

**UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP
REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES - LFG**

**REPASSE DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO GOVERNO DO
DISTRITO FEDERAL PARA O LEGISLATIVO LOCAL, EM FACE DA
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, FERE O PRINCÍPIO DA
ISONOMIA**

JOSÉ EXPEDITO RODRIGUES FERREIRA

**BRASÍLIA – DF
2012**

JOSÉ EXPEDITO RODRIGUES FERREIRA

**REPASSE DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO GOVERNO DO
DISTRITO FEDERAL PARA O LEGISLATIVO LOCAL, EM FACE DA
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, FERE O PRINCÍPIO DA
ISONOMIA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Núcleo de Trabalho de Conclusão de Curso – NTCC do Curso de Pós-Graduação Latu Sensu em Direito Tributário da Universidade Anhanguera - UNIDERP, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Pós-Graduado.

Orientador: FABIANO GUADAGNUCCI
DOS SANTOS.

BRASÍLIA – DF
2012

“A diferença entre uma pessoa de sucesso e as outras não é falta de força, nem a falta de conhecimento, mas particularmente a falta de determinação.”

(Vicente T. Lombardi)

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso ao grau de Pós-Graduado em Direito Tributário, primeiramente, a Deus; em seguida, a minha querida e amada esposa, meu filho Vítor, minhas filhas Paloma e Gabriela pela compreensão em razão daqueles momentos de lazer e de convívio familiar que lhes subtraí.

AGRADECIMENTOS

A esperança de que uma longa caminhada terminasse se concretizou e, neste momento de glória, com o espírito repleto de sonhos e aspirações, agradeço a Deus por ter sido a fonte de toda a sabedoria e por me dar a oportunidade de chegar até aqui; principalmente, por colocar em meu caminho pessoas que contribuíram muito para esse desejo se realizar, por exemplo, meu inspirador Professor Ancora Mestre e Doutorando em direito tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP Eduardo Sabbag, que, mesmo virtual, me apoiou nesta jornada, proporcionando-me condições para completar mais uma etapa das várias que ainda virão na minha vida, Como também meu professor orientador Fabiano Guadagnucci dos Santos.

Aos meus pais que, mesmo na distância e não sendo possível uma convivência mais próxima no dia-a-dia, concederam-me todo o apoio, o amor necessário e forças para vencer.

A minha querida esposa que, com todo seu amor e compreensão, ajudou-me a vencer mais esta etapa da minha vida, bem como, aos filhos, irmãos, à memória da inesquecível sogra, cunhados, sobrinhos, professores, amigos e colegas pelo carinho, pela torcida e incentivo na busca deste sonho concretizado.

RESUMO

Identificar tratamento desigual em relação ao repasse do GDF à Câmara Legislativa do Distrito Federal em virtude dos tratamentos dispensados aos legislativos dos demais municípios dos estados membros, haja vista o que dita os artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Nessa perspectiva a presente monografia analisa a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos na **Despesa de Pessoal no Poder Legislativo**, identificando os aspectos relevantes, a influência na gestão do legislativo local e a verificação se há cumprimento do que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Fundo Constitucional, Repasse, Responsabilidade Fiscal, Competência Tributária.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1.1. Das Competências Legislativas.....	13
1.2. Das Competências Tributárias.....	14
1.3. Princípio da Isonomia em face da LRF.....	16
1.4. Das Receitas do Distrito Federal	20
1.5. Dos Poderes do Distrito Federal.....	20
2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	22
2.1. Finanças Públicas.....	23
2.2 Orçamento Público.....	25
2.3. Execução Orçamentária e Financeira.....	27
3. DO REPASSE DE RECEITA PARA A CLDF	32
3.1. Peculiaridades do Distrito Federal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal	37
3.2. Fundo Constitucional do Distrito Federal	37
3.3. Adequação da Câmara Legislativa do Distrito Federal À LRF.....	39
CONCLUSÃO	41

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

DCL – Despesa Corrente Líquida

DF – Distrito Federal

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Impostos sobre a Propriedade Veículo Automotor

ISS – Imposto Sobre Serviço

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis*

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MTO – Manual Técnico de Orçamento

OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos

STF – Supremo Tribunal Federal

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000, por muitos denominada como a Lei de Responsabilidade Fiscal, trata basicamente de finanças públicas e tem por fundamento constitucional o artigo 163 da Constituição Federal de 1988. A Lei em tela veio para atender a necessidade de os organismos de controle dos gastos públicos poderem contar com uma legislação que amparasse o eficaz desempenho e suas funções.

A LC nº 101/2000 objetivou disciplinar o comportamento do gestor público, à luz de princípios éticos ligados à Administração, tais como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade. Com foco na gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou o uso corrente do termo, pois incluiu nele aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira e ao fluxo de caixa, tributos, execução orçamentária e financeira; as transferências, endividamento e ao patrimônio público.

Por essa gama de intersecções que o tema traz e sua relevância para a administração pública brasileira, merece um estudo sistemático e elucidativo. Nessa perspectiva, esse trabalho se propõe a considerar quais foram às vantagens que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe à administração e quais foram os problemas, tendo como objeto o cotejo entre o estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal e a sua aplicação em face das Despesas de Pessoal na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O Distrito Federal é uma unidade federativa com composição singular, pois desfruta, cumulativamente, de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, e algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União. Nesse contexto, o Poder Legislativo do Distrito Federal optou por gastar com pessoal 6% da Receita Líquida, sendo 3% para a Câmara Legislativa do Distrito Federal e 3% para o Tribunal de Contas do Distrito Federal; durante os últimos anos, chegou a utilizar 4% da Despesa Corrente Líquida.

Em 30 de junho de 2006, a Mesa Diretora da Câmara Legislativa fez uma consulta ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADIN/3756, onde o relator foi o Ministro Carlos Brito. Com efeito, em 21 de junho de 2007, julgou-se improcedente a ação direta de inconstitucionalidade e se entendeu que o Poder Legislativo do Distrito Federal possui o limite de 3% da Receita Corrente Líquida do Governo do Distrito Federal para gastos com pessoal.

Após o embargo declaratório interposto pela Câmara Legislativa do Distrito Federal com o fito de explicitamento da decisão, restou estabelecido que o Poder Legislativo tivesse até o mês de fevereiro de 2008 para o enquadramento pelo que, nessa perspectiva, o presente trabalho busca responder o que levou o Poder Legislativo a descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e quais os procedimentos que estão sendo utilizados com vistas ao reenquadramento da gestão de pessoal do Poder Legislativo.

Dentre os objetivos que o presente trabalho busca considerar, tem-se a verificação do cumprimento do Poder Legislativo do Distrito Federal no que se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal; a identificação dos aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e da influência que esta Lei exerce na gestão de pessoal do Poder Legislativo do Distrito Federal, bem com a verificação se há cumprimento do que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal com respeito à despesa de pessoal pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Para atingir os objetivos propostos, fez-se um levantamento da bibliografia atinente à Lei de Responsabilidade Fiscal no que pertine, mais precisamente, à análise da evolução das despesas de pessoal da Câmara Legislativa e a Receita Corrente Líquida com a confrontação desses dados.

1. DAS ATRIBUIÇÕES DO DISTRITO FEDERAL

De acordo com o artigo 14 da Lei Orgânica, ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

Sabe-se que, por força do artigo 32, § 1º, da CF/88, ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas a estados e municípios e, como corolário desse dispositivo, tem-se que o DF acumula as competências tributárias reservadas a Estado e Municípios, “*ex vi*” do artigo 155 e 147 da CF/88.

Com relação ao Distrito Federal, alguns autores o classificam como um Estado “*sui generis*”; outros, como um híbrido de Estado e Município por acumular ambas as competências.

Para José Afonso da Silva¹ o Distrito Federal não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, § 1º, e 147, CF/88). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas das suas instituições fundamentais são tuteladas pela União como o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia. A própria constituição em seu artigo 18 diz que:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Para o Supremo Tribunal Federal o Distrito Federal está mais próximo da estrutura dos Estados do que da arquitetura constitucional dos Municípios. Fato é que a Constituição igualou o Distrito Federal aos Estados e a União, conforme o artigo 24. Paradoxalmente, no caso específico Poder Legislativo, a Constituição reservou ao Distrito Federal uma estrutura parelha com os municípios que o § 1º do artigo 32 enuncia;

¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros, 9ª ed., 1992, p.54

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas às competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Entretanto, não se pode perder de vista que o Distrito Federal possui instituições fundamentais que são tuteladas pela União, como é o caso do Poder Judiciário do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público do Distrito Federal – fato ignorado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mister se faz proceder a um estudo histórico da essência do Distrito Federal ao longo das constituições pretéritas.

Já na Constituição de 1946 se previa, em seu texto, a instalação de uma Câmara eleita pelo povo com funções legislativas. Essa, ao que se sabe, é a primeira menção de uma “Câmara Legislativa” na composição do Distrito Federal, mas que, à época, nunca chegou a ser instalada.

A Constituição de 1967 concedia ao Distrito Federal a qualidade de partícipe da agora República Federativa do Brasil e, embora não lhe reconhecesse a autonomia, atribuiu-lhe competência para arrecadar os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios, da mesma forma que aos Estados não divididos em Municípios; logo, não se compreende por que a LRF somente concebeu o Distrito Federal pela via de mão única de estado, como será demonstrado.

Por sua vez, o texto constitucional de 1988, repetindo a previsão da Carta de 1946 e talvez em face da constatação da consolidação de Brasília como cidade que “deu certo”, retomou a previsão da Câmara Legislativa, que foi instalada no dia 1º de janeiro de 1991 com a eleição dos Deputados Distritais de acordo com a regra do § 2º do artigo 32 da Constituição Federal, verbis:

Art. 32.
 “§ 2º. A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do artigo 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.”

Portanto, a partir da previsão da eleição de Deputados Distritais e do Governador e Vice-Governador do Distrito Federal e com a propositada coincidência

da eleição destes com a de Governador e Deputados de Estado, cuja posse se deu no dia 1.º de janeiro de 1991, restou instalada a Câmara Legislativa do Distrito Federal, símbolo maior da independência política dessa unidade federativa e do seu Poder Legislativo.

Entretanto, parece difícil haver a independência supracitada na medida em que, se de um lado a Carta Maior confere independência, do outro, uma lei infraconstitucional – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – traz dispositivo que estanca os recursos que põem a máquina administrativa em seus devidos trilhos. Vejamos.

O art. 1º, § 3º, II, da LRF estabelece que o Distrito Federal se equipara a Estado, nos termos seguintes:

II – a Estados entende-se considerado o Distrito Federal.

Entendemos que a definição acima, além de se divorciar da observação de alguns aspectos legislativos fundamentais, não ponderou as duas vertentes básicas de um orçamento: receitas e despesas.

A rigor, não cabe à norma definir. A definição de um termo ou o seu exato alcance compete ao aplicador da lei que, em face das nuances e peculiaridades do caso concreto, fará a adequação da lei ao contorno histórico, político e econômico do momento da análise. Por essa senda, há de se entender que andou mal o legislador ao equiparar o Distrito Federal a Estado, porquanto não atentou para as peculiaridades daquele ente.

A paridade federativa encontra apoio na vedação a que se criem preferências entre um Estado federado e outro ou outros, ou entre os Municípios de um Estado e os de outro ou do mesmo Estado, ou entre Estado e Distrito Federal². (grifou-se). Por conseguinte, o princípio da paridade entre as entidades da federação é uma decorrência do princípio do equilíbrio federativo e deve ser resguardado por nossa corte suprema, na melhor dicção do artigo 102, I, “f”, da Constituição Federal³.

² DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 474.

³ O referido dispositivo constitucional tem a seguinte redação: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar,

1.1. Das Competências Legislativas

Deve-se ignorar o imbróglio com relação à conveniência ou não da representação política do Distrito Federal e entender-se que a existência da Câmara Legislativa suscita um verdadeiro exercício da cidadania dos que habitam o Distrito Federal e isso conclama maior representatividade da comunidade no seio do amplo debate político e social que se traduz em enorme importância para a nação, uma vez que se realiza por meio dos representantes eleitos.

Impende frisar que a Novel ordem jurídica iniciada com o advento da CF/88, patenteou, no seu artigo 32, como função primária da Câmara Legislativa a aprovação e promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal; é o que se depreende da leitura do “*caput*” do citado artigo que afirma:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Portanto, a Lei Orgânica - criada, aprovada e promulgada pela Câmara Legislativa – constitui-se tanto no instrumento de consolidação do Poder Legislativo quanto da ordenação do Distrito Federal como unidade federativa e de toda a sua estrutura político-administrativa, incluindo-se aí o Poder Executivo.

A edição da Lei Orgânica é uma verdadeira ordenação pela Câmara Legislativa dos próprios meios para a produção, em concreto, de normas jurídicas, no que se coaduna com a lição de Hans Kelsen ao afirmar que a criação do direito (LEIS) só pode ser medida mediante um padrão criado pelo próprio objeto a se medir.

O parágrafo primeiro do artigo 32 da Constituição Federal também delimita a competência legislativa do Distrito Federal ao afirmar que ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, regra particularizada nos artigos 15, 16 e 17, da Lei Orgânica do Distrito

originariamente: f) as causas e os conflitos entre a União e os Estado, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;”

Federal. Convém frisar que a designação Câmara Legislativa decorre, justamente, dessa competência cumulativa do Distrito Federal, uma vez que o termo Câmara vem emprestado de Câmara de Vereadores dos Municípios; o termo Legislativo, remonta à Assembléia Legislativa dos Estados.

Registre-se que a autonomia do Distrito Federal é relativa ou restrita, o que facilmente se comprova quando, a título de exemplo, por força do § 4º do artigo 32, lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil e militar e do corpo de bombeiros militar, ou seja, pode-se concluir que o Distrito Federal, tanto quanto a União, os Estados e os Municípios, são uma unidade federativa e por isso é indissolúvel e autônomo, mas não se pode negar que o Distrito Federal possui características que os tornam único - como é o caso das competências cumulativas que são próprias dos Estados e dos Municípios, conforme o artigo 32, § 1º, CF/88 – e por possuir instituições organizadas e mantidas pela União, como estão previstas no artigo 21, XIII e XIV, CF/88. Portanto, a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal ao Distrito Federal – e seu enquadramento como Estado – passa necessariamente pelo estudo das nuances retromencionadas.

1.2. Das Competências Tributárias

O artigo 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece que o Distrito Federal tem competência para instituir os seguintes tributos⁴:

- I - impostos de sua competência previstos na Constituição Federal;
- II - taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

O Distrito Federal devido a sua característica ímpar, não pode ser equiparado a estado, por força de uma Lei Complementar, pois sua competência é híbrida, isto é, o DF acumula competência tributária (CF, art.147) tanto específica de estado quanto de município.

⁴ DISTRITO FEDERAL. **Lei orgânica do Distrito Federal**. Brasília: CLDF, 2008.

Vale lembrar que toda competência tributária é dada pela Constituição, competência, essa; privativa, indelegável, irrenunciável, incaducável – não prescreve ou decai –, inalterável – não pode ser modificada por norma infraconstitucional. Assim, compete também ao DF: ITCMD, ICMS, IPVA, fixado no texto constitucional aos Estados (CF, art.155), bem como IPTU, ITBI, ISS, atribuído aos Municípios, conforme art. 156, CF/88.

Dito isto, imperioso se faz trazer à colação conceitos do insigne professor Cláudio Borba acerca dos impostos mencionados no parágrafo supracitado:

De acordo com o artigo 155 da CF/88, competem aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos: sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos a eles relativos⁵ – ITCMD; Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações se iniciem no exterior – ICMS; propriedade de veículos automotores – IPVA.

Em se sabendo que, por força do artigo 147, segunda parte da CF/88, cabe ao Distrito Federal os impostos municipais, e combinando esse dispositivo com o artigo 156 da CF, resulta que ao Distrito Federal, em termos de impostos municipais, lhe competem os seguintes impostos: Propriedade predial e territorial urbana – IPTU; Transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição – ITBI; Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS.

Uma vez que às receitas acima se agregam as oriundas de taxas ou contribuição de melhoria, não se compreende por que a LRF utilizou-se de uma avareza tremenda e, ignorando essas receitas derivadas, igualou o DF a Estado, o que lhe assegurou somente a margem de 3% (três por cento) da Receita Corrente Líquida ao Poder Legislativo. Na verdade, parece ter havido ofensa ao princípio da isonomia como se verá abaixo.

⁵ BORBA, Cláudio. **Direito Tributário**: teoria e 1000 questões. 21ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006. p. 147.

1.3. Princípio da Isonomia em face da LRF

DÁ A CÉSAR O QUE É DE CÉSAR; À CLDF O QUE É DA CLDF

Numa paráfrase do texto de Lucas 20:25 para o título em epígrafe cabe uma analogia - se o Distrito Federal, por um lado, não abdica da cobrança de impostos; por outro, deixa de repassar o que é devido ao legislativo local, em flagrante paradoxo, além de contrariar princípios carreados à nossa Constituição Federal, a exemplo do princípio da igualdade declinado no art. 5º *caput*, segundo o que, para atingir a igualdade, os equivalentes serão tratados igualmente e os que estiverem em situação diferente serão tratados desigualmente, na medida de suas desigualdades.

Cobra relevo recordar lição de Celso Antônio Bandeira de Mello segundo o que “violar um princípio se afigura mais grave do que violar uma lei”. Em face disso e visando a preservar a unidade da LRF, tentaremos afastar as antinomias dentro deste diploma legal. Nesse sentido, registre-se que a interpretação de que toda e qualquer referência da LRF aos Estados abrange o Distrito Federal pode conduzir a um quadro grave de incoerência entre disposições contidas na LRF.

Em princípio, a LRF apresenta uma impropriedade numérica. Se – a exemplo do que se estabelece para os Estados – o limite global de despesas com pessoal no âmbito do Distrito Federal é de 60% (sessenta por cento), não se entende por que, no caso do Distrito Federal, a aplicação da fórmula de repartição do limite global prevista para os Estados faz com que o somatório dos limites específicos – 49% (quarenta e nove por cento) para o Poder Executivo e 3% (três por cento) para o Poder Legislativo – alcance somente 52% (cinquenta e dois por cento), visto que o Distrito Federal, por não contar com Poder Judiciário e Ministério Público, não possui despesa de pessoal com esses órgãos; é o que se depreende do cotejo dos artigos 19 e 20 da LRF.

Como o Distrito Federal não possui Poder Judiciário e Ministério Público em seu orçamento, se este ente federativo observar os limites impostos aos Estados se defrontará com uma previsão de limite global de 60% (sessenta por cento); entretanto, em face dos limites específicos, sua despesa com pessoal alcançará o

valor de 52% (cinquenta e dois por cento) da sua receita corrente líquida. Como isso pode ocorrer?

Portanto, está-se diante de uma contradição da lei consigo mesma uma vez que há discrepância entre o limite global e o somatório dos limites específicos para cada órgão, pelo que se deve extirpar a interpretação de que toda referência da LRF a Estados abrange o Distrito Federal.

Em face da incoerência supracitada e com o fito de se buscar uma harmonização entre os dispositivos investigados, urge que recorramos ao consagrado magistério doutrinário do Ministro Carlos Maximiliano:

“Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que tome aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo. (...)”

Desde que a interpretação pelos processos tradicionais conduz à injustiça flagrante, incoerência do legislador, contradição consigo mesma, impossibilidades ou absurdos, deve-se presumir que foram usadas expressões impróprias, inadequadas, e buscar um sentido equitativo, lógico e acorde com o sentir geral e o bem presente e futuro da comunidade.”⁶

Para que se torne profícua a lição retromencionada, parece de todo necessário que busquemos uma redução sistemática do alcance literal dos artigos 1º, § 3º, inciso II, e 20, II, da LRF, mesmo porque é inegável que o Distrito Federal possui peculiaridades em sua organização político-administrativa do Distrito Federal. Com efeito, em razão dos princípios da paridade entre as entidades federativas e do equilíbrio federativo e cotejando os artigos 1º, § 3º, inciso II, e 20, II, da LRF, é forçoso convir que:

- a) A referência da LRF aos Estados só se aplica ao Distrito Federal quando isso se mostrar factível;

⁶ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. – 19ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 136.

b) Em se sabendo que há uma incoerência numérica na fórmula de repartição entre os órgãos dos Estados, o limite global de despesas com pessoal para os Estados não é aplicável ao Distrito Federal.

Ao se nortear pelas assertivas supracitadas, estar-se-á dando aplicação efetiva à célebre lição de Rui Barbosa quando afirmou, na sua Oração aos Moços:

“A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nessa desigualdade social proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real”.⁷

Com o fito de corroborar, a Doutora, em Direito Administrativo, Vera Monteiro diz que há muito se reconhece que os administradores da coisa pública não podem dispor livremente dos bens, valores e direito a ela ligados.⁸

Daí, no trato com a coisa pública o direito a igualdade é condição *sine qua non* para impor ao gestor estatal o dever concreto da realização de isonomia alinhada ao princípio carreado no artigo 5º, *Caput*, da Constituição Federal; e, ainda, em matéria tributária, se ratifica, mais uma vez, o princípio da isonomia inserto no artigo 150, inciso II, CF/88, o qual veda o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação de equivalência, pois todos são iguais perante a lei.

Nesse sentido, a fim de privilegiar o princípio da igualdade, o Professor Roque Antônio Carrazza ao tratar do tema princípio da não-cumulatividade no ICMS se referiu tanto aos Estados como ao Distrito Federal⁹, visto que tal imposto é tanto de competência dos estados como do distrito federal, além daqueles de competência dos municípios, que, óbvio, também são de competência do Distrito Federal, *ex vi* do artigo 147, parte final, da CF/88.

Destarte, por esta senda o legislador ao editar o inciso II do § 3º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101 (LRF), equiparando o Distrito Federal tão somente a

⁷ ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquematizado*. 2ª ed. atual. ampl. São Paulo: Método, 2008, p. 106/107.

⁸ MONTEIRO, Vera. **Coleção Temas de Direito Administrativo, Licitação na Modalidade de Pregão**. Malheiros, 2ª ed., 2010, p. 21.

⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. **ICMS**. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 339.

Estado, olvidou do princípio da isonomia tão prolatado na Constituição Federal, pois esta Unidade da Federação não só tem competência tributária estadual, como também municipal.

Neste passo, tal competência é dada pelo constituinte originário; não podendo advim uma lei infraconstitucional alterá-la, até porque se assim for, estar-se-ia admitindo que uma norma infraconstitucional altere a Constituição em parte ou no todo, o que é inadmissível, além de permitir o rompimento do núcleo duro jungido no artigo 1º da Constituição Federal, na visão do Supremo Tribunal Federal, a fim de resguardar a dignidade da pessoa humana.

Nesse rumo, para fins de arrecadação o Distrito Federal não é nem Estado, nem Município e, ao mesmo tempo é os dois, visto que acumula duas competências para arrecadar os tributos atinentes a esses entes, qual seja, competência híbrida, Estadual e Municipal; não podendo, portanto, ser equiparado somente a Estado.

Dessa forma, mesmo o Supremo Tribunal Federal já ter se pronunciado acerca da matéria, o legislativo local, Câmara Legislativa do Distrito Federal-CLDF, no que se refere aos limites de pagamento com pessoal não pode ser equiparado somente a Estado para fins de percepção do percentual de 3% (três por cento) da Receita Corrente Líquida do Distrito Federal, uma vez que arrecada tributos de competência municipal e o repasse é de 6% (seis por cento) da Receita Corrente Líquida, até porque o STF não legisla positivamente.

Nesse diapasão, se por um lado o Distrito Federal é equiparado a Estado e Município para fins de arrecadação; por outro, nada mais justo do que considerar tratamento isonômico na repartição dos percentuais de despesas com pessoal, a saber: tributos de competência Estadual arrecadados pelo Distrito Federal, que seja repassado 3% (três por cento) da Receita Corrente Líquida, conforme dita a LRF; e, daqueles característicos de Município que o DF arrecada, seja repassado o limite de 6% (seis por cento) da Receita Corrente Líquida do DF, pois nessa proporção estar-se-ia a privilegiar o equilíbrio entre os Entes da Federação.

1.4. Das Receitas do Distrito Federal

O Artigo 142 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece as seguintes receitas do Distrito Federal¹⁰:

- I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Distrito Federal, suas autarquias e pelas fundações que instituir e manter;
- II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I, da Constituição Federal;
- III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis nele situados;
- IV - a parcela que lhe couber dos fundos de participação a que se referem as alíneas a e b do art. 159, I, da Constituição Federal, bem como o percentual decorrente da entrega prevista no inciso II do mesmo artigo;
- V - o produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 153, V e seu § 5º da Constituição Federal.

1.5. Dos Poderes do Distrito Federal

A estrutura do Poder do Distrito Federal não contempla o Judiciário e o Ministério Público. No que concerne ao Poder Legislativo, a Constituição reservou ao Distrito Federal uma estrutura parelha com os Estados-membros, pois no seu § 3º do artigo 32 diz: “aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27”, numa real aplicação do princípio da simetria, ou seja, deu-se um tratamento semelhante aos Estados membros no que diz respeito ao número de deputados integrantes da Casa Legislativa, à duração dos respectivos mandatos, aos subsídios dos parlamentares.

Reforça o entendimento supracitado o fato de que a Lei nº 9.868/1999 ofereceu condições para que a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal ajuíze ações de inconstitucionalidade dando assim ao Poder Legislativo possibilidade de instauração do controle judicial abstrato de normas, previstos no artigo 103, inciso IV da Constituição Federal.

Portanto, está-se a evidenciar que, quer se analise sob o prisma de estado, quer se analise sob o foco das receitas atinentes aos Municípios, quer se

¹⁰ DISTRITO FEDERAL. **Lei orgânica do Distrito Federal**. Brasília: CLDF, 2008

análise sob o prisma da estrutura orgânica, inexoravelmente, a classificação do Distrito Federal como estado carece de consistência sistemática em face da análise de nosso ordenamento jurídico.

2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Há muito, as finanças públicas necessitavam de um tratamento rígido com vistas ao controle dos gastos públicos em face da malversação e descaso no trato da coisa pública. Com efeito, tivemos o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (vulgarmente denominada LRF), que surgiu no bojo do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF - que foi elaborado com vistas a atender às exigências do FMI, do Banco Mundial e dos Países integrantes do G – 7; a LRF consistiu numa decorrência do que restou estabelecido no artigo 163 da CF/88, ou seja, retrata a Lei Complementar prevista naquele dispositivo - Lei Complementar nº 101/2000.

A LRF, em princípio, apresentou um grande avanço na medida em que visou a estancar a sangria aos cofres públicos, oriunda da generosidade e desmando do administrador no trato da coisa pública. Agregam-se a este quadro outros componentes que suscitavam um tratamento mais regrado, tais como, a necessidade de se criarem restrições ao endividamento público, os gastos com pessoal, a administração financeira e patrimonial e o gargalho financeiro da seguridade social.

A LRF veio a estabelecer princípios de observância obrigatória a todos os entes da federação – donde se infere tratar-se de uma lei federal – com vistas a que se alcance uma gestão fiscal responsável, inovando ao estabelecer condutas gerenciais de responsabilidade, de transparência e mecanismo de correção de desvios. Com efeito, estabeleceram-se critérios que visaram a atender limites a serem observados para as variáveis fiscais e se criaram dispositivos que nortearam o atingimento de metas fiscais.

A LRF se caracteriza também pelo seu aspecto sancionador, seja em face de instituições, uma vez que, até então, a ausência de punições mais severas induzia o administrador ao ilícito.

Portanto, em face dos vultosos aspectos retromencionados, entendemos que o tema suscita um estudo pormenorizado, mesmo porque a LRF guarda estreita sintonia com o Direito Tributário, na medida em que o termo “finanças públicas” engloba aspectos tributários por conter as receitas oriundas de tributos, de

contribuição, de renda sobre o patrimônio, de atividade industrial, serviços e transferências.

Nosso estudo tem por meta, exatamente, demonstrar que, no afã da correção, por vezes, a LRF não se enveredou pela razoabilidade e subverteu muitos cânones do direito tributário e econômico; mais especificamente, tentar-se-á encontrar resposta para uma questão relevante, a saber:

Com o advento da LRF, verificou-se um tratamento diferenciado no tocante ao repasse do Distrito Federal à Câmara legislativa do Distrito federal, se comparado com os demais entes da federação brasileira, o que suscitou uma grande dúvida: será que, considerando o DF como Estado e, com efeito, repassando-lhe somente 3% (três por cento) da Receita Corrente Líquida, não se estaria ferindo o princípio da isonomia, uma vez que o ente federado em estudo apresenta fortes elementos que suscitam sua caracterização como município?

2.1. Finanças Públicas

O objeto principal das Finanças Públicas, segundo Matias-Pereira¹¹ é o estudo da atividade fiscal, que se utiliza da investigação dos fatos, dos fenômenos ligados à obtenção e ao dispêndio dos recursos necessários ao perfeito funcionamento dos serviços sob a responsabilidade do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos decorrentes dessa atividade financeira desempenhada pelo governo.

Dentre suas características das Finanças Públicas, especialmente após a década de 1930, ressalta o caráter intervencionista do Estado por meio da utilização dos tributos, bem como pela personalização desses a fim de tornar a tributação mais justa; com isso, cada cidadão contribui para o Estado de acordo com a sua capacidade econômica. Assim, as finanças neutras cederam lugar às finanças

¹¹ MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 146.

funcionais, estas direcionadas para influir sobre a conjuntura econômica. Para Matias-Pereira¹²:

O objeto precípua das Finanças Públicas é o estudo da atividade fiscal. Como disciplina, procura explicar, por meio da investigação dos fatos, os fenômenos ligados à obtenção e o dispêndio dos recursos necessários ao perfeito funcionamento dos serviços sob a responsabilidade do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos decorrentes dessa atividade financeira desempenhada pelo governo.

Da lição acima resulta que a atividade financeira do Estado deixou de ser neutra, adotando uma lógica de política extrafiscal para alcançar os propósitos do Estado.

Essa política extrafiscal utilizada pelo Estado realiza-se de duas maneiras: pela tributação, por meio dos efeitos da política tributária sobre o meio econômico e social, ou por meio da despesa, por ser essa uma parcela significativa da economia nacional. Por isso, segundo Matias-Pereira¹³, em Finanças Públicas, torna-se essencial fazer algumas considerações sobre a importância das distintas escolas de pensamento que ajudaram a construir as bases da disciplina.

Necessário destacar que os novos enfoques da teoria econômica, com significativos impactos na teoria e na prática das finanças públicas, surgiram com o marginalismo do século XIX, o keynesianismo e o monetarismo do século XX.

Na visão keynesiana, os Estados têm como objetivo prioritário evitar os dois grandes males característicos dos ciclos econômicos: o desemprego e a inflação; já para os monetaristas, o Estado - em seu papel de agente fiscal - deve cuidar para que sua despesa total não seja nem muito grande nem muito reduzida.

O principal instrumento dessa política está num orçamento que, ao abrir mão do princípio do equilíbrio proposto pelos economistas clássicos, seja capaz de atender à renda e ao gosto do país como um todo e não apenas às finanças públicas; e que planifique as despesas em função das necessidades da sociedade, em vez de fazê-lo exclusivamente para atender aos recursos financeiros.

¹² MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 146.

¹³ MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 148.

Nas três últimas décadas do século XX, as teorias monetaristas passaram a criticar a excessiva importância que a teoria keynesiana atribuiu ao Estado, sustentando que, em decorrência dela, havia-se distorcido o livre jogo da oferta e da procura. A partir dessas argumentações, foram desencadeadas significativas mudanças nas políticas orçamentárias dos países, sem que se chegasse a refutar o modelo keynesiano, que permaneceu em vigência, em sua essência.

Para Silva¹⁴, como resultado dessa evolução, ampliou-se substancialmente o elenco das atribuições econômicas governamentais. De acordo com a classificação tradicional, essas atribuições enquadram-se, hoje, em três grandes categorias:

- a) promover ajustamentos na alocação de recursos;
- b) promover ajustamentos na distribuição da renda; e
- c) manter a estabilidade econômica.

É de se observar, como já visto, que a LRF, surgida aos ventos do Programa de Estabilização Financeira – PEF - visou dar consecução ao item “c” supracitado.

2.2 Orçamento Público

A Constituição Federal de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada.

Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientarão a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores.

Para Giacomoni¹⁵, no que diz respeito à modernização orçamentária, a grande novidade aconteceu no final da década de 90, com a substituição da classificação funcional-programática pelas classificações funcional e por programas por meio da Portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão. Apenas a adoção das novas classificações, certamente, não garantirá grandes

¹⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros, 9ª ed., 1992, p. 26.

aperfeiçoamentos ao processo orçamentário. Entretanto, para a modernização orçamentária, é necessária a incorporação de uma autêntica classificação por programas, papel que não era cumprido pela classificação funcional-programática.

Segundo Giacomoni¹⁶, mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos legislativos um controle político sobre os executivos. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos.

O orçamento constitui-se numa fórmula eficaz de controle, pois coloca frente a frente às despesas e as receitas, o que permite uma verificação crítica mais rigorosa das despesas a serem custeadas com a receita proveniente desses impostos. No plano técnico, o orçamento tradicional, ao lado da utilização da linguagem contábil, adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle de despesas. Duas eram as classificações clássicas:

- a) por unidades administrativas (isto é, os órgãos responsáveis pelos gastos); e
- b) por objeto ou item de despesa (pessoal, material etc.).

Araújo e Arruda¹⁷, entendem que o orçamento tradicional, também conhecido como orçamento clássico, é o processo de elaboração do orçamento em que é enfatizado o *objeto de gasto*. Ou seja, trata-se, apenas, de um simples detalhamento das receitas a arrecadar e das despesas a executar, sendo constituído de um único documento, no qual as receitas e a autorização de despesas por tipo de gasto são previstas de forma comparativa, sem qualquer especificação do programa e dos objetivos de governo.

Para os autores, o orçamento-programa surgiu, originalmente, nos Estados Unidos no final da década de 1950, sob a denominação de Sistema de

¹⁵ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001., p.63

¹⁶ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001., p.64

¹⁷ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública**: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2004, p.70

Planejamento, Programação e Orçamentação (PPBS – *Planning Programming Budgeting System*), uma tipologia orçamentária onde a estimativa dos recursos financeiros e sua destinação decorrem da elaboração de um plano ou programa de trabalho.

2.3. Execução Orçamentária e Financeira

Machado Jr. e Reis¹⁸ destacam que a programação da execução orçamentária é um processo contínuo em Administração. Aprovado o orçamento, isto é, aprovado o plano de trabalho e os limites financeiros para sua execução, dentro do esquema de recursos que o Governo é autorizado a arrecadar, começa a tarefa de tornar operante o orçamento.

Antigamente, isto se fazia por meio do sistema de duodécimos, segundo o qual as despesas eram divididas em doze partes iguais, correspondentes aos meses do ano, como se a problemática que a Administração deveria enfrentar se comportasse exatamente em limites mensais.

Os autores prosseguem constatando que fixados os limites dentro dos quais o Executivo deve trabalhar, cumpre estabelecer um quadro de cotas trimestrais, para cada unidade orçamentária. Tem-se aí, aliás, não só um sistema de programação das despesas, mas também um instrumento mediante o qual se busca agilizar as ações governamentais por meio de descentralização, não apenas orçamentária, mas sim administrativa, porque, ao aprovar as cotas, o Executivo poderá delegar às chefias das unidades respectivas responsabilidades (descentralização do processo de decisão) pela movimentação dos créditos orçamentários, juntamente com os programas que estas devem executar.

Os autores também lembram que, até 30 (trinta) dias após a publicação do orçamento nos termos que dispuser a LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, conforme o disposto no Art. 8º da LRF. Esse dispositivo modifica o artigo 47 da Lei 4.320/64 (Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos

¹⁸ MACHADO JR., J.Teixeira. e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31ª Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, p.122.

orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal) no aspecto do tempo, ou seja, dispõe que a programação financeira da despesa seja realizada bimestralmente ou que seja elaborado o quadro de quotas bimestrais.

Para Mota¹⁹, a elaboração de forma equilibrada da lei de orçamento é um processo complicado, pois implica conciliar interesse das mais variadas origens com o limite de previsão de receitas a serem arrecadadas. De qualquer maneira, como se trata de simples planejamento de gastos a serem realizados, os valores das despesas vão sendo inseridos no corpo da lei de orçamento atrelada às suas respectivas fontes de recursos. Ao final dessa etapa, se todas as despesas tiveram sua correspondente fonte de recursos, a proposta está equilibrada.

Noutro giro, nada garante que, na execução, as receitas se comportem conforme foi previsto. A execução da despesa fixada na lei de orçamento envolve o nascimento de obrigações a pagar e, portanto, todo o processo de execução deve ser feito com bastante cautela.

Para Kohama²⁰, a execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público, no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros. A etapa de execução deve, necessariamente, fundamentar-se na programação não só para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, como também para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas que decorrem da impossibilidade de se fazer uma previsão exata sobre detalhes ligados à execução das modificações produzidas nas condições vigentes à época da elaboração do orçamento.

A Lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas

¹⁹ MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada à Administração Pública**. 6ª ed. Brasília: Vestcon. 2005, p.49

²⁰ KORAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10ª ed. São Paulo: Atlas. 2006.

já existentes. Isso faz com que o governante consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.

Como já amplamente demonstrado, no caso do Distrito Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal o equiparou a Estado, conforme preceitua o inciso II, § 3º do art. 1º, e, conseqüentemente, teceu as minudências, qual seja, determinou que se repassasse tão somente 3% (três por cento) da arrecadação da receita corrente líquida do Distrito Federal para a Câmara Legislativa do DF, conforme dita o art. 20, inciso II, alínea “a”, da LRF.

Ainda pela LRF, são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição, ao lume do art. 21, Parágrafo Único.

Na LRF, há limites de gastos com pessoal, como percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim distribuídos:

a) Para a União, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim distribuídos:

- 2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas;
- 6% para o Judiciário;
- 0,6% para o Ministério Público da União;
- 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios;
- 37,9% para o Poder Executivo.

b) Nos Estados, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão:

- 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas;
- 6% para o Poder Judiciário;
- 2% para o Ministério Público;
- 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo.

c) Nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão:

- 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; e,
- 54% para o Executivo.

Nesse raciocínio, pelo exposto, conforme trazido à tona pela LRF, excetuando-se o Distrito Federal, os demais entes têm seus somatórios fechados, pois este se comparado a estado faltaria 8% para fechar sua conta, visto não possuir nem Poder Judiciário, nem Ministério Público.

Antes da LRF, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre que os Poderes Legislativo e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei. Agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, isso mudou e os limites são aplicados a todos os Poderes e às três esferas de governo.

Se o governante verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para o devido enquadramento. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, ele sofrerá penalidades.

A LRF teve uma regra de transição, que permitiam que os excessos de despesa com pessoal seriam eliminados nos dois exercícios seguintes, sendo - no mínimo - de 50% do excedente por ano.

O Senado Federal estabelece limites para a dívida pública, por proposta do Presidente da República. Tais limites serão definidos também como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Isto significa que os governantes devem respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento, ou seja, o governante não poderá aumentar a dívida para o pagamento de despesas do dia-a-dia. Lembrando sempre que: se o governante verificar que ultrapassou os limites de endividamento, deverá tomar providências para se enquadrar, dentro do prazo de doze meses, reduzindo o excesso em pelo menos 25%, nos primeiros quatro meses. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, a administração pública ficará impedida de contratar novas operações de crédito.

A LRF determina o estabelecimento de metas fiscais trienais. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir na marcha do processo. Além disso, com as metas fiscais, fica mais fácil a prestação de contas à sociedade, porque se sabe o que está

sendo feito e como está sendo feito para se atingir um objetivo – com isso a sociedade pode manifestar suas opiniões e colaborar para melhorar a administração pública.

A Lei estabelece que nenhum governante poderá criar uma nova despesa continuada - por prazo superior a dois anos - sem indicar sua fonte de receita ou a redução de uma outra despesa. Essa é a lógica da restrição orçamentária: se você quer comprar algo, precisa de uma reserva para pagar as prestações todo mês, ou então, precisará diminuir outros gastos. Isso funciona da mesma forma para o orçamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém restrições adicionais para controle das contas públicas em anos de eleição, com destaque para o seguinte:

é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo.

Na medida em que os administradores de recursos públicos respeitem a LRF, agindo com responsabilidade, o contribuinte deixa de pagar a conta, seja por meio do aumento de impostos, redução nos investimentos ou cortes nos programas que atendam à sociedade

De acordo com a LRF, cada governante terá que publicar, a cada quatro meses, o Relatório de Gestão Fiscal, que vai informar, em linguagem simples e objetiva, as contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. Assim, os eleitores, os credores, os investidores e todos os cidadãos terão acesso às contas, com o objetivo de ajudar a garantir a boa gestão do dinheiro público.

3. DO REPASSE DE RECEITA PARA A CLDF

Este capítulo, que tem por objetivo analisar a situação fiscal do Distrito Federal – mais precisamente o Poder Legislativo - após a edição da LRF, passa necessariamente pelo conceito de despesa de pessoal, que se constitui na mola mestra deste trabalho. De acordo com o artigo 18 da Lei Complementar 101/2000, despesa de pessoal é:

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.

Para Figueiredo²¹, esse é um dos artigos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois estabelece quais as despesas de pessoal que devem entrar no cálculo dos limites estabelecidos para o comprometimento da Receita Corrente Líquida, que é “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”. Ocorre que, em se sabendo que o presente estudo tem por esteio o binômio receita e despesa, impõe-se frisar que, em termos de Distrito Federal, o espectro das receitas é volumoso, donde se deveria permitir ao ente federativo em tela um maior alargamento das despesas.

De acordo com o art. 169 da Constituição²² c/c o art. 19 da LRF, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida a seguir discriminada:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

²¹ FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade Fiscal**: aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2006,p.119

²² BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.

Não se entende por que a LRF comprimiu tanto a receita de modo a, por vias transversas, aniquilar as despesas. Senão vejamos. A título de exemplo, na verificação do atendimento dos limites definidos por lei, não são computadas as despesas com pessoal, do Distrito Federal, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição.

Ora, se os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro, a imposição de limites de gastos com pessoal – em especial no caso do Distrito federal – deveria seguir a senda da razoabilidade e não ser tão leonina em face de um ente federativo, mesmo porque restrições pecuniárias são impostas pela LRF, uma vez que em caso de a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão que excedeu²³:

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; a criação de cargo, emprego ou função; a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; o 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; a 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.

No mesmo diapasão das restrições acima, o art. 23 da LRF impõe arrocho adicional aos órgãos ou Poderes que, porventura, tenham ultrapassado os limites da despesa de pessoal. O excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres subseqüentes, exigindo-se pelo menos um terço no primeiro deles.²⁴

²³ BRASIL. **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

²⁴ MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada à Administração Pública**. 6ª ed. Brasília: Vestcon. 2005.

Curiosamente, a despeito de todo esse quadro adverso, a Câmara Legislativa do Distrito Federal vem conseguindo um declínio no seu quadro de despesas, a fim de se adequar aos patamares dos limites de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como se mostra a seguir.

A dotação orçamentária da CLDF no exercício 2011, inserida na Lei Orçamentária Anual, prevê recursos da ordem de R\$ 348.627.878,00 para a execução de seus programas de trabalho. Este valor representa 2,16% da receita total do GDF prevista para este ano, que é de R\$ 16.118.111.920,00. Em 2010 esta participação tinha sido inicialmente prevista em 2,50%, caindo para 2,01% ao final do exercício, quando foram consideradas as despesas efetivamente realizadas pela CLDF e a receita total arrecadada pelo GDF.

EVOLUÇÃO DA RECEITA E DESPESA DA CLDF
PERÍODO DE 2005-2011

PREVISTO				REALIZADO		
E X E R C Í C I O	RECEITA TOTAL DO GDF PREVISTA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	DOTAÇÃO ANUAL DA CLDF PREVISTA NA LEI ORÇAMENTÁRIA	PARTICIPAÇÃO DA DOTAÇÃO PREVISTA PARA A CLDF EM RELAÇÃO À PREVISÃO DE RECEITA TOTAL DO GDF	RECEITA TOTAL DO GDF REALIZADA NO EXERCÍCIO	DESPESA TOTAL DA CLDF REALIZADA NO EXERCÍCIO	PARTICIPAÇÃO DA DESPESA DA CLDF x RECEITA DO GDF
	A	B	C = B / A	D	E	F = E / D
2005	7.723.178.215	225.615.000	2,92 %	6.862.631.401	172.142.048	2,51 %
2006	8.169.879.275	295.464.470	3,61 %	7.882.113.141	213.752.298	2,71 %
2007	9.898.039.788	290.278.961	2,93 %	8.631.862.638	224.491.469	2,60 %
2008	9.688.660.057	265.023.961	2,74 %	10.368.272.433	240.505.115	2,32 %
2009	12.019.678.333	343.537.817	2,86 %	10.254.998.540,21	172.311.145,29	1,68
2010	13.441.894.562	336.623.415	2,50	12.544.313.477	252.101.518	2,01
2011	16.118.111.920	348.627.878	2,16	12.859.741.832,57	185.615.933,34	1,44 ²⁵

Os dados apresentados mostram que a participação das despesas realizadas pela CLDF em relação à receita total realizada pelo GDF vem caindo

²⁵ Dados colhidos do Setor de Elaboração Orçamentária da CLDF, em 23 de janeiro de 2012.

progressivamente nos últimos cinco anos: 2,71% em 2006; 2,6% em 2007; 2,32% em 2008; 2,01 em 2010; e, 1,44 em 2011. (coluna “F”).

Pelo histórico supracitado, percebe-se que a CLDF mesmo tendo sido prejudicada no repasse da Receita Corrente Líquida do Governo do Distrito Federal, pois o legislador da LRF foi de uma avareza tamanha em conceder no cômputo geral da despesa com pessoal apenas um percentual de 3% (três por cento), bem inferior do que deveria ser, haja vista o equívoco em equiparar o DF a Estado; mas mesmo assim, a CLDF conseguiu se enquadrar à LRF, tendo fechado o ano de 2011 a um patamar de 1,44 (um ponto quarenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida do DF.

Nesse raciocínio, o correto não seria 6% (seis por cento) o que foi destinado aos Municípios, mas também jamais poderia ser somente 3% (três por cento), visto se tratar de caso atípico e a arrecadação ser cumulativa, isto é, advêm tanto de tributos de característica estadual como municipal.

Nessa esteira, o correto e justo seria destinar 3% (três por cento) somente dos impostos que tenham vinculação estadual; e, daqueles típicos de municípios que fosse repassado 6% (seis por cento), o que ao final não se teria nem seis por cento, nem três por cento, mas 4,5% (quatro e meio por cento), haja vista não só o DF ter cumulatividade de competências, mas também peculiaridades distintas dos demais entes da federação.

A dotação orçamentária da CLDF em 2009, no valor de R\$ 343.537.817,00, é 42,8% superior à despesa realizada em 2008 (colunas “B” e “A”), com crescimento de 23,4% no grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais” e de 63,8% no grupo de despesa “Outras Despesas Correntes”. Neste grupo estão concentradas as previsões de despesas a serem realizadas com manutenção da casa, com publicidade institucional, com capacitação e desenvolvimento de recursos humanos e com a concessão de benefícios aos servidores, dentre outras.²⁶

No grupo de despesa “Investimentos”, o expressivo crescimento previsto em 2009 deve-se, sobretudo, à aquisição de mobiliário e equipamentos necessários

²⁶<http://www.cl.df.gov.br/cldf/transparencia/relatorios-orcamenty>.

à nova sede da CLDF, inaugurada em dezembro. Cabe ressaltar, entretanto, que esta análise de crescimento não considera os efeitos a serem produzidos por força do Ato da Mesa Diretora nº 12/2009, publicado no Diário da Câmara Legislativa de 19/02/2009, que aprovou o contingenciamento de 10,7% do orçamento da CLDF para o exercício 2009, ou seja, limitou a realização de despesa orçamentária em 2009 no valor de R\$ 306.696.037,00. Também é importante destacar que este percentual contingenciado é superior ao aprovado pelo Governo do Distrito Federal, que contingenciou 7,1% do orçamento do Poder Executivo (Decretos nº 29.974, de 23/01/2009 e nº 30.029, de 05/02/2009).²⁷

²⁷ <http://www.cl.df.gov.br/cldf/transparencia/relatorios-orcamenty>.

3.1. Peculiaridades do Distrito Federal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal

Com relação ao Distrito Federal, alguns autores o classificam como um híbrido de Estado e Município por acumular ambas as competências, ou seja, em razão disso é forçoso convir que se encontra numa situação *sui generis* em relação aos limites da despesa de pessoal, mesmo porque, como já visto anteriormente, o Distrito Federal não possui Ministério Público e, tampouco, Poder Judiciário próprio – o Tribunal de Justiça do Distrito Federal integra o Poder Judiciário Federal.

Para Motta (2005,p.335) esse quadro permite quatro interpretações:

- O Distrito Federal, embora equiparado pela Lei de Responsabilidade Fiscal a Estado só pode gastar com pessoal 52% da receita corrente líquida, porque não possui os outros poderes;
- vez que, por força da Constituição Federal- art., 32, § 1º, seu poder legislativo acumula as funções de legislativo, apenas esse – aí incluindo o TCDF – teria seu valor acrescido, ficando 49%, para o Executivo e 6% para o Legislativo;
- em acréscimo ao item anterior, o Ministério Público, inserido na estrutura do TCDF, deverá ser destinatário dos 2% reservados ao Ministério Público;
- a repartição de despesa deverá observar a regra pertinente aos Municípios, sendo inconstitucional o art. 20, se interpretado de forma a reduzir a despesa a quem dos 60%.

3.2. Fundo Constitucional do Distrito Federal

O Distrito Federal, por suas especificidades, desde sua criação, possui uma dependência dos repasses da União para garantir a manutenção das áreas de segurança, educação e saúde públicas. Em virtude da ausência de dispositivo constitucional ou legal que garantisse esses repasses, o Distrito Federal ficava bastante vulnerável e dependia sempre de uma certa boa vontade para a liberação desses recursos.

A Constituição Federal de 1988 ofereceu autonomia política ao Distrito Federal e estabeleceu, em seu art. 21, XIV, competência para a União organizar e manter a Polícia Civil, Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do DF. Criando, assim,

a obrigatoriedade da União de garantir o bom funcionamento das áreas de segurança, educação e saúde.²⁸

Art. 21. Compete à União:

.....
 XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

A garantia de manutenção das referidas áreas pela União restou vulnerável até que, em 2002, a Lei nº 10.633/2002, instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, a qual preceitua em seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

No art. 4º da Lei de criação do Fundo Constitucional do DF estabelece que os "recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos." Essa lógica não tem sido obedecida pelo Ministério da Fazenda.

Os recursos destinados pela União à prestação dos serviços definidos pelo Fundo Constitucional do DF são geridos no âmbito da União, via um Sistema Integrado de Administração, administrado pelo Ministério da Fazenda. Portanto, as despesas do FCDF são executadas no Orçamento da União, em que pese haver unidades gestoras e ordenadores de despesas em cada uma das áreas referenciadas.²⁹

²⁸ FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. <http://www.tc.df.gov.br/contas/2003/arq11-fcdf.pdf>.

²⁹ FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. <http://www.tc.df.gov.br/contas/2003/arq11-fcdf.pdf>.

3.3. Adequação da Câmara Legislativa do Distrito Federal À LRF

Os próprios parlamentares da CLDF, por ocasião do advento da LRF, vislumbraram a similaridade organizacional entre o Distrito Federal e município e, lançando mão da Emenda nº 31 ao Projeto de Lei nº 1.277, dispuseram sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001, e concederam ao Poder legislativo local a parcela de 6% (seis por cento) da Receita Corrente Líquida, com supedâneo na argumentação a seguir declinada.

Por força da LRF, o Distrito Federal deveria enquadrar-se como Estado. No entanto, como demonstrado à exaustão, sua estrutura de poder é a de um Município, pois ele não tem Poder Judiciário nem Ministério Público.

Em função da realidade acima, o limite total de despesa com pessoal do Distrito Federal é diferente da soma dos limites estabelecidos para cada Poder. Ou seja, o todo é maior do que as partes. A se permanecer como está, o Legislativo e o Executivo, juntos, podem gastar com pessoal 52% da receita corrente líquida, enquanto o Distrito Federal pode gastar 60%.

Na verdade, o legislativo federal esqueceu-se de que ao Distrito Federal aplicam-se tanto as regras dos Estados quanto as dos Municípios, conforme consta do texto constitucional. Uma vez que o Poder Legislativo possui a dupla função legislativa – legisla em matéria da competência dos Estados e em matéria de competência dos Municípios -, por óbvio, não pode receber o mesmo tratamento de Assembléia Legislativa Estadual.

Agrega-se a este quadro o fato de que, além da função de legislar e fiscalizar, foram atribuídas ao Distrito Federal às áreas de saúde, segurança e educação, o que suscita uma compensação. Nesse contexto, ao lume do art. 20, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal dá aos Estados, Distrito Federal e Municípios a possibilidade de disporem na lei de diretrizes orçamentárias de forma diversa do que ela preconiza, verbis:

Art. 20.....
 § 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por

Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou **aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias**.

Ora! Em se sabendo que o art. 20 da referida é o que distribui entre os Poderes o limite de gastos com pessoal do ente federado, resulta que a lei de diretrizes orçamentárias pode fixar limites de despesa de forma diferente do que estabelece esse artigo, mesmo porque a Constituição Federal, desde o texto original de 1988, apenas estabeleceu, em seu art. 169, que as despesas com pessoal ativo e inativo da União, Estados, DF e Municípios não podem ultrapassar o limite estabelecido em lei complementar; esse limite, consoante à Lei Complementar nº 101/00 é de 60% da receita corrente líquida, não se cogitando de repartição alguma entre os poderes, visto que o modo como esses entes vão se organizar administrativamente e como vão ser gastos os recursos de suas receitas tributárias não é questão a ser disciplinada em lei federal, mas em lei local.

Portanto, o art. 20 da Lei Complementar nº 101/00 – que traz a distribuição dos limites de despesa - é de natureza indicativa em face dos Poderes dos estados, DF e Municípios. Admitir o caráter impositivo do artigo 20 equivale a torná-lo inconstitucional ao lume do art. 18 da CF/88.

Em síntese. Os percentuais de despesas por poder fixados na Lei Complementar nº 101/00 valem quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias não dispuser de forma diversa, porquanto o princípio federativo assegura aos Estados, Distrito Federal e Municípios essa prerrogativa: vale os percentuais que a LDO vier a estabelecer.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos na Despesa de Pessoal no Poder Legislativo do Distrito Federal; para tanto, identificou-se os aspectos relevantes, a sua influência na gestão do legislativo local e a verificação se há cumprimento de seus princípios; certificou-se também acerca dos aspectos importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e a influência na gestão de pessoal do Poder Legislativo do Distrito Federal.

Por tudo isso, vê-se que os gastos com pessoal tanto do Tribunal de Contas do Distrito Federal quanto da Câmara Legislativa do Distrito Federal estavam crescendo nos últimos anos e que, após a decisão do Supremo Tribunal Federal no mês de agosto de 2007 - onde se estabeleceu que o Distrito Federal devesse ser tratado como Estado e não mais como Município - o percentual foi reduzido para 3%.

Importante registrar que, uma vez constatado que o Tribunal de Contas já havia se enquadrado no ano de 2006, coube à Câmara Legislativa reduzir seus gastos com pessoal em 1,5% (um e meio por cento); e, finalmente em 2011, chegou a um patamar de 1,44 (um, quarenta e quatro por cento) do montante da Receita Corrente Líquida do Distrito Federal. Nesse giro, a CLDF, hodiernamente, encontra-se enquadrada à LRF.

Faz-se imperioso lembrar que, se o Distrito Federal, por um lado, não abdica da cobrança de impostos; por outro, deixa de repassar o que é devido ao legislativo local, em flagrante paradoxo, além de contrariar princípios carreados à nossa Constituição Federal, a exemplo do princípio da igualdade declinado no art. 5º *caput*.

A bem da verdade, o DF se agarra ao posicionamento do STF, tão somente acerca da constitucionalidade da LC nº 101/2000, ignorando que esse ente federado tem competência cumulativa (CF, art.147), que não pode ser modificada por norma infraconstitucional.

No afã de limitar despesa na rubrica de pessoal, o legislador concedeu erroneamente uma interpretação autêntica a LRF, quando equiparou o Distrito Federal a estado.

Com o fito de corrigir essa anomalia, sugere-se a seguinte medida: daqueles impostos fixados no texto constitucional aos Estados e ao DF, o razoável seria que desse somatório fosse repassado 3% (três por cento) para o Legislativo, e, o mesmo raciocínio deve ocorrer em relação àqueles atribuídos aos municípios, ou seja, de todo o montante daqueles impostos característicos de município seja repassado 6% (seis por cento) para o Legislativo, até que seja proposto um Projeto de Emenda à Constituição a fim de corrigir essa distorção que, não deixou uma lacuna na lei, e, sim, um vazio.

Por todo exposto, vale lembrar que a lei, em princípio, não deve tratar com desigualdade. Não se pode dar uma interpretação apenas literal à lei, ou seja, baseado nas regras da gramática – ao pé da letra – e, sim, uma interpretação sistemática – interpretação dentro do contexto em que está inserida. Mister se faz harmonizar, por meio de uma integração, o texto da lei com o resto do sistema jurídico, uma vez que a legislação é omissa nesse ponto.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquemático*. 2ª ed. atual. ampl. São Paulo: Método, 2008.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. ARRUDA, Daniel Gomes. *Contabilidade Pública: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BORBA, Cláudio. *Direito Tributário: teoria e 1000 questões*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2000.

BRASIL. *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.

CARRAZZA, Roque Antônio. *ICMS*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

DISTRITO FEDERAL. *Lei orgânica do Distrito Federal*. Brasília: CLDF, 2008.

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

FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL.
<http://www.tc.df.gov.br/contas/2003/arq11-fcdf.pdf>.

FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL.
<http://www.tc.df.gov.br/contas/2003/arq11-fcdf.pdf>.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KORAMA, Hélio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MACHADO JR., J.Teixeira. e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 31ª Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. – 19ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MONTEIRO, Vera. *Coleção Temas de Direito Administrativo, Licitação na Modalidade de Pregão*. Malheiros, 2ª ed., 2010.

MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade Aplicada à Administração Pública*. 6ª ed. Brasília: Vestcon. 2005.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros, 9ª ed., 1992.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros, 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP. *Guia de Normalização ABNT para Referências e Citações*, publicação: abril de 2011.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que isento completamente a Universidade Anhanguera-Uniderp, a Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes e os professores indicados: seja orientador, seja para compor a ato de defesa presencial de toda e qualquer responsabilidade pelo conteúdo e ideias expressas no presente Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado.

Brasília-DF, 22 de janeiro de 2012.

JOSÉ EXPEDITO RODRIGUES FERREIRA