

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: análise do cumprimento legal do gasto com pessoal na prefeitura de São Gonçalo do Rio Abaixo-MG

MARCIANA DE FÁTIMA MARTINS¹
FERNANDA MATOS DE MOURA ALMEIDA²

RESUMO

O presente trabalho se propôs a identificar o cumprimento dos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela LRF na cidade de São Gonçalo do Rio Abaixo-MG, bem como levantar o valor total de gastos com pessoal e o valor da Receita Corrente Líquida; e analisar a variação da Receita Corrente Líquida e despesa com pessoal, na cidade de São Gonçalo do Rio Abaixo-MG. Os tópicos abordados na pesquisa bibliográfica, abordaram conceitos de Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites com pessoal, Receita Corrente Líquida, Planejamento Municipal e seus instrumentos, Portal da Transparência e Despesa com pessoal e exigências da LRF. Para realização da pesquisa, utilizou-se da metodologia quantitativa, descritiva, bibliográfica e de levantamento de dados. Os dados foram coletados no Portal da Transparência da Prefeitura de São Gonçalo do Rio Abaixo-MG por meio do Relatório de Gestão Fiscal e Balanço anual, bem como, por meio de uma conversa com o Secretário de Finanças do município. Os resultados apontam que o município cumpriu durante o período de 2009 a 2019, o limite legal de gasto com pessoal. Houve variação aumentativa e diminutiva tanto da Receita Corrente Líquida, quando do total da despesa com pessoal no período analisado, e em relação ao ano de 2020 não foi possível afirmar os resultados porque o ano ainda não encerrou. Sendo assim, entende-se que a Prefeitura Municipal está atendendo aos dispositivos da LRF em relação à despesa com pessoal e a variação existente entre RCL e DP oscila entre diretamente e inversamente proporcional.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com pessoal. Receita Corrente Líquida. São Gonçalo do Rio Abaixo-MG.

¹ Graduada em Ciências Contábeis, Rede de Ensino Doctum, marcianemartins@hotmail.com

² Mestre em Contabilidade Gerencial e Finanças, Docente da Rede de Ensino Doctum, fernandamoura15@gmail.com

FISCAL RESPONSIBILITY LAW: analysis of legal compliance with personnel expenses in the municipality of São Gonçalo do Rio Abaixo-MG

ABSTRACT

The present work aimed to identify compliance with the personnel spending limits established by the LRF in the city of São Gonçalo do Rio Below-MG, as well as to raise the total amount of personnel expenses and the value of the Net Current Revenue; and analyze the variation of Net Current Revenue and personnel expenses, in the city of São Gonçalo do Rio Below – MG. The topics covered in the bibliographic research addressed concepts of Fiscal Responsibility Law and limits on personnel, Net Current Revenue, Municipal Planning and its instruments, Transparency Portal and Personnel Expenditure and requirements of the LRF. To carry out the research, a quantitative, descriptive, bibliographical and data collection methodology was used. Data were collected on the Transparency Portal of the Municipality of São Gonçalo do Rio Below-MG through the Fiscal Management Report and annual Balance Sheet, as well as through a conversation with the Secretary of Finance of the municipality. The results show that the municipality complied, during the period from 2009 to 2019, with the legal limit for spending on personnel. There was an increasing and decreasing variation both in Net Current Revenue and in total personnel expenses in the period analyzed, and in relation to 2020 it was not possible to state the results because the year has not yet ended. Therefore, it is understood that the City Hall is complying with the provisions of the LRF in relation to personnel expenses and the variation between RCL and DP oscillates between directly and inversely proportional.

Keywords: *Fiscal Responsibility Law. Personnel expenses. Current Net Revenue. São Gonçalo do Rio Abaixo-MG.*

1 INTRODUÇÃO

A Contabilidade Pública é um dos ramos da contabilidade aplicada às entidades de direito público, como: a união, estados, distrito federal e municípios. A ausência de leis rigorosas e funcionais com transparência, facilitava ao agente público diversas negligências com as despesas. Para melhor regulamentação destas despesas, foi criada a Lei Complemente nº 101 em 04 de maio de 2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (BRASIL, 2000).

Conforme Motta (2002) a LRF controla o crescimento das despesas de acordo com as receitas, obtendo-se assim um equilíbrio fiscal. A Lei de Responsabilidade veio acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautela à estrutura jurídica das licitações e contratos, ou seja, prezar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas. Trazendo assim, alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais, exigindo, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão pública.

Conforme o Art. 1º da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) menciona que a LRF possui as seguintes diretrizes: planejamento, transparência, controle e responsabilidade. Diante disso observou que a Lei avalia a administração pública através da qualidade dos gastos públicos, atentando pelo limite e equilíbrio entre despesa e receitas e a aplicação de recursos. Portanto é um instrumento contra o desvio de recursos públicos. Pois era uma prática na corrupção, ressaltando que a falta de transparência tornava o sistema ineficaz com interesses políticos e favorecimentos licitatórios.

Neste contexto o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o cumprimento dos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela LRF na cidade de São Gonçalo do Rio Abaixo-MG.

Os objetivos específicos deste trabalho, são: levantar o valor total de gastos com pessoal na cidade de São Gonçalo do Rio Abaixo – MG; identificar o valor da Receita Corrente Líquida deste município; e, analisar a variação da Receita Corrente Líquida e despesa com pessoal, na cidade de São Gonçalo do Rio Abaixo - MG;

Para Meirelles (2013) na administração pública, as leis que a regem são de fundamental importância para se atingir objetivos e colocar em prática os projetos e demais investimentos essenciais à condução das ações públicas.

Este trabalho se justifica considerando a relevância do tema para a área pública e sociedade em relação à gestão dos gastos públicos.

O presente trabalho foi desenvolvido por meio da pesquisa quantitativa, descritiva, bibliográfica e de levantamento de dados.

2 CONTABILIDADE PÚBLICA

Segundo a NBC T 16.1, aprovada pela Resolução nº 1.128/08, a contabilidade aplicada ao setor público é um ramo da ciência contábil que tem como objeto o patrimônio público, sobre o qual deverá fornecer informações aos seus usuários dos atos e fatos e os seus resultados alcançados, nos aspectos de natureza física, financeira, orçamentária e econômica, levando em consideração a evidenciação de todas as mutações ocorridas nos processos da gestão, a prestação de contas e o suporte para a tomada de decisão e controle social (BRASÍLIA, 2013).

Por outro lado, a Contabilidade Pública é descrita por Andrade (2017) como um ramo da contabilidade que estuda, controla e demonstra a organização e execução do orçamento público, tendo como objeto o patrimônio público.

Abraham (2017) diz que o planejamento, a avaliação, controle e a publicidade/transparência na gestão fiscal são aliados nas ações da administração pública, pois através destes direcionamentos é possível melhorar a administração dos recursos públicos, bem como verificar se a administração está atingindo os objetivos de acordo com as metas traçadas anteriormente e cumprindo a legislação com enfoque na transparência.

O Orçamento Público, para Lima e Castro (2000) é um planejamento realizado pela Administração Pública com o objetivo de atender os planos e os programas desenvolvidos durante um período determinado; por conseguinte planejar a entrada das receitas e as saídas das despesas, visando o aperfeiçoamento e o progresso dos serviços prestados à sociedade.

Para Piscitelli, *et al.* (2009), é por meio do orçamento público que são discriminadas a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, além de conter a natureza dos gastos. No âmbito do setor público, os agentes públicos vêm buscando adequar as despesas de pessoal, alinhando a qualidade dos gastos à eliminação de desperdícios, evitando a contratação de novos funcionários para cargos desnecessários ou cargos de confiança que são meros cabides de emprego.

Dessa forma, o PPA, LDO e LOA são instrumentos utilizados para o planejamento e a execução do Orçamento Público, visto que são ferramentas de curto e longo prazo. Juntamente com esses instrumentos, existem as funções econômicas do Orçamento Público, as quais também tem por objetivo a eficiência do Orçamento Público, conforme com o Art.165º e 169º da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000; SANTOS, 2014).

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites com pessoal

De acordo com o Art.1º da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) as normas que regulamentam as finanças públicas visam uma gestão fiscal responsável que deve ser planejada e transparente cumprindo limites e metas previamente estabelecidos nas peças orçamentárias a fim de equilibrar as contas públicas.

Figueirêdo (2001) descreve que antes do advento da Lei Complementar no 101/2000, os gestores do setor público apontavam entre as despesas, todas as ações que entendiam ser necessárias, para posteriormente ajustar a receita com os gastos, percorrendo assim, o caminho inverso da ordem natural dos fatos. O orçamento público apresentava um desequilíbrio exorbitante ao confrontar o que era previsto arrecadar, com a fixação dos gastos públicos. Os instrumentos utilizados na elaboração do orçamento, não condiziam com a realidade de fato, pois eram meras peças para cumprir exigências legislativas e formalidades administrativas.

Silva (2013) explica que a LRF foi elaborada tendo como objetivo promover e manter o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio das contas significa gastar aquilo

que foi planejado em função da arrecadação de receitas, o que pressupõe ação planejada e transparente dos atos praticados pelo administrador público.

Um marco na história das finanças públicas do Brasil foi a criação da LRF, que fez os agentes políticos terem um rigoroso controle das despesas de acordo com as receitas, obtendo um equilíbrio fiscal, diminuindo o endividamento, visando melhor administração dos recursos financeiros com cumprimentos de metas e emissão de relatórios para melhor transparência na administração dos recursos. As metas impostas pela LRF são evidenciadas em demonstrativos que apresentam prazos para a sua publicação (BRASIL, 2000).

Matias (2006) explica que, a LRF busca ações planejadas e transparentes, visando um equilíbrio entre receitas e despesas, e explica ainda que a despesa com pessoal é um dos índices causadores do desequilíbrio financeiro. Um dos principais atributos da lei consiste na imposição de limites da despesa com pessoal, em virtude do mesmo abranger a maior parte das receitas correntes líquidas.

O art. 18, § 2º da Lei nº 101/2000 (BRASIL, 2000), ilustra este cenário uma vez que estabelece que a despesa total com pessoal do mês deve ser somada àquela apresentada nos últimos onze meses para avaliar o percentual consumido do orçamento público com pessoal. Utilizando-se o mesmo raciocínio aplicado para o gasto com pessoal, a receita corrente líquida é apurada conforme o Art. 2, § 3º da mesma Lei, somando-se a arrecadação mensal aos últimos onze meses.

Os limites para despesas com pessoal estão contidos no art. 19 da LRF e segregados por Poder no art. 20, salientando que não é plausível exceder os percentuais da RCL conforme evidenciado no quadro abaixo:

ESFERA GOVERNO	PODER/ÓRGÃO	LIMITE		
		MÁXIMO	PRUDENCIAL	ALERTA
FEDERAL	Poder Legislativo incluindo o Tribunal de Contas da União.	2,50%	2,38%	2,25%
	Poder Judiciário	6%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo	40,90%	38,86%	36,81%
	Ministério Público da União	0,60%	0,57%	0,54%
ESTADUAL	Poder Legislativo incluindo o Tribunal do Estado	3%	2,85%	2,71%
	Poder Judiciário	6%	5,70%	5,42%

	Poder Executivo	49%	46,55%	44,22%
	Ministério Público dos Estados	2%	1,90%	1,81%
MUNICIPAL	Poder Legislativo, incluindo Tribunal de Contas do Município quando houver	6%	5,70%	5,42%
	Poder Executivo	54%	51,30%	48,74%

Quadro 01: Limite despesa com pessoal

Fonte: Art. 20º da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000)

Pazzaglini Filho (2006) afirma que a LRF tem seu principal fundamento relacionado ao princípio constitucional do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, ou seja, no Princípio da Eficiência. A LRF dispôs em seus artigos as ações planejadas e transparentes para tratar o dinheiro público. Nesse sentido, a referida Lei teve o propósito de atenuar o planejamento e o equilíbrio das contas públicas, aumentando a eficiência na arrecadação das receitas, tendo como contrapartida a redução das despesas e dos gastos públicos. Além disso, restringe a geração de novas despesas, impondo limites como é o caso da despesa com pessoal.

Segundo Pelicoli (2000, p. 109), “a LRF dá suporte à criação de um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal, até então inexistente no cenário brasileiro”. É indubitável que seu fim maior é controlar o déficit público, para estabilizar a dívida em nível compatível com o status de economia emergente.

De acordo com Cruz (2011) a LRF responsabiliza o administrador público pela gestão financeira, e cria mecanismos de acompanhamento sistemático (mensal, trimestral, anual e plurianual) do desempenho.

2.2 Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida - RCL é considerada como uma base de cálculo utilizada para verificação dos limites que estão definidos na LRF. Através desse indicador, são tomadas as decisões na gestão pública, observando ainda que o planejamento e controle é baseada na RCL (KOHAMA, 2016).

A LRF diz que o aumento da despesa pode ser compensado pelo aumento da arrecadação decorrente do crescimento da atividade econômica, uma vez que essa constitui em última análise para a base de cálculos dos tributos conformr o Art.17º da

Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000). Segundo Carvalho (2005), a LRF traz um dos dispositivos mais importantes para as restrições da geração de despesas, pois regulamenta a criação de despesa obrigatória e de carácter continuado.

Do ponto de vista contábil, a RCL para os municípios corresponde simplesmente à receita corrente total deduzida dos valores recebidos a título de contribuição previdenciária (para o caso dos regimes próprios), as compensações financeiras da Lei nº 9.796/99 (Lei Haully), além do resultado líquido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB): o retorno menos as transferências para o fundo. Deve-se observar que para o cálculo correto da RCL, apenas o resultado líquido do FUNDEB deve ser considerado, evitando-se desta forma a dupla contagem como demonstrado no Art. 2º da Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001 (BRASÍLIA, 2001).

O capítulo III da LRF trata da Receita Pública que conforme Silva (1996) *apud* Marcuzzo e Freitas (2000) correspondem a todas as quantias recebidas pelos cofres públicos, que integrando com o patrimônio público sem reservas, condições ou correspondências no passivo vem acrescentar trazendo aspectos positivos.

2.3 Planejamento Municipal e seus instrumentos

O planejamento é o ponto de partida da LRF, pois com ele são definidas metas e normas da gestão fiscal, no que se refere ao PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e para LOA (Lei Orçamentária Anual). Sua aprovação está vinculada à participação da população. A LRF apoia-se nos seguintes pontos: planejamento, transparência, controle e responsabilização (CRUZ *et al.*, 2011). Para Sanches (1997, p. 188) planejamento é “processo estruturado no sentido de coordenar as tomadas de decisões que maximizem, em termos de eficiência, eficácia e efetividade, o emprego de recursos escassos e que ordenem os processos de execução”.

Serra, Torres e Torres (2004) descrevem que planejamento é uma forma de antecipar o futuro, sendo que nele serão definidas as ações para que os objetivos sejam concretizados. O planejamento pode ser entendido como o ato de criar e

planejar antecipadamente alguma ação, desenvolvendo estratégias, de modo a garantir a realização de um objetivo.

Para Brasil (2018), o planejamento pode ser entendido como o exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico. É uma atividade dinâmica que se opõe ao improviso total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis.

- **Plano Plurianual (PPA):** Conforme determina a CF art.165, o PPA tem como objetivo estabelecer metas continuadas de programas e projetos evidenciando o desenvolvimento, que atende aos anseios da sociedade. Essas metas são definidas pelo Poder Executivo em seus mandatos, ou seja, no período de quatro anos para as despesas de capital e outras relacionadas aos projetos de natureza continuada como descrito no Art.165º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Segundo Andrade (2012), as receitas e despesas orçamentárias devem relacionar-se entre si de acordo com a PPA, LDO e LOA, pois o plano plurianual define diretrizes, metas e objetivos, que são priorizados anualmente pela LDO, que por sua vez serão materializadas de forma monetária na LOA.

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** Conforme o Art.165º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) a LDO fornece instruções a serem cumpridas na elaboração do orçamento, tendo como objetivo ditar as regras para o equilíbrio entre receitas e despesas de cada ano, além de dar transparência ao processo orçamentário ampliando-se até mesmo a participação do Poder Legislativo e na fiscalização das finanças públicas. Compreende as metas e objetivos da administração pública para o exercício financeiro subsequente e apresenta direcionamento para a elaboração da LOA e alterações na legislação tributária.

A LDO normatiza um grande número de questões orçamentárias, como preparação para a elaboração, execução e fiscalização da LOA

- **Lei Orçamentária Anual (LOA):** Groschupf (2015) afirma que LOA é uma proposta orçamentária anual, apresentando as receitas e despesas que o agente político pretende realizar no exercício financeiro, sendo elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo. A LOA disciplina todas as ações do governo, considerando que nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento.

Conforme mencionam Arruda e Araújo (2008), a LOA visa a realização de ações planejadas no PPA, na LDO e em conformidade com as normas da LRF. Na LOA são programadas as tarefas a serem executadas no exercício, visando alcançar objetivos determinados.

A LOA representa o instrumento operacional da gestão pública no qual são previstas receitas e fixadas as despesas de acordo com a LDO e o PPA abrangendo o orçamento fiscal e de investimento das empresas e da seguridade social (BRASIL, 1988). Todas as ações pretendidas pelo poder executivo, precisam estar demonstradas na LOA.

2.4 Portal da Transparência

O Portal da Transparência foi lançado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União em 2004, é um site que permite ao cidadão conhecer, questionar e atuar como fiscal das contas públicas, pois o mesmo tornam públicas as informações sobre como o orçamento público está sendo utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão Pública do Brasil (CGU, 2004).

Com a Lei Federal nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), a União, os Estados e Municípios ficaram obrigados a disponibilizar dados referentes às execuções orçamentárias e financeiras em portais eletrônicos, denominados Portais de Transparência, que recebem todos os dados oriundos das unidades administrativas que fazem uso de parte do orçamento público para realização de suas atividades (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012).

Essas informações são divulgadas em tempo real, de acordo com o art. 48 da LRF em que sugere que a transparência será assegurada também mediante o incentivo da participação popular em audiências públicas, proporcionando conhecimento à sociedade, bem como oportunidade de acompanhar as ações públicas (BRASIL, 2000).

Portanto Silveira (2013) diz que a transparência é um dos pilares da LRF e uma necessidade na gestão pública para prestação de contas junto à sociedade, pois trazem mecanismos facilitadores em que os contribuintes podem verificar o cumprimento de metas impostas, oferecendo aos cidadãos a oportunidade de construir

análises da administração, assegurando a boa e correta aplicação dos recursos. Portanto, toda a sociedade deve aproximar-se da gestão pública e participar do processo de fiscalização e benefício da coletividade.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal são definidos com clareza os instrumentos de transparência na gestão aos quais terá uma ampla divulgação por meios eletrônicos de acesso público e a partir da disponibilização em meios eletrônicos. Torna-se possível para a sociedade, o acompanhamento da administração e das contas públicas como demonstrado no art. 48º da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASÍLIA, 2000).

Na visão de Cruz *et al.* (2014), a transparência fiscal engloba gestão fiscal e prestação de contas. Por meio das informações, assegura-se que os governos tenham contas precisas as perspectivas fiscais. A transparência fiscal também provê aos legisladores e aos cidadãos informações para responsabilizar os governos.

2.5 Despesa com pessoal e exigências da LRF

A limitação do gasto com pessoal é um dos mecanismos utilizados pela LRF para estabelecer ao gestor público maior responsabilidade com a aplicação da receita arrecadada, determinando limite legal de gastos com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida (RCL). De acordo com a lei a despesa com pessoal não pode ultrapassar 60% da RCL, sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo incluindo Tribunal de Contas quando houver (ABRAHAM, 2017).

É por meio da LOA que o governo possui seu principal instrumento para equilibrar o orçamento público. Importante ressaltar que a LOA autoriza o governo a gastar, mas não é impositiva, ou seja, o fato de uma despesa constar da Lei não obriga o governo a empenhá-la e executá-la (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Contudo, caso ocorra de a despesa não vir prevista no orçamento, ou esteja prevista de forma insuficiente, a solução será a abertura de um crédito suplementar (ato normativo específico) que autorize essa despesa (PISCITELLI, 2014).

De acordo com o Art. 73º da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) a LRF também institui que as infrações cometidas que venham tanger seus

dispositivos e devem ser punidas de acordo com a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (Crime de Improbidade Administrativa da Lei de Crimes Fiscais), da Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal) além de outras leis mencionadas pela LRF. Portanto, as penalidades aprovadas alcançarão os três poderes e responsáveis pela ordenação da atividade. Todos os cidadãos podem denunciar qualquer ato irresponsável que observar na gestão pública.

Inúmeras são as penalidades aplicadas aos gestores públicos, mediante uma gestão irresponsável dos recursos públicos. Segue abaixo algumas penalidades:

LRF	Penalidades
Ultrapassar o limite de despesa total com pessoal em cada período de apuração (art. 19 e 20, LRF).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal em desacordo com a lei (art. 21, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (art. 21, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a despesa total com pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (art. 22, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a despesa total com pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (art. 23, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (art. 18 a 20, art. 24, § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV, LRF).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de despesa total com pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (art. 70, LRF).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII).

Quadro 02: Limite despesa com pessoal

Fonte: Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000)

As infrações administrativas são julgadas pelo Tribunal de Contas no qual compete a fiscalização contábil, orçamentária e financeira. As penalidades, recairão sobre o administrador público que não seguir a LRF, desde a execução do PPA até a publicação de todos os relatórios exigidos, observando os limites dispostos na lei como: contratação de pessoal, terceirização de serviços e endividamento.

3 METODOLOGIA

A pesquisa teve como análise o sistema da gestão pública do município de São Gonçalo do Rio Abaixo. Em relação à abordagem, a pesquisa se classifica como quantitativa pois foi analisado o índice de pessoal da Prefeitura de São Gonçalo do Rio Abaixo, ocorrendo assim a descrição da análise dos dados levantados através de relatórios contábeis, como o RGF e Balanço anual disponíveis no sistema da Prefeitura.

A coleta de dados foi feita através de pesquisa no sistema (site/portal de transparência) da Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Rio Abaixo onde todos os dados em relação às finanças públicas estão disponíveis para acesso público. Os principais relatórios utilizados foram o Relatório de Gestão Fiscal e Balanço anual. Foram coletados os dados da despesa com pessoal e receita dos últimos 12 anos através dos relatórios contábeis trimestrais disponíveis no site www.saogoncalo.mg.gov.br.

Além disso, uma conversa com o Secretário de Finanças do município, ajudou a esclarecer alguns pontos da pesquisa.

Todos os dados foram analisados e estão descritos no capítulo a seguir.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Para obtenção, coleta e tratamento dos dados foram utilizados os relatórios disponíveis no sistema da Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Rio abaixo no período de 2009 a 2020 .

Para atender aos objetivos traçados foram analisados os demonstrativos da despesa com pessoal verificando o cumprimento do limite de gasto com pessoal de acordo com a LRF.

Segundo o Art. 2º, inciso IV e §1º da Lei 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), o cálculo da RCL deverá ser realizado da seguinte forma: apurar a receita corrente total; deduzir o retorno do FUNDEB apresentado na rubrica transferências;

deduzir as contribuições previdenciárias (para fundo municipal); e somar o resultado líquido do FUNDEB.

A fim de demonstrar o cálculo da Receita Corrente Líquida, foi realizado um cálculo e este é apresentado por meio da TAB. 01:

Tabela 01: Cálculo da Receita Corrente Líquida

DESCRIÇÃO	NO MÊS
Receita Corrente do município	6.012.178,68
(-) Receita corrente intra-orçamentária	0,00
(-) Contribuição dos servidores para o sistema de previdência	0,00
(-) Receieta de compensação entre regimes de previdências	0,00
(-) Dedução da receita para formação da Fundeb	560.378,50
(-) Outras deduções	0,00
(-) Outras duplicidades	0,00
Receita corrente líquida = Base de Cálculo	5.451.800,15

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura Municipal

Os dados apresentados na TAB. 01 referem-se a uma simulação do cálculo da RCL, referente ao exercício financeiro da Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Rio Abaixo no ano de 2009. O cálculo é apenas uma demonstração de como encontrar a RCL em todos os períodos.

A Receita Corrente Líquida corresponde ao indicador mais importante apresentado no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a referência de verificação dos principais limites que deverão ser observados e cumpridos pelos municípios, a exemplo de despesas com pessoal conforme demonstra o Art.2º da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

A seguir estão apresentados os números da RCL do município de São Gonçalo nos últimos 12 anos:

Tabela 02: Valores da RCL

Ano	Receita Corrente	Percentual de oscilação da RCL
2009	R\$ 62.707.203,57	—
2010	R\$ 91.553.300,51	46,00%
2011	R\$ 127.910.143,06	39,71%
2012	R\$ 173.145.960,42	35,37%

2013	R\$	216.795.085,00	25,21%
2014	R\$	202.717.259,96	-6,49%
2015	R\$	169.374.720,25	-16,45%
2016	R\$	164.530.836,65	-2,86%
2017	R\$	151.826.981,83	-7,72%
2018	R\$	164.978.649,90	8,66%
2019	R\$	261.489.618,06	58,50%
2020	R\$	190.980.587,86	- 26,96%

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura

Observa-se que a RCL no município de São Gonçalo do Rio Abaixo não é linear, sofrendo oscilações ao longo do exercício financeiro analisado. Com a realização da pesquisa, foi apontado pelo Secretário de Finanças da Prefeitura, que as variações de receita entre um ano e outro, ocorreram devido ao fato do município possuir 95% da RCL dependente do Setor da Mineração da Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Diante do exposto, torna-se possível inferir que a queda ou aumento na exportação, bem como o valor do minério de ferro impactam diretamente a RCL do município. Sendo assim, justifica-se as constantes variações no valor da RCL.

Nota-se por meio da TAB. 02 que a maior alteração da RCL aconteceu do ano de 2018 para o ano de 2019, representando 58% de aumento. Em termos de queda da RCL, considerando que 2020 ainda não teve o cálculo encerrado, o maior impacto foi do ano de 2014 para 2015 com 16,45% de redução na receita municipal.

O GRAF. 01 representa a variação da RCL nos últimos 12 anos, destacando que o exercício financeiro de 2020 ainda não se encerrou.

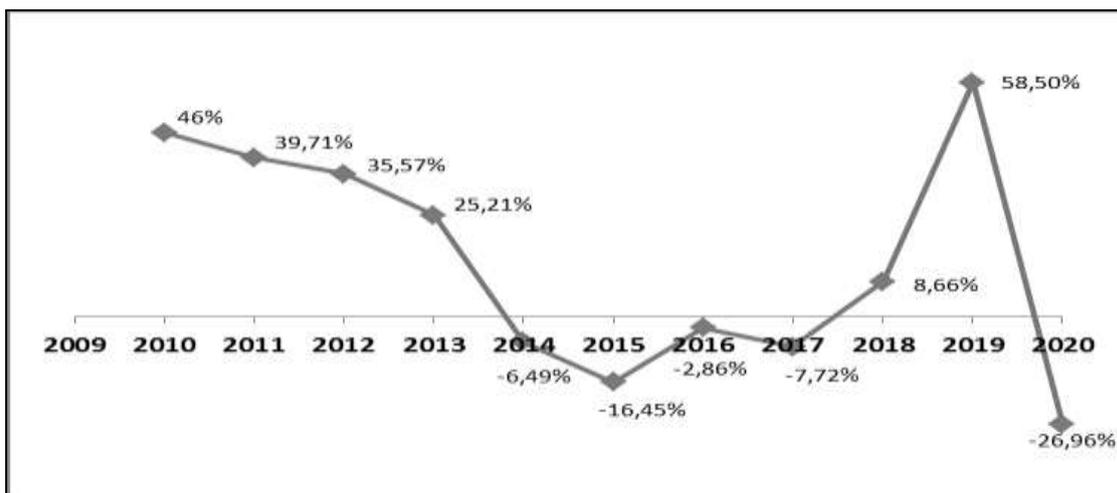


Gráfico 01: Variação da RCL

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura Municipal

De acordo com o Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM (2011), em 2010 houve um crescimento das *commodities* do minério de ferro. A forte demanda da China impulsionou o aumento das vendas do minério e também a elevação dos preços devido à retomada da economia Brasileira, lembrando que a China é o principal destino das exportações Brasileiras de minério de ferro.

Portanto, observou-se que em comparação com o ano de 2009, a RCL do município em 2010 teve um aumento de 46% devido ao crescimento das *commodities* do minério de ferro.

Ainda de acordo com o IBRAM (2011), em 2011 o ramo da mineração atingiu um novo recorde na exportação, bem como na produção do minério de ferro. E, por meio do GRAF. 01 torna-se claro o aumento da RCL em 2011, de 39,71% em relação à 2010. Em 2012 novo aumento de 35,57% é observado, e em 2013 aumento de 25,21%.

No período de 2014 a 2017 houve queda da receita ano a ano. A queda da RCL do município neste período ocorreu devido à queda no preço internacional das *commodities* e também pelo desequilíbrio entre oferta e demanda que esteve em seu nível mais baixo desde meados de 2013, conforme dados da Agência Nacional de Mineração (2019) e informação do Secretário de Finanças do município.

Nos anos de 2018 e 2019 a RCL apresenta aumento novamente, e isso se deve ao repasse do CFEM para o município que aumentou em função do crescimento das

commodities da mineração. De 2019 para 2020, observa-se queda da RCL. Acontece que os dados foram coletados em outubro, não tendo ainda o fechamento anual da receita municipal.

Em relação à RCL do município de São Gonçalo do Rio Abaixo, o que esta pesquisa demonstrou, é que houve muita oscilação, mas de forma geral, a receita cresceu mais do que reduziu no período analisado, de 2009 a 2020.

O outro ponto de análise desta pesquisa, foi o índice de gasto com pessoal. Conforme o art. 20 da Lei 101/2000 (BRASIL, 2000), os índices de pessoal não podem exceder no Poder Executivo a 54% e 6 % o Poder Legislativo.

Como esta pesquisa está voltada para a análise do índice de pessoal, torna-se necessário o conhecimento desses limites legais apresentados. Duas análises foram realizadas nesta pesquisa: a análise da variação dos gastos com pessoal de um ano para o outro, no período de 2009 a 2020; e o outro ponto, é o cumprimento dos limites legais do gasto com pessoal em relação à RCL municipal.

A TAB. 03 possibilita a análise da variação do índice de despesa com pessoal do município de São Gonçalo do Rio Abaixo, no período de 2009 a 2020.

Tabela 03: Valores da despesa com pessoal

Ano	Receita Corrente	Percentual de oscilação da RCL
2009	R\$ 17.843.180,00	-
2010	R\$ 25.246.477,60	41,49%
2011	R\$ 35.657.532,11	41,24%
2012	R\$ 44.724.625,50	25,43%
2013	R\$ 51.349.354,73	14,81%
2014	R\$ 69.148.643,23	34,66%
2015	R\$ 73.984.922,58	6,99%
2016	R\$ 70.318.333,53	-4,96%
2017	R\$ 67.873.949,73	-3,48%
2018	R\$ 73.117.935,18	7,73%
2019	R\$ 83.324.186,74	13,96%
2020	R\$ 78.138.123,02	-6,22%

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura

Por meio da TAB. 03 observa-se que a despesa com pessoal do município de São Gonçalo em alguns anos sofre um percentual de variação muito alto.

No ano de 2013 para 2014 a variação aumentativa foi de 34,66% maior percentual do período analisado.

Considerando que o ano de 2020 ainda não foi fechado, o período que teve maior queda no índice de pessoal, foi de 2015 para 2016 com redução de 4,96% no gasto com pessoal.

No GRAF.02 estão apresentadas as variações da despesa com pessoal no período de 2009 a 2020.

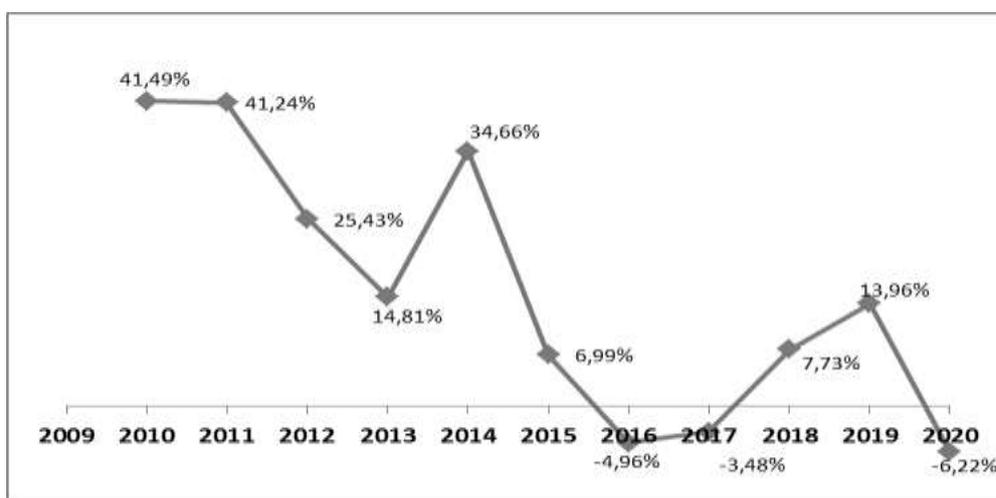


Gráfico 02: Variação da Despesa com pessoal

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura Municipal

Analisando os dados apresentados no GRAF. 02, nota-se que o maior crescimento do índice de gasto com pessoal do município de São Gonçalo do Rio Abaixo, foi de 2009 para 2010, representado por 41,49% de aumento. Existe oscilação durante o período analisado, mas a oscilação que prevalece, é de aumento do gasto com pessoal ano a ano, sem ultrapassar os limites legais. A maior redução desse índice aconteceu do ano de 2015 para 2016, representado por 4,96% de queda no gasto com pessoal.

Em 2020 o município tem apresentado queda na despesa com pessoal de 6,22% em relação ao ano de 2019, lembrando que ainda não ocorreu o encerramento do exercício, logo, não se pode afirmar que este será o resultado final do exercício financeiro de 2020.

Comparando com a RCL que teve sua maior queda no período de 2014 para 2015, e do gasto com pessoal, a maior queda foi de 2015 para 2016, esta pesquisa demonstra que não existe uma relação direta entre o aumento e/ou queda da RCL x GP (gastos com pessoal).

O GRAF. 03 apresenta a análise comparativa da variação da RCL versus o GP de todo o período analisado nesta pesquisa:

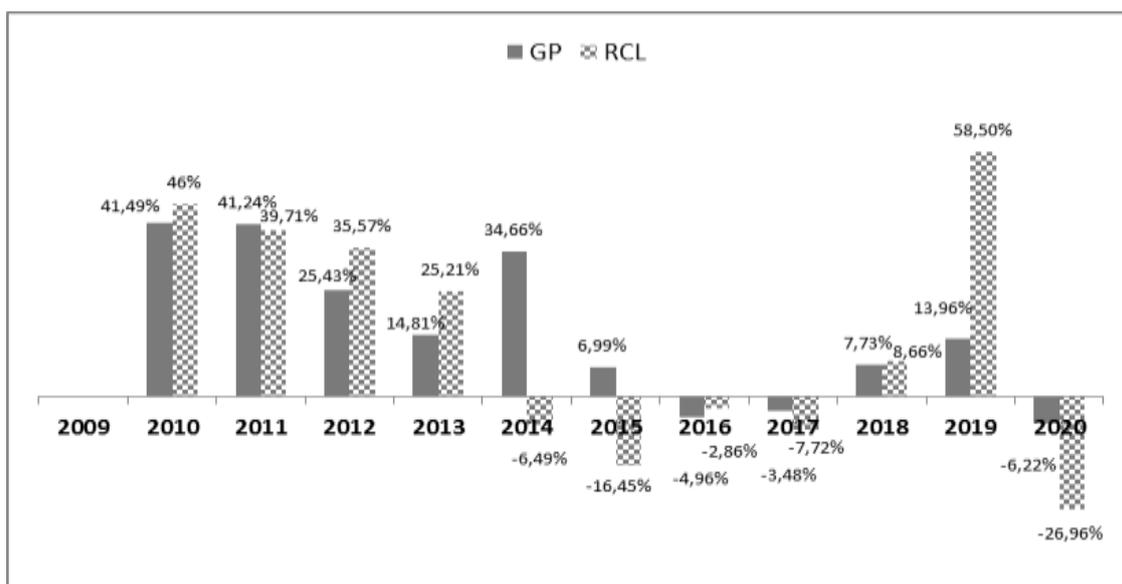


Gráfico 03: Variação da Despesa com pessoal

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura Municipal

O que o GRAF. 03 demonstra é que, a RCL de São Gonçalo do Rio Abaixo não tem relação direta com o índice de gasto com pessoal em todos os anos. Nos anos de 2014 e 2015, a variação da RCL é inversamente proporcional à variação dos Gastos com Pessoal, quando a despesa com pessoal aumentou, a RCL reduziu.

Em outros momentos como nos anos de 2010, 2012, 2013, 2018 e 2019 a RCL aumentou mais do que os gastos com pessoal aumentaram. Houve uma relação de proporcionalidade direta, mas em percentuais divergentes.

Para analisar os índices de pessoal, uma tabela foi elaborada com os valores da RCL e GP ano a ano.

Tabela 05: Valores da RCL e GP – índice de gasto com pessoal

Ano	Receita Corrente	Gastos pessoal	Índice de pessoal
2009	R\$ 62.707.203,57	R\$ 17.843.180,00	28,45%
2010	R\$ 91.553.300,51	R\$ 25.246.477,60	27,58%
2011	R\$ 127.910.143,06	R\$ 35.657.532,11	27,88%
2012	R\$ 173.145.960,42	R\$ 44.724.625,50	25,83%
2013	R\$ 216.795.085,00	R\$ 51.349.354,73	23,69%
2014	R\$202.717.259,96	R\$ 69.148.643,23	34,11%
2015	R\$ 169.374.720,25	R\$ 73.984.922,58	43,68%
2016	R\$ 164.530.836,65	R\$ 70.318.333,53	42,74%
2017	R\$ 151.826.981,83	R\$ 67.873.949,73	44,70%
2018	R\$ 164.978.649,90	R\$ 73.117.935,18	44,32%
2019	R\$ 261.489.618,06	R\$ 83.324.186,74	31,87%
2020	R\$ 190.980.587,86	R\$ 78.138.123,02	40,91%

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura

O município de São Gonçalo do Rio Abaixo não ultrapassou os limites estabelecidos pela LRF em nenhum ano dentre o período analisado nesta pesquisa.

Porém, para reenquadramento aos limites, de acordo com o Secretário de Finanças do município, medidas são tomadas para isso como: redução em pelo menos 20% das despesas com cargos comissionados e exoneração dos servidores não estáveis, conforme menciona o art.169º da CF (BRASIL, 1988).

Diante dos dados apresentados na TAB. 05 observa-se uma variação no percentual do índice da despesa com pessoal em relação a RCL, porém em nenhum dos períodos apurados o município ultrapassou os limites determinados pela LRF nem atingindo até mesmo o limite de alerta de 48,74%.

Os resultados da pesquisa demonstram constância do município de São Gonçalo do Rio Abaixo no que diz respeito ao cumprimento dos limites legais de gasto com pessoal.

O GRAF. 04 representa o total da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida no período de 2009 a 2020.

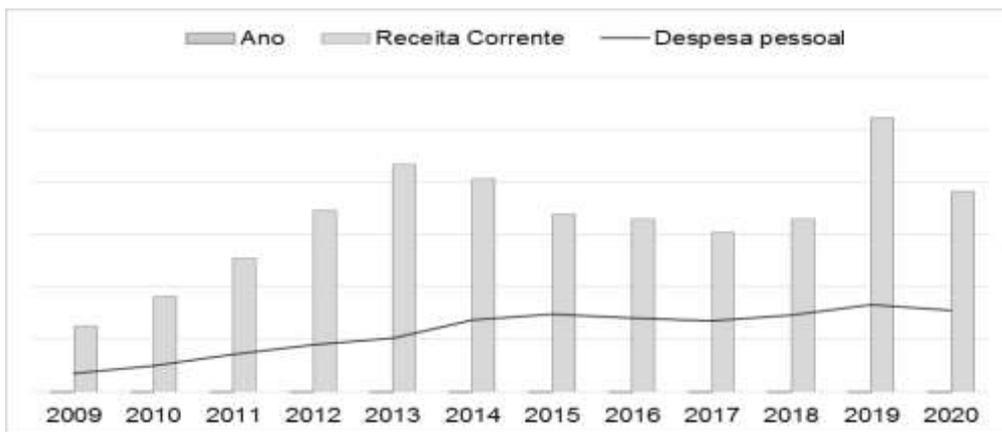


Gráfico 04: Gasto com pessoal em relação à RCL

Fonte: Elaborada pelas pesquisadoras, dados coletados do site da Prefeitura Municipal

A análise do gráfico demonstra uma oscilação no valor da despesa com pessoal no período de 2009 a 2020. Em 2009 o percentual do índice com pessoal foi de 28,45% da RCL.

No exercício financeiro de 2010 a 2013 ocorreu um aumento da RCL, e também o aumento no valor da despesa com pessoal, atingindo 23,69% o gasto com pessoal; no período de 2014 a 2017 houve queda na RCL e o valor de despesa com pessoal oscilou, chegando a atingir 44,7% da RCL em 2017; em 2018 e 2019, a RCL volta a crescer e o gasto com pessoal também; e, em 2020 ocorreu uma queda no valor na RCL e também na despesa com pessoal, mas lembrando que o exercício financeiro ainda não encerrou, não se pode prever o cenário ao final do exercício.

Dentre vários aspectos abordados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, um dos principais é a Despesa com Pessoal, trazendo limites para essas despesas nos órgãos públicos. Sendo assim, o descumprimento dos limites legais, torna-se improbidade administrativa, não sendo o caso do município pesquisado.

5 CONCLUSÃO

As análises realizadas nesta pesquisa indicaram que, o município de São Gonçalo não ultrapassou os limites legais estabelecidos pela LRF em nenhum dos períodos avaliados. Porém, pode-se notar que existe uma oscilação na despesa

com pessoal de um período para o outro, podendo observar que isso ocorre independentemente do valor da RCL.

Em relação à RCL, no período de 2010 a 2013 houve aumento da arrecadação, de 2014 a 2017 o município vivenciou um cenário de queda na RCL e 2018 e 2019 esta receita volta a aumentar. O ano de 2020 foi analisado, mas nada se pode afirmar a respeito, uma vez que o ano ainda não foi encerrado.

Quanto às Despesas com Pessoal o cenário apresentado é de que de 2009 a 2015 os gastos aumentaram ano a ano, 2016 e 2017 houve uma redução no gasto com pessoal, 2018 e 2019 o crescimento desse gasto retoma. Em 2020 não é possível fechar uma análise considerando que o ano está inacabado.

O município de São Gonçalo do Rio Abaixo, cumpriu o índice legal de gasto com pessoal em todo o período analisado, não extrapolando nem o limite de alerta de acordo com a LRF. Além disso observou-se que, nos anos de 2014 e 2015, a variação da RCL é inversamente proporcional à variação da despesa com pessoal, quando a despesa com pessoal aumentou, a RCL reduziu. E nos anos de 2010, 2012, 2013, 2018 e 2019 a RCL aumentou mais do que os gastos com pessoal, mas teve aumento nas 02 situações, apresentando uma relação de proporcionalidade direta, mas em percentuais divergentes.

Com os resultados obtidos nesta pesquisa, resta claro que o município de São Gonçalo do Rio Abaixo tem gerido de forma satisfatória as despesas com pessoal em relação à RCL, não ultrapassando os limites legais.

Como recomendações futuras, espera-se que essa análise possa ser realizada em um outro período e em outras cidades, possibilitando a verificação da atuação do agente político na gestão da despesa com pessoal.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ANDRADE, Nilton de Aquino. *Contabilidade pública na gestão municipal*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ARRUDA, Daniel Gomes *et al.* *Contabilidade Pública da Teoria à Prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_165_a_sp. Acesso em: 12 de setembro 2020.

BRASIL, 2000. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 05 de setembro 2020.

BRASIL, 2020. *Portal da Transparência*. Disponível em:
<http://www.portaltransparencia.gov.br/> . Acesso em: 12 de setembro 2020

BRASIL, 2020. *Ministério da Economia*. Disponível em:
<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal> . Acesso em: 10 de maio 2020.

CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e Contabilidade Pública*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRUZ, Flávio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CRUZ, F.; VICCARI, A, J.; GLOCK, A, O.; HERZMANN, N.; TREMEL, R.; *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIGUEIREDO, Diogo Moreira. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. *O orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI): um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná*. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM), 2011. *Retrospectiva 2010*. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites> . Acesso em: 24 de novembro 2020.

KOHAMA, Helio (org.). *Contabilidade pública: teoria e prática*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robison Gonçalves de. *Contabilidade Pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 6, p. 1359-1374, 2013.

MARCUZZO, Juliana Luísa; FREITAS, Luiz Antônio Rossi. A contabilidade gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/174/3533> Acesso em: 05 de maio de 2020.

MATIAS, P. J. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOTTA. *Lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei complementar nº. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PELICIOLO, Angela Cristina. A lei de responsabilidade na gestão fiscal. In: *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 37 n. 146, abr/jun, 2000, p. 109-117. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/4006/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-democratizacao-da-gestaopublica/2> Acesso em: 15 de outubro de 2020.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANCHES. *Lei de Responsabilidade Fiscal e a Contabilidade*. São Paulo: Intersaberes, 1997

SILVA, Valmir Leôncio da. *A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.