



NOMEAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO FORA DOS LIMITES DA LRF E DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE E SEUS EFEITOS SOBRE A GESTÃO FISCAL – BASEADO NUM ESTUDO SOBRE OS GASTOS DA FOLHA DE PAGAMENTO DE UM PODER LEGISLATIVO ESTADUAL¹

Ricardo de Oliveira Cardoso

Resumo: Este artigo teve como objetivo analisar os efeitos sobre a gestão fiscal quanto às nomeações a título precário, de livre nomeação e exoneração, quando não observada a LRF e o Princípio Constitucional da Proporcionalidade. O estudo de natureza descritiva, explicativa e qualitativa valeu-se de uma análise experimental utilizando software Excel para verificação de dados de uma folha de pagamento. Aplicou-se método de coleta de dados sobre estas informações, consultas à bibliografias especializadas, acesso à sites governamentais e outras consultas a materiais e documentos eletrônicos tais como Relatórios de Gestão Fiscal, Diários Eletrônicos, artigos e monografias. Das análises realizadas foram apontados alguns pontos negativos à Gestão Fiscal, tais como: desproporcionalidade quantitativa entre servidores de carreira e comissionados, aumento progressivo do índice da LRF com gastos de pessoal, comprometimento financeiro elevado com gastos de pessoal comissionado, problemas de gestão de pessoal e mau dimensionamento da estrutura administrativa do Poder Legislativo Estadual.

Palavras-chave: Folha de Pagamento. LRF. Poder Legislativo.

1 INTRODUÇÃO

Os gastos com Pessoal na Administração Pública representa o principal item de despesas em todo o setor público brasileiro. Segundo um estudo realizado pela Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda em 2016, os gastos dos Estados com a folha de pagamento entre os anos de 2009 e 2015 “contribuíram significativamente para a deterioração das contas públicas estaduais”.

Em artigo publicado pela GEO UERJ, em 2017, com foco na crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, Freire e Mercês (2017), afirmam que o elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal é uma realidade para a grande maioria dos Estados do

¹ Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Finanças Públicas, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas.



Brasil e que esta variável orçamentária tem notória relação com o problema das contas públicas.

Essa questão merece total e especial atenção principalmente no que diz respeito às nomeações a título precário, isto é, aos cargos em comissão, que ao longo dos anos teve um aumento significativo comparada às nomeações através de concurso público.

Nos Poderes Executivo e Legislativo chega ser um absurdo este comportamento e forma de gestão ímproba do ponto de vista Fiscal, que vai de encontro a LRF e ao Princípio Constitucional da Proporcionalidade.

A LRF segundo o entendimento de Carvalho (2009) veio para complementar o que já estava previsto na Constituição Federal de 1988 em seu Art. 163, estabelecendo normas gerais sobre finanças públicas para todas as esferas, órgãos e entidades da Administração Pública, objetivando por assim dizer “o bom uso” dos recursos públicos.

Direciona o gestor onde aplicar, quando fazer e quanto do recurso pode ser utilizado, ao mesmo tempo que aplica penalidades quando este cometer algum ato tipificado como crime de responsabilidade fiscal.

Uma das regras básicas da LRF diz respeito ao controle de gastos com pessoal, ou seja, a lei impôs limites ao gestor quanto à despesa com a folha de pagamento. Ao se obedecer estas regras o gestor cumpre seu papel perante a sociedade a qual lhe confiou a responsabilidade em administrar os recursos que lhe são entregues por meio dos tributos.

Entretanto temos observado uma quebra de princípio, isto é, a má gestão desse recurso por parte daqueles que se apropriam da máquina pública para atingir seus próprios interesses.

Uma das formas encontradas está na admissão desproporcionalizada (sem limites da discricionariedade, de forma excessiva, desequilibrada) de pessoal via cargos comissionados, em especial no Poder Legislativo, que culturalmente herdou essa característica de gestão patrimonialista e que perdura até os dias de hoje.

Na quase totalidade dos Estados e Municípios do país a proporção entre cargos comissionados e efetivos é praticamente o triplo, em especial no Legislativo, o qual é infelizmente apelidado de “cabide de emprego”. Na análise de Pavani (2014) os cargos em comissão apesar de sua relevância para a democracia, desperta grande desconfiança pela



sociedade a qual vê nesses cargos um meio de favorecimento indevido por parte dos agentes públicos.

O objetivo deste artigo é analisar os efeitos dessas nomeações a título precário, desproporcionais e em sua maioria sem fundamento e necessidade imperiosa ou legal, na administração pública, em específico no âmbito fiscal (finanças públicas), assim como demonstrar que esses atos administrativos estão fora da realidade quando confrontados à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal ao se tratar dos limites para gastos com pessoal.

O campo de estudo escolhido foi o Poder Legislativo Estadual, dado o seu papel Legiferante, elaborar as leis. Para tanto este é o Poder da República que deverá dar o norte ao povo, ensinar pelo exemplo, que seja de ser o primeiro a fazer cumprir e obedecer aos estatutos fundamentais do legado Constituinte.

A partir de dados obtidos da própria gestão, elaboraram-se diversas análises com auxílio dos recursos computacionais. Foi feito um estudo pormenorizado da estrutura administrativa da Casa, folha de pagamento e dimensionamento lotacional. Por meio de planilhas eletrônicas desenvolvidas no Microsoft Excel, versão 2010, chegou-se aos números finalísticos e, por conseguinte às análises situacionais do contexto atual partindo de um histórico de 3(três) anos (2015, 2016 e 2017).

Inicialmente parte-se dos fundamentos teóricos que balizaram este produto final, item 2, os quais abordou-se os aspectos legais de base constitucional, até as questões técnicas (computacionais) que auxiliaram nas análises, tabulações e filtragem de dados brutos.

Sem perder o foco do objetivo proposto, buscou-se alinhar teoria aos resultados encontrados, item 3, objetivando traduzir para o leitor o significado real dos dados tabelados e o impacto em termos práticos dentro da gestão de finanças públicas.

Como material complementar ao estudo, buscou-se a opinião de agentes públicos e instituições que estivessem envolvidas com o que chamamos de Controle Social. Para tanto foi realizada uma entrevista com o gestor do órgão de representação dos servidores do Poder, não sendo esta forma um fim, mas um meio científico de aproximação e correlação entre números e questões da política interna da Casa.

Por meio deste trabalho, pretende-se demonstrar a necessidade de mudança de cultura dentro da gestão pública, quanto ao controle de gastos com a folha de pagamento. Deve-se

abandonar o antigo modelo Patrimonialista e adotar ferramentas que possam garantir controle efetivo e a mensuração dos custos dentro da administração pública, afim de que os índices da LRF sejam respeitados sem afetar o caráter democrático dos cargos em comissão e a política de valorização dos servidores de carreira em geral.

2 LRF X GESTÃO DE PESSOAL

O referencial teórico subsidiário deste artigo proporcionou a construção e o desenvolvimento do tema abordando os aspectos legais, técnicos e científicos, objetivando a interdisciplinaridade e a correlação entre Gestão Financeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Informática.

Ao se falar de Gestão das Finanças Públicas pensa-se em como administrar os recursos públicos; direcioná-los da melhor forma possível na consecução do objetivo proposto e de forma que o uso desse recurso possa ter agregado valor significativo levando em consideração os Princípios da Administração Pública quais sejam os gerais: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Existe ainda um segundo grupo de princípios específicos, dos quais podemos destacar um, não mais ou menos importante da categoria, mas que por seu grau de envolvimento e correlação aos outros, têm o poder de limitar a vontade do agente público. Em poucas palavras, seria o “bom senso” contido nas ações do gestor, e que quando colocadas na balança em contraponto ao arcabouço jurídico que cerceia todo o assunto pode-se inferir sobre a razão e como foi ponderada uma determinada atitude do ordenador da despesa.

Este é o princípio da Razoabilidade, que no entendimento de Pavani (2014) possui como uma característica específica o princípio da Proporcionalidade, ou seja, percebe-se que este está intimamente ligado àquele.

[...]; (d) princípio da proporcionalidade (“as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas”; trata-se de uma faceta específica do princípio da razoabilidade) [...] (PAVANI, 2014, p. 86)

Os dois princípios são complementares. Uma ação razoável deve ser proporcional, assim como as questões levadas em consideração pelo gestor para tomada de atitudes devem seguir princípios norteadores tal como a sentença de um Juiz. A mesma deve ser racional, bem fundamentada e sem excessos, para que não se configure abuso de poder ou autoridade.



Uma gestão pública responsável deve ter como base a própria Lei. Os mecanismos legais devem ser observados pelo agente público, pois estes não foram criados ao léu. Existe toda uma teleologia, um motivo, um propósito para o qual foram estabelecidas. Assim em maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº101, apelida de LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre esta Lei pode-se dizer que:

Em realidade, a LRF passou a ser um código de conduta para os administradores públicos, posto que estão sujeitos às suas normas, aos seus limites e padrões de gestão das finanças públicas, e devem prestar contas do quanto e como foram gastos os recursos da sociedade. (CARVALHO, 2009, p.2)

A LRF tem o papel de orientar o gestor em busca do equilíbrio financeiro. É o manual de boas práticas, de como agir com responsabilidade fiscal. As gestões devem primar e zelar para o alcance da responsabilidade no trato com a res pública. Isto não é um favor por assim pensar o agente, mas uma obrigação.

O uso do dinheiro público é o modus operandi da atividade financeira estatal que se resume em: obter, despender, gerir e criar. Estas ações correspondem a Receita Pública, Despesa Pública, Orçamento Público e ao Crédito Público.

Em matéria de Despesa Pública, por exemplo, podemos escolher dentre tantas os Gastos com Pessoal. Na visão de Carvalho (2009), de 1996 a 2000 esses gastos em específico comprometeram cerca de 70% das receitas disponíveis em todos os Estados da Federação.

Esse fato foi tão preocupante que atualmente temos como reflexo dessa irresponsabilidade fiscal, que se arrastou durante mais de duas décadas, a grave crise financeira pela qual vem atravessando o Estado do Rio de Janeiro. Segundo um estudo realizado pela Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda em 2016 e Publicado em 2017, o “Calcanhar de Aquiles” da crise nesse Estado teve como epicentro o crescimento elevado com os gastos com pessoal.

Ainda segundo o estudo essa já é uma realidade para grande maioria dos Estados do Brasil. Como para toda questão existe uma solução, não seria diferente para a problemática que aqui se apresenta.

A LRF estabelece limites para os gastos com pessoal nas três esferas. Se assim não o fosse, logicamente outras áreas de investimento seriam afetadas, como educação, saúde e segurança. É fato plausível que ao se gastar demasiadamente uma grande parte do orçamento, por exemplo, com a folha de pagamento, outras atividades certamente sofrerão cortes.



A gestão de pessoal na esfera pública tem como uma de suas atividades inerentes a contratação de pessoal. Essas contratações tem a finalidade de preencher um determinado cargo público. Esses cargos por sua vez numa estrutura funcional administrativa podem ser isolados ou de carreira, e são providos de forma efetiva ou em comissão.

Os cargos de provimento efetivo devem obrigatoriamente ser preenchidos por meio de concurso público, ao contrário dos cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, que dispensam tal requisito.

Entende-se que tanto os cargos de provimento via concurso quanto os comissionados subsistem em todas as esferas e entes da federação; enfim, faz parte da democracia. Os recursos disponíveis para o custeio destes devem estar garantidos na Lei Orçamentária anual; entretanto questiona-se o quanto esses cargos de livre nomeação cresceram absurdamente em detrimento aos concursados.

Outro fato é a desproporcionalidade numérica entre ambos, principalmente nos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados especificamente. Há motivos reais e racionais para essas nomeações? Na maioria dos Legislativos Estaduais, não obstante nos Municipais, o número elevado de cargos em comissão na verdade serve de disfarce ou mecanismo para desvio de recursos o que prejudica e gera desconforto para a gestão de pessoal e fiscal?

Os questionamentos podem ser na verdade fruto de uma herança cultural da própria administração pública de caráter ainda patrimonialista onde o clientelismo está associado à corrupção.

A nomeação de parentes para cargos de provimento em comissão (prática conhecida como nepotismo) é comumente rechaçada, independente de vedação expressa em lei, sob a alegação de ofensa a princípios constitucionais. O nepotismo, assim como o clientelismo, são apontados como inerentes ao patrimonialismo e, frequentemente, são associados à corrupção. (PAVANI, 2014, p.151)

2.1 CARGO PÚBLICO E SEU PROVIMENTO

Para garantir o atendimento das necessidades da sociedade, a administração pública utiliza-se de vários recursos, tais como: financeiro, material e tecnológico.

Existe outro recurso em especial indispensável à boa gestão pública, o material humano, ou seja, as pessoas.



Dentro da Gestão Pública refere-se ao Servidor Público, que segundo Di Pietro (2007, p. 475), são as “pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades de administração indireta”. Estes são classificados em servidores estatutários, empregados públicos e os servidores por tempo determinado.

Para se contratar pessoas na administração pública, utiliza-se o que já é determinado constitucionalmente no Art. 37, II, que em linhas gerais estabelece como regra o concurso público. A exceção está apenas para as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Art. 37 (...)

II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988)

Extraíndo-se da norma constitucional, percebe-se que a princípio, para ser investido em cargo ou emprego público, obrigatoriamente, deve-se prestar concurso.

Todavia existe outra possibilidade orquestrada pelo legislador em 1988, os cargos comissionados.

No Direito Administrativo existem várias formas de provimento de cargo público, são elas: nomeação, promoção, readaptação, aproveitamento, reintegração e recondução.

Inicialmente para prover um cargo público deverá existir uma nomeação, seja ela originada de concurso ou pela liberalidade ou vontade do gestor público, nos casos de cargos em comissão.

O cargo público é definido pela Lei federal nº 8.112/1990 da seguinte forma:

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. (BRASIL, 1990)

Portanto os cargos públicos, sejam eles de provimento em caráter efetivo ou em comissão devem ser criados por lei específica. Aqui vemos novamente a utilização do termo “provimento”, que é um ato administrativo emanado pelo gestor público, para prover ou em outro significado preencher um cargo na administração pública por uma pessoa física, desde que preencha os requisitos legais. Esse provimento deverá originariamente ser por nomeação,



que é o ato unilateral da Administração Pública, que deverá ser publicado no Diário Oficial dando publicidade à determinada pessoa física, “chamando-o” para tomar posse no cargo para o qual prestou concurso público.

Em suma temos que o provimento para cargo público pode ter caráter efetivo (garantia de estabilidade) ou em comissão (precariedade, transitoriedade). Servidores que possuem estabilidade, por regra, ocupam cargos efetivos. Os cargos em comissão por outro lado não gozam desse privilégio, possuem provimento precário quando considerado a variável tempo, e não garantem benefícios sociais aos seus ocupantes.

2.2 LRF E OS LIMITES COM GASTOS DE PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi sancionada em maio de 2000 e veio com o intuito de aprimorar e organizar as finanças públicas brasileiras. Essa norma veio regulamentar dispositivos do art. 163 e todo o contexto do art. 169 da Constituição da República, no texto que trata das finanças públicas, como também estabelecer regras de responsabilidade fiscal, transparência dos atos públicos, prestação de contas e normas específicas destinadas à Contabilidade Pública.

Numa visão holística (do todo), os objetivos da LRF baseiam-se em: coordenar, ordenar e estabilizar. Em resumo a LRF, segundo Carvalho (2009), tem como finalidade coordenar a alocação dos recursos públicos, ordenar e equilibrar a distribuição de renda e riqueza e estabilizar a situação econômica e financeira.

Nesse sentido foram criados vários dispositivos a fim de limitar os gastos públicos pelos gestores dentro da administração pública em todas as esferas. No que concerne à despesa pública, por exemplo, temos as despesas com pessoal. Estas representam atualmente o principal item de despesas em todo o setor público brasileiro.

A LRF estabeleceu dois limites percentuais distintos, para os gastos com pessoal que deverão ser, em regra, seguidos pela União, Estados e Municípios. Esses limites são: 50% da Receita Corrente Líquida – RCL para a União; e 60% da RCL para os Estados e os Municípios.

A RCL – Receita Corrente Líquida é o valor de referência utilizado para o cálculo do limite com os gastos de pessoal. Ela também é utilizada como parâmetro para vários indicadores da gestão fiscal e limite de gastos. Sua composição compreende o somatório das



receitas correntes (tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes).

Dos limites temos que para os Estados, por exemplo, esse percentual de 60% é repartido da seguinte forma: 2% para o Ministério Público; 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; e 49% para o Executivo.

Em seu art.18, a LRF dispõe o que são despesas de pessoal.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000)

Algumas despesas, segundo Albuquerque, Feijó e Medeiros (2008), não são computadas para efeito de cálculo dos limites de gastos com pessoal na LRF, em síntese são: indenização por demissão de servidores ou empregados, incentivo a demissão voluntária (PDV), despesas com pessoal resultante de convocação extraordinária do Congresso Nacional, despesas decorrentes de decisão judicial (sentenças judiciais) e as despesas com inativos custeadas com recursos de fundos próprios.

As despesas relativas à terceirização de mão de obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Importante mencionar que os Tribunais de Contas, tanto Estaduais como Municipais, atuando junto ao Poder Legislativo na fiscalização das Contas Públicas, possuem o dever de informar aos gestores quando estes estiverem ultrapassando os limites de gastos com pessoal.

Tais avisos são informados em forma de “alerta” aos ordenadores de despesa.

Por exemplo, no caso dos Estados, se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% desse limite (60% da RCL), a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa. Assim, o monitoramento feito pelos Tribunais propõe evitar que os gestores não ultrapassem os limites da lei quando da utilização dos recursos. Os alertas emitidos por estes órgãos de Controle tem o objetivo de notificar o gestor quando for identificada uma desconformidade, e que a mesma quando não sanada, sujeita ao gestor



algumas sanções, que podem ser institucionais, previstas na própria LRF, e as pessoais, previstas na lei ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

Outro ponto a ser observado pelos gestores é quanto às condições para geração de despesa com pessoal, que deverá atender às regras constitucionais e da LRF, que em seu art. 21, estabelece a nulidade de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda ao disposto no art.16, incisos I e II.

2.3 UTILIZAÇÃO DA INFORMÁTICA NA ANÁLISE DE DADOS

Em trabalhos que exijam uma grande quantidade de informações, que necessitam ser analisadas, afim de que se extraia o maior número de informações relevantes possíveis, dentro de um espaço ou universo amostral considerável e ao mesmo tempo específico, a utilização dos recursos informatizados têm sido fundamental na consecução dos objetivos atinentes e aos resultados finais propostos.

Esse nível de especialização de tratamento de informações é bem característico às técnicas aplicadas numa auditoria, por exemplo, em que o auditor necessita realizar a checagem, classificação, quantificação e a tabulação de dados para obtenção de resultados que espelhem a realidade de um todo quando tomados apenas sob uma determinada amostra. As técnicas de auditoria aplicadas à tecnologia da informação poderão definir o grau de confiança e qualidade dos trabalhos.

Para o auditor o uso dos recursos tecnológicos é uma ferramenta de trabalho na consecução dos objetivos adstritos à atividade do profissional. Isto não quer dizer que necessariamente o mesmo deva possuir conhecimentos a nível de um analista de sistemas.

Pois segundo Antônio Lopes de Sá:

O Auditor precisa, sim, saber o que pode um computador oferecer, quais os princípios básicos que regem o funcionamento de tais equipamentos, como se correlacionam os programas com as execuções e quais os recursos que podem ser utilizados, [...]. (SÁ, 2002, p. 486)

Como exemplo, uma auditoria desenvolvida numa folha de pagamento com grande volume de dados e informações é possível para o auditor, utilizar o Microsoft Excel, numa versão mais atualizada, ainda que seja para sintetizar informações a partir de um banco de dados ou uma base de informações genéricas.



Segundo Manzano (2010), uma planilha desenvolvida com este software, no exemplo de uma folha de pagamento deve ser apreciada e homologada por um profissional da área de contabilidade, pois é a pessoa ideal para realizar as devidas orientações de ordem técnica.

Um dos objetivos principais no uso de programas de computador é a melhoria da qualidade do trabalho. Além desse existem outros, tais como: rapidez, redução dos custos, maior densidade de informações e profundidade dos exames. Estes dois últimos contribuem, paralelamente, para maiores análises.

Na concepção de Sá (2007), muitos critérios tradicionais foram superados em decorrência do mundo moderno, dada a necessidade de que uma grande quantidade de informações pudesse ser processada de forma rápida e sem problemas de alocação.

A partir disto buscou-se a adoção de mecanismos tecnológicos que pudessem aprimorar o tratamento de informações, de modo a oferecer uma grande variedade de abordagens sistêmicas, partindo-se de um banco de dados com dimensões, extensões, tipologia e características diferenciadas.

Para tanto foram disponibilizados softwares destinados a aplicações de pequeno e médio porte, que poderão ser utilizados em ambientes domésticos e corporativos, descritos na informática como “Soho” (Small Office/Home Office).

Dentre eles o software Microsoft Excel. Uma alternativa bastante viável para armazenamento e análise/avaliação de um conjunto expressivo de informações manipuláveis, de forma a obter resultados desejados, empregando-se técnicas de programação.

3 AUDITANDO UMA FOLHA DE PAGAMENTO COM AUXÍLIO DO EXCEL

No processo de estudo aplicou-se exames substantivos na análise das folhas de pagamento. Para Ribeiro (2002), este é um documento elaborado por todas as entidades, particulares ou públicas, ao final de cada mês, o qual deverá elencar todo o corpo funcional com suas respectivas remunerações, descontos e valor líquido a ser pago a cada trabalhador.

Para o caso em tela, inicialmente, tomamos os dados que no contexto atual representam os gastos com a folha de pagamento dos servidores do quadro, efetivos e estáveis, excluindo-se os cargos em comissão. Essa exclusão se fez necessária e importante por se tratar de uma estratégia adotada objetivando o confronto entre as duas realidades ou situações concretas dentro do que chamamos de gastos de pessoal.



A tabela construída com o auxílio do Microsoft Excel versão 2010 utilizou as seguintes variáveis: vencimento, adicional de tempo de serviço, VPNI e adicional de qualificação. Todos esses valores adicionados formaram a remuneração do servidor.

Vale ressaltar que outras rubricas também ajudam na formação do valor final como decisões judiciais, salário família, gratificações técnicas e de função. Não se considerou os descontos com Previdência, IR, consignados, faltas e contribuição sindical local.

A título de cálculo no impacto geral orçamentário para gastos com folha de pagamento do pessoal do Legislativo Estadual, considerou-se apenas o valor da remuneração total excluindo-se os descontos.

A planilha principal ou planilha geral é a base de dados para todas as simulações e exames possíveis a serem realizados. Ela simula uma folha de pagamento, pois está alimentada com praticamente todos os dados de um servidor, desde os funcionais aos salariais, com algumas exceções. Cada órgão ou instituição possui software específico para gerenciamento de pessoal, o que inclui a geração das folhas de pagamento.

Lembrando que todo sistema informatizado necessita de pelo menos um operador que está encarregado por manter e/ou alimentar o sistema.

A seguir temos a visão geral da planilha principal.

das despesas com a folha), não representou em absoluto, por mínimo que fosse, um desvio a ser considerado e que tivesse influência significativa no resultado final da análise.

3.1 ANÁLISE DO CENÁRIO ATUAL

Numa primeira análise, tomando como base nos dados extraídos do Portal Transparência do Poder Legislativo Estadual em meados de outubro de 2018, temos que o total de servidores em atividade, considerando efetivos e estáveis, excluindo-se os cargos em comissão são 435 Servidores. Os cargos em comissão representavam em torno de 1.600 servidores.

A análise estatística mostra que desses 435 temos 216 homens e 219 mulheres; um fato interessante é que desse total (435 servidores), 339 possuem tempo de serviço maior ou igual 30 anos.

Outro ponto importante é com relação ao número de concursados existentes atualmente no Poder Legislativo, 96 servidores. Esses servidores são oriundos dos concursos realizados em 2004 (44 vagas) e 2013 (92 vagas). Até o momento o Poder Legislativo Estadual realizou apenas esses dois concursos.

A Lei nº 8.838/2008, que trata do PCCV – Plano de Cargos Carreiras e Vencimentos do Legislativo Estadual, fixou o seu quadro de funcionários administrativos em 672.

Atualmente temos o seguinte quadro de cargos vagos e ocupados no referido Poder:

Tabela 1 – Quadro de cargos vagos e ocupados

Cargo	Quantidade	Ocupados	Vagos
Assist Leg Adm	348	144	204
Aux Leg Oper	75	26	49
Cons Leg Esp	12	11	1
Téc Gest Adm	238	33	205
Totais	673	214	459

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

A ALEMA possui dois quadros: um normal com 214 servidores e outro suplementar com 221 servidores. Do quadro normal temos: 11 Consultores, 33 Técnicos de Gestão Administrativa, 144 Assistentes Legislativos Administrativos e 26 Auxiliares Legislativos Operacionais. Do quadro suplementar temos: 135 ANS (Atividades de Nível Superior) e 86 ADO (Atividades de Apoio Administrativo e Operacional).

Em valores aproximados, o Poder Legislativo Estadual possui uma despesa mensal em torno de R\$ 2.500.000,00 ao mês para pagamento de pessoal ativo, considerando apenas servidores efetivos e estáveis excluindo-se os cargos em comissão.

De acordo com informações do Portal da Transparência do Poder Legislativo Estadual, até outubro de 2018 foram gastos R\$ 258.873.608,93 com pagamento de pessoal.

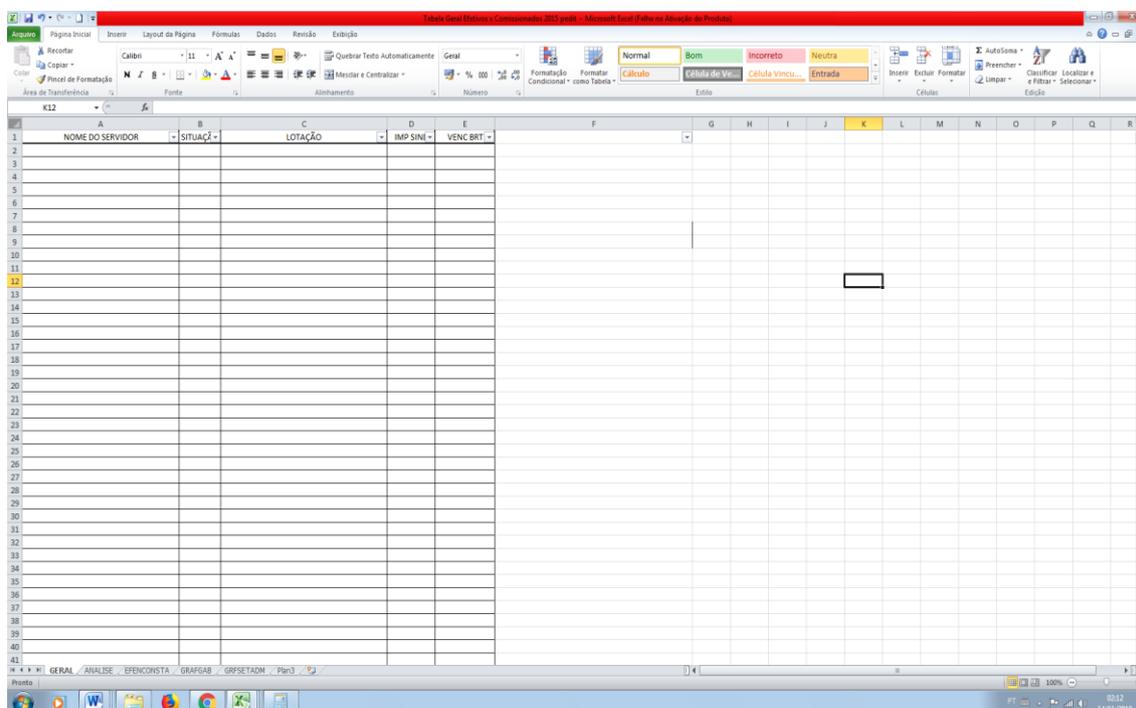
Este valor está incluso os cargos em comissão.

O índice de despesa líquida com pessoal sobre a RCL (Receita Corrente Líquida) no 2º Quadrimestre de 2018, conforme Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo de Despesa com Pessoal, foi de 1,94.

3.2 SITUAÇÃO FUNCIONAL NOS ANOS DE 2015 E 2016

A partir dos dados da Consignação, referente ao Imposto Sindical, competência março de 2015, fornecidos pelo RH da ALEMA, e com a ajuda de uma planilha eletrônica elaborada no Microsoft Excel versão 2010, traçamos um mapa sobre a situação funcional do Poder Legislativo Estadual ao longo dos anos de 2015 e 2016. A planilha utilizada foi a seguinte:

Figura 2 – Planilha de análise do consignado



Fonte: Elaboração do autor, 2018.



Na planilha foram inseridas as seguintes informações: setor, nr. de comissionados, nr. de efetivos, gastos com comissionados, gastos com efetivos, maior salário, menor salário, total de servidores e gasto total. Após estudos e análises realizadas sobre as informações inseridas nas planilhas pode-se verificar o seguinte:

A - Sobre o Universo de Servidores: A ALEMA conforme demonstrado no relatório, fazendo-se referência ao mês de março de 2015, possuía o seguinte quadro funcional.

Tabela 2 – Quadro funcional

EFETIVOS E ESTÁVEIS	COMISSIONADOS	TOTAL
463	1.476	1.939
24%	76%	100%

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

B - Dos locais de lotação e dimensionamento entre efetivos e estáveis e comissionados: A ALEMA contava em 2015 com uma estrutura que abrigava 79 postos de lotação, entre setores administrativos e gabinetes de parlamentares da seguinte forma:

Tabela 3 – Quadro de distribuição de servidores

Setores Administrativos	Gabinetes Parlamentares	Total
22	57	79

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

O quantitativo de gabinetes (57) é resultante dos 42 gabinetes de parlamentares acrescidos dos (15), entre os cargos da Mesa Diretora e Lideranças de Bloco e Partido.

No entanto, encontrou-se além dos 42 gabinetes outros 2, de lotação de gabinete, ou seja, isso fez com que a ALEMA tivesse naquele momento 44 Deputados. Sabe-se que cada Parlamentar possui uma cota de 19 Cargos à disposição, sendo 10 de Simbologia Isolada (ISO), com vencimento bruto de R\$ 16.146,90.

No tocante aos 19 cargos, cada Parlamentar poderá ainda requisitar servidores efetivos ou estáveis para que trabalhem no gabinete; lembrando que estes devem entrar na cota dos 19.

Sobre o tema em questão deve ser citado que conforme trata a Resolução Legislativa nº 610/2010, caso o Parlamentar seja ocupante de cargo da Mesa Diretora ele terá direito a mais 4 cargos comissionados. Se for Líder de Bloco esse número varia de 4 a 8 cargos. A

cifra de cargos então chega a ser de até 27 cargos. A distribuição de cargos entre os gabinetes de Deputados, Cargos da Mesa e Lideranças de Partido e Bloco ficaram assim dimensionadas:

Tabela 4 – Quadro de distribuição de servidores nos Gabinetes

Nº	Gabinete	Nr Comissionados	Nr Efetivos/Estáveis	Total
1	AS	19	0	19
2	NM	19	0	19
3	EB	23	4	27
4	AP	19	8	27
5	AG	18	1	19
6	AA	21	2	23
7	FM	19	1	20
8	GC	20	3	23
9	CP	18	10	28
10	CF	23	3	26
11	CC	19	0	19
12	HC	19	3	22
13	JM	19	1	20
14	EJ	19	2	21
15	EA	22	4	26
16	JV	19	0	19
17	FP	20	1	21
18	LP	19	3	22
19	PN	19	3	22
20	HW	21	4	25
21	SN	19	0	19
22	LC	22	5	27
23	MB	16	4	20
24	MA	18	3	21
25	NE	21	2	23
26	VL	21	0	21
27	RC	22	6	28
28	GP	23	2	25
29	RR	19	1	20
30	SF	20	1	21
31	RC	23	5	28
32	VM	19	1	20
33	WC	19	0	19
34	RT	19	1	20
35	ZI	16	0	16
36	SR	22	5	27
37	RC	21	3	24
38	AM	19	0	19
39	BP	21	0	21
40	FB	19	3	22
41	FF	5	0	5
42	EH	13	0	13
43	ON	19	2	21
44	RL	5	1	6
----	Totais	836	98	934

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Continuando a relação com os cargos da Mesa Diretora e Lideranças.

Tabela 5 – Quadro de distribuição de servidores nos Gabinetes das Lideranças

Nº	Gabinete	Nr Comissionados	Nr Efetivos/Estáveis	Total
1	AS MD Dep Bta	4	0	4
2	AD MD Dep Bta	13	0	13
3	1º Vice Presidente	4	0	4
4	2º Vice Presidente	4	0	4
5	3º Vice Presidente	4	0	4
6	4º Vice Presidente	4	0	4
7	1º Secretário	3	0	3
8	2º Secretário	4	0	4
9	3º Secretário	4	0	4
10	4º Secretário	3	0	3
11	Liderança BL UPM	6	1	7
12	Liderança do GOV	8	0	8
13	Bloco Partido DEM	3	0	3
14	Liderança BL UPARL	5	0	5
15	Liderança do PMDB	3	0	3
----	Totais	72	1	73

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

A respeito dos Setores Administrativos da Casa, segue o quadro abaixo com a divisão, lotação e número de Servidores Comissionados e Efetivos/Estáveis:

Tabela 6 – Quadro de distribuição de servidores nos Setores Administrativos

Nº	Setor	Nr Comissionados	Nr Efetivos/Estáveis	Total
1	Presidência	151	7	158
2	Gedema	57	1	58
3	Assessoria Especial	1	0	1
4	Gabinete Militar	36	1	37
5	Diretoria Com. Social	88	14	102
6	Cons. Legislativa	1	10	11
7	CPL	9	1	10
8	Auditoria Geral	5	1	6
9	Cerimonial	20	5	25
10	Procuradoria Geral	16	7	23
11	Diretoria Geral	5	5	10
12	Diretoria de RH	15	86	101
13	Dir. Administrativa	71	44	115
14	Dir. Tec. Informação	9	7	16
15	Dir. Orç. e Finanças	8	12	20
16	Diretoria Saúde	25	26	51
17	Dir. Institucional	4	0	4
18	Dir. Geral da Mesa	12	18	30
19	Dir. Adm. Plenário	3	13	16
20	Dir. Legislativa	4	25	29
21	Dir. Doc e Registro	18	67	85
22	Escola Legislativa	6	3	9
----	Totais	564	353	917

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

C - Aspecto financeiro/Orçamentário – Gastos por Gabinete e Setores Administrativos da ALEMA: Os gastos com a folha de Pagamento na competência março/2015 totalizaram R\$ 12.795.513,90 dos quais R\$ 10.467.684,30 com Comissionados e R\$ 2.327.829,60 relativos à Efetivos/Estáveis. Os percentuais em relação ao total da folha representam 82% e 18% dos gastos com Comissionados e Efetivos/Estáveis respectivamente. A seguir dispomos as tabelas com demonstrativos de gastos por Gabinetes e Setores Administrativos da ALEMA.

Tabela 7 – Gastos por Gabinetes

Nº	Gabinete	Gastos Serv. Comissão	Gastos Serv. Efetivos	Total
1	AS	187.278,00	0,00	187.278,00
2	NM	195.819,90	0,00	195.819,90
3	EB	216.185,10	21.127,50	237.312,60
4	AP	195.814,20	36.628,80	232.443,00
5	AG	186.874,20	4.341,60	191.215,80
6	AA	211.593,30	11.628,30	223.221,60
7	FM	185.055,00	9.478,80	194.533,80
8	GC	183.066,00	15.957,30	199.023,30
9	CP	180.202,50	47.630,10	227.832,60
10	CF	210.771,00	14.754,30	225.525,30
11	CC	176.922,60	0,00	176.922,60
12	HC	197.914,80	8.691,60	206.606,40
13	JM	190.529,10	2.947,20	193.476,30
14	EJ	209.546,10	5.794,20	215.340,30
15	EA	206.912,10	11.808,90	218.721,00
16	JV	188.856,60	0,00	188.856,60
17	FP	205.522,50	9.843,60	215.366,10
18	LP	176.927,40	17.892,60	194.820,00
19	PN	176.312,40	15.313,50	191.625,90
20	HW	198.485,10	21.291,00	219.776,10
21	SN	184.972,50	0,00	184.972,50
22	LC	201.885,30	23.416,80	225.302,10
23	MB	179.251,80	17.386,50	196.638,30
24	MA	176.134,20	12.831,60	188.965,80
25	NE	188.132,70	10.012,80	198.145,50
26	VL	198.100,20	0,00	198.100,20
27	RC	192.467,40	39.834,00	232.301,40
28	GP	166.177,50	5.673,00	171.850,50
29	RR	189.134,70	4.174,80	193.309,50
30	SF	179.209,80	5.724,30	184.934,10
31	RC	205.119,90	31.920,90	237.040,80
32	VM	191.764,50	2.897,10	194.661,60
33	WC	188.364,90	0,00	188.364,90
34	RT	208.721,70	2.785,80	211.507,50
35	ZI	172.986,90	0,00	172.986,90
36	SR	205.261,20	21.705,30	226.966,50
37	RC	221.970,60	14.249,70	236.220,30
38	AM	185.721,60	0,00	185.721,60
39	BP	180.163,80	0,00	180.163,80
40	FB	185.027,40	11.481,00	196.508,40
41	FF	20.263,80	0,00	20.263,80
42	EH	166.945,50	0,00	166.945,50
43	ON	182.095,80	11.448,60	193.544,40
44	RL	20.340,60	3.008,70	23.349,30
-----	Totais (R\$)	8.070.802,20	473.680,20	8.544.482,40

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Tabela 8 – Gastos por Gabinetes de Lideranças

Nº	Gabinete	Gastos com Comissionados	Gastos com Efetivos/ Estáveis	Total
1	AS MD Dep Bta	24.695,70	0,00	24.695,70
2	AD MD Dep Bta	42.351,00	0,00	42.351,00
3	1º Vice Presidente	9.907,20	0,00	9.907,20
4	2º Vice Presidente	9.309,60	0,00	9.309,60
5	3º Vice Presidente	11.973,60	0,00	11.973,60
6	4º Vice Presidente	9.309,60	0,00	9.309,60
7	1º Secretário	15.906,30	0,00	15.906,30
8	2º Secretário	11.101,50	0,00	11.101,50
9	3º Secretário	9.309,60	0,00	9.309,60
10	4º Secretário	5.309,10	0,00	5.309,10
11	Liderança BL UPM	21.427,50	4.541,70	25.969,20
12	Liderança do GOV	28.767,00	0,00	28.767,00
13	Bloco Partido DEM	14.107,80	0,00	14.107,80
14	Liderança BL UPARL	22.108,80	0,00	22.108,80
15	Liderança do PMDB	14.665,50	0,00	14.665,50
----	Totais (R\$)	250.249,80	4.541,70	254.791,50

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Tabela 9 – Gastos nos Setores Administrativos

Nº	Sector	Gastos com Comissionados	Gastos com Efetivos/ Estáveis	Total
1	Presidência	664.812,30	37.581,30	702.393,60
2	Gedema	139.175,40	2.203,20	141.378,60
3	Assessoria Especial	4.000,50	0,00	4.000,50
4	Gabinete Militar	48.828,00	2.527,80	51.355,80
5	Diretoria Com. Social	343.250,70	64.958,70	408.209,40
6	Cons. Legislativa	13.566,90	138.786,00	152.352,90
7	CPL	33.546,60	2.674,20	36.220,80
8	Auditoria Geral	31.476,60	1.932,90	33.409,50
9	Cerimonial	47.958,60	25.151,70	73.110,30
10	Procuradoria Geral	111.819,90	29.268,90	141.088,80
11	Diretoria Geral	12.969,60	14.706,30	27.675,90
12	Diretoria de RH	84.447,90	392.249,10	476.697,00
13	Dir. Administrativa	198.385,50	160.815,90	359.201,40
14	Dir. Tec. Informação	58.913,40	26.815,50	85.728,90
15	Dir. Orç. e Finanças	47.189,10	52.045,20	99.234,30
16	Diretoria Saúde	100.574,40	160.134,00	260.708,40
17	Dir. Institucional	31.060,20	0,00	31.060,20
18	Dir. Geral da Mesa	31.653,30	112.903,80	144.557,10
19	Dir. Adm. Plenário	5.169,30	71.065,80	76.235,10
20	Dir. Legislativa	23.537,70	137.762,40	161.300,10
21	Dir. Doc e Registro	62.466,60	346.116,90	408.583,50
22	Escola Legislativa	42.701,10	9.018,60	51.719,70
----	Totais (R\$)	2.137.503,60	1.788.718,20	3.926.221,80

Fonte: Elaboração do autor, 2018.



O índice de despesa líquida com pessoal sobre a RCL (Receita Corrente Líquida) no 1º Quadrimestre de 2015, conforme Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo de Despesa com Pessoal, foi de 1,93 chegando a 1,97 ao final de 2015.

Ao longo de 2015 não houveram alterações significativas na estrutura administrativa e distribuição das lotações na ALEMA.

Ao longo do ano de 2016 com relação a 2015 foram identificadas 150 nomeações de servidores, um aumento em termos percentuais de 7,73%. Estas nomeações foram compostas por 27 servidores oriundos de concurso público realizado em 2013, e o restante (123) para cargos comissionados. Entre 08/2016 e 11/2016 houve um crescimento de servidores comissionados em torno de 3,78% ou 59 nomeações.

O índice de despesa líquida com pessoal sobre a RCL, ao longo de 2016 teve uma variação decrescente, ou seja, iniciou em 1,98 chegando ao fim do ano em 1,77.

Em 2016 a estrutura administrativa e a distribuição das lotações na ALEMA não tiveram alterações significativas.

Apenas para título de informação no ano de 2017 o índice de despesa com pessoal sobre a RCL variou de forma crescente, partindo de 1,73 e ao fim do ano chegando em 1,90.

3.3 SOBRE A ENTREVISTA E QUESTIONÁRIO APLICADO

Foi aplicado um questionário composto por 20 questões respondidas diretamente de forma objetiva ou subjetiva a depender do tipo de pergunta, isto é, se a mesma requereu uma resposta curta ou textual. As perguntas foram direcionadas a um único entrevistado, no caso o Presidente do Sindicato dos Servidores do Legislativo Estadual, sendo antes consultado e com a devida concordância e observações de que suas respostas teriam tratamento apenas científico, sem comprometimento político, pessoal ou institucional. Foi aplicado no dia 18/10/2018 nas dependências do Sindicato local.

As perguntas foram elaboradas levando em consideração o tema e a problemática propostos no Projeto Final deste trabalho, estas por sua vez tiveram como objetivo contextualizar a situação atual do Órgão demonstrando a realidade e a interligação entre a teoria (parte legal) e a prática realizada pela gestão pública (gestor local).

Segue abaixo os questionamentos feitos:



- 1- Qual o nome do Sindicato?
- 2- Quantos anos a Instituição tem?
- 3- Que cargo atualmente o Sr.(a) ocupa?
- 4- Há quanto tempo o Sr.(a) ocupa esse cargo?
- 5- Atualmente o Sindicato funciona dentro ou fora das dependências do Legislativo Estadual?
- 6- Qual seu Vínculo Funcional com o Poder Legislativo Estadual?
- 7- Quantos anos o Sr.(a) tem na Casa?
- 8- Em quais setores o Sr.(a) já trabalhou na Casa?
- 9- O Sr.(a) é filiado há algum Partido Político?
- 10- Há quanto tempo o Sr.(a) é filiado?
- 11- Considerando o cargo atualmente ocupado no Sindicato, qual seria sua posição com relação à Gestão, de um modo geral, no Poder Legislativo no Brasil?
- 12- Como o Sr.(a) avalia o desempenho da Gestão, de um modo geral, no Legislativo Estadual local?
- 13- Quais são as políticas adotadas por este Sindicato com relação aos servidores que atuam no órgão?
- 14- Qual a maior demanda hoje existente no Sindicato local?
- 15- Sobre essa demanda que medidas o Sindicato tem adotado em resposta a esses pedidos?
- 16- Como o Sr.(a) avalia a relação entre o Legislativo Estadual local e este Sindicato?
- 17- Qual seu posicionamento quanto à relação cargos comissionados x servidores concursados?
- 18- Atualmente qual o quantitativo de servidores do órgão? Entre efetivos e comissionados?
- 19- Com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, qual a posição do Sindicato com relação aos Gastos com a Folha de Pagamento atualmente no Legislativo Estadual?
- 20- É de conhecimento do Sindicato, de algum Gestor do Legislativo Estadual local, responder por algum processo na Justiça por Crime Fiscal (LRF), alguma infração a nível administrativo ou obrigação de fazer?

O Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa – SINDSALEM, foi fundado em 2007, por um grupo de servidores que decidiram em Assembleia a criação de uma nova



ferramenta de luta na busca de conquistas para a classe. O sindicato é uma entidade nova, com apenas 11 anos, mas já tem colecionado resultados satisfatórios ante às lutas e questões trabalhistas quando comparado a outros sindicatos em todo país.

Atualmente é presidido por um servidor de carreira do órgão, com mais de 10 anos de serviços prestados ao Legislativo. A eleição é feita de forma direta a cada dois anos. A sede funciona atualmente fora das dependências da ALEMA, em sala alugada próxima às imediações do Poder Legislativo Estadual.

O SINDSALEM, como qualquer outra entidade de classe, tem procurado defender os interesses dos Servidores do Legislativo Estadual, em especial tem buscado diminuir a relação desproporcional entre servidores comissionados e efetivos. Segundo seu Presidente, a gestão atual da Casa é Patrimonialista, com baixa transparência e sempre a serviço dos interesses do Executivo local.

Outras duas demandas antigas do Sindicato são a de realização de um novo Concurso Público e pela reforma do atual PCCV. Sobre essas questões o Sindicato tem procurado, não obstante a relação tensa que existe entre a Direção da Casa e Servidores, manter um canal de negociação frequente e, além disso, tem realizado vários debates com a categoria no intuito de conscientizar os colegas sobre os assuntos da conjuntura atual.

Paralelo a essas ações o Sindicato tem promovido medidas judiciais em busca da garantia dos direitos coletivos. Contudo, por mais que a entidade busque soluções via Poder Judiciário, estas parecem inócuas ante a discricionariedade e a desproporcionalidade das ações do Ordenador de Despesa. A exemplo, segundo levantamento do próprio Sindicato, o Poder Legislativo local ainda insiste em manter os famigerados “Servidores Fantasmas” na folha de pagamento do Órgão.

Por mais que exista a LRF, a relação quantitativa entre servidores efetivos e comissionados chega a casa dos 367%, ou seja, para cada servidor concursado têm-se quase 4 comissionados (4x maior). Em termos financeiros o gasto com a folha de pagamento de comissionados é 10x maior do que a de concursados, estes representam apenas 10% dos custos com pessoal do órgão.

Até os dias de hoje, segundo o Presidente do Sindicato, não se teve conhecimento de algum Gestor do Legislativo Estadual local, responder por algum processo na Justiça por Crime Fiscal (LRF), alguma infração a nível administrativo ou obrigação de fazer.



3.4 RESULTADOS DA ANÁLISE ENTRE OS CENÁRIOS

Após estudo teórico, aplicando-o sistematicamente às técnicas de análise de dados, utilizando os recursos adstritos ao software Microsoft Excel, versão 2010, e a partir do que foi demonstrado, descobriu-se o seguinte.

Em 2015 a proporção de servidores efetivos e comissionados era de 1:3, ou seja, para cada servidor do quadro efetivo havia 3 em comissão. No ano em questão foram nomeados 68 servidores advindos de concurso realizado em meados de 2013. Nesse mesmo período outros 15 se aposentaram. Soube-se também de servidores que faleceram nessa época e de outros 11 que estavam à disposição para outro Poder.

A mesma situação se repetiu em 2016 e 2017, isto é, foram nomeados tanto concursados como comissionados, porém esta classe foi mais privilegiada que a primeira. A única diferença foi que em 2017 não foram nomeados servidores concursados, apenas comissionados.

Essa conjuntura perdura até hoje, isto é, o fato da relação desproporcional entre os efetivos de carreira e os comissionados é explícito e contra argumentativo. Uma prova disto é que a Casa recentemente foi condenada pelo STF a extinguir o excesso de cargos em comissão e, conseqüentemente, a realizar novo concurso público.

Em termos quantitativos não houve um incremento proporcional ao número de cargos em comissão existentes mesmo com a nomeação de servidores concursados. O diagnóstico real do quadro funcional da Casa é absurdamente preocupante com relação ao tempo de trabalho do servidor. Atualmente a Casa possui um quadro funcional antigo, 78% dos servidores possuem tempo de serviço maior ou igual a 30 anos.

A Alema possui uma estrutura administrativa, considerando seu espaço físico e os locais de lotação, superdimensionada, o que dizer uma “máquina inchada”. São 79 locais de lotação, dos quais 57 gabinetes e 22 setores administrativos. Na ALEMA, por exemplo, são 11 diretorias; na Câmara dos Deputados apenas 4. Só na Presidência da Casa são lotados em torno de 160 servidores, número que representa quase 37% do quadro total de servidores de carreira.



Além da grande quantidade de setores administrativos e da superlotação, temos um grave indício de irregularidade: a ocupação em massa de comissionados exercendo funções administrativas, estas exclusivas de servidores de carreira, concursados.

Por fim temos a questão orçamentária. Ficou demonstrado que basicamente 90% dos gastos com pessoal são direcionados para pagamento de comissionados, em detrimento dos servidores de carreira. Este acinte acaba por prejudicar as políticas de desenvolvimento e valorização de servidores, uma vez que emperra qualquer incremento salarial ou benefício que possa ser revertido aos servidores de carreira do órgão.

Pôde-se perceber que esta política de gestão orçamentária do recurso destinado ao pagamento de servidores tem influenciado diretamente nos índices de gastos com a folha de pagamento. Em 2015 houve crescimento da ordem de 0,04; em 2016 teve uma queda de 0,21, possivelmente motivada por uma greve geral da categoria e de inúmeras denúncias sobre “funcionários fantasmas” vinculadas na mídia local; em 2017 voltou a crescer 0,17; até agosto de 2018 houve crescimento na ordem de 0,04, chegando a 1,94.

O ordenador de despesa, de forma reiterada, não se preocupa quanto à observância da LRF, pois sua gestão têm-se pautado em atitudes que configuram crime de responsabilidade fiscal. A utilização do recurso público, conforme os resultados da análise de dados, têm-se revelado perdulária, uma vez que há grande desperdício, atos desproporcionais e motivações políticas de caráter pessoal.

4 CONCLUSÕES

Os resultados obtidos neste trabalho demonstraram uma realidade não exclusiva do Legislativo, não obstante a considerar o retrato em outros Estados da Federação que não é diferente ou até mais crítico que do campo em pesquisa e do próprio Poder Executivo, o qual abriga uma situação até equivalente ao se tratar dos cargos em comissão de maneira em geral.

O retrato nos diz algo que apesar do que demonstra a legalidade da sua existência e da forma democrática como se julga a sua procedência, fica claro a forma exagerada, desproporcional e ilegal aos olhos da LRF, o provimento dos cargos em comissão em detrimento da escassez de servidores de carreira.

Este fato vislumbra em curto prazo a necessidade de reposição desses servidores via concurso público e de um maior controle por parte dos Tribunais de Contas acerca do



quantitativo legal e em que posição os servidores comissionados devam ocupar dentro da administração pública, sem prejuízo das funções exercidas exclusivamente em setores administrativos e que devem por força de lei ser exercidas por pessoal concursado.

A administração pública como um todo deverá zelar pelo seu patrimônio intelectual de forma mais eficiente, racionalizando seus recursos financeiros de maneira que possa garantir a política salarial vigente em seus Planos de Cargos e Salários com revisões temporais, outros benefícios individuais e uma política de desenvolvimento na carreira ao longo do tempo.

Outro cuidado a ser tomado é quanto aos limites de gastos de pessoal. Num momento de crise financeira pela qual o país tem atravessado o Poder Legislativo não tem dado bom exemplo. Os números não mentem. A elevação do índice de gastos com a Folha de Pessoal conforme as regras da LRF tem crescido nos últimos anos, o que tem preocupado muitos governantes em outros estados do país, que já sinalizam com possíveis atrasos no pagamento de servidores da ativa, aposentados e pensionistas.

Esse crescimento tem sido levado erroneamente a público, ou seja, na hora de contabilizar o valor despendido dos cofres públicos para pagamento de pessoal, esquece-se que essas mesmas despesas estão dívidas entre servidores de carreira e cargos em comissão.

No Legislativo, a exemplo do que foi exaustivamente demonstrado nesse trabalho, há um sinal grave de que o princípio constitucional da proporcionalidade não existe, devido ao número, simplesmente estarrecedor, de servidores comissionados ser o triplo de servidores de carreira. Fica evidente e não subjetivo que as finanças têm comprometimento elevado ao se direcionar o pagamento da folha. Os índices em questão se elevam o que acarreta comprometimento massivo do limite em todo estado.

O Legislativo, assim como toda a administração pública, deverá ser mais bem dimensionado e estruturado administrativamente, buscando a economia de recursos e o enxugamento da máquina pública atual.

Por fim, torna-se essencial um maior rigor quanto à responsabilização dos gestores, no que já preconiza a LRF. Esse mecanismo poderá ser mais bem trabalhado em futuros governos de forma a coibir ainda mais as formas de corrupção em gestões perdulárias eivadas de motivações políticas em benefício pessoal.



Estudos mais aprofundados em gestão pública no que diz respeito ao custeio da máquina poderão em longo prazo trazer resultados benéficos, visando uma gestão mais eficiente e responsável.

Investimentos em Pesquisas operacionais sobre dimensionamento e planejamento estratégico dentro da administração pública ajudarão a melhorar o serviço público em geral.



APPOINTMENT OF COMMISSION CHARGES OUTSIDE THE LIMITS OF THE FRENCH AND THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND ITS EFFECTS ON TAX MANAGEMENT - BASED ON A STUDY ON THE EXPENSES OF THE PAYMENT FEE OF A STATE LEGISLATIVE

Abstract: The purpose of this article was to analyze the effects on tax management of precarious appointments, free appointment and exemption, when the LRF and the Constitutional Principle of Proportionality were not observed. The study of descriptive, explanatory and qualitative nature was based on an experimental analysis using Excel software for checking data from a payroll. We applied a method of collecting data on this information, consulting specialized bibliographies, access to government websites and other queries on electronic materials and documents such as Fiscal Management Reports, Electronic Diaries, articles and monographs. Some negative aspects of the Fiscal Management were pointed out, such as: quantitative proportionality between career and commissioned servants, progressive increase in the LRF index with personnel expenses, high financial commitment with expenses of commissioned personnel, personnel management problems and poor sizing of the administrative structure of the State Legislative Branch.

Keywords: Payroll. LRF. Legislative Power.

REFERÊNCIAS

_____. Evolução da Folha de Pagamento dos Entes. Estudo da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/2baec212-32f6-4026-b15e-228a14e53f07>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ALBUQUERQUE, Claudiano; FEIJÓ, Paulo Henrique; MEDEIROS, Márcio. Gestão de Finanças Públicas. 2. ed. Brasília: 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 setembro 2018.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 06 setembro 2018.

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 setembro 2018.

CARVALHO, Deusvaldo. LRF: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1997.

FREIRE, Nayara; MERCÊS, Guilherme. Crise Fiscal dos Estados e o Caso do Rio de Janeiro. Revista Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, 2017. Disponível em: <<http://www.e->



publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32070/23046>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MANZANO, José Augusto N. G.; MANZANO, André Luiz N. G. Estudo Dirigido de Microsoft Office Excel 2010 Avançado. São Paulo: Érica, 2010.

PAVANI, Daniela Elias. Limites ao Provimento dos Cargos em Comissão Sob o Prisma dos Princípios da Administração Pública. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 162 f., São Paulo, 2014. Disponível em: < <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1115/1/Daniela%20Elias%20Pavani.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

RIBEIRO, Osni Moura. Contabilidade Geral fácil. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SÁ, Antônio Lopes de. Curso de auditoria. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. Fundamentos da contabilidade geral. 2. ed.(ano 2005), 3ª tir. Curitiba: Juruá, 2007. 306p.