milhões até o final do período em exame. A tabela a seguir ilustra o demonstrativo em questão.*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

R\$1,00

DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES DO DF- 1º QUADRIMESTRE DE 2015		
GARANTIAS CONCEDIDAS	SALDO	
	Até o 3º Quadrimestre de 2014	Até o 1º Quadrimestre de 2015
<b>I - Externas</b>	-	-
Aval ou fiança em operações de crédito	-	-
Outras garantias nos termos da LRF	-	-
<b>II - Internas</b>	185.380.730	180.544.484
Aval ou fiança em operações de crédito	185.380.730	180.544.484
Outras garantias nos termos da LRF	-	-
<b>III - TOTAL DE GARANTIAS CONCEDIDAS (I + II)</b>	185.380.730	180.544.484
<b>IV - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL</b>	17.504.269.624	18.155.900.422
<b>% DAS GARANTIAS SOBRE A RCL (III/IV)</b>	1,06%	0,99%
<b>LIMITE DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL P/ GARANTIAS</b>	22,00%	22,00%
CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS	SALDO	
	Até o 3º Quadrimestre de 2014	Até o 1º Quadrimestre de 2015
<b>V - Externas</b>	-	-
Aval ou fiança em operações de crédito	-	-
Outras garantias nos termos da LRF	-	-
<b>VI - Internas</b>	-	-
Aval ou fiança em operações de crédito	-	-
Outras garantias nos termos da LRF	-	-
<b>VII - TOTAL DE CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS (V + VI)</b>	-	-

Fontes: Siggo, Siafi e RGF publicado.

29. O montante de garantias concedidas atingiu 0,99% da RCL, portanto, abaixo do limite de 22% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01.

30. Ressalta-se que não foi indicado corretamente, no quadro de contragarantias recebidas, os períodos a que se refere (3º quadrimestre de 2014 e 1º quadrimestre de 2015). Na ocasião, os períodos publicados no quadro em análise fazem alusão ao 3º quadrimestre de 2013 e ao 1º quadrimestre de 2014, sem nenhum valor registrado. Levantamentos junto ao Siggo indicaram que, de fato, não houve contragarantias recebidas até o final do período analisado, consoante a tabela acima. Sendo assim, por configurar mero erro formal quando da divulgação do demonstrativo, convém não propor medidas quanto a este aspecto.

#### IV – CONCLUSÕES

31. A publicação do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo do DF, relativo ao 1º quadrimestre de 2015, ocorreu tempestivamente e encontra-se em conformidade com as exigências contidas na LRF, notadamente, nos arts. 54 e 55.

32. No tocante às despesas com pessoal, constatou-se que os valores relativos a “jetons” e “obrigações patronais de autônomos” foram divulgados separadamente da despesa bruta. O Tribunal, por



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*meio da Decisão TCDF nº 2739/15, determinou recentemente à jurisdição que esta passe a registrar tais valores como despesa bruta com pessoal; portanto, julga-se conveniente não propor novas medidas.*

*33. Em relação ao cumprimento dos limites impostos pela Lei Fiscal, a publicação trouxe o valor correspondente a 48,01% da Receita Corrente Líquida, indicando cumprimento do limite legal, fixado em 49% da RCL; porém, apresentou-se acima do limite prudencial de 46,55%, o que enseja alerta deste Tribunal ao titular do Poder Executivo, no qual inclui todas as restrições insculpidas no art. 22, parágrafo único, da LRF.*

*34. Não obstante, verificou-se nessa oportunidade se o Poder Executivo distrital cumpriu com a Decisão TCDF nº 494/15, em alusão às vedações acima mencionadas, objeto do alerta veiculado nessa Decisão. Pesquisas realizadas junto ao DODF indicaram que não ocorreu, durante o 1º quadrimestre de 2015, edição de lei que concedesse vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração. Por outro lado, consoante fundamentos expostos nesta instrução, a extrapolação do limite de gasto com pessoal não serviria para impedir os efeitos financeiros decorrentes de leis editadas em período anterior, como o são aquelas promulgadas em 2013.*

*35. Ainda sobre o assunto, confirmou-se, em análise preliminar, a ocorrência de nomeações durante o período em exame, que poderiam estar em desacordo ao que prescreve o parágrafo único do art. 22 da LRF, com a regulamentação trazida pelas Decisões nº 534/15 e 1.111/15, sendo pertinente solicitar esclarecimentos a respeito por parte da Segad/DF.*

*36. Finalmente, os limites de endividamento público, contratação de operações de crédito e concessão de garantias restaram cumpridos, mas ressalva-se as inconsistências no saldo da dívida de precatórios judiciais, objeto de acompanhamento nos autos dos Processos nº 8618/09 e nº 11470/13.”*

5. Concluindo, a Instrução propõe ao Tribunal que:

*“I. tome conhecimento:*

*a) do Roteiro de Acompanhamento e Análise do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do Distrito Federal relativo ao 1º quadrimestre de 2015 (e-DOC C56061B4-e);*

*b) da presente Informação;*

*II. com fulcro no inciso II do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em face de o Poder Executivo ter extrapolado o percentual de 95% do limite*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

*máximo de gasto com pessoal no 1º quadrimestre de 2015, alerte o Senhor Governador do Distrito Federal e também as Secretarias de Gestão Administrativa e Desburocratização, de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para as vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Fiscal, com a interpretação dada pelas Decisões-TCDF nºs 534/15 e 1.111/15, a saber:*

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

*b) criação de cargo, emprego ou função;*

*c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

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

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

*III. ressalvados os apontamentos registrados nesta instrução, considere cumpridos, em relação ao 1º quadrimestre de 2015, os limites de gastos com pessoal, endividamento, contratação de operações de crédito e concessão de garantias, bem como atendidas as exigências constantes dos arts. 54 e 55 da LRF, quanto à publicação do presente Relatório de Gestão Fiscal;*

*IV. tendo em conta a ocorrência de provimento de cargos no período vedado pelo art. 22, parágrafo único, da LC nº 101/00 (LRF), determine à Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização do Distrito Federal - Segad que, no prazo de 30 (trinta) dias, esclareça sobre as medidas de controle adotadas para dar cumprimento à referida norma, justificando as reestruturações (incluindo a criação de cargo, emprego ou função), nomeações e/ou contratações havidas após a publicação do RGF do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre de 2014 (30.01.2015) até a presente data, tendo em consideração o teor das Decisões nº 534/15 e 1.111/15;*

*V. autorize o retorno dos autos a esta Secretaria de Controle Externo, para as providências pertinentes.”*

6. Encaminhados os autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG, esta, por meio do Despacho da Secretaria nº 61/15



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

(e-doc 73B54309), referendou a análise supracitada.

**MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

7. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 728/15, da lavra da Procuradora MÁRCIAS FARIAS (e-doc 28480CDF), aquiesce às sugestões da Unidade Instrutiva.

É o Relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

### VOTO

8. Cuidam os autos de análise do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do Distrito Federal, referente ao 1º quadrimestre de 2015, publicado no DODF de 29.5.2015 (e-doc 89B3FD73).

9. Nesta oportunidade, examina-se a conformidade do relatório com disposições dos arts. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a observância do limite de gastos com pessoal por parte desta Corte.

10. O Corpo Técnico, com a aquiescência do douto **Parquet**, destaca que, em relação ao cumprimento dos limites impostos pela Lei Fiscal, que o valor correspondente a 48,01% da Receita Corrente Líquida, apresentou-se acima do limite prudencial de 46,55%. Tal situação enseja alerta deste Tribunal ao titular do Poder Executivo, podendo também ser informado a respeito das restrições insculpidas no art. 22, parágrafo único, da LRF.

11. De igual modo, verificou-se a ocorrência de nomeações durante o período em exame, que poderiam estar em desacordo ao que prescreve o parágrafo único do art. 22 da LRF, com a regulamentação trazida pelas Decisões nºs 534/15-CPT e 1.111/15-CPT, sendo pertinente solicitar esclarecimentos.

12. Por fim, a Unidade Instrutiva faz ressalva acerca das inconsistências no saldo da dívida de precatórios judiciais, objeto de acompanhamento nos Processos nºs 8.618/09<sup>2</sup> e 11.470/13<sup>3</sup>.

13. A análise realizada não merece reparos. Com efeito, a publicação do relatório ocorreu em 29.5.2015, antes do prazo legal máximo de 30 dias após o encerramento do quadrimestre (30.4.2015).

14. Por outro lado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal publicado observou as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> O Processo nº 8.618/09 cuida de Inspeção realizada em 2009 para verificar a escrituração contábil da movimentação de precatórios judiciais, para fins de subsídio ao Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas Anuais de Governo, exercício 2008, realizada na Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF e na Secretaria de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF.

<sup>3</sup> O Processo nº 11.470/13 cuida de Auditoria Integrada realizada no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, com o objetivo de verificar a regularidade e a efetividade da gestão de Precatórios e requisições judiciais de pequeno valor – RPVs, no âmbito do Distrito Federal.

<sup>5</sup> 6ª edição, válida para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/422237/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015/dd31d661-2131-411c-901b-d482e4f31c86](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/422237/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015/dd31d661-2131-411c-901b-d482e4f31c86).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

15. Ademais, as ponderações apresentadas pelo Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – NAGF, merecem ser acolhidas.

Assim, de acordo com os Pareceres, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Roteiro de Acompanhamento e Análise do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do Distrito Federal relativo ao 1º quadrimestre de 2015 (e-doc C56061B4);

II. alerte ao Exmº. Senhor Governador do Distrito Federal e também as Secretarias de Gestão Administrativa e Desburocratização, de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, com fulcro no inciso II do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101/00<sup>4</sup>, para as vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Fiscal<sup>5</sup>, com a interpretação dada pelas Decisões-TCDF

---

<sup>4</sup> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: [...]

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

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

<sup>5</sup> Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

nºs 534/15<sup>6</sup> e 1.111/15<sup>7</sup>, em virtude de o Poder Executivo ter extrapolado o percentual de 95% do limite máximo de gasto com pessoal no 1º quadrimestre de 2015, a saber:

**6 DECISÃO Nº 534/2015-CPT:** “O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro PAULO TADEU, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, consubstanciada na petição objeto do e-DOC 187DC517 (cópia juntada aos autos), por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 194 do RI/TCDF; b) da instrução; II – no mérito: a) deixar de responder sobre a dúvida objeto da letra “a” da consulta em exame, por configurar caso concreto, conforme fundamentos apresentados na instrução; b) sobre a dúvida objeto da letra “b”, responder à consulente que, nas situações de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal, definido no parágrafo único do art. 22 da LC nº 101/00 (LRF), e/ou de extrapolação do limite máximo definido no art. 20 da mesma Lei, é possível a realização de contratação e/ou nomeação de pessoal para as atividades das áreas de educação, saúde e segurança, desde que seja para a reposição da força de trabalho decorrente de vacância prevista na LC distrital nº 840/2011, e/ou no caso de afastamento de professor ocorrido durante o período letivo decorrente da concessão de licença de natureza obrigatória, sendo imprescindível, em todo caso, a existência de autorização da chefia do Poder Executivo para ocorrência de tais reposições; c) informar, ainda, à consulente que, nas nomeações e/ou contratações de pessoal mencionadas na instrução, devem ser respeitados todos requisitos e preceitos contidos na legislação regente, especialmente no art. 37 da Constituição Federal, na Lei Complementar distrital nº 840/2011 e também na Lei distrital nº 4.266/2008; d) autorizar o encaminhamento de cópia da informação à consulente, ao Senhor Governador do Distrito Federal e também às Secretarias de Gestão Administrativa, de Planejamento e de Fazenda do Distrito Federal; e) comunicar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal deste Tribunal sobre o teor da consulta em análise, para adoção das providências de sua alçada; III – autorizar o arquivamento dos autos. Parcialmente vencido o Relator, que manteve o seu voto. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, a declaração de voto apresentada pelo Conselheiro PAULO TADEU.”

**7 DECISÃO Nº 1111/2015-CPT:** “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: 1) da consulta formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal, Dra. Paola Aires Corrêa Lima, consubstanciada na petição objeto do e-DOC 260B135D-c (juntado aos autos), por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 194 do RI/TCDF; 2) da Informação nº 06/2015-NAGF, do Despacho nº 22/2015 da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública e do Parecer nº 254/2015-ML; II – no mérito, responder à consulente que, nas situações de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal definido no parágrafo único do art. 22 da LC nº 101/00 (LRF), ou da ultrapassagem do limite máximo (art. 20 da LRF), devem ser aplicadas todas as restrições insculpidas nos incisos I, II, III, IV e V do referido parágrafo único, a saber: 1) somente pode ser praticado ato de que resulte aumento de despesa de pessoal quando derivado de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, além do decorrente do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal; 2) somente pode ser implementada reestruturação quando não implicar aumento da despesa de pessoal, podendo, contudo, ocorrer o provimento de cargos *latu sensu* desde que: a) sejam estratégicos e indispensáveis ao atendimento das políticas e ações públicas necessárias ao bem-estar da sociedade, não produzindo aumento de despesa no âmbito do Poder Executivo; b) haja prévia e circunstanciada autorização da autoridade nomeante (por exemplo, Governador), com o detalhamento fundamentado dos requisitos estabelecidos na alínea anterior; 3) fica vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvados o contido na Decisão-TCDF nº 534/15, concernente às áreas de segurança, saúde e educação, e as exceções apontadas no item anterior; 4) somente pode haver contratação de hora extra nas situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além da hipótese contida no inciso III do art. 67 da Lei Orgânica do Distrito Federal; 5) em atenção ao disposto no art. 44 da LC distrital nº 840/11, nessa parte regulamentada pelo Decreto nº 33.551/12, podem ser realizados pagamentos ao substituto de ocupante de cargo ou função de direção ou chefia que tenha sido designado enquanto não configurada a vacância do cargo ou função correspondente, conforme exceções previstas no inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF; 6) tendo em conta que as despesas realizadas a título de remuneração de membros de órgãos de deliberação coletiva (conselho consultivo, conselho de administração, conselho fiscal ou outros colegiados) devem integrar os valores da despesa líquida de pessoal considerada para fins de apuração do limite legal de gasto, a indicação ou nomeação de membros desses órgãos colegiados integrantes da Administração do Distrito Federal, exceto no caso das estatais não dependentes, deve se submeter às vedações expressas no parágrafo único do art. 22 da LRF; III – esclarecer, ainda, a consulente de que a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal<sup>8</sup>;

b) criação de cargo, emprego ou função;

c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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

e) contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição Federal<sup>9</sup> e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

III. considere, ressalvados os apontamentos registrados na Informação nº 23/2015 – NAGF, cumpridos, em relação ao 1º quadrimestre de 2015, os limites de gastos com pessoal, endividamento, contratação de operações de crédito e concessão de garantias, bem como atendidas as exigências

---

*observância do art. 22, parágrafo único, da LRF será objeto de aferição por parte desta Corte no exame de processos relativos às contas de governo e ao acompanhamento da gestão fiscal; IV – autorizar o encaminhamento de cópia da Informação nº 06/2015-NAGF, do Parecer nº 254/2015-ML, do relatório/voto do Relator, bem como desta decisão à consulente, ao Senhor Governador do Distrito Federal, às Secretarias de Gestão Administrativa e Desburocratização, de Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil e de Fazenda do Distrito Federal, bem como à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Administração desta Corte; V – autorizar o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator, a instrução e o parecer do Ministério Público junto à Corte.”*

<sup>8</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

<sup>9</sup> Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro [...]

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: [...]

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 15.601/15-e

constantes dos arts. 54 e 55 da LRF<sup>10</sup>, quanto à publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF;

IV. determine à Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização do Distrito Federal, tendo em conta a ocorrência de provimento de cargos no período vedado pelo art. 22, parágrafo único, da LC nº 101/00 (LRF), que, no prazo de 30 (trinta) dias, esclareça as medidas de controle adotadas para dar cumprimento à referida norma, justificando as reestruturações (incluindo a criação de cargo, emprego ou função), nomeações e/ou contratações havidas após a publicação do RGF do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre de 2014 (30.1.2015) até a presente data, considerando o teor das Decisões nºs 534/15 e 1.111/15;

V. autorize o retorno dos autos a Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG para adoção das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 10 de setembro de 2015.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro – Relator**

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).

---

<sup>10</sup> Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo: [...]

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

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

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

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

Art. 55. O relatório conterá:

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

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

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

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

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