



IX SEGTe 2012

**SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM
GESTÃO E TECNOLOGIA**

Tema: Gestão, Inovação e Tecnologia para a Sustentabilidade

Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise sobre a despesa com pessoal na região Sudeste

Marcos David de Paula Antunes

marcosdavid@correios.com.br

UNIVERCIDADE

Nilo Sérgio Bruno da Costa Júnior

nilocosta@petrobras.com.br

UNIVERCIDADE

Robson Ramos Oliveira

oliveira.robs@terra.com.br

UNIVERCIDADE

Resumo: Robson Ramos Oliveira Um dos principais objetivos desse estudo é demonstrar as principais transformações e efeitos causados no orçamento público, após a implantação da Lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobre as despesas com pessoal, destacando as brechas anteriores a sua publicação que traziam graves consequências para o tesouro nacional. No decorrer da pesquisa estaremos abordando alguns pontos inovadores que a Lei traz tais como: transparência (através da emissão de relatórios acessíveis ao público), planejamento, prevenção de riscos e correção de desvios dos gastos públicos que prejudicam a harmonia e o equilíbrio das contas públicas. Os resultados revelam que o controle dos gastos com pessoal está dentro dos limites da lei.

Palavras Chave: Contabilbid. Pública - Controle Interno - LRF - Gastos com Pessoal - Limite de gastos



1. INTRODUÇÃO

O crescimento da importância da contabilidade no cenário mundial é notório, tendo em vista os diversos setores que ela vem alcançando, como as áreas: tributária, de custos, auditoria, ambiental, industrial, internacional, entre outras. Junto com esse crescimento existe a necessidade constante de ampliar os mecanismos de controle e acompanhamento das contas contábeis e por sua vez do dinheiro público.

A contabilidade pública por sua vez também não poderia ficar inerte ao avanço contábil. Em meio a esta premência que nasce a Lei complementar 101/2000 cujas características e os objetivos em especial são o equilíbrio das contas e a observação de limites para gastos e endividamento.

A principal proposta deste trabalho é aprofundar o conhecimento e os efeitos da LRF 101/2000 sobre os gastos públicos, em específico nas despesas com pessoal, por isso colocamos em questão a eficácia e eficiência desta lei.

Seria ela realmente um divisor de águas na gestão pública? Ou teria ela se tornado uma Lei inócua como tantas outras? Podemos afirmar que ela é um avanço no controle dos gastos públicos? Teria a lei conseguido superar a complexidade e burocracia que tanto atrapalham o entendimento da administração pública?

Em busca de resposta para tais indagações será utilizada a metodologia bibliográfica que conta com recursos através de livros, estudos teóricos e artigos disponíveis na internet como principal referência e base de estudos.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura foi dividida em subseções de modo a se discorrer sobre aspectos históricos, conceitos e características que permeiam a LRF, limites da LRF com gastos com pessoal e, por fim, penalidades.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.

De acordo com Rosa e Neto (2001) a Lei de Responsabilidade fiscal nasce da necessidade de reforma do Estado Brasileiro, realizada por aspirações de organismos internacionais e arregimentada pelo FMI (Fundo Monetário Internacional).

Moura e Castro (2001; p. 17) seguem o mesmo pensamento, acrescentando este que poderia ser o único motivo da lei:

Em síntese, tenho tido que o principal, se não o único objetivo do governo federal com a aprovação dessa lei fiscal é arrecadar recursos para pagar a dívida externa brasileira. Para atender as exigências oriundas do FMI, do banco Mundial e dos Estados Unidos da América, a união apresentou o Projeto de Lei Complementar 18/99 – atual Lei complementar 101/2000 -, incluindo-o em seus objetivos de reforma de caráter estrutural previstos no programa em curso de estabilidade fiscal e macroeconômica. Aliás, se compararmos algumas normas da referida lei com o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, chegaremos a inequívoca conclusão de que vários conceitos e regras ali estabelecidos são mesmo para atender as condições impostas pelo FMI e assegurar o que o Comitê Interno denomina de boa governança.

A falta de credibilidade dos administradores públicos perante a sociedade em geral e a acomodação da mesma sociedade frente às demandas de seus governantes é apontada por Oliveira (2002; p.17) como outro fator histórico.



No Brasil, disseminou-se a idéia que prevalece, sempre, a impunidade. Tudo é permitido se não é descoberto. De outro lado, subsiste a idéia do “rouba, mas faz” o que identifica certo posicionamento político aceitável pela população. Generaliza-se a idéia de que “todos roubam”. Logo, que assuma um político que rouba, mas faça.

Conforme Nascimento, R e Debus, (2002) soma-se a estes fatores, o cumprimento do disposto no art. 30 da Emenda Constitucional 19/98 (que estabeleceu prazo de 06 meses para o Congresso Nacional apresentar lei complementar visando regulamentar o art. 163 da Constituição Federal que trata das Finanças Públicas). Os mesmos autores destacam as experiências positivas de outros países no controle da dívida pública, como no Tratado de Maastricht(realizado pela Comunidade Econômica Européia) e o Fiscal Responsibility Act de 1994 (Ato de Responsabilidade Fiscal) da Nova Zelândia.

Diante desse quadro, com fatores externos e internos apresentados, no dia 04 de maio de 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso é criada a Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000.

2.2 CONCEITOS

A lei é o principal mecanismo de regulação das contas publicas no Brasil. Através dela são fixadas metas, limites e condições para o correto gerenciamento das Receitas e Despesas, obrigando por sua vez aos governantes assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos. Observe o que Nascimento (2001, p.11) declara a respeito:

Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, doravante na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

Ainda segundo Nascimento (2001) e Marcuzzo e Freitas (2004) a eficácia da Lei se dá pela repressão, ou seja, instituir um regime fiscal através da imposição de restrições à ação do administrador público, tendo este, limites para diminuir despesas e o aumento da dívida pública. Caso esses limites não sejam respeitados, existem mecanismos de ajustamento que deverão ser usados. Ao administrador que não cumprir as metas estabelecidas e for considerado imprudente, cabe rígidas punições que podem ir até a proibição de contratação de novas operações de crédito

Para Machado Jr e Costa Reis (2003, p. 15) a “lei de responsabilidade fiscal, como a sua denominação indica, dispõe sobre normas de comportamento ético para o gestor público no trato do patrimônio público que lhe fora confiado”. A idéia é criar um padrão de comportamento fiscal dos Estados, Prefeituras e da União de modo a evitar desarranjos financeiros e ser uma ferramenta capaz de acabar com o desequilíbrio fiscal do país, principalmente nos estados e municípios.

Além das características já apresentadas Marcuzzo e Freitas (2004) destaca também como objetivo, a redução do déficit público estabelecendo assim o equilíbrio definitivo das contas públicas do País. A imposição de limites e um grande avanço no controle da gestão pública, pois anteriormente sem tais imposições para os gastos com pessoal, o gestor público tinha a liberdade de gastar o que quisesse, gerando enormes dividas para os cofres públicos.



2.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA LEI.

Na análise de Cruz (2001) o aspecto inovador da lei se deve ao fato de poder responsabilizar o administrador público pela gestão financeira, criando mecanismos de acompanhamento sistemático (mensal, trimestral, anual e plurianual) do desempenho.

Pelicioli (2000) destaca as funções de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal que até o momento não existiam no cenário Brasileiro, e que seu objetivo seria de estabilizar déficit público.

A Lei Responsabilidade 101/2000 Fiscal destaca quatro principais pontos inovadores. São eles: o Planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Na análise de Nascimento, R e Debus, (2002) o Planejamento será realizado através de instrumentos orçamentários como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Toledo Jr e Rossi (2005; p.115) expressam a importância do planejamento da seguinte maneira: “não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatas, de conveniência, que vão surgindo à frente”.

Já Oliveira (2002; p.21) traz a visão profissional do planejamento:

A ação planejada pressupõe a identificação de objetivos, com o traçado dos rumos a seguir. Não deve mais haver improvisação, o amadorismo, o “achismo”. Impõe-se que seja apontado o objetivo e que se fixem rumos e caminhos a seguir. Deve estar presente um procedimento para o atingimento dos fins.

Nascimento, R e Debus, (2002) retrata a transparência como a divulgação vasta dos relatórios nos meios de comunicação, inclusive na internet, como o objetivo de que todos possam ter a possibilidade de acompanhar como esta sendo aplicado o dinheiro público, ela intimamente ligada a publicidade da gestão pública. E importante ressaltar que esta divulgação deverá ser realizada numa linguagem acessível a todos.

Controle diz respeito a uma ação de fiscalização mais efetiva e continua não só dos Tribunais de Contas com também da sociedade. OLIVEIRA (2002; p.101) enfatiza que a fiscalização deverá ser realizada da seguinte maneira: “desempenhada pelo controle interno de cada Poder, na forma do art. 70 da constituição pelo Poder Legislativo, com auxílio do respectivo Tribunal de Contas (art. 57)”. GARCIA e ALVES (2008; p.381) apontam a importância da sociedade:

“A participação popular, na medida em que permita a fiscalização e a própria influência nos atos de gestão fiscal, conduz a aceitabilidade social dos atos do Poder Público, conferido-lhes a indispensável legitimidade. Participação e democracia são noções indissociáveis, em muito contribuindo para a consecução do interesse público, pois permitem que o administrador, ao estreitar o contato com os destinatários finais de seus atos, obtenha as informações necessárias ao melhor desempenho de sua atividade”.

Por fim conforme o próprio título da Lei traz, é destacada a responsabilização dos administradores públicos, e dos seus atos no uso dos recursos públicos, estabelecendo limites para despesas públicas.

O descumprimento de tais limites acarretará penalidades penais e administrativas, estas punições estão incluídas na lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, que trata dos crimes de responsabilidade fiscal ou chamada lei crimes.



2.4 APLICAÇÃO DA LRF SOBRE AS DESPESA COM PESSOAL

O artigo 18º da LRF dispõe que os gastos com despesa de pessoal são:

(...) 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. (Art. 18º, Capítulo IV, L.C. nº 101).

A lei, Art 19º e 20º, impõe limites de gastos com pessoal para cada ente público. Para cálculo desse limite foi usado como denominador comum a receita corrente líquida (RCL). A soma das receitas arrecadadas nos meses a qual se refere, juntamente com os onze meses anteriores, incluindo-se as duplicidades.

A Tabela 1 mostra o percentual dos limites impostos pela LRF para os gastos com pessoal:

Tabela 1 – Limites de Gastos com Pessoal na LRF

UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
Poder/órgão	%	Poder/órgão	%	Poder/órgão	%
Legislativo	2,5	Legislativo	3	Legislativo	6
Judiciário	6	Judiciário	6	Judiciário	-
Executivo	40,9	Executivo	49	Executivo	54
Ministério Público	0,6	Ministério Público	2	Ministério Público	-
Limite total	50	Limite total	60%	Limite total	60%

2.5 PENALIDADES APLICADAS FACE AO DESCUMPRIMENTO LRF.

Nascimento, R e Debus, (2002) fazem referência do professor Amir Khair que destacou 11 situações de desrespeito a LRF que são classificadas como transgressões fiscais e 64 situações que acarretam punições penais. A fim de evidenciar e exemplificar o rigor apresentado pela Lei, foram destacadas algumas delas principalmente aqueles que tratam Despesa com pessoal. A Tabela 2 mostra as penalidades.

**Tabela 2 – Limites de Gastos com Pessoal na LRF**

Seção I.1	Infração	Sanção/Penalidades
Seção I.2	Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período (LRF, art 19 e 20)	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201 art 4º, inciso VII)
Seção I.3	Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com lei (LRF, art.21).	Nulidade do ato (LRF, ART. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art 2º)
Seção I.4	Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art.21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21 § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Seção I.5	Infração	Sanção/Penalidades
Seção I.6	Deixar de adotar medidas previstas na LRF, quanto a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º) Proibições previstas em (LFF, art 22 § único).
Seção I.7	Deixar de adotar as medidas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou Órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Seção I.8	Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art 24 § 2º, art 59, § 1º inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art 4º, inciso VII).
Seção I.9	Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contatar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art 23 § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201 art 4º, inciso VII).
Seção I.10	Não cumprir, até 2003 o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em Lei (LRF, art 71).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201 art 4º, inciso VII).

3 METODOLOGIA

Para constituição do estudo será utilizada a metodologia bibliográfica que conta com recursos por meio de livros, estudos teóricos e artigos disponíveis na internet como principal referência e base de estudos.



Com base nesse material, foram trabalhados os aspectos históricos do LRF, sua conceituação ou definição, características, aplicação e penalidades impostas ao descumprimento da lei. O estudo cada um destes aspectos são de extrema importância para o entendimento da pesquisa, tendo em vista que eles são o alicerce para compreensão do trabalho.

Na abordagem quantitativa, foram coletados, no site da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>), dados referentes às despesas e os gastos com pessoal do governo dos estados da região sudeste dos anos de 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2010.

4. RESULTADOS

Para melhor compreensão da pesquisa segue abaixo a tabela com os valores percentuais unitários dos gastos com despesa pessoal de cada estado da região sudeste em relação à receita corrente líquida.

Tabela 3 – Gastos com Pessoal em relação à Receita Corrente

ANOS PESQUISADOS	ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE			
	Espírito Santo	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo
1998	0,66	0,48	0,81	0,55
1999	0,66	0,70	0,81	0,57
2000	0,37	1,68	0,36	0,32
2001	0,32	0,40	0,31	0,31
2002	0,53	0,68	0,51	0,51
2003	0,51	0,60	0,49	0,51
2010	0,60	0,55	0,31	0,39

Os valores em azul representam que o Estado não ultrapassou o limite imposto pela LRF. Já os valores em vermelho indicam que o Estado ultrapassou o limite de 60 % das receitas correntes líquidas com despesa de pessoal.

A fim de termos uma noção do impacto da lei, foi realizada uma divisão em três períodos: O primeiro de 1999 a 2000(antes da implantação da lei), o segundo de 2001 a 2003(logó após da sua implantação) e o terceiro o ano de 2010 (que procura demonstrar os efeitos da lei atualmente).

No primeiro período pode-se verificar que o Estado de São Paulo sempre esteve dentro do limite que foi estabelecido pela lei. Os demais estados mantiveram certo grau de controle



sobre seus gastos já no ano de 2000 (criação da lei), com exceção do estado de Minas Gerais que nesse ano teve gastos muito maiores que orçamento proposto pela Lei.

Há de se ressaltar que ainda no primeiro período que, no ano que a lei estava para ser promulgada (ano 2000), houve uma redução significativa para todos os Estados, inclusive aqueles que vinham mantendo seus gastos acima do limite, com exceção do Estado de Minas Gerais que só obteve melhora após o ano da criação da Lei.

No início do segundo período, mais precisamente no ano de 2001, fica constado a mesma tendência de controle nos gastos com despesa de pessoal para todos os estados, em relação a 2000. A partir de 2002 há uma redução para todos os estados, com destaque para o estado de Minas Gerais que não obteve um bom desempenho levando-se em consideração o limite imposto pela lei.

Em 2003 este controle continua porém com menor amplitude do que em relação a 2001. O estado de Minas Gerais permanece como figura de destaque mantendo-se no exato limite estabelecido pela lei.

Por fim, temos o terceiro período (ano de 2010), que abrange dados mais atuais dos impactos da lei. A pesquisa releva que neste ano, todos os estados da região sudeste mantiveram-se dentro do limite.

A tabela relata ainda que Rio de Janeiro e São Paulo apresentam valores extremamente reduzidos. Para se ter uma idéia, só estado de São Paulo manteve seus gastos com pessoal sobre controle em todos os anos da pesquisa, mesmo antes à criação da Lei. Já os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, que antes da possuíam históricos não adequados a lei, conseguiram controlar seus gastos somente após a criação da mesma.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma ao analisar os dados expressos na pesquisa podemos concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um grande avanço na ordenação e controle dos gastos públicos com despesa de pessoal. Isto por que antes dela não havia limites para tais gastos, o que permitia ao Ente Público gerar débitos intermináveis ou infinitos.

Destaca-se ainda o fato da lei ter trazido pesadas penalidades aos administradores públicos que a infringirem. Inserindo assim em seu conteúdo a responsabilização do governante sobre tais despesas públicas. O que conduz não apenas a uma característica repressiva, mas também punitiva da lei.



Outros aspectos importantes que merecem destaque são: transparência, melhor controle, criação mecanismos de acompanhamento sistemático, elaboração de funções de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal.

O mais importante foi que, passados os anos, as despesas com pessoal nos estados da região Sudeste diminuíram consideravelmente em relação às suas receitas líquidas, todos estes pontos positivos mostram a capacidade da lei de suplantar a principal dificuldade dos gastos com despesa de pessoal, que era de estabilizar déficit público.

De acordo com os dados apresentados pode-se constatar que logo após a implantação da lei todos os estados, com exceção de Minas Gerais, já procuraram adaptar-se a ela. E que até o Estado de Minas Gerais que possuía alguns índices negativos, atualmente já se encontra dentro dos limites impostos.

Diante do exposto pode-se inferir que a lei tem alcançando gradualmente a plenitude de seus objetivos, e que ao longo do período ela tem demonstrado ser eficiente e eficaz no controle do déficit de gastos públicos com pessoal na região Sudeste, logo sua implantação foi de extrema importância para mudar a maneira de se administrar os recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 2000.

CRUZ, Flávio da. (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

MACHADO JR., J. Teixeira ; COSTA REIS, Heraldo da. **A lei 4320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Ibam, 2008 p.14.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho, SANTANA, Jair Eduardo, FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, et al. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MARCUZZO, Juliana Luisa; FREITAS, Luis Antonio Rossi de. **A contabilidade gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sociais e Humanas** / Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Vol. 13 n. 1 (janeiro/dezembro, 2000). Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM. Volume I. N.º.1 Set-Nov/2004.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo do; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000 - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed atualizada. Brasília: ESAF, 2002. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/entendendolrf.pdf>.

Acesso em: 12 de abril 2012.

NASCIMENTO, Carlos Valder, **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Saraiva. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a10vIn01.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PELICOLI, 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.

ROSA, Alexandre; NETO, A. Ghizzo. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis, Habitus, 2001.

TOLEDO JR, Flavio C. de; ROSSI, Sergio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005.