

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL DO MUNICÍPIO DE BETIM/MG

Dayana Galantini, robinho.1590@gmail.com, PUC Minas
Fabiana de Oliveira Andrade, fabianaaoa@yahoo.com.br, FUNCESI (MG)
Ana Carolina Vasconcelos Colares, carolinacolares@pucminas.br, PUC Minas
Renata Luciana dos Reis Magalhães, renatareisimagalhaes@gmail.com, UFMG
Ricardo de Andrade Silva, ricardoandradesilva@yahoo.com.br, NEWTON (MG)

RESUMO

O objeto de estudo desse trabalho é avaliar como o Município de Betim tem realizado suas despesas públicas visando o atendimento às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso procurou-se descrever o comportamento da despesa total com pessoal e da receita corrente líquida, bem como verificar a evolução do indicador despesa com pessoal/receita corrente líquida tendo como foco inferir pela eficácia e alcance dos objetivos da lei quando do controle dos gastos públicos, ante a identificação do desempenho das despesas com pessoal ao longo dos anos. Essa lei tem como pilares o controle, o planejamento, a transparência e a responsabilização. A estratégia de pesquisa utilizada foi a qualitativa, de cunho descritivo. Os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental, sendo que foram analisados os Relatórios da Gestão Fiscal e os Relatórios Resumido da Execução Orçamentária referente aos períodos de 2002 a 2010. Os resultados da pesquisa revelaram que o município buscou adequar-se às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Executivo, exceto no ano de 2007 que não foi possível avaliar com precisão devido à conta despesas com inativos, por ter apresentado comportamento divergente dos anos analisados. Através dos indicadores verificou-se o comportamento dos gastos com pessoal e a preocupação do Poder executivo em se adequar aos mesmos, sendo que nos triênios analisados o Poder Executivo de Betim não ultrapassou o limite legal e o prudencial, verificou-se que a maior aproximação do limite prudencial aconteceu no ano de 2009.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Controle. Receita Corrente Líquida. Despesa com Pessoal.

ABSTRACT

The object of this study is to evaluate how the city of Betim has conducted public expenditure aimed at meeting the constraints imposed by the Fiscal Responsibility Law. For this we sought to describe the behavior of the total personnel expenditures and current revenues as well as check the progress indicator personnel expenses / net current revenues with a focus on inferring the effectiveness and reach of the objectives of the law when the spending control public, before the identification of the performance of personnel expenses over the years. This law has as pillars control, planning, transparency and accountability. The search strategy used was qualitative, descriptive stamp. Data were collected through literature and documents, and were analyzed Reports Fiscal Management and Budget Execution Summary Reports for the periods from 2002 to 2010. The survey results revealed that the municipality attempted to adapt to the impositions of the Fiscal Responsibility Law to the Executive Branch, except in 2007 it was not possible to accurately assess due to the expense account inactive for presenting divergent behavior of the years analyzed. Through the windows there was the behavior of personnel expenses and the concern of executive power in the same suit, and three-year periods analyzed in the executive branch of Betim did not exceed the legal limit and prudential, it was found that the closer the limit prudential happened in 2009.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Control. Current Net Revenue. Personnel expenses.

1 INTRODUÇÃO

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por meio da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 foi um importante mecanismo de restrição fiscal com representatividade relevante na mudança da condução das finanças públicas brasileiras.

Inserida na conjuntura das reformas a serem implementadas pelo Estado visando maior equilíbrio das contas públicas e redução do endividamento até então vigente em todos os entes federativos, a LRF trouxe em seu contexto normas para uma gestão de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal, propondo ação planejada e transparente, com a preocupação de prevenir os riscos e corrigir desvios capazes de afetar as contas públicas.

Sua aplicação está consubstanciada no que se refere ao planejamento, controle, transparência e responsabilidade das ações praticadas pelo poder público, preocupando em controlar as receitas e os dispêndios públicos, bem como promover a transparência dos atos praticados pelos entes federados.

A partir da análise das contas públicas a LRF definiu os limites dos gastos com a despesa pública, especificamente com o grupo despesas com pessoal, com o intuito de preservar gerações futuras, propondo a construção de um Estado com equilíbrio fiscal de suas contas. Os limites percentuais são definidos por esferas do governo e por poderes usando a receita corrente líquida como base de cálculo.

As despesas com pessoal constituem-se em um expressivo grupo de despesas no orçamento público. Sendo assim, todos os entes federados tiveram que se adequar aos limites impostos pela legislação, sob pena de responsabilidade pessoal de seu gestor.

Com a finalidade de revisar os objetivos da Lei e verificar a sua eficácia, este estudo apresenta contribuições em especial, quanto ao controle das Despesas com Pessoal a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na tentativa de verificar sua eficácia do seu controle e o alcance de seus objetivos.

Sendo assim, justifica-se uma análise quanto à evolução e comportamento da despesa com pessoal com base na Receita Corrente Líquida do Poder Executivo Municipal com o objetivo de verificar como este ente federado tem realizado o controle deste elemento de despesa, adequando-se ou não às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, surge nesta pesquisa o seguinte questionamento: Como o Município de Betim tem realizado o controle de suas despesas públicas visando o atendimento às limitações impostas pela LRF?

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é analisar os gastos com pessoal do município de Betim, verificando se estão adequados aos limites impostos pela LRF e, a partir desta análise, inferir pela eficácia e alcance dos objetivos da lei quando do controle dos gastos públicos, ante a identificação do desempenho das despesas com pessoal ao longo dos anos.

A partir do objetivo geral também foi possível verificar se as despesas com pessoal do Município de Betim têm sido realizadas de acordo com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; descrever o comportamento da despesa total com pessoal do Município de Betim e verificar a evolução do indicador Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida.

Tem-se como contribuição da pesquisa uma avaliação do processo de *accountability* pública, pois todo gestor público tem a obrigação de prestar contas de como utiliza os recursos administrados em favor da coletividade, portanto o conhecimento da legislação aplicada ao setor público, bem como o presente trabalho que evidenciará o controle da despesa pública com base na sua capacidade de arrecadação, será de grande valia para profissionais contadores, gestores públicos e principalmente a sociedade em geral.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada em 04 de maio de 2000 no Brasil, tendo como função regulamentar os dispositivos da Constituição Federal de 1988 relativo à orçamento público e tributação, com foco na responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos.

No Brasil, a sua edição teve como intuito neutralizar o descontrole das contas públicas e limitar a ação do gestor público das três esferas de governo (União, Estados e Municípios), os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário/Ministério Público) e todos os órgãos e entidades pertencentes à administração pública direta e indireta. Ao abranger todas as esferas, poderes e órgãos a LRF busca inibir as fraudes e corrupções no País e com isso suprir os anseios da sociedade no cumprimento da aplicação eficiente dos recursos públicos.

A LRF “traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade gerando uma ruptura na história político-administrativa do País” (KHAIR, 2000, p.9). Para atingir tal objetivo, a LRF teve como norteadores da gestão fiscal: o controle do déficit público com os gastos públicos, transformando-se em um código de condutas e obrigando a administração pública a agir de forma planejada e transparente.

O art. 163 da Constituição Federal foi o pilar para elaboração da Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, orientando as suas disposições sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003](#))
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, 2000).

Cruz (2004, p. 69) ressalta que a LRF definirá “os princípios básicos da responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais”. A LRF trará um ajuste dos mecanismos que promoverá maior segurança em relação à sustentabilidade da política fiscal.

A receita pública é considerada fator limitador dos dispêndios com pessoal, sendo que através da divisão da despesa total com pessoal pela receita corrente líquida é encontrado o percentual do gasto máximo nesta rubrica de despesa. Percebe-se que o controle das despesas públicas feito pela LRF possui forte destaque no cenário brasileiro, pois ao determinar os limites da despesa com pessoal inibiu a capacidade do Governo em gerar despesas e consequentemente contrair dívidas futuras.

Ainda considerando esta equação, a LRF trouxe limites que deverão ser cumpridos, sendo o limite legal de 54%, limite prudencial de 51,30% e limite de alerta de 48,60%, e, com a determinação desses limites a LRF veio trazer maior controle e transparência às contas públicas, pois os atos praticados terão ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos (BRASIL, 2000).

Portanto, percebe-se a importância da edição da LRF no Brasil, pois esta lei caracteriza-se como instrumento criado para estimular e assegurar o planejamento das

finanças públicas, facilitar o controle, possibilitar a transparência dos registros e responsabilizar os entes pelo seu descumprimento. Esses pilares serão abordados a seguir.

2.2. Receita Pública e Receita Corrente Líquida

A receita pública para Piscitelli e Timbó (2009, p. 138) “caracteriza-se como um ingresso de recursos no patrimônio público, mais especificamente como uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento das disponibilidades”. Sendo assim, pode-se definir receita pública como, o montante em dinheiro arrecado pelo tesouro e incorporado ao patrimônio do ente público, servindo para custear as despesas públicas e as necessidades financeiras de investimentos públicos.

Na LRF a receita pública possui requisitos para a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência de cada ente da federação, sendo que as previsões de receita seguirão os dispostos previstos em leis e contidos no caput do art. 12 da LRF, que possui a seguinte redação:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000)

Preocupando-se com a transparência da gestão fiscal a LRF estabelece que os entes da federação deverão disponibilizar para toda a sociedade o acesso às informações dos lançamentos e recebimentos das receitas previstas na LOA – Lei Orçamentária Anual.

A receita corrente líquida - RCL é considerada como um parâmetro (base de cálculo) utilizado com a finalidade de verificação dos limites que estão definidos na LRF. Para Rodrigues (2004, p. 3) “importantes decisões são tomadas baseadas na leitura deste indicador. Gastos com pessoal, montante da dívida, metas de resultado” percebe-se que grande parte do planejamento e controle é baseada na RCL.

A LRF atribui à receita corrente líquida a base de cálculo para todos os limites criados, a exemplo dos relativos à despesa de pessoal, por nível de governo e de poder, dos gastos previdenciários, de endividamento etc., tendo em vista que esse conceito traduz a efetiva e normal capacidade de financiamento de despesa com recursos próprios.

A LRF define a RCL como somatório das receitas patrimoniais, de contribuições, tributárias, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos dos valores de transferência entre esferas, contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. (BRASIL, 2000)

As receitas correntes que compõem a receita corrente líquida são: Receita tributária, patrimonial, de serviços, industrial, de contribuições, agropecuária, outras receitas correntes, transferências correntes.

Sendo assim e de acordo com o parágrafo 3º do artigo 2º da LRF, a receita corrente líquida é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluindo-se as duplicidades (BRASIL, 2000).

2.3. Despesa Pública

Segundo a LRF a geração de despesa pública deve atender aos seus artigos 16 e 17, e o não cumprimento da legislação implica em despesa ilegal e prejudicial à Fazenda Pública.

Em suma os artigos 16 e 17 prevêm:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro [...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual [...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§2º Para efeito do atendimento do §1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [...] (BRASIL, 2000)

A preocupação com o controle das despesas com pessoal não é uma inovação trazida pela Constituição de 1988 ou pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que a preocupação já se encontrava exposta na Constituição Federal de 1891, Constituição de 1934, Constituição de 1946, Carta Magna de 1967, Emenda Constitucional nº 1 de 1969, Constituição Federal de 1988, Lei Camata I em 1995 e Lei Camata II em 1999 que foi revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 1 - Evolução dos limites para as despesas com pessoal em % da Receita Corrente Líquida

Lei Camata I – LC 82/1995	60 %	60%
Lei Camata II – LC 96/1999	50%	60%
LRF – LC 101/2000	50%	60%

Fonte: Dias (2009, p.5)

A Lei Camata II definia limites para a despesa com pessoal por esferas e não por poder como a LRF define. Com isso a LRF contribuiu para que o Legislativo e o Judiciário se preocupem com o controle e a transparência na gestão pública, pois o não cumprimento poderá implicar em penalidades.

A Constituição Federal de 1988 já possuía a preocupação com o controle das despesas com pessoal, verifica-se esta preocupação na redação do artigo 169 que ressalta que a “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. (BRASIL, 2008, p.117)

De acordo com o art. 18 da Lei Complementar nº. 101 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).

A despesa com pessoal é a despesa com pagamento pelo efetivo exercício do cargo ou do emprego ou de função de confiança no setor público, quer civil ou militar, ativo ou inativo, excluindo-se da despesa com pessoal os serviços prestados por estagiários e por pessoas físicas sem vínculo empregatício, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador.

Os vencimentos e as vantagens podem ser definidos como as despesas cuja temporalidade de pagamento tenha caráter permanente, ou seja, enquanto permanecer a situação do cargo, função, local e tempo de serviço, inclusive as despesas com abono de férias, 13º salário e as pagas por decisão judicial.

Já as obrigações patronais são as despesas com encargos que a administração deverá atender em decorrência de sua condição de empregadora e resultante de pagamento de pessoal, tais como: despesas com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; de contribuições para Institutos de Previdência, inclusive juros e multas de mora; de Salário Família de Pessoal Temporário e Pessoal Comissionado sem vínculo com o Estado.

Já as outras despesas com pessoal que se referem aos valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra para substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal. (BRASIL, 2000)

De acordo com o artigo 19 e 20 da LRF a repartição dos limites globais nos municípios não poderão exceder a 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas Municipal, se houver e 54% para o Poder Executivo.

Verifica-se também a instituição pela LRF, no art. 22 de limites prudenciais para a despesa com pessoal, sendo que a verificação dependerá do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20.

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

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art.

57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000)

Sendo assim, a LRF define todos os limites para gasto com pessoal por esfera de governo, sendo que o gasto com folha de pagamento é o item principal das despesas de todo o setor público do país.

2.4. Transparência pública e *accountability*

A transparência trata-se de um meio que possibilita a consecução de um fim. Instrumento já previsto na Constituição Federal no art. 37 que menciona de maneira implícita que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. (BRASIL, 2008, p. 49).

No entanto a transparência segundo o Ministro Gilmar Mendes pode ser definida como:

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das

contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. (MENDES, 2001, p. 334)

Percebe-se que a LRF veio reforçar a Constituição Federal de 1988. No art. 48 da LRF são considerados como instrumentos de transparência com divulgação ampla, ou seja, que serão disponibilizados a todos os cidadãos mediante acesso à internet no Portal da Transparência:

- Planos Plurianuais (PPA);
- Leis Orçamentárias Anuais (LOA);
- Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Prestações de contas e o respectivo parecer prévio do Tribunal de Contas;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO);
- Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e as versões simplificadas desses documentos.

Ainda no art. 48 a lei define como será assegurada a transparência pública. Poderão ser realizadas através de audiências públicas e populares onde serão discutidos a elaboração dos planos, da LDO e dos orçamentos, além de acompanhamento pela sociedade das divulgações dos instrumentos de transparência e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle.

Ao mesmo tempo, Culau e Fortis (2006) ressaltam que caberá aos Tribunais de Contas verificarem o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal e alertar os Poderes e os órgãos públicos quando estes estiverem na iminência de ultrapassar os limites prudenciais de endividamento, despesas com juros, operações de crédito, garantias concedidas e despesas com pessoal.

Verifica-se que a criação dos relatórios e demonstrativos tem como objetivo comparar o que foi planejado no Plano Plurianual, LOA e LDO com o que foi executado efetivamente, sendo que os instrumentos de transparência usados para a verificação da execução são Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal.

No presente trabalho foram analisados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, considerados como instrumentos de transparência da gestão fiscal e representam importante parte do processo de *accountability*.

2.5. Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO

De acordo com o art. 53 da LRF acompanhará o RREO demonstrativos relativos a apuração da receita corrente líquida, receitas e despesas previdenciárias, resultados nominal e primário, despesas com juros e Restos a Pagar. Devem ser detalhadas, por Poder e órgão os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar, sendo que o relatório abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público. Os municípios divulgarão os demonstrativos indicados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O RREO deve ser divulgado nos prazos e condições previstos na lei, no entanto, se não houver a publicação o ente da Federação está vedado de receber transferências voluntárias e/ou contratar operações de crédito que não estejam destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária pública (BRASIL, 2000).

2.6. Relatório de Gestão Fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) tem função central de acompanhar as atividades financeiras do gestor público. Para Nascimento e Debus (2001) no RGF constarão as informações necessárias à verificação da conformidade dos limites de que trata a LRF, inclusive das despesas com pessoal.

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos com especificação dos limites prudencial e legal e, de acordo com o caput do art. 55 da LRF conterão comparativo do limite, do seguinte montante: a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas [...], dentre outros (BRASIL, 2000).

Se não houver apresentação do RGF ao Tribunal de Contas e publicação nos prazos e condições estabelecidos na LRF, os gestores públicos responsáveis poderão ser penalizados, com multa de 30% dos vencimentos anuais e impedimento de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito (BRASIL, 2000).

Em suma, para se obter uma administração transparente e democrática, o gestor público deve colocar à disposição da sociedade a origem e a destinação dos recursos. Isto pode facilitar a aquisição de confiança da população e, conseqüentemente, uma arrecadação tributária mais consciente e motivada.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

O delineamento desta pesquisa se baseia na tipologia de Beuren et al (2010), a qual classifica a pesquisa quanto aos objetivos, aos procedimentos utilizados e à abordagem do problema. Quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser enquadrada como exploratória descritiva ou explicativa (BEUREN *et al*, 2010). Desta forma, a presente pesquisa é descritiva, uma vez que tem a finalidade de avaliar como o Município de Betim tem realizado suas despesas públicas visando o atendimento às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Quanto aos meios a pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa documental e bibliográfica. Segundo Beuren *et al*. (2010) o material consultado na pesquisa bibliográfica abrange o referencial já tornando público em relação ao tema de estudo, entre publicações científicas e bibliográficas. Marconi e Lakatos (2008) definem que a pesquisa documental é aquela que utiliza como fonte de dados, os arquivos públicos, base de dados estatísticos, escritos e manuscritos, entre outros.

Quanto à abordagem do problema, este estudo se apresenta como quantitativo, uma vez que os resultados são apresentados por meio do uso de estatística descritiva, tabelas e gráficos. A pesquisa quantitativa é aquela que em que os dados e evidências podem ser mensurados ou quantificados por meio de instrumentos estatísticos (MARTINS e THEOPHILO, 2009).

Os estudos foram realizados no município de Betim, quanto ao Poder Executivo, com dados coletados em seu Portal da Transparência (BETIM, 2011). O tratamento dos dados se deu por meio da análise de conteúdo.

Através dos Relatórios da Gestão Fiscal e Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Poder Executivo Municipal, referente aos exercícios de 2002 a 2010, analisados com o intuito de compreender a variação do comportamento da Despesa com Pessoal ocorrido após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção se destina a apresentar e analisar os resultados da pesquisa com base no objetivo de avaliar como o Município de Betim tem realizado suas despesas públicas visando o atendimento às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao analisar as categorias da despesa com pessoal verificou-se que do total da despesa com pessoal, 86% corresponde a vencimentos e vantagens no ano de 2002. Observou-se também que a mesma despesa possui uma evolução contínua, ou seja, sua participação anual manteve-se constante, pois no ano de 2003 a participação para a evolução da despesa total foi de 89% com aumento de 3% com relação ao ano anterior e, em 2004 a participação dos vencimentos e vantagens corresponderam a 90%, do total gasto com pessoal, com aumento de apenas 1%.

Tabela 2 - Análise vertical dos elementos das Despesas com Pessoal – 2002 a 2004

DESPESA COM PESSOAL	Análise Vertical %		
	2002	2003	2004
Vencimentos e Vantagens	86%	89%	90%
Inativos	6%	6%	6%
Pensionistas	1%	2%	2%
Obrigações Patronais	6%	2%	2%
Subsidio Secretários Municipais	1%	1%	0%
SOMA	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Na mesma linha de análise observou-se que as obrigações patronais em 2002 corresponderam a 6% da despesa total com pessoal e nos períodos seguintes houve uma representatividade de 2% do valor total da despesa com pessoal.

Com base nos anos de 2002 a 2004, percebe-se que os gastos com inativos e pensionistas se manterão estáveis em níveis percentuais. Já os subsídios dos secretários municipais em 2002 e 2003 correspondem a 1% da despesa total com pessoal, já em 2004 o valor gasto com subsídios foi irrelevante, não atingindo a 1%.

Pode-se concluir que os vencimentos e vantagens possuem a maior representatividade da despesa com pessoal. Nesta rubrica estão incluídas as despesas com os ativos relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder.

Analisando verticalmente a despesa com pessoal verificou-se que a elemento vencimentos e vantagens é o que mais contribui para a despesa total com pessoal. No ano de 2005 ela correspondeu a 91%, em 2006 a 87% e em 2007 a 92%. Observou-se também que a Prefeitura de Betim possui gastos com inativos, que, no ano de 2005 representou 6% da despesa total com pessoal, 5% em 2006 e, em 2007, 0,000002629% da despesa total com pessoal.

Já em relação ao repasse patronal ao Regime Próprio de Previdência Social verificou-se que no triênio analisado a despesa evoluiu sendo que em 2006 a representatividade da despesa foi de 5% e, em 2007, representou 6% do gasto total com pessoal.

Percebeu-se que as obrigações patronais representaram em níveis percentuais a mesma participação no total gasto com pessoal do Poder Executivo de Betim, ou seja, em todo o triênio as obrigações correspondem a 1%.

Os subsídios dos secretários municipais não representaram, percentualmente, participação relevante na avaliação vertical.

Por fim, observou-se que as despesas com pensionistas se mantiveram estáveis em níveis percentuais no ano de 2005 e 2006 correspondendo a 1% e, de acordo com o anexo 3 do Relatório da Gestão Fiscal não houve movimentação, em 2007, no gasto com pensionistas.

Pode-se concluir que a despesa com vencimentos e vantagens é o elemento com maior representatividade da despesa total com pessoal e no triênio 2005 a 2006 verifica-se um aumento da representatividade do repasse patronal do RPPS, sendo que esta despesa não possuía movimentação no triênio anterior.

Verificou-se ainda uma diminuição relevante na despesa com inativos sendo que no ano de 2006 o elemento possui um valor correspondente a R\$ 15.678.108,53 e no ano de 2007 passou a corresponder a R\$ 844,78 tendo uma queda de 99,99% da despesa, percebe-se que se a conta obtivesse a mesma evolução apresentada nos períodos anteriores, a mesma corresponderia a quase R\$17.000.000,00, porém no Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura de Betim é apresentado esta queda, não evidenciando a reclassificação dessa conta ou os

motivos que levaram a tal queda. Infere-se que tal ônus fora assumido pelo Regime Próprio de Previdência.

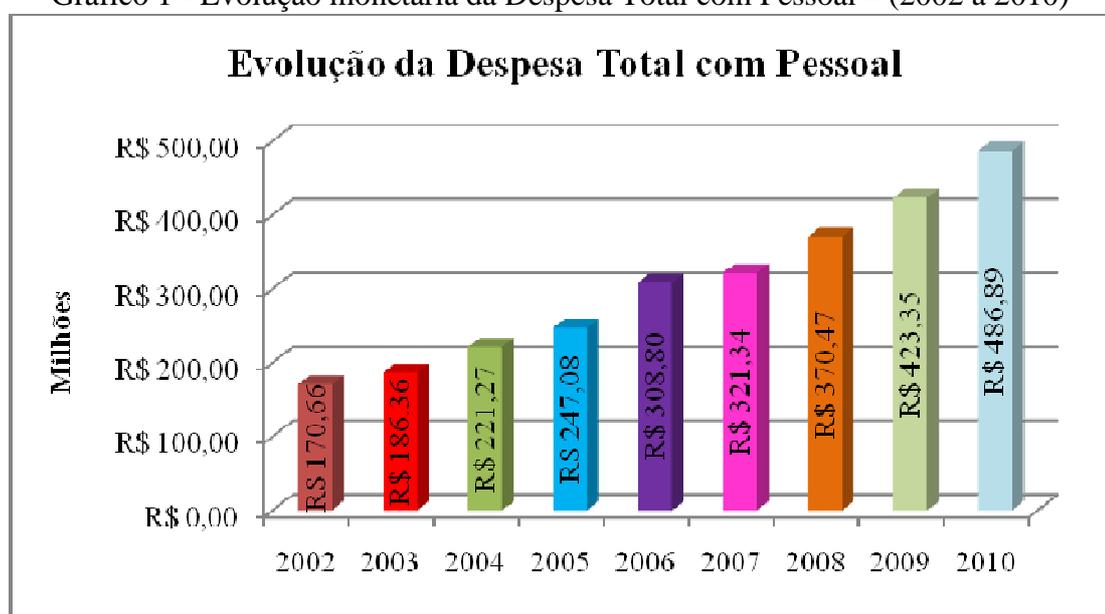
Observou-se ainda que o repasse patronal do RPPS correspondeu a 6% no ano de 2008, contudo no ano de 2009 e 2010 o elemento não possui movimentação isso de acordo com o anexo 3 do RGF.

Verificou-se também que as obrigações patronais em 2008 correspondem a 1% da Despesa Total, já em 2009 e 2010 há um aumento significativo, pois a mesma se torna uma das despesas que mais comprometem a despesa total, ou seja, ocupa a segunda posição das maiores despesas.

A evolução de 2008 a 2010 é mostrada na tabela a seguir com a análise horizontal das despesas com pessoal.

O Gráfico 1 a seguir apresenta a evolução da despesa total com pessoal em todos os períodos analisados, verificou-se que no ano de 2005 para 2006 houve a maior evolução da despesa total com pessoal correspondendo em níveis percentuais a 26,39%.

Gráfico 1 - Evolução monetária da Despesa Total com Pessoal – (2002 a 2010)



Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 3 apresenta a evolução da despesa total com pessoal em níveis percentuais e com base no ano de 2002.

Tabela 3 - Evolução percentual da Despesa Total com Pessoal – 2002 a 2010

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
9,20%	18,73%	11,66%	24,98%	4,06%	15,29%	14,27%	15,01%

Fonte: Dados da pesquisa

Considerando a análise feita com base no ano anterior verificou-se que a despesa total com pessoal foi crescente em todos os anos analisados. No entanto com mais destaque para o intervalo de 2005 para 2006 onde a evolução 24,98%, verificou-se também que no intervalo seguinte de 2006 a 2007 a evolução foi a de menor destaque no período de 2002 a 2010.

Por fim, observou-se que na tabela anterior a despesa total com pessoal não possuiu evolução fixa.

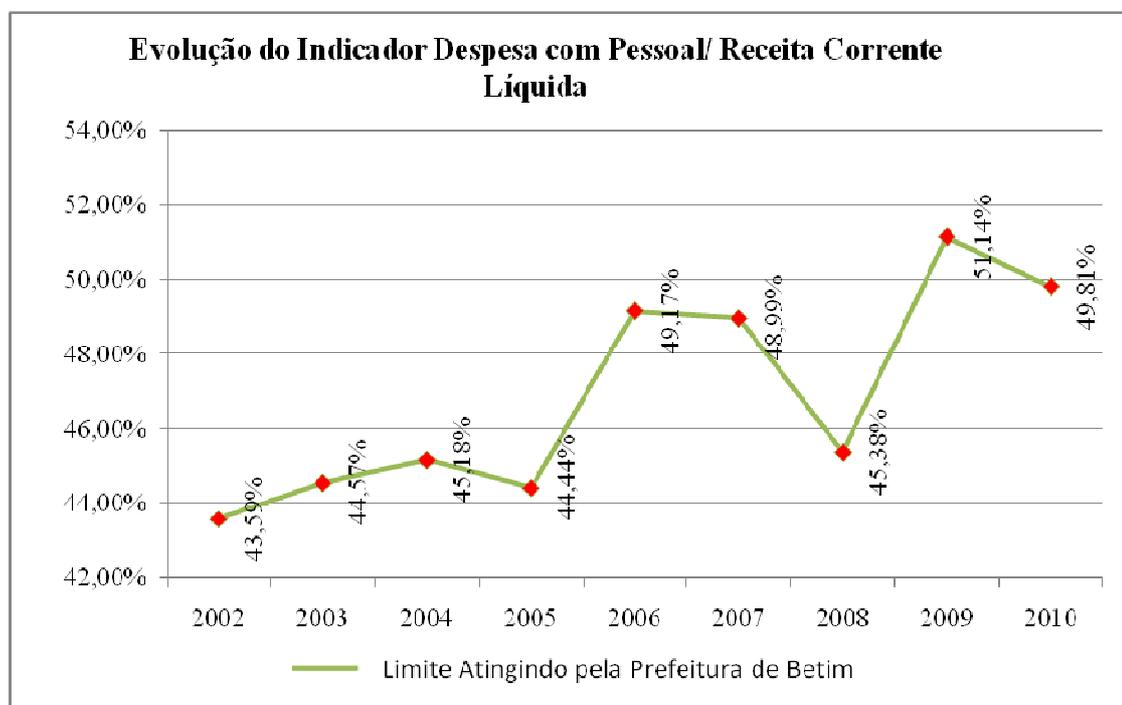
4.1 Verificação da evolução do indicador Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites com despesa com pessoal sendo esses limites observados através de indicador, sendo eles: limites prudenciais de 51,30% da RCL; limite legal de 54% da RCL; e limite de alerta 48,60% da RCL.

A apuração desses indicadores é feita no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal e no Anexo 5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Prefeitura de Betim. A Receita Corrente Líquida é a base de cálculo de apuração dos limites previstos na LRF com despesa com pessoal, dívida consolidada líquida e operações de crédito.

No Gráfico 2 evidencia-se a evolução do indicador Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida com base no limite legal de 54% estabelecido na LRF.

Gráfico 2 - Evolução do Indicador DP/ RCL com base no limite legal – 2002 a 2010



Fonte: Dados da pesquisa

O limite legal estabelecido pela LRF é de 54% para o Poder Executivo. Verificou-se nos anos analisados que o referido Poder não ultrapassou o limite em nenhum ano pesquisado. O que indica que Prefeitura de Betim procurou se adequar às imposições da legislação vigente e se manter em níveis adequados aos limites impostos pela legislação fiscal.

Pode-se observar que no primeiro triênio o Poder Executivo não ultrapassou os limites, observou-se isso no ano de 2002 onde o comprometimento da RCL com despesa com pessoal do poder executivo foi de 43,59%, representando em valor exato R\$158.443.278,73, já em 2003 a despesa com pessoal comprometeu a RCL com 44,57% que corresponde a R\$ 171.841.308,71 e em 2004 a despesa com pessoal foi de 45,18% da RCL que totaliza R\$ 204.199.193,71, verificando uma tendência de crescimento nos indicadores e consequentemente na despesa com pessoal, que pode ser visto na secção A do capítulo 4.

Por outro lado, no 2º triênio a evolução não se manteve, verificou-se que em 2005 o indicador corresponde a 44,44% da RCL o que equivale em expressão monetária a R\$228.487.611,59, entretanto em 2006 a indicador cresceu em 49,17% RCL equivalendo a

um valor de R\$308.799.991,40, já em 2007 o indicador não teve a mesma tendência de crescimento, pois em 2007 o indicador corresponde a 48,99% da RCL ou a R\$321.342.756,05. Constatou-se que se a despesa com inativos não tivesse diminuído bruscamente no período de 2007 e possuísse a mesma evolução realizada nos períodos anteriores e nos posteriores o Poder Executivo de Betim teria aproximado do limite legal de 54% ou até mesmo ultrapassado. Nesse caso, o Poder Executivo de Betim sofreria as penalidades e sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de crimes contra as finanças públicas.

Por fim no 3º triênio a tendência de elevação do indicador também não se manteve, pelo fato de que, em 2008 houve um regresso no indicador, que passou a corresponder a 45,38% com queda de 3,61% em relação a 2007, já em 2009 o indicador obteve um aumento notável correspondendo a 51,14% da RCL, indicador com porcentagem aproximada do limite legal.

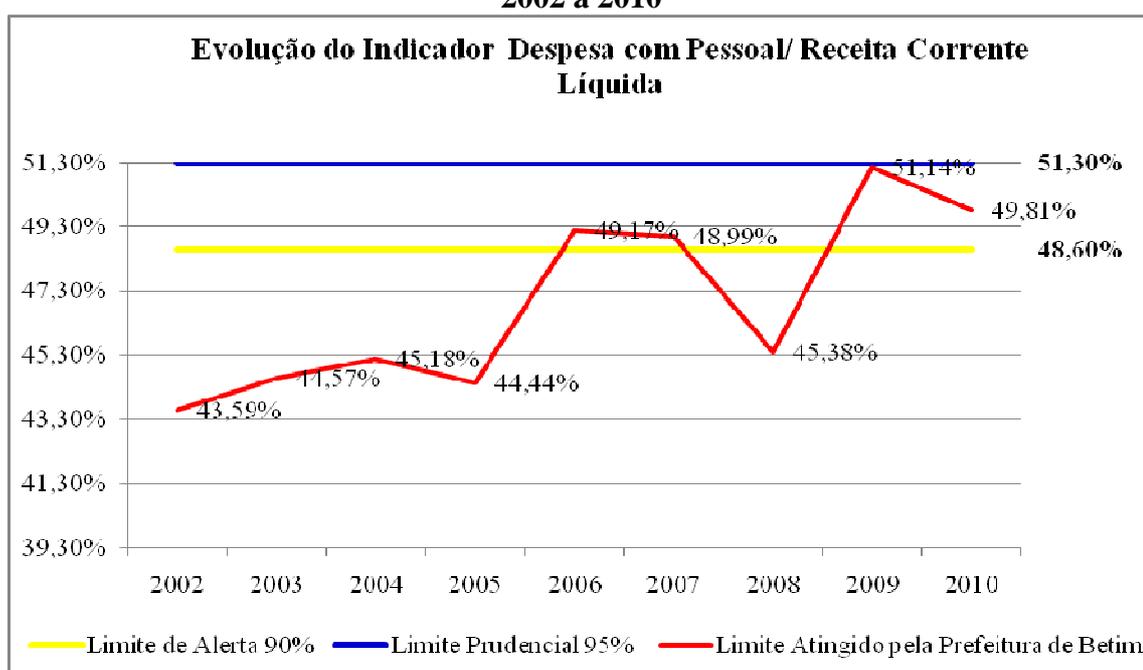
Com relação ao limite legal estabelecido pela LRF de 54% pode-se concluir que nos triênios analisados de 2002 a 2010 o Poder Executivo de Betim não ultrapassou o limite legal em nenhum ano.

Por outro lado, pode-se analisar no gráfico a seguir a evolução do indicador Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida através do limite prudencial de 51,30% e o limite de alerta de 48,60%.

O limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal é de 51,30% para o Poder Executivo, sendo que a previsão legal está contida no art.22 parágrafo único da LRF onde se ressalta que o limite prudencial é de 95% do limite legal que corresponde a 54% da RCL. Já no art. 59, §1º, inciso II é ressaltado que o limite de alerta é de 90% do limite legal estabelecido para o Poder Executivo Municipal.

Tanto o limite legal, prudencial e de alerta servem para inibir a evolução dos gastos com pessoal nos entes públicos.

Gráfico 3 - Evolução do Indicador DP/ RCL – 2002 a 2010



Fonte: Dados da pesquisa

Constatou-se que no primeiro triênio o indicador Despesa com Pessoal /Receita Corrente Líquida com relação ao limite prudencial estabelecido pela LRF de 51,30% para o Poder Executivo revelou-se bem abaixo deste limite, indicando que para esse triênio não há dificuldades para controlar as despesas com pessoal, já com relação ao limite de alerta de 48,60% verificou-se que no primeiro triênio nenhum indicador o ultrapassou.

Já no segundo triênio, observou-se que o indicador no ano de 2005 não ultrapassou o limite de alerta, já no ano de 2006 e 2007 o indicador ultrapassou o limite de alerta de 48,60% sendo que no ano de 2006 o indicador corresponde a 49,17% e em 2007 há uma queda no indicador o qual passa a ser 48,99%.

No último triênio analisado visualizou-se que no ano de 2009 há um crescimento no indicador que é resultado do aumento do numerador despesa com pessoal, sendo que com base em 2008 percebe uma evolução relevante no indicador de quase 6% o qual corresponde a 51,14% e se a tendência mantém-se no ano de 2010 a prefeitura de Betim teria ultrapassado o limite prudencial alcançando até o limite legal de 54%.

Por fim, verificou-se que, o Poder Executivo de Betim, nos anos analisados, atingiu o limite de alerta em 2006, 2007, 2009 e 2010 e com relação ao limite prudencial não teve indicador que o ultrapassasse, com isso observou-se que o Poder Executivo de Betim conseguiu controlar seus gastos e adequá-los à receita corrente líquida não sofrendo as penalidades previstas na Lei Complementar 101 de 05 de maio de 2000 e na Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000, exceto no ano de 2007, que não se pode avaliar, com precisão, devido a conta inativos apresentar comportamento divergente dos demais anos analisados.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar como o Município de Betim tem realizado suas despesas com pessoal visando o atendimento às limitações impostas pela LRF.

Os estudos foram realizados por meio da pesquisa bibliográfica em livros, artigos e internet e a documental feita no portal da transparência, através dos Relatórios de Gestão Fiscal e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária no período de 2002 a 2010.

Através da análise do comportamento da despesa total com pessoal do Município de Betim, verificou-se que o município preocupa-se em adequar as suas despesas com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Verificou-se que as despesas com pessoal em todos os triênios não ultrapassou o limite legal, indicando que Betim possui um controle efetivo sobre os seus gastos e limites orçamentários.

Por meio da análise do comportamento da Receita Corrente Líquida constatou-se que o município apresentou constante crescimento na sua arrecadação nos triênios analisados, pois o maior elemento de arrecadação é o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), sendo que isso indica que as empresas situadas no município estão em constante desenvolvimento, o que consequentemente impacta no crescimento do município e da sua arrecadação, possibilitando ao município adequar-se aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal.

Os estudos realizados também permitiram avaliar a evolução dos indicadores despesa com pessoal/ receita corrente líquida. Através dos indicadores verificou-se o avanço dos gastos com pessoal e a preocupação do Poder executivo em se adequar aos mesmos, sendo que nos triênios analisados o poder executivo de Betim não ultrapassou o limite legal e o prudencial, verificou-se que a maior aproximação do limite prudencial aconteceu no ano de 2009.

Neste contexto, verificou-se que a prefeitura de Betim adequou-se às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, adequando as suas despesas à sua capacidade de arrecadação e, certamente, com acurado controle de suas despesas, exceto quanto ao ano de

2007, o qual não foi possível avaliar com precisão devido à conta dos inativos apresentar comportamento divergente dos anos analisados.

Sendo assim, verificou-se que o município estudado tem realizado as suas despesas públicas visando o atendimento as limitações impostas pela LRF, e nos triênios analisados não ultrapassou o limite legal e prudencial, com isso não sofrendo as penalidades expostas na lei 10.028 de 19 de outubro de 2000, o que possibilita o município destinar em média 49% do produto de sua arrecadação em outras despesas para benefício da sociedade.

REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse Maria et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 192 p.

BETIM. Prefeitura Municipal. **Prestação de Contas - Lei de Responsabilidade Fiscal– 2011**. Disponível em:
<http://www.betim.mg.gov.br/prefeitura_de_betim/cidadania_participacao/contas_publicas/lei_responsabilidade_fiscal/39122%3B53696%3B07010301%3B0%3B0.asp>. Acesso em: 29 mar. 2011.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 2008.

_____. **Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (a)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 04 mai. 2000.

_____. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (b)**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, 19 out. 2000.

_____. **Código civil (2002)**. Código civil. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 2008.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 361p.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em:
<<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/culauari.pdf>> Acesso em: 01 mai. 2011.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000. 144p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEOPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação científica para as ciências sociais aplicadas**. 2ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Instrumentos de transparência da gestão fiscal.** In: GANDRA, Ives da Silva Martins; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal.* São Paulo: Saraiva, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº. 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. Ed. 2001. 171p.

PISCITELLI, R.B.; TIMBÓ, M.Z.F. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da administração financeira pública.** São Paulo-SP: Atlas, 2009.