

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: uma análise do controle dos gastos com pessoal na Prefeitura Municipal de Ubá-MG

TREVIZANO, Isabelly Rino da Silveira ¹ ; CIRIBELLI, João Paulo ²

¹ Discente Graduação / Pós-graduação CURSO

² Docente Graduação / Pós-graduação CURSO



bellysilveira@hotmail.com
jpciri@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo quantificar as receitas municipais e as despesas referentes ao gasto com o pessoal e, em um segundo momento, verificar qual é a proporção da receita do município que está sendo utilizada na despesa com pessoal, conforme prerrogativas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa documental, por fazer análise de materiais predefinidos, obtidos do departamento de controladoria, com enfoque nos anos de 2015 a 2019. A coleta de dados se deu tanto por entrevista semiestruturada quanto por dados eletrônicos disponibilizados pela organização. A partir da análise dos dados obtidos e através dos documentos fiscais, percebe-se que existe relação proporcional entre o crescimento do salário mínimo com as despesas utilizadas para pagamento dos funcionários e que não se ultrapassou as taxas determinadas pela lei de responsabilidade fiscal.

Palavras-chave: Folha de pagamento. Despesas municipais. Responsabilidade fiscal.

INTRODUÇÃO

Administração é a consecução de metas organizacionais de maneira eficiente e eficaz por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais. A definição de Daft (2010, p. 6) engloba as quatro funções da Administração - planejar, organizar, dirigir e controlar - e os seus objetivos - a eficiência e a eficácia.

No âmbito público, Di Pietro (2012, p. 50) admite que a expressão Administração Pública pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional:

Carvalho Filho (2012, p. 04) admite classificação da função administrativa, na Administração Pública, em três critérios (subjetivo, objetivo material e objetivo formal), defende que tecnicamente essa função “é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional ou legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica”.

Nesse contexto, o presente artigo tem por interesse analisar em que medida as despesas do gasto com pessoal, tanto do poder executivo como legislativo do Município de Ubá, impactaram as receitas orçamentárias nos anos de 2015 a 2019.

Tem-se como objetivo quantificar as receitas e as despesas municipais referentes à folha de pagamento dos funcionários e em segundo momento verificar qual é a proporção da receita do município que está sendo utilizada na despesa com pessoal, conforme prerrogativas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERENCIAL

Criação e Implementação da LRF

Nos anos 90, houve reformas que visavam controlar os gastos e reduzir o excesso de endividamento. Em um cenário de remodelação das responsabilidades fiscais, tendo como meta atribuir limites ao gestor em suas administrações, criou-se a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o propósito de decrescer a dívida e dispor de menores déficits fiscais (RESPONSABILIDADE, 2008; BEZERRA FILHO, 2008).

A LRF foi consolidada através da incorporação de princípios e normas já existentes em outros países ou em políticas que eram realizadas no Brasil, com base nas medidas do Fundo Monetário Internacional- FMI (transparência), da Comunidade Econômica Europeia- CEE (punições), dos Estados Unidos (metas e limitações), do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (equilíbrio orçamentário) e da Lei no 9.496- 1997 (gastos com pessoal) (TESOURO NACIONAL, 2015).

A referida lei enfatiza o atendimento às suas normas quanto aos limites dos gastos com pessoal. De acordo com Silva (2010), é uma das leis mais importantes para a administração pública contemporânea, pois fez de forma prática que os gestores pensassem na melhor maneira de administrar esse gasto que é de extrema relevância para o bom funcionamento do setor público.

O Brasil atual tem enfrentado um extenso período de crise quando o assunto é economia, isso decorre da falta de investimentos em infraestrutura, que tem levado o país a perder competitividade tanto no âmbito externo quanto interno. Por conseguinte, gerando uma falta de credibilidade no governo, devido ao crescente número de casos de corrupção, provenientes da má gestão dos administradores. Neste cenário econômico atual, uma das maiores dificuldades para os gestores dos municípios é o controle dos gastos com o pessoal, pois, trata-se de uma despesa alta que compromete grande parte da arrecadação, porém de suma importância para o bom funcionamento da máquina pública e ainda tendo como base os limites impostos pela LRF.

Receitas e Despesas na gestão pública

Arrecadados pelo governo e cobrados de pessoas físicas ou jurídicas, os impostos correspondem ao valor cobrado sob alguma função ou patrimônio que retornam a

população em forma de melhorias, constituindo a maior parte de entrada de recursos e se classificam em: diretos (arrecadados do contribuinte) e indiretos (de responsabilidade das empresas), ou seja, cabe ao empresário repassar o valor dos tributos através de produtos e serviços ao contribuinte (LUZ, 2014). Insta salientar que, trata-se de uma prerrogativa positivada em lei, conforme exposto no art. 159 da Constituição Federal, in verbis:

A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (BRASIL 1988, Art. 159)

As receitas influenciam diretamente nas ações a serem realizadas pelos governantes, sendo utilizadas para financiar os gastos que foram realizados (ASSUMPÇÃO, 2012). Por conseguinte, a despesa compreende em “qualquer desembolso já efetuado, ou ainda a ser efetuado, que reduz o ativo ou aumenta o passível exigível e, em qualquer caso, reduz o patrimônio líquido” (ATHAR, 2005, p. 15). No entanto, o objetivo é que o governo custeie suas próprias atividades, ou seja, consiga suprir suas próprias necessidades através dos ganhos que obteve, para que os gastos não superem a arrecadação, obtendo-se assim um superávit nas contas públicas (MENDES, 2004).

Entende-se como função da contabilidade controlar as ações econômicas dos bens públicos, com o objetivo de prever, analisar, escriturar, controlar e interpretar os atos dos órgãos públicos (SANTOS, 2012), tendo por definição o ramo de atividade que estuda, registra e interpreta as ações administrativas no que se refere à previsão de receitas e a fixação de despesas (ASSUMPÇÃO, 2012; CARVALHO, 2010; ASSIS, 2009; SANTOS, 2012).

“A transparência, além de apresentar a sociedade, o modo como estão sendo destinados os recursos públicos, evita que eles tenham destinações indevidas” (CORBARI; MACEDO, 2012, p. 185). Portanto, é notória a importância, haja vista que, trata-se de um controle onde se é demonstrado com clareza a veracidade dos atos que os governantes de cada Município estão realizando. A transparência é um dos 7 princípios da LRF, sendo os demais: planejamento, participação popular, preservação do patrimônio público, limitação de despesa, equilíbrio, controle do endividamento público e transparência (MARTINHO, 2009).

Entende-se como políticas fiscais a “atuação do governo na arrecadação de impostos (as chamadas receitas públicas) e os gastos públicos” (MENDES, 2004, p.199).

Para tanto, a LRF adotou três indicadores para medir e planejar o gasto público, o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, sendo que estes devem estar em todo o processo de planejamento para prevenir o risco e corrigir os desvios encontrados (MARTINHO, 2009; TESOURO NACIONAL, 2015).

Portanto, há uma grande influência da receita e da despesa para a administração, visto que estas influenciam diretamente no equilíbrio financeiro, tendo como objetivo cumprir com as responsabilidades e obter estabilidade econômica.

Com o intuito de garantir a qualidade de vida e a igualdade para a sociedade, busca-se equalizar o poder fiscal, a fim de equiparar as realidades econômicas de cada ente federativo, por meio de estruturas distributivas, como por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE)

O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei nº 1.881/81.

Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, divulga estatísticas populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União com base nela publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios.

A Lei Complementar 62/89 determina que os recursos do FPM serão transferidos nos dias 10, 20 e 30 de cada mês sempre sobre a arrecadação do IR e IPI do decêndio anterior ao repasse (SEF, 2020).

Segundo Brudeki e Bernardi (2013), o planejamento municipal necessita de se preocupar com a qualidade substancial do que será almejado, e o objeto das preocupações deva ser a população, à qual se devem conceder prioridades e preferências. Assim sendo, a administração pública visa garantir as necessidades da população que está sob sua tutela, tendo por finalidade o interesse coletivo, e não pautar suas ações nos seus próprios interesses (HORVATH, 2011).

A LRF e a Divisão de Pessoal

Segundo Corbari e Macedo (2012), o controle é a etapa em que se avalia o desempenho das organizações públicas, a fim de assegurar o cumprimento das leis e a confiabilidade dos dados e informações que foram apresentadas.

Para se adequarem no âmbito da lei, a fim de estruturar um planejamento preciso, estados e municípios precisam adaptar-se ao parâmetro da LRF, nos requisitos que relacionam despesa de pessoal e receita (RESPONSABILIDADE, 2008, p. 63), para que

sejam idênticas as condições dos municípios, ou seja, para que não haja diferença entre direitos e deveres e que possam mensurar os orçamentos e medir as possíveis falhas com mais facilidade e congruência.

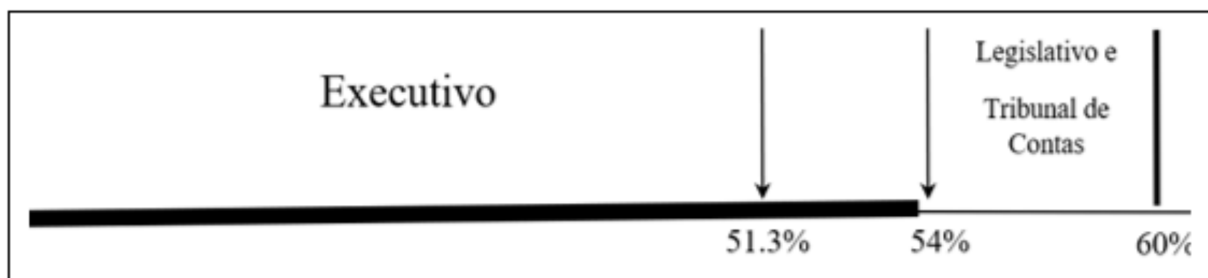
Há uma ressalva na qual os únicos que não entram nessa linha da contabilidade de despesas com servidores são os provenientes de outras empresas privadas: os terceirizados, pois são considerados como outras despesas de pessoal (BRASIL, 2000).

Do total de receitas arrecadadas, há um limite de gasto da ordem de 60%, aonde são designados aos administradores públicos para o cumprimento de suas obrigações com as despesas de pessoal, sendo que desse limite, 6% devem ser destinados ao pagamento do legislativo e tribunal de contas, caso houver, e os 54% restante destinam-se ao executivo (BRASIL, 2000).

No valor reservado ao executivo serão atribuídas restrições, a fim de assegurar o cumprimento das obrigações e o controle dos gastos; no entanto, o percentual poderá ser usufruído na sua totalidade, mas a primeira limitação proposta será ao atingir 95% do valor final, ou seja, de 51,3% (BRASIL, 2000).

Porém, se o gestor optar por consumir o valor em seu todo, irá acumular as penalidades que já foram determinadas, junto com a segunda penalidade, a qual é determinada quando o valor soma o total estipulado, ou seja, quando o valor chega ao limite máximo (BRASIL, 2000). Portanto a lei introduz limites aos gastos, conforme explicitado na Figura 2, que mostra as porcentagens destinadas às folhas de pagamento dos servidores municipais e os limites que poderão implicar punições.

Figura 2: As porcentagens destinadas à folha de pagamento



Fonte: elaborada pelos autores, com base em Brasil (2000).

Conforme explicitado na Figura 2, quando os gastos atingirem a porcentagem de 51.3%, haverá um prazo de dois quadrimestres para se adequar aos padrões, ficando nesse período sem poder realizar algumas ações como:

- Aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Admissão ou contratação de pessoal a qualquer título.

Caso haja excesso e se chegue ao limite máximo de 54%, englobará mais ações

que não poderão ser realizadas como:

- Receber transferências voluntárias;
- Obter garantia direta ou indireta;
- Contratar operações de crédito.

METODOLOGIA

“A pesquisa é uma atividade voltada para a investigação de problemas teóricos ou práticos por meio do emprego de processos científicos” (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p. 56). Neste sentido o artigo baseia-se na classificação de Mascarenhas (2012), como uma pesquisa aplicada. Quanto ao tratamento dos dados, classifica-se em quantitativa, por utilizar instrumentos padronizados para coletas de dados e se basear em uma amostra estatisticamente determinada, fornecendo índices de comparação e bases mais segura para chegar à conclusão (SAMARA; BARROS, 2007).

Quanto aos fins, este estudo é descritivo, cuja finalidade é identificar, registrar e analisar características, fatores ou variáveis para descrever uma população ou fenômeno. Foi realizado um estudo de caso, que consiste em um ou poucos objetos e que busca compreender profundamente o objeto em estudo. Também foi utilizado apoio de análise bibliográfica sobre o tema apontado, com a verificação de materiais publicados que abordaram o assunto (MASCARENHAS, 2012).

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa documental, por fazer análise de materiais predefinidos, obtidos do departamento de controladoria da Prefeitura de Ubá, com enfoque nos anos de 2015 a 2019. A coleta de dados se deu por dados eletrônicos disponibilizados via e-mail.

A unidade empírica, objeto de estudo, é a Prefeitura Municipal de Ubá, que está localizada na Zona da Mata em Minas Gerais. O município de Ubá possui cerca de 115 mil habitantes e foi selecionado por ser importante polo comercial e da indústria moveleira.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão discutidos os resultados obtidos por meio de relatórios da gestão fiscal do município de Ubá, correspondentes à análise das despesas do executivo e legislativo, e das receitas vigentes dos anos de 2015 a 2019.

Diante dos dados apurados, a Tabela 1 discrimina a quantia gasta com o pagamento dos servidores do executivo e legislativo e as receitas do município em cada ano. Em comparação com o primeiro e o último ano da pesquisa as receitas aumentaram de 158.322.507,33 para 215.173.415,34, cerca de 56 milhões de reais.

No que diz respeito à despesa com o pagamento do pessoal do executivo, nota-se um aumento de valores nos 5 anos de pesquisa da ordem de 23,05%, porcentagem

próxima ao do legislativo que foi de 20,69%, ambas abaixo do aumento da Receita Corrente Líquida do Município que foi de 26,42% no comparativo de 2019 para 2015.

Tabela 1: As receitas e o total destinado a pagamentos ao ano

| | Despesa do Executivo com pessoal | Despesa do Legislativo com pessoal | Receitas Corrente Líquida do Município |
|------------------|---|---|---|
| 2015 | 77.096.998,70 | 2.793.962,18 | 158.322.507,33 |
| 2016 | 77.897.681,31 | 3.250.515,25 | 177.196.636,19 |
| 2017 | 84.768.965,78 | 3.161.693,45 | 192.379.330,94 |
| 2018 | 93.396.280,86 | 3.235.856,19 | 180.540.685,00 |
| 2019 | 100.200.659,46 | 3.523.042,26 | 215.173.415,34 |
| 2015-2019 | Aumento de 23,05% | Aumento de 20,69% | Aumento de 26,42% |

Fonte: dados da pesquisa.

Os limites da lei de responsabilidade fiscal determinam a quantia a ser gasta com o total da folha de pagamento, sendo que irá depender do total que se arrecadou do município. A Tabela 2 traz os percentuais que foram obtidos com a despesa para a remuneração dos servidores.

Os percentuais do executivo variaram de 43,32% em 2016 e 51,80% em 2018, ou seja, com exceção do ano de 2018 todos os outros ficaram dentro do limite prudencial de 51,30%. Quanto ao percentual do legislativo, não houve grandes variações, nota-se que a variação foi de 1,64% a 1,83%.

Tabela 2: percentual e limite Máximo e Prudencial da LRF

| DTP sobre a RCL do Executivo | Limite Máximo | Limite Prudencial |
|---------------------------------------|----------------------|--------------------------|
| 48,70% | 54% | 51,30% |
| 43,32% | 54% | 51,30% |
| 44,06% | 54% | 51,30% |
| 51,80% | 54% | 51,30% |
| 46,40% | 54% | 51,30% |
| DTP sobre a RCL do Legislativo | Limite Máximo | Limite Prudencial |
| 1,76% | 6% | 5,7% |
| 1,83% | 6% | 5,7% |
| 1,64% | 6% | 5,7% |
| 1,79% | 6% | 5,7% |
| 1,64% | 6% | 5,7% |

Fonte: dados da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como propósito avaliar o total gasto com a folha de pagamento dos servidores, com base nos resultados de análise da receita municipal e o total da despesa com a folha de pagamento dos servidores.

Os dados obtidos evidenciam um crescente aumento da receita, que ascendeu em 56 milhões do primeiro ao último ano da pesquisa; já as despesas do executivo obtiveram cerca da metade do que a receita arrecadou, ou seja, 23 milhões no mesmo período. O legislativo, por sua vez, obteve crescimento estável.

Nota-se que o município de Ubá se manteve nos padrões exigidos pela LRF, preenchendo os requisitos necessários. Além disso, expôs todos os dados nos devidos portais da transparência, não havendo que se falar em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Airton Vieira de. **Planejamento estratégico em RH**. São Paulo: Pearson, 2015. p. 6-7.

ASSAF NETO, Alexandre; LIMA, Fabiano Guasti. **Curso de administração financeira**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.11.

ASSIS, Elio. ABC da contabilidade pública: a linguagem dos contadores públicos, sem mistério. 3.ed. Recife: Clube dos Autores, 2009.

ASSUMPÇÃO, Marcio Jose. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

ATHAR, Raimundo Aben. **Introdução à contabilidade**. São Paulo: Pearson, 2005. p.15-16.

BEZERRA FILHO, Joao Eudes. **Contabilidade pública**: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p.20.

Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 18 abr. 2015.

BRASIL. Lei complementar no. 101, de 4 maio de 2000. **Presidência da República**.

BRUDEKI, Nelson Martins; BERNARDI, Jorge. **Gestão de serviços públicos municipais**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**. 12. ed. São Paulo: Sleiver, 2003. p.39.

CORBARI, Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. **Controle interno e externo na administração pública**.

Curitiba: Intersaberes, 2012. p. 47.

GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Fabricio Mesquita. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira 1**. IGEEP. 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_bacen_economia_brasileira_igepp__bacen_1_2013_amaury_gremaud_020813.pdf. Acesso em: 19 maio 2015.

HORVATH, Miriam V. Fiaux. **Direito administrativo**. São Paulo: Manole, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. 2015. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/noticia/2171/Pelo-5o-ano-Brasil-e-ultimo-em-ranking-sobre-retorno-dos-impostos>. Acesso em: 1 jun. 2015.

LUZ, Erico Eleutério da. **Contabilidade tributária**. Curitiba: Intersaberes, 2014. p.83.

MARTINHO, Marcio de Rezende. **Lei de responsabilidade fiscal**. Recife: Clube dos Autores, 2009.

MASCARENHAS, Sidnei Augusto. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson, 2012.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia: fundamentos e aplicações**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico- OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/economic-survey-brazil.htm>. Acesso em: 27 maio 2015.

PALUDO, Agostinho Vicente. **Administração pública: teoria e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 21.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **Revista do Serviço Público**, v. 1, n. 449, p. 1-35, jan.-mar. 1998.

RESPONSABILIDADE na gestão pública: os desafios dos municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

SAMARA, Beatriz Santos; BARROS, Jose Carlos de. **Pesquisa de marketing: conceitos e metodologia**. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

SANTOS, Franklin. **Contabilidade pública**. Recife: Clube dos Autores, 2012. p.5.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm. Acesso em: 20 maio 2015.

SILVA, Paulo Vieira da. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, p. 106-116, abr.-jun. 1988.

SISTEMA E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, Brasília, v. 8, p. 1-20, ago. 2002.

TESOURO NACIONAL. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 31 maio 2015.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 195-199.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/perguntas_frequentes/fpe_fpm. Acesso em: 19 maio 2015.

TRISTÃO, José Américo Marteli. **Administração tributária dos municípios brasileiros**: uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.