

AS DEFICIÊNCIAS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NO CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL – UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE BAIXO GUANDU/ES

ALAN JOHANSON
alan.johanson@hotmail.com
IFES

JOSELIA RITA DA SILVA
joseliaamaral@gmail.com
IFES

ANA MARIA ZEN DE FREITAS
anazen7@gmail.com
IFES

LAILA EMANOELLE GUEDES RODOLFO SILVA
laila.facec@gmail.com
FACEC

Resumo: Uma das novidades contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal é a Receita Corrente Líquida como parâmetro limitador das despesas com pessoal e endividamento. Porém, ao não distinguir os recursos vinculados dos desvinculados para custeio de pessoal, a Receita Corrente Líquida se demonstra como um parâmetro incapaz de controlar o crescimento real e nominal das despesas com pessoal. Este artigo objetiva demonstrar as distorções resultantes das apurações do percentual gasto com pessoal com base na Receita Corrente Líquida em confronto com o percentual obtido com base na Receita Corrente Líquida ajustada (considerando os recursos segundo suas vinculações) por meio de dados disponibilizados pelo município de Baixo Guandu/ES. Os dados utilizados cobrem o período de 01/07/2010 a 30/06/2011 e confirmam que a Receita Corrente Líquida (RCL) como estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não se concretiza como um parâmetro para a redução dos gastos com pessoal e nem mesmo para o controle real e nominal do crescimento das Despesas Líquidas com Pessoal (DLP).

Palavras Chave: Controle Interno - Gestão Pública - Despesas Correntes - Gastos com pessoal -



1. INTRODUÇÃO

Ao começar a leitura da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), torna-se clara a necessidade de uma gestão fiscal responsável, pressupõe-se a ação planejada e transparente, ou seja, a administração pública deve ser baseada no planejamento eficiente, visando sempre o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio este não apenas orçamentário, mas também, e especialmente financeiro.

No tocante ao controle estabelecido pela LRF em relação aos limites para gastos públicos (pessoal, endividamento) tem como parâmetro uma inovação introduzida na legislação, a Receita Corrente Líquida – RCL, servindo como termômetro para indicar quando devem ser tomadas providências para a contenção desses gastos.

Contudo, este parâmetro contido na LRF se mostra um tanto controverso com o contexto da própria Lei que é pautada em prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas conforme o estabelecido no artigo 1º § 1º da LRF (1a):

“Artigo 1º (...)

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a (...) geração de despesas com pessoal (...)

Visando corrigir e prevenir estes riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, a LRF estabelece que os recursos vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação conforme determinado no parágrafo único do artigo 8º (1b): “Parágrafo Único: Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

A questão é que enquanto a LRF no parágrafo único do artigo 8º determina a exclusividade dos recursos vinculados para custeio de suas finalidades específicas conforme disposto em lei, ao conceituar a Receita Corrente Líquida (RCL) no inciso IV do artigo 2º a mesma LRF não faz qualquer distinção quanto a recursos legalmente vinculados a finalidade específica, dando a falsa impressão de que todos os elementos que compõem a RCL podem ser utilizados para fazer cumprir os limites, ou seja, podem ser utilizados para o custeio das despesas com pessoal e endividamento a longo prazo, é como se o princípio da vinculação dos recursos estabelecido no parágrafo único do artigo 8º fosse deixado de lado para servir como componente do parâmetro (RCL) adotado pela LRF para cálculo dos limites, dando aspectos subjetivos a este parâmetro, ferindo assim, o fim último da Lei de Responsabilidade Fiscal que de acordo com Figueiredo (2) é o “equilíbrio das contas públicas”

Portanto, o objetivo deste estudo é identificar as deficiências práticas que a Receita Corrente Líquida – RCL possui para fins de controle do limite do gasto com pessoal nos municípios, uma vez que tal parâmetro considera em sua composição, elementos que não podem ser utilizados para custear despesas com pessoal.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa em literatura especializada e análise descritiva de dados publicados e disponibilizados pelo município de Baixo Guandu/ES. A análise se restringiu, para fins de demonstração de dados atuais, ao período compreendido entre 01/07/2010 a 30/06/2011, devido a ser esse período, o mais recente dos limites de gastos com pessoal efetuada pelo município e para fins de comparabilidade, a análise dos dados se limitou aos três últimos exercícios (2008, 2009 e 2010) sendo que tal período foi suficiente para verificar e demonstrar se a RCL é um parâmetro que demonstra a real capacidade do



município em custear gastos com pessoal ou se é um parâmetro ineficaz para a gestão fiscal responsável, tendo em vista que não desconsidera os recursos legalmente vinculados a finalidade específica.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E O CONTROLE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no § 4º do art. 2º (1c) apresenta a seguinte conceituação de Receita Corrente Líquida:

“IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

(...)

§3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

Segundo Silva (3), a receita corrente líquida (RCL), “é a base de cálculo (parâmetro) de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e sobre ela serão calculados os percentuais de gastos previstos na lei.”

Nota-se que neste parâmetro, a LRF não fez qualquer distinção entre vinculação de recursos, uma vez que a Lei define a RCL como sendo o “somatório” das receitas alencadas no inciso IV do artigo 2º, não discriminando, portanto, quaisquer vinculações.

Desta forma, o conceito da Receita Corrente Líquida (RCL) conflita com o disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF, o qual define que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objetivo de sua vinculação”. Tais vinculações, que evidenciam as deficiências da RCL no controle da despesa total com pessoal serão tratadas mais adiante, na análise dos dados.

No tocante as despesas com pessoal, especialmente a respeito de sua relevância, Cruz (4) afirma que “as despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados.”

Nas palavras de Oliveira (5): “O Controle conjuntural e estrutural do déficit público (equilíbrio dinâmico e intertemporal entre despesas e receitas) passa pelo controle dos grandes agregados de despesa, entre eles a despesa com pessoal.”

Na definição da despesa líquida com pessoal, o artigo 18 da LRF (1d) define que em tal agregado da despesa devem ser computados os seguintes elementos:

“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 espécie 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.”

Verifica-se que o conceito de despesa total com pessoal contido na LRF procurou abranger qualquer modalidade de gasto do ente público com o funcionalismo a fim de se ter demonstrado e controlado de forma correta o limite determinado no artigo 20 da LRF, o qual estabelece que no âmbito do Poder Executivo Municipal, tal limite não poderá exceder o percentual máximo de 54% da RCL.

Portanto, a leitura do artigo 20 da LRF demonstra que para impor limite máximo à despesa total com pessoal, a lei estabeleceu o mecanismo de relação Despesa Líquida com Pessoal (DLP) / Receita Corrente Líquida (RCL). Vale lembrar que conforme o disposto no §1º do artigo 1º da LRF, o objetivo da LRF é “prevenir os riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, logo, a relação DLP / RCL está, ou ao menos deveria estar, inserida neste objetivo.

Contudo, apesar da imposição dos limites pela LRF para a despesa de pessoal, Oliveira (5) traça uma análise que leva a ponderações sobre a eficácia da relação Despesa Líquida com Pessoal (DLP) / Receita Corrente Líquida (RCL) dentro do contexto do equilíbrio das contas públicas.

Por meio de estudos realizados o referido autor relata, no âmbito da União, entre 2000 e 2008, a despesa com pessoal aumentou 220%, nominalmente, enquanto o percentual de crescimento da receita corrente líquida foi maior 295%, ou seja, um crescimento 34% maior que o verificado na DLP. Porém, apesar desta relação (DLP/RCL) aparentemente confortável, o autor faz a consideração que a despesa com pessoal foi causa de preocupação para o Poder Executivo ao enviar o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 1/2007 para alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal PLC visava instituir novo processo de controle do crescimento da despesa de pessoal nos termos do artigo 1º do PLC nº 1/2007 (06):

“Artigo 1º - A partir do exercício financeiro de 2007 e até o término do exercício de 2016, a despesa com pessoal e encargos sociais da União, para cada poder e órgãos referidos no art.20, não poderá exceder, em valores absolutos, ao valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou o que venha a substituí-lo, verificado no período de doze meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior, acrescido de um e meio por cento”

Este Projeto de Lei Complementar, primeiro projeto de iniciativa do presidente da República para modificar a LRF, segundo Oliveira (5): “Dá a dimensão da relevância que o Poder Executivo atribui à despesa com pessoal no equilíbrio das contas públicas e na composição da distribuição dos recursos para as diversas possibilidades de atuação do Estado, entre elas a realização de investimentos públicos”.

Tais dados conduzem a reflexão de, sendo que a RCL no período de 2000 a 2008 obteve um crescimento de 34% maior que o verificado na Despesa Líquida de Pessoal; então, se a RCL fosse realmente um parâmetro eficaz, o Poder Executivo não expressaria a preocupação em alterar a forma de controle da Despesa com Pessoal conforme verificado no artigo 1º do PLC nº 01/2007 já citado anteriormente.

Ainda a respeito das deficiências do parâmetro imposto pela LRF para o controle das despesas com pessoal, estudo realizado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (7), relativamente a períodos pré-LRF (1998-2000) e pós-LRF (2001-2004), no âmbito dos municípios concluiu que:



“O teto da LRF, além de apresentar-se muito acima da média de gastos (42% aproximadamente), reduziu a despesa de poucos municípios que ultrapassavam esse limite, mas caiu como um incentivo ao aumento dos gastos com pessoal sobre os municípios que gastavam muito pouco. Os dados sugerem um efeito manada após implementação da LRF. Mas que isso, a matriz ergótica mostrou que a concentração de gastos se situa logo abaixo do limite imposto, o que reforça a hipótese de que houve um estímulo ao aumento de gastos.”

Em estudo de 2005, Giuberti (8), concluiu que:

“Para a maioria dos municípios a Lei de Responsabilidade Fiscal não afeta o comportamento dos gestores públicos no que diz respeito ao gasto com pessoal.

O resultado alcançado permitiu concluir que a LRF é relevante para controlar o gasto com pessoal e que, portanto, beneficiou os municípios que apresentaram um gasto elevado com esse item do orçamento”.

Tais considerações levam a algumas indagações preocupantes: - Como uma Lei que visa o equilíbrio das contas públicas, que tem em torno de si toda uma “mitificação” de controle, não afeta o comportamento dos gestores públicos no que diz respeito ao gasto com pessoal, e como a LRF ao estipular um teto para tais gastos ao invés de reduzir as despesas dos municípios, acaba resultando como um estímulo para o aumento de gastos com pessoal, além de beneficiar os municípios que apresentaram um gasto elevado com pessoal?

Tais alegações serão melhores definidas a partir de agora, por meio da análise dos dados do município de Baixo Guandu/ES, primeiramente referente ao último período apurado pelo município (01/07/2010 a 30/06/2011) e em seguida para fins de comparabilidade, a análise no período de 2008 a 2010 com o intuito de se verificar se o índice apurado com base na Receita Corrente Líquida demonstra a efetiva capacidade do município para custear seus gastos com pessoal em confronto com o cálculo considerando somente os recursos que efetivamente podem ser utilizados para tal fim.

3. RESULTADOS

Para fins do presente estudo, a análise da apuração do limite previsto na LRF, primeiramente, realizou-se tendo como referência o mês de junho/2011 e conforme o estabelecido no §3º do artigo 2º da LRF, a RCL será calculada somando-se a receita arrecadada no mês em referência e nos onze anteriores. Portanto, alcançará o período de 01/07/2010 a 30/06/2011 e em seguida é demonstrada a mesma análise do período de 2008 a 2010 para fins de comparabilidade dos dados.

A seguir, estão dispostos de forma sintética os dados que integram a receita corrente líquida conforme o conceito dado pela LRF:

PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIXO GUANDU/ES	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	
1º SEMESTRE DE 2011	
DESCRIÇÃO	TOTAL REALIZADO – ÚLTIMOS 12 MESES
Receitas Correntes	51.709.089,00
Dedução para o FUNDEB	(5.472.741,00)
TOTAL	46.236.348,00

Quadro 1: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

Fonte: Demonstrativos disponíveis em <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)



No tocante às despesas com pessoal, quanto a forma de apuração, o § 2º do artigo 18 da LRF define que “a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.”

Diante destas considerações, tem-se os seguintes elementos referentes às despesas com pessoal realizadas no período compreendido entre 01/07/2010 a 30/06/2011 para fins de apuração do limite, conforme metodologia estabelecida no § 18º da LRF:

Prefeitura Municipal de Baixo Guandu/ES	
Relatório de Gestão Fiscal	
1º Semestre de 2011	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL	Despesas Executadas
	Últimos 12 Meses
Pessoal Ativo	17.137.797,00
Inativos	589.944,00
Pensionistas	236.425,00
Encargos Sociais	4.561.000,00
Outras Desp. Pessoal – Terceiros	0,00
DESPESA TOTAL PARA FINS DE LIMITE	22.525.166,00

Quadro 2: Apuração da Despesa Total com Pessoal

Fonte: Demonstrativos disponíveis em <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)

2.3. AS DISTORÇÕES RESULTANTES DA APURAÇÃO COM BASE NA RCL

Os dados até aqui analisados, em conformidade com os ditames da LRF, levam ao entendimento que ao considerar o gasto total com pessoal de 48,72% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), “sobra” para o município 51,28% custear suas demais ações, além de permitir ao gestor por meio de aprovação do Legislativo, conceder reajustes, benefícios e criar novos cargos.

Trazendo estes percentuais para o universo de valores seriam R\$ 23.709.999,25 restantes, levando em conta a RCL de R\$ 46.236.348,00, portanto, conforme os limites da LRF, o município após custear toda a sua despesa com pessoal ainda teria esta parcela de sua Receita Corrente Líquida para os demais custeios a critério do gestor, assim como para aumentar a despesa com pessoal do município, tendo em vista que a mesma está abaixo do limite de 54% estipulado pela LRF para o Poder Executivo Municipal.

Porém o objetivo do presente estudo é verificar se estes percentuais apurados com base na Receita Corrente Líquida retratam a real capacidade financeira para que o município custeie suas despesas com pessoal, ou se o índice apurado com base na RCL leva em conta diversos recursos que possuem vedação legal para o custeio das despesas com pessoal, gerando, portanto, um índice maior do que aquele que efetivamente o município dispõe em relação aos seus recursos não vinculados e de livre aplicação.

Para isso, compete que seja analisado se a RCL, conforme conceituada na LRF é composta apenas por elementos que por força legal podem ser utilizados para o custeio da despesa com pessoal.

Para fins elucidativos convém citar novamente, o disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF (1): “Parágrafo único – Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”



A leitura deste dispositivo contrasta com o conceito da Receita Corrente Líquida, no qual a LRF não menciona qualquer espécie de vinculação dos recursos arrecadados determinando apenas que a mesma será obtida por meio do somatório dos recursos elencados no inciso IV do artigo 2º que são: receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

Para se verificar o objetivo proposto, tomando como base os Balancetes da Receita do município de Baixo Guandu/ES, segue a análise descritiva dos elementos integrantes da Receita Corrente Líquida (RCL), a fim de que seja verificada a vinculação legal destes elementos:

ELEMENTO DA RECEITA	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES	PERCENTUAL S/RCL
Receita Tributária	2.738.867,19	5,92%
Cont. Custeio Iluminação Pública	1.094.367,24	2,37%
Comp.Financeira Rec. Hídricos	917.203,70	1,98%
Receita Patrimonial	526.751,60	1,14%
Receitas de Serviços	3.378.476,22	7,31%
Transferências Correntes	33.082.985,31	71,55%
Partic.Especial Petróleo-L.9478/97	1.384.276,18	2,99%
Fundo Especial do Petróleo	141.761,53	0,31%
Salário Educação	633.117,12	1,37%
Programa Nacional de Alimentação Escolar	277.788,00	0,60%
Fundo Fomento Exportações (FEX)	244.747,92	0,53%
Cont. Intervenção Domínio Econômico	96.053,10	0,21%
Piso Média e Alta Complexidade – SUS	619.375,53	1,34%
Transferências de Convênios	560.092,61	1,21%
Outras Receitas Correntes	540.484,75	1,17%
RCL TOTAL – Conforme LRF	46.236.348,00	100,00%

Quadro 4: Detalhamento da Receita Corrente Líquida

Fonte: Demonstrativos disponíveis em <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)



Por meio de análise na legislação correlata, verifica-se que os seguintes elementos integrantes da Receita Corrente Líquida possuem vedação legal quanto a sua utilização para o pagamento de despesas com pessoal:

Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – R\$ 1.094.367,24: O artigo 149-A da Constituição Federal vincula este recurso ao custeio da iluminação pública, portanto, o mesmo não pode ser utilizado para o custeio das despesas com pessoal uma vez que possui vinculação específica imposta pela Constituição Federal.

Compensação Financeira Recursos Hídricos – R\$ 917.203,70: O artigo 8º da Lei 7.990/89 veda a utilização deste recurso para o pagamento das despesas com o quadro permanente de pessoal.

Participação Especial Petróleo – Lei 9.478/97 art. 50 R\$ 1.384.276,18: O artigo 8º da Lei 7.990/89 veda a utilização deste recurso para o pagamento das despesas com o quadro permanente de pessoal.

Fundo Especial do Petróleo – R\$ 141.761,53: O artigo 8º da Lei 7.990/89 veda a utilização deste recurso para o pagamento das despesas com o quadro permanente de pessoal.

Salário Educação – R\$ 633.117,12: Conforme o artigo 7º da Lei nº 9.766/98, os recursos do salário-educação podem ser aplicados em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em todas as etapas e modalidades da educação básica, vedada sua utilização para o pagamento de pessoal.

Programa Nacional de Alimentação Escolar R\$ 277.788,00: O artigo 15 da Resolução FNDE nº 14 de 08/04/2009, veda a utilização destes recursos para o pagamento de pessoal.

Contribuição Fomento Exportações (FEX) R\$ 244.747,92: O artigo 1º da Lei nº 11.131/2005 estipula que este recurso deve ser utilizado para o fomento das exportações. Sendo assim, a utilização dos recursos em programas diversos que não estejam voltados para a exportação, inclusive despesas com pessoal, seria contrário aos objetivos do referido auxílio financeiro.

Piso de Média e Alta Complexidade – SUS – R\$ 619.375,33: O § 2º do artigo 4º da Portaria GM/MS nº 204/2007 veda a utilização deste recurso para o pagamento de pessoal.

Transferências de Convênios – R\$ 560.092,61: Segundo Hely Lopes Meirelles (10): “convênios são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”. Portanto, as transferências de convênios são recursos vinculados a destinação específica, não podendo o gestor alocá-los para o pagamento de despesas com pessoal.

Portanto, esta fase da análise evidenciou que o seguinte montante de recursos embora integrante da Receita Corrente Líquida nos termos da LRF, possui vedação para o custeio das despesas com pessoal:



ELEMENTO DA RECEITA	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES	PERCENTUAL S/RCL
Cont. Custeio Iluminação Pública	1.094.367,24	2,37%
Comp.Financeira Rec. Hídricos	917.203,70	1,98%
Partic.Especial Petróleo-L.9478/97	1.384.276,18	2,99%
Fundo Especial do Petróleo	141.761,53	0,31%
Salário Educação	633.117,12	1,37%
Programa Nacional de Alimentação Escolar	277.788,00	0,60%
Fundo Fomento Exportações (FEX)	244.747,92	0,53%
Piso Média e Alta Complexidade – SUS	619.375,53	1,34%
Transferências de Convênios	560.092,61	1,21%
Total de Recursos Vinculados	5.872.729,83	12,70%

Quadro 5: Demonstrativo dos Recursos Vinculados

Fonte: Demonstrativos disponíveis em <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)

Desta forma, a Receita Corrente Líquida (RCL) ajustada segundo a vinculação dos recursos, tendo em vista o disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF é demonstrada abaixo:

Receita Corrente Líquida – LRF	46.236.348,00
Dedução das Receitas Vedadas para o pagamento de pessoal	(5.872.729,83)
Receita Corrente Líquida Ajustada	40.363.618,17

Quadro 6: Receita Corrente Líquida Ajustada

Fonte: Demonstrativos Disponíveis em <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)

Com base nos dados analisados, tomando como parâmetro a Receita Corrente Líquida Ajustada (somente com os recursos que podem ser utilizados para o pagamento de pessoal), o índice de gasto com pessoal segundo a vinculação de recursos é demonstrado abaixo:

TOTAL DA DLP PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE – TDP (I)	22.525.166,00
RCL AJUSTADA (II)	40.363.618,17
% da DLP sobre a RCL (III) = (I/II)*100	55,80%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) – 54,00%	21.796.353,00

Quadro 7: Apuração do Percentual de Gasto com Pessoal Desconsiderando os Recursos Vinculados da RCL

Fonte: Demonstrativos Disponíveis em <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)



Nota-se que ao considerar somente os recursos que efetivamente podem ser utilizados para o custeio das despesas com pessoal, o município de Baixo Guandu/ES atinge o percentual de 55,80%, extrapolando, portanto, o limite máximo de 54% estabelecido no artigo 20 da LRF.

A constatação é ainda mais evidente considerando que pela metodologia estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal o índice do município é de 48,72%, ou seja, bem abaixo do limite máximo de 54% enquanto que apurado com base na Receita Corrente Líquida Ajustada (levando em conta os recursos efetivos para custeio) o índice varia 7,08%, atingido o patamar de 55,80% sobre os recursos que o município dispõe para não somente custear as despesas de pessoal, mas também para as demais aplicações que não estão vinculadas a ações específicas, tais como o custeio de um medicamento ou de uma cirurgia de alta complexidade, a melhoria das ações e serviços de saúde e educação que extrapolam o mínimo previsto na Constituição Federal, enfim, nota-se que se o objetivo da LRF é promover o equilíbrio das contas públicas, o mecanismo que a Lei trás para o controle das despesas com pessoal se demonstra deficiente na prática, sendo que permite, conforme os dados analisados, que praticamente 60% destes recursos desvinculados estejam comprometidos com uma única ação (pagamento de pessoal), sendo que existem tantas outras ações que o Poder Público deve cumprir, ou seja, neste aspecto a balança do equilíbrio promovida pela LRF não parece muito justa.

2.4. AS DEFICIÊNCIAS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NO CONTROLE DO CRESCIMENTO REAL E NOMINAL DA DESPESA COM PESSOAL

Para fins de comparabilidade de resultados, por meio de consulta aos demonstrativos da receita e da despesa do município de Baixo Guandu/ES, foram obtidos os seguintes valores referente as despesas com pessoal e da Receita Corrente Líquida no período de 2008 a 2010:

Exercício	DLP	RCL	DLP/RCL (%)
2008	18.780.780,83	41.735.615,64	45,00%
2009	20.060.046,59	40.460.091,92	49,58%
2010	21.758.176,00	44.344.763,75	49,07%
Variação no Período	15,85%	6,25%	

Quadro 8: Relação DLP/RCL no período de 2008 a 2010

Fonte: <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)

Conforme os dados demonstrados acima, com base na relação DLP/RCL, o município de Baixo Guandu/ES, apesar de ter apresentado um crescimento de 9,6% da Despesa Líquida com Pessoal (DLP) em relação a Receita Corrente Líquida (RCL), em nenhum exercício analisado ultrapassou o limite de 54% estabelecido no artigo 20 da LRF.

Porém, cabe também referente a estes exercícios, realizar a segregação dos recursos vinculados que por força normativa não podem ser utilizados para o custeio da despesa com pessoal a fim que seja verificado que após esta segregação e conseqüente obtenção da Receita Corrente Líquida Ajustada, o limite de 54% ainda é observado, ou seja, verificar qual a distorção provocada pela Receita Corrente Líquida quando considera recursos vinculados vedados para o custeio da despesa com pessoal como elementos do parâmetro.



A consulta aos Balancetes da Receita dos exercícios de 2008 a 2010 revelou que os seguintes recursos, embora integrantes da Receita Corrente Líquida, por força de vinculação legal não podem ser utilizados para o custeio da despesa com pessoal:

APURAÇÃO DA RCL AJUSTADA RECURSOS VINCULADOS - VEDADOS PARA O PAGAMENTO DE PESSOAL	2008	2009	2010
Cont. Custeio Iluminação Pública	876.437,83	945.895,36	1.086.114,79
Comp.Financeira Rec. Hídricos	791.648,14	1.008.207,52	794.824,18
Partic.Especial Petróleo-L.9478/97	745.768,12	894.047,35	935.618,83
Fundo Especial do Petróleo	142.209,35	103.014,79	128.811,35
Salário Educação	534.608,00	564.652,92	591.776,07
Programa Nacional de Alimentação Escolar	229.458,04	204.811,20	285.300,00
Fundo Fomento Exportações (FEX)	427.931,99	234.547,52	244.747,92
Transferências de Convênios	1.708.020,96	2.214.280,19	3.121.164,10
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS	5.456.082,43	6.169.456,85	7.188.357,24
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (LRF)	41.735.615,64	40.460.090,92	44.344.363,75
RCL AJUSTADA	36.279.533,21	34.290.634,07	37.156.006,51

Quadro 9: Receita Corrente Líquida Ajustada 2008-2010

Fonte: <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)

Uma vez segregado da RCL os valores vedados para o custeio das despesas com pessoal, a relação da DLP/RCL é demonstrado na tabela a seguir:

Exercício	DLP	RCL AJUSTADA	DLP/RCL (%)
2008	18.780.780,83	36.279.533,21	51,76%
2009	20.060.046,59	34.290.634,07	58,50%
2010	21.758.176,00	37.156.006,51	58,56%
Variação no Período	15,85%	2,41%	

Quadro 10: Relação DLP/RCL com base na RCL Ajustada

Fonte: <http://www.pmbg.es.gov.br> (9)

Os dados demonstram que, ao se tomar por base a Receita Corrente Líquida ajustada por vinculação de recursos, conforme preconizado no parágrafo único do artigo 8º da LRF, o poder executivo municipal esteve acima do limite prudencial de 51,30% estipulado no parágrafo único do artigo 22 da LRF, o qual veda para os municípios que ultrapassem tal limite:



“Ar. 22(omissis)

Parágrafo único (omissis)

I – Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, (...);

II – Criação de cargo, emprego ou função;

III – Alteração de estrutura de carreira que implique aumento da despesa;

IV – Provisão de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, (...);

V- Contratação de hora extra, (...).

Portanto, a comparabilidade dos dados efetuada referente o período de 2008 a 2010 demonstrou que ao se levar em conta somente os recursos não vinculados, desde o exercício de 2008, o município já se encontrava acima do limite prudencial previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, desta forma, o gestor estaria vedado de realizar aumentos da despesa com pessoal; porém, uma vez que para todos os fins de direito vale o disposto em Lei; e como pela relação DLP/RCL contida na LRF em nenhum exercício o município atingiu o limite prudencial (51,30% da RCL), a despesa com pessoal cresceu 15,85% no período.

Contudo, tomando-se como parâmetro a Receita Corrente Líquida ajustada por vinculações de recursos, desde o exercício de 2008 o município estava proibido de aumentar a despesa com pessoal, pois estava acima do limite prudencial de 51,30%, no entanto, devido as distorções geradas pelo cálculo previsto na LRF (considerando os recursos vedados para o pagamento de pessoal), no período de 2008 à 2010, a despesa total com pessoal, como já citado, obteve um aumento de 15,85% enquanto que os recursos que de fato podem custear tais despesas (RCL ajustada) obtiveram um aumento acumulado no período de apenas 2,41%, ou seja, considerando o objetivo máximo da LRF que conforme o previsto no §1º do artigo 1º é “prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” o parâmetro da Receita Corrente Líquida conforme previsto na LRF, para fins de contingenciamento das despesas com pessoal, soa um tanto incoerente e deficiente nos seguintes aspectos:

a) Ao demonstrar um índice menor do que o apurado com base nos recursos que efetivamente podem ser utilizados para o custeio das despesas com pessoal, permite que ao invés do município providencie o contingenciamento na geração das despesas com pessoal (uma vez que praticamente 60% de seus recursos próprios e desvinculados estão comprometidos com tal despesa); pelo contrário, o município pôde continuar gerando aumento na despesa com pessoal no decorrer do período, sendo que a apuração com base nos parâmetros previstos na LRF permitia que ele assim o fizesse, pois o município estava dentro dos “limites” determinados na Lei;

b) Pela análise dos dados, o parâmetro RCL se demonstra ineficiente no controle real da despesa com pessoal, pois, enquanto que tal despesa obteve um crescimento acumulado no período de 15,85%, os recursos que efetivamente podem ser utilizados para o custeio da mesma, cresceram apenas 2,41%. Obviamente isto é uma incoerência, pois enquanto a LRF preconiza “equilíbrio” nas contas públicas, o parâmetro RCL contido em tal Lei como base de cálculo dos limites, não inibe o crescimento da despesa maior que o da receita, ou seja, permite a geração de desequilíbrios evidentes que a longo prazo podem deixar o município em situação de completa insolvência, pois o disparate somente no período analisado é um déficit de 13,44% entre despesa e receita;



c) O parâmetro “Receita Corrente Líquida” previsto na LRF, ao invés de gerar um índice exato ou ao menos aproximado segundo as vinculações de recursos, demonstrando a efetivo nível de comprometimento financeiro com as despesas com pessoal, a fim de promover o equilíbrio das contas públicas, que conforme Oliveira (5) é obtido quando “para cada despesa permanente criada deve também haver uma fonte de financiamento permanente adequado, compatível”, desconsidera tais vinculações e não demonstra as fontes de financiamento permanentes e adequadas para este aumento ocorrido nas despesas com pessoal, ou seja, a relação DLP / RCL da forma como está prevista na LRF, não demonstra a origem dos recursos para o custeio efetivo das despesas com pessoal, apenas contém o excesso através de um percentual estipulado sobre um parâmetro (RCL) que é composto por vários recursos vinculados que não podem ser utilizados como fonte de custeio das despesas com pessoal, desta forma até mesmo a contenção dos excessos ocorridos se dá de forma relativa, pois, não vincula os recursos por destinação, estes fatores resultam na seguinte possibilidade confirmada pela análise dos dados: - o crescimento consideravelmente maior da despesa com pessoal em relação a receita que pode ser destinada para seu custeio.

Tal entendimento é corroborado por Oliveira (5) quando afirma que o controle instituído na LRF no tocante às despesas com pessoal, é um “modelo que visa conter excessos relativos, tomando como parâmetro a receita corrente líquida. Não controla o crescimento nominal e real da despesa com pessoal.”

Para o autor citado, o que na LRF controlaria o crescimento em termos absolutos seria a aplicação às despesas com pessoal das mesmas regras que incidem sobre a geração e aumento de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17 da LRF), desta forma para qualquer aumento sob qualquer modalidade deveria ser demonstrada a fonte de financiamento adequado e permanente a fim de se promover o efetivo equilíbrio das contas públicas conforme o preconizado pelo §1º do artigo 1º da LRF.

É nesta linha de pensamento que está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 389/2008 (11) que visa rever a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao controle dos gastos com pessoal, com a seguinte justificativa:

“É evidente que o desperdício de recursos públicos no âmbito municipal ainda existe. As folhas de pagamento das Prefeituras e das Câmaras de Vereadores, em vez de adequar às realidades que vivemos no mundo globalizado de hoje, permanecem teimosamente em processo de crescimento contínuo. É preciso, portanto, rever a Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo aos Municípios limites de despesas de pessoal mais severos. Somente assim poderemos ter a garantia de que os Municípios disporão de recursos necessários para os investimentos que a sociedade brasileira tanto reclama.”

Os dados analisados do município de Baixo Guandu/ES confirmam tal raciocínio, pois demonstram que a RCL além de evidenciar um índice menor do que aquele efetivamente obtido quando levado em conta os recursos segundo suas vinculações, também permite que a despesa com pessoal obtenha um crescimento significativamente maior que os recursos destinados para o seu custeio, ou seja, mesmo com o mecanismo de contingenciamento de limites a LRF ainda permite que a folha de pagamento do município permaneça em crescimento contínuo, comprometendo praticamente 60% dos recursos de livre aplicação em uma única ação (pagamento de pessoal), sendo que o município possui diversas outras ações que devem ser executadas para atingir sua eficácia como Ente Público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste estudo permitiu identificar, por meio dos dados referentes ao município de Baixo Guandu/ES que, no parâmetro da Receita Corrente Líquida determinado pela LRF como base de cálculo para fins de limite das despesas com pessoal, são considerados diversos recursos que por força de vinculação legal, não podem ser utilizados para o custeio das despesas com pessoal, o que torna o parâmetro “Receita Corrente Líquida” na forma como está conceituado na LRF, precário para o controle real do crescimento das despesas com pessoal.

Desta forma, ficou constatado por meio da análise dos dados que a conceituação da Receita Corrente Líquida contida no inciso IV do artigo 2º da LRF ao não levar em consideração as vinculações específicas dos recursos é incoerente com os objetivos da própria LRF que segundo definição no § 1º do artigo 1º compreende “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” e também contraria o parágrafo único do artigo 8º que determina que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”, pois da forma como está na Lei de Responsabilidade Fiscal, o modelo de controle DLP/RCL além de não permitir a visualização das fontes permanentes para o custeio da despesa também não mantém o equilíbrio entre crescimento real da Despesa Líquida com Pessoal (DLP) x crescimento real dos recursos para custeio da DLP, sendo que no período analisado a Despesa Líquida com Pessoal apresentou um crescimento nominal de 13,44% maior que os recursos que efetivamente podem ser destinados para o custeio de pessoal.

Também ficou verificou-se que os dados analisados referentes ao município de Baixo Guandu/ES demonstram que para se alcançar o efetivo equilíbrio das contas públicas no que tange a geração e controle das despesas com pessoal, a apuração dos limites com base na Receita Corrente Líquida da forma em que é conceituada pela LRF não é eficaz, uma vez que por não considerar os recursos conforme suas vinculações legais, demonstra um índice que não reflete a efetiva carga de comprometimento financeiro para o município custear suas despesas com pessoal e não controla o crescimento real e nominal da despesa com pessoal, sendo que para este controle ser alcançado é de fundamental importância demonstrar o crescimento das despesas com pessoal em relação às fontes efetivas para o seu custeio e para isto é necessário apurar a Receita Corrente Líquida Ajustada conforme as vinculações de recursos. Por fim, com base nos dados analisados, constata-se que os controles da LRF no tocante à despesa com pessoal precisam ser aprimorados para que efetivamente passe a ser controlado o crescimento real da despesa em relação ao crescimento da receita a fim que o município não tenha déficits financeiros no custeio das despesas com pessoal e venha entrar em insolvência.

4. REFERÊNCIAS

(1a) BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em Junho/2011.

(1b) BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em Junho/2011.

(1c) BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em Junho/2011.



- (1d) BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em Junho/2011.
- (2) FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral, FERREIRA, Cláudio Soares de Oliveira, TORRES, Fernando Raposo Gameiro, et al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Recife: Nova Livraria, 2001.
- (3) SILVA, Moacir Marques da. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagem contábil e orçamentária para os municípios**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- (4) CRUZ, Flávio da (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001
- (5) OLIVEIRA, Weder de. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Ensaio em Comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- (6) BRASIL, **Projeto de Lei Complementar nº 01/2007**. Acresce Dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em Julho/2011.
- (7) FIORAVANTE, Dea Guerra et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento**. Brasília: IPEA, 2006.
- (8) GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto de pessoal dos municípios brasileiros**, p.25-28. Monografia premiada no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br>>. Acesso em Agosto/2011.
- (9) PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIXO GUANDU-ES. Portal da Transparência – Demonstrativos da Receita e da Despesa. Disponível em: <<http://www.pmbg.es.gov.br>>. Acesso em Agosto/2011.
- (10) MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- (11) BRASIL, **Projeto de Lei Complementar nº 389/2008**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - para reduzir os limites de despesas com pessoal definidos para os municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em Agosto/2011.