

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**DESPESA DE PESSOAL SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL**

RODRIGO SILVA DE SOUZA

FLORIANÓPOLIS
JANEIRO DE 2004

DESPESA DE PESSOAL SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

RODRIGO SILVA DE SOUZA

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota média de 7,50, atribuída pela banca examinadora integrada pelos professores abaixo mencionados.


Florianópolis, 26 de janeiro de 2004.



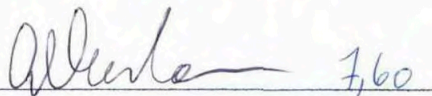
Prof.º Luiz Felipe Ferreira

Coordenador de Monografias do Departamento de Ciências Contábeis

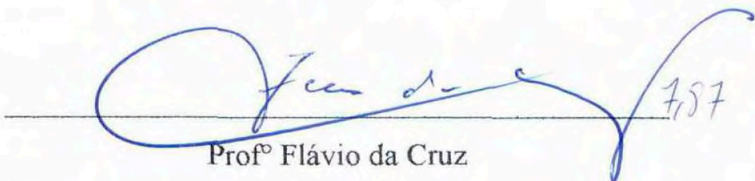
Professores que compuseram a banca examinadora:



Prof.º Guilherme Júlio da Silva



Prof.º Luiz Alberton



Prof.º Flávio da Cruz

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**DESPESA DE PESSOAL SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao Departamento de Ciências Contábeis, do Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Acadêmico: Rodrigo Silva de Souza

Orientador: Prof^o Guilherme Júlio da Silva

FLORIANÓPOLIS

JANEIRO - 2004

*“... nunca [...] plenamente maduro, nem nas idéias
nem no estilo, mas sempre verde, incompleto,
experimental.”*

Gilberto Freire,

Tempo Morto e Outros Tempos, 1926

AGRADECIMENTOS

Ao atingir mais um objetivo, gostaria de externar meus agradecimentos, primeiramente a Deus por me iluminar em todos os momentos da minha vida.

A minha família, pelos momentos de apoio e incentivo.

Os meus sinceros agradecimentos ao professor Guilherme Júlio da Silva, pela orientação e acompanhamento dos passos do desenvolvimento desse trabalho.

Aos professores pelos valiosos ensinamentos transmitidos no decorrer do curso.

E por último, um agradecimento geral a todos os demais colegas, pela amizade e troca de experiências.

RESUMO

SOUZA, Rodrigo Silva de. Janeiro, 2004, Florianópolis. Curso de Ciências Contábeis. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Orientador: Guilherme Júlio da Silva.

Palavra – Chave: Contabilidade Pública, Lei de Responsabilidade Fiscal.

A presente pesquisa objetiva identificar as mudanças que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe em relação à Despesa com Pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novidades, tais como limites de despesa com pessoal por poderes, novas penalidades em caso de não cumprimento dos limites e a Receita Corrente Líquida.

Desse modo, o trabalho inicialmente apresenta o tema e problema, seguido pelos objetivos, metodologia e organização do estudo.

Na seqüência, apresenta a revisão bibliográfica, que dá suporte ao entendimento e desenvolvimento teórico desse trabalho. Depois vem o desenvolvimento teórico desse trabalho.

Após isto, vem a conclusão e as referências bibliográficas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	Tema e problema.....	7
1.2	Objetivos.....	8
1.3	Justificativa.....	8
1.4	Metodologia.....	8
1.5	Organização do Estudo.....	10
2	Revisão Bibliográfica.....	12
2.1	Administração Pública.....	12
2.2	Contabilidade Pública.....	13
2.3	Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.....	14
3	Despesa de Pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	16
3.1	Limites com Gasto de Pessoal.....	17
3.1.1	Histórico dos Limites com Gasto de Pessoal.....	18
3.1.2	Limites de Gasto com Pessoal segundo a Lei Complementar nº 101.....	22
3.2	A Adaptação aos Limites da Despesa de Pessoal.....	24
3.3	Penalidades pela Superação dos Limites de Gastos de Pessoal.....	25
3.4	Receita Líquida Corrente.....	25
4	Conclusão.....	27
5	Referências.....	28

1 INTRODUÇÃO

Com este capítulo pretende-se apresentar uma noção geral sobre o trabalho. Para isso ele se apresenta dividido em: tema e problema, objetivo geral e objetivos específicos, justificativa e metodologia.

1.1 Tema e problema

Existem inúmeros estudos em relação aos aumentos e variações dos gastos no setor público nas constantes mudanças econômicas. O país vive num mercado globalizado e competitivo, gerando uma nova cultura com relação ao acompanhamento das contas públicas.

Qualquer governante sério sabe que o equilíbrio das contas públicas é fundamental e indispensável para que se faça uma boa administração. Não só o Governo Federal, como vários estados e prefeituras vêm perseguindo esse objetivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal cumpre exatamente esse papel: de um lado, estabelece princípios e limites para a gestão dos recursos; por outro, oferece os instrumentos para coibir o gasto irresponsável, sem a garantia de receita para custeá-lo.

Segundo Cruz (2001, p.11) um dos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal que mais gera debate, dúvida e inquietação por parte dos gestores públicos, da sociedade e dos funcionários públicos, é a fixação dos limites para as despesas com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros importantes avanços, limita os gastos de pessoal em todos os Poderes e não apenas no Executivo.

Desta forma, a pergunta que se coloca para a presente pesquisa é: quais as mudanças ocorridas em relação aos gastos com pessoal com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal?

1.2 Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho consiste em verificar as mudanças ocorridas com o gasto de pessoal com o advento da Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000.

Com relação aos objetivos específicos pretende-se:

- explicar o que é despesa pública;
- explicar a despesa com pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal ;
- explicar a repartição da despesa com pessoal;
- demonstrar as penalidades pela superação do limite de gastos com pessoal;
- apresentar a constituição da receita líquida corrente.

1.3 Justificativa

Sob o ponto de vista teórico esta pesquisa pretende levantar informações sobre as despesas com pessoal, visto que são poucos os trabalhos que se propõem a apresentar estes dados. Também estas informações poderão servir como embasamento ou até referencial para futuras pesquisas científicas sobre este mesmo tema.

Sob o ponto de vista prático, espera-se que essa pesquisa possa auxiliar na compreensão das regras e limites que regem as despesas com pessoal.

1.4 Metodologia

Metodologia significa o estudo dos métodos, ou da forma, ou dos instrumentos necessários para a construção de uma pesquisa científica. É uma disciplina a serviço da ciência. A metodologia é fundamental para descrever o procedimento e o caminho que a pesquisa irá seguir.

Há pelo menos quatro tipos fundamentais de conhecimento, cada um deles subordinado ao tipo de apropriação que o homem faz da realidade. Os quatro tipos de conhecimento são: o conhecimento popular, o conhecimento científico, o conhecimento filosófico e o conhecimento religioso (Galliano, 1979).

O conhecimento popular está baseado na experiência adquirida pelo indivíduo ao longo do tempo. De acordo com Ferrari (1982,p.6), esse conhecimento é resultado de suposições e de experiências pessoais. Portanto, é informação íntima, porém não sistematizada, desde que não foi suficientemente refletida para ser reduzida a uma formulação legal. De modo que tais experiências não podem ser transmitidas fáceis e compreensivelmente de uma pessoa para outra. Assim, pelo conhecimento familiar, as pessoas sabem que água é um líquido, mas não podem compreender como se origina e qual é a sua composição molecular, assunto que já corresponde ao domínio da ciência.

O conhecimento científico, de acordo com Galliano (1979, p.19) “resulta de investigação metódica, sistemática da realidade. Ele transcende os fatos e os fenômenos em si mesmos, analisa-os para descobrir suas causas e concluir as leis gerais que os regem”.

Segundo Cervo (1972, p.19), o conhecimento filosófico distingue-se do científico pelo objeto de investigação e pelo método. O objeto das ciências é os dados próximos, imediatos, perceptíveis pelos sentidos ou por instrumentos, pois, sendo de ordem material e física, são por isso susceptíveis de experimentação. O objeto da filosofia é constituído de realidades mediatas, não perceptíveis pelos sentidos e por serem de ordem supra-sensível ultrapassam a experiência (método racional).

Galliano (1979, p.19) define conhecimento religioso como o produto da fé humana na existência de uma ou mais entidades divinas. Ele provém das revelações do mistério, do oculto, por algo que é interpretado como mensagem ou manifestação divina. O conhecimento religioso apresenta respostas para questões que o homem não pode responder com os conhecimentos popular, científico ou filosófico.

O processo de obtenção do conhecimento científico dá-se através da pesquisa. Segundo Lakatos (1991,p.44), a pesquisa pode ser considerada um procedimento formal método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer... É um procedimento reflexivo e sistemático, controlado e

crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo de conhecimento.

A pesquisa compreende qualquer atividade criativa e sistemática realizada com o fim de incrementar o acervo do conhecimento científico e o uso desse acervo de conhecimento para conceber novas aplicações.

A pesquisa bibliográfica, conforme Lakatos (1991, p.183) abrange toda bibliografia já tomada pública em relação ao tema do estudo. Sua finalidade é de colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto.

Esta pesquisa é fonte indispensável de informação e ajudará no planejamento e execução do trabalho. As obras que irão integrar a pesquisa são as de literatura contábil, e as que se mostrarem dentro do tema. Ainda tem-se como suporte de complemento, artigos e informações que possuam relevância para o trabalho.

A monografia é uma das formas de se expressar o conhecimento científico. Inácio Filho (1994, p.59) caracteriza a monografia como uma síntese de leituras, observações, reflexões, desenvolvidas de forma metódica e sistemática por um pesquisador que relata a um ou mais destinatários um determinado escrito que seja o resultado de suas investigações as quais, por sua vez tem origem em suas inquietações acadêmicas.

1.5 Organização do Estudo

O presente trabalho é composto por três capítulos. O primeiro apresenta as considerações introdutórias sobre o tema da pesquisa, das quais fazem parte: o tema e o problema, a fixação dos objetivos a serem alcançados, a justificativa do trabalho e a elucidação da metodologia utilizada.

O segundo capítulo refere-se a fundamentação teórica. Para facilitar o desenvolvimento do trabalho, este capítulo foi dividido em três subcapítulos. Neles são apresentados alguns aspectos da Administração Pública, Contabilidade Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No terceiro capítulo apresenta as despesas de pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites com pessoal, as adaptações aos limites, a receita corrente líquida e o relatório de gestão fiscal.

Por fim, são apresentadas as conclusões do presente trabalho.

2 Revisão Bibliográfica

Na realização de qualquer trabalho acadêmico, torna-se de fundamental importância o embasamento teórico, o qual serve de apoio e auxílio, tanto para o desenvolvimento quanto para um melhor entendimento acerca do tema em estudo.

Com esse capítulo pretende-se mostrar o desenvolvimento teórico da presente monografia.

2.1 Administração Pública

Segundo Meirelles (1994, p. 61), administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Num sentido mais amplo, Amato (1971, p. 17) diz que administração pública é o conjunto de condutas humanas que determina a distribuição e o exercício da autoridade política, bem como o tratamento dos interesses públicos.

Para Silva (1998, p. 635), administração pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas.

Conforme Sá (2002, p.1), a Administração Pública é o ato de gerir os negócios públicos por intermédio do governo nas esferas federal, estadual e municipal, abrangendo as entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais.

A administração, segundo Silva (1998, p.635) pode descentralizar-se, formando, de um lado, a administração centralizada, como conjunto de órgãos administrativos subordinados diretamente ao Poder Executivo de cada esfera governamental autônoma – chamada, por isso, Administração direta – e, de outro lado, de administração descentralizada, como órgãos integrados nas muitas entidades personalizadas de prestação de serviços ou exploração de atividades econômicas, vinculadas a cada um dos Poderes Executivos das esferas governamentais – dita, por isso, Administração indireta.

Segundo Gilson apud Nascimento (2000, p. 24), na Administração pública, pela majestade de suas funções, pela complexidade de seu mecanismo operatório e pela

majestade de suas funções, pela complexidade de seu mecanismo operatório e pela amplitude de sua jurisdição, é que a Contabilidade se faz mais necessária, a cada instante e em todos os lugares, já por constituir o melhor e mais eficiente instrumental de controle, já por ser a infra-estrutura do vastíssimo sistema financeiro.

Para Pereira (apud Nascimento 2000, p.24), é a Contabilidade que oferece ao administrador a certeza, os meios para decidir ou pleitear e justificar, para estabelecer prioridades, para planejar, para programar, para demonstrar os resultados de suas atividades e fiscalizar a regularidade das operações, especialmente de receita e despesas.

2.2 Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública constitui um dentre os diversos ramos da ciência contábil, aplicável às entidades públicas.

A Contabilidade Pública, segundo Nascimento (2000, p.23), compete estudar, no amplo sentido, os fenômenos econômico-financeiros que se desenvolvem no âmbito da fazenda pública, bem como suas relações, expressas quantitativamente com o uso de procedimentos de relevação apropriados.

Para Jacintho (1989, p.2) a Contabilidade Pública é um ramo da Contabilidade Geral aplicada à Administração Pública, nos três níveis de governo e nas entidades autárquicas e para-estatais, dentro das normas gerais do Direito Financeiro.

Para Angélico (1990, p.113), a Contabilidade Pública registra a previsão das receitas, a fixação das despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de crédito, exerce fiscalização interna, acompanhando passo a passo a execução orçamentária em conformidade com as normas gerais do Direito Financeiro.

Nesse sentido, nota-se que a Contabilidade Pública está diretamente ligada ao Direito Financeiro.

Um marco importantíssimo na Contabilidade Pública no Brasil é a Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Outro fato importante foi a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

2.3 Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente por sua sigla, LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, através de ação planejada e transparente que visa o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas; geração de despesa com pessoal, seguridade social e outras; dívida consolidada e mobiliária; operação de crédito, inclusive por antecipação de receita; e concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (*art. 1º, § 1º*).

É um código de conduta para os administradores públicos que passam a obedecer a normas e limites para administrar as finanças públicas, prestando conta de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

É uma lei que veio para regulamentar o artigo 169 da Constituição Federal da República de 1988 (CF/1988). O artigo 163 da CF/88 determina que, entre outros aspectos, cabe a lei complementar dispor sobre finanças públicas. A lei abrange todas as esferas do poder público e todos os entes da federação: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O objetivo primordial da LRF é aprimorar a administração das contas públicas no Brasil. Sendo seus principais pontos de destaque a fixação dos limites para despesas com pessoal, para dívida pública e, ainda, determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF (artigos 16 e 17), nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes.

Segundo Cruz (2002), a existência de limites para despesa com pessoal não é novidade para os setores públicos brasileiros. Com algumas mudanças na metodologia, já

existiam, por exemplo, leis tratando especificamente desse assunto, como a Lei Rita Camata 1, de 1995, e depois sua versão seguinte, a Lei Rita Camata 2, de 1999.

A Lei Rita Camata, em suas duas versões, teve o propósito único de disciplinar os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do artigo 169 da CF/88.

A Lei Rita Camata 1, Lei Complementar nº 82 de 27 de março de 1995, revogada pela Lei Rita Camata 2, Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999, um pouco mais extensa, trouxe mais detalhes metodológicos e limites percentuais diferentes para as despesas com pessoal, embora os Poderes Legislativo e Judiciário ficassem fora do alcance da lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal revogou a Lei Rita Camata 2, e mais uma vez alterou a metodologia de cálculo e percentuais de limite. Basicamente as leis dos limites de despesas com pessoal trabalham com definições de despesas com pessoal, uma receita que serve de base para comparação e um limite percentual que as despesas pode atingir da referida receita em cada uma das esferas de governo, nos diferentes entes públicos. Os termos usados são: “Despesas Totais com Pessoal” e “Receita Corrente Líquida”.

3 Despesa de Pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal

A despesa total com pessoal é definida no *artigo 18 da LRF*, onde estão enumerados os somatórios dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civil e 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;
- adicionais de qualquer natureza;
- gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- encargos sociais; e
- contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

O *§ 1º do Art. 18 da LRF* determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Segundo Cruz (2000, p.74), no tocante ao entendimento do que seja terceirização de mão-de-obra que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, cria-se uma interpretação polêmica. Uma corrente defende que sejam considerados apenas os cargos e funções que não constem expressamente no quadro do pessoal do Ente ou Poder. Outra entende que se o serviço terceirizado é de caráter permanente, deveria, mesmo inexistindo o cargo terceirizado, ser computado como “outras despesas com pessoal”.

Para Nascimento (2003, p. 04), é necessário um esclarecimento maior quanto à forma de contabilização deste tipo de despesa, bem como a sua clara identificação dentro do plano de contas. Acrescenta-se neste título a opinião dos Tribunais de Contas, apud Nascimento (2003, p.04), sobre esta matéria: “Terceirização consiste na contratação de empresas prestadoras de serviços, e atualmente emprega-se este vocábulo para designar a prática adotada por muitas empresas de contratar serviços de terceiros para as suas atividades meio”.

Além disso, Nascimento (2003, p. 04), de acordo com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul:

“Vê-se que a terceirização, na Administração Pública, envolve um conceito de delegação a outra empresa para execução de determinado serviço ou trabalho, gerando, desse modo, atividade de execução indireta, bem definida pelo recente Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997.”

Assim, terceirização de mão-de-obra significaria a contratação de empresas prestadoras de serviços, as quais, evidentemente, alocariam mão-de-obra. Desta forma, os funcionários das empresas contratadas não manteriam qualquer vínculo jurídico ou funcional com o Poder Público, não podendo, conseqüentemente, ser caracterizados como agentes públicos, não adentrando no conceito de pessoal ativo.

O artigo 19 acrescenta que não serão computadas nos gastos com pessoal as despesas com indenização por demissão de servidores e empregados; relativas a incentivos à demissão voluntária; convocação extraordinária do Congresso Nacional; decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao período de apuração - 12 meses; com inativos, custeadas por recursos de fundo específico.

O cálculo da despesa de pessoal leva em conta o período de 12 meses. Considera os empenhos havidos no mês de apuração e nos onze anteriores (*Art. 18, § 2º, LRF*).

3.1 Limites com Gasto de Pessoal

Um dos destaques trazidos pela LRF é a repartição dos limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que, por orientação contida no art. 169 da Constituição Federal, não poderão exceder aos limites estabelecidos em Lei Complementar.

3.1.1 Histórico dos Limites com Gasto de Pessoal

Segundo Mileski (2003,p. 02), é recente a preocupação do legislador constitucional quanto ao estabelecimento de um limite para as despesas com pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.

No período imperial a regulamentação orçamentária era insipiente e genérica, sem estabelecimento de qualquer limite. É o que demonstra o texto da Constituição de 1824, onde o orçamento público teve regramento em três artigos do Capítulo “da Fazenda Nacional”, com o disposto no seu artigo 170 inferindo que “a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de “Tesouro Nacional” onde em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação, em recíproca correspondência com as tesourarias, e Autoridades das Províncias do Império”, sem se reportar às despesas com pessoal.

Proclamada a República, diferentemente não foram as disposições postas na Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, na medida que o regulamento constitucional mencionava tão-somente a competência do Congresso Nacional para orçar anualmente a receita, e fixar anualmente a despesa e tomar as contas de exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor, bem como para “regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais” (§§ 1º e 4º do art. 34), sem fazer qualquer menção a limite de despesa com pessoal.

Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, foi dotada de regulamentação mais cuidadosa no pertinente à elaboração orçamentária que, com uma técnica legislativa mais aprimorada, estabeleceu a obrigatoriedade de cumprimento a princípios como o da unidade e o da exclusividade orçamentária.

Foi também a partir do texto de 1934 que o legislador constitucional, por entender que havia a necessidade de se proceder um controle sobre o grau de endividamento do Estado, passou a regrar sobre a possibilidade do orçamento estabelecer o modo de cobrir o déficit, mas vedando ao Poder Legislativo a concessão de créditos ilimitados (§ 3º, b), e § 4º do art. 50). Contudo, não possui qualquer outra norma sobre limites, muito menos sobre a despesa com pessoal.

Após, em um período de recrudescimento democrático, foi outorgada a Constituição de 10 de Novembro de 1937, circunstância que, no entanto, não modificou a linha de aprimoramento das normas de elaboração orçamentária iniciada na anterior Constituição de 1934, inclusive quanto ao controle do grau de endividamento. Dentro desse contexto, a Carta de 1937 produz uma inovação importante, colocada na letra a do seu art. 67, onde é demonstrada, pela primeira vez, uma preocupação constitucional com os serviços e os gastos com os servidores, ao ser procedida a criação de um Departamento Administrativo com as atribuições de realizar o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de um com os outros e com o público.

No entanto, embora relevante, esta é uma regulamentação direcionada mais à forma organizacional, visando uma melhor utilização dos recursos humanos, do que ao estabelecimento de um limite orçamentário propriamente dito.

Restabelecido o regime democrático no país, é formada uma Assembléia Constituinte para a elaboração de uma nova estrutura nacional, que culmina na promulgação da Constituição em 18 de novembro de 1946, cujo texto, em linhas gerais, salvo pequenas modificações, mantém a mesma forma de elaboração orçamentária da Constituição de 1937, inclusive, afora a impossibilidade de concessão de créditos ilimitados, sem estabelecer qualquer espécie de limite orçamentário, deixando, assim, de limitar as despesas com pessoal.

Da evolução constitucional aqui demonstrada, constata-se que sempre houve um certo desleixo no tocante ao regramento destinado à elaboração orçamentária, podendo-se até dizer que havia um certo desregramento na elaboração da lei de meios, circunstância que, somente a partir de 1939, passou a se modificar, com o orçamento vindo ocupar uma seção própria da Lei Fundamental, com uma normatização mais adequada às exigências do estado moderno.

Contudo, foi a partir de 1967, embora sob um regime autoritário, que as normas destinadas a elaboração orçamentária alcançaram um patamar de real importância no texto constitucional, quando houve a implantação de um novo sistema orçamentário, via adoção

do orçamento-programa. Com esta visão moderna de orçamento, o qual deve refletir, necessariamente, o plano de ação do governo expresso em termos monetários, revelando-se como um instrumento básico de programação da atividade governamental e de controle da política econômica e financeira do país, foram fixadas, na Constituição de 1967, normas para o restabelecimento do equilíbrio orçamentário (§ 3º do art. 66) e, com uma inovação sem precedentes, foi regrado, no § 4º do mesmo artigo, limite para a realização das despesas com pessoal: “§ 4º a despesa de pessoal da União, Estado, ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.”

Como se vê do texto supra-transcrito, extremamente preocupado com o crescimento da despesa com pessoal, o legislador constitucional procurou impedir que as entidades federadas utilizassem a maior parte de sua receita em despesas com pessoal, restringindo o gasto a 50% da receita corrente, excluindo, por consequência, a receita de capital para fins de apuração do limite fixado.

Em seqüência, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, embora não abandone o objetivo limitador, lhe dá maior flexibilidade ao estabelecer o seguinte regramento no art. 64 da Constituição de 1967: “lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.”

Assim, a nova regra constitucional abandona a rigidez do limite fixado anteriormente ao remeter à Lei Complementar a competência para o estabelecimento dos limites das despesas com pessoal.

No entanto, no período de vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, não houve edição de Lei Complementar fixando o limite para as despesas com pessoal, fato que resultou em prejuízo da aplicação do princípio constitucional contido no sobredito art. 64, em face da inexistência do limite ali previsto.

Novamente revigorada a democracia brasileira, foi organizada uma Assembléia Nacional Constituinte que, em trabalho de elaboração Constitucional, promulgou a nova Constituição em 5 de outubro de 1988, inscrevendo no seu art. 169, caput, norma que reproduz o princípio limitador do anterior texto constitucional: “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.”

Como se denota da regra prescrita no art. 169, caput, embora mantido o princípio limitador, com o seu estabelecimento também sendo remetido à Lei Complementar, o novo regramento ainda contém importantes inovações.

Agora o princípio limitador não alcança somente as despesas com pessoal ativo, mas também às com pessoal inativo, causando uma repercussão fundamental na apuração do limite, tendo em conta o significativo acréscimo de despesa que apresenta.

Outra inovação importante ocorre com a norma inscrita no art. 38 do ADCT/88, onde, no sentido de evitar o acontecido no período de vigência da Emenda Constitucional nº 1/69 - quando não houve edição de lei complementar fixando o limite - o legislador constituinte, visando a imediata aplicação do princípio limitador, estipulou nessa regra de direito transitório que, até a edição da lei complementar referida no art. 169, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.”

Em complemento a essa previsão de caráter transitório, o parágrafo único do mesmo art. 38, para o caso da despesa com pessoal exceder o limite ali fixado, determinava o retorno àquele limite, mediante a redução do percentual excedente à razão de um quinto por ano.

Com a superveniência da Lei Complementar nº 82, de 27.03.95 - a chamada “Lei Camata”- que regulamentou o princípio limitador previsto no art. 169, caput, da vigente Constituição, restou exaurida a eficácia da norma transitória contida no art. 38 do ADCT/88, passando a vigorar o limite por ela estipulado.

Este novo disciplinamento legal estipula que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com seu pessoal ativo e inativo mais de sessenta por cento (60%) da receita corrente líquida e, na eventual circunstância de ocorrer a superação desse limite, determina a redução das despesas com pessoal ao limite fixado, no prazo máximo de três exercícios financeiros, à razão de um terço do excedente por exercício, a contar daquele em que a Lei Complementar entrou em vigor.

Dessa forma, a sobredita Lei Complementar regulamentou a norma constitucional de forma mais rígida que a regra transitória do art. 38 do ADCT, na medida que reduziu duplamente o limite de comprometimento das despesas com pessoal em relação à receita, ao baixar o percentual de 65% para 60% e, concomitantemente, determinar que o cálculo

desse percentual seja sobre a receita corrente líquida e não mais sobre o total da receita corrente.

Após, possivelmente pelo fato da Lei Complementar nº 82/95 não ter produzido os efeitos desejados pelo legislador, foi editada a Lei Complementar nº 96, de 31.05.99, efetuando a revogação da legislação complementar anterior e estabelecendo limites de forma mais rígida, com exigências severas para o cumprimento desses limites.

A nova Lei Complementar nº 96/99 prescreveu que a despesa com pessoal não poderia exceder: para a União de 50%; para os Estados, Distrito Federal e Municípios de 60% da receita corrente líquida. Na circunstância de serem ultrapassados esses limites, determinou a redução das despesas com pessoal ao limite estipulado, no prazo máximo de 24 meses, sendo dois terços (2/3) do excesso nos 12 primeiros meses e o restante nos 12 meses subsequentes, estabelecendo ainda, até que a situação se regularize, vedações para a concessão de benefícios remuneratórios e para a admissão de pessoal, assim como penalizações pelo descumprimento dos limites e medidas que possibilitam a adequação da Administração aos limites fixados.

Esta Lei Complementar também não chegou a produzir efeitos práticos no seu objetivo limitador, até porque vigeu pelo tempo de apenas um ano, em cujo período já se encontrava em tramitação, no Congresso Nacional, um novo projeto de lei complementar que delineava outra forma de regulamentar o princípio limitador previsto no art. 169, caput, da Constituição.

Desse modo, em 5 de maio de 2000 foi publicada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

3.1.2 Limites de Gasto com Pessoal segundo a Lei Complementar nº 101

Pelo art. 19 da LRF, a despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida a seguir discriminados:

- União..... 50% (cinquenta por cento);
- Estados..... 60% (sessenta por cento);

- Municípios.....60% (sessenta por cento).

Além de pôr limites à despesa com pessoal por esfera, a LRF, pelo art. 20, fragmentou esses limites e dividiu-os entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e o Ministério Público de cada esfera, ficando assim distribuídos:

União	Limite Máximo
Legislativo (inclui TCU)	2,5%
Judiciário	6%
Executivo	40,9%
Ministério Público da União	0,6%
	Total - 50%

Estados e DF	Limite Máximo
Legislativo (inclui TCE)	3%
Judiciário	6%
Executivo	49%
Ministério Público do Estado	2%
	Total - 60%

Municípios	Limite Máximo
Legislativo	6%
Executivo	54%
	Total - 60%

Fonte: Lei nº 101 de 04/05/2000

3.2 A Adaptação aos Limites da Despesa de Pessoal.

A LRF criou um freio de cautela, prudencial, equivalente a 95% dos limites máximos apresentados no item 19 (*Art. 22, P. Único, LRF*). Se os Poderes e Ministério Público ultrapassarem essa barreira, não poderão conceder aumento, reajuste, vantagem ou qualquer outro tipo de benefício a seus servidores, e muito menos contratar horas extras e criar ou prover cargos (exceto na vacância de setores tidos como essenciais, educação, saúde e segurança).

Conforme a LRF no *Art. 23*, superados os limites, o órgão em desvio terá 8 meses para se ajustar, adotando, se necessários, os mecanismos de corte da Reforma Administrativa: a) redução de 20% das despesas com cargos de confiança; b) exoneração dos servidores não estáveis; c) exoneração dos estáveis, segundo os critérios da Lei 9.801/99 (*menor tempo de serviço, maior remuneração, menor idade*).

De igual modo, esses cortes abrangem, facultativamente, a redução temporária da jornada de trabalho e, portanto, a adequação dos vencimentos à carga horária diminuída (*Art. 23, § 2º, LRF*).

O prazo de adaptação, de oito meses, passa a valer, somente, após a vigência da LRF. Caso, no ano de 1999, o Poder já tivesse excedido seus limites de pessoal, seu prazo seria mais dilatado, ou seja, até o fim de 2001.

Por outro lado, se a despesa de pessoal de cada Poder revelar-se menor do que os limites da LRF, não poderá o Poder despende mais do que 10% da taxa registrada no exercício imediatamente anterior.

A intenção é evitar aumentos nos Poderes com folga em seus limites de pessoal. Fora desse freio de 10% estão as revisões gerais anuais na remuneração dos servidores (*Art. 37, X, CF*).

3.3 Penalidades pela Superação dos Limites de Gastos de Pessoal.

As punições administrativas e penais recaem sobre o ente estatal, Estado ou Município, independente de o desvio ter sido ocasionado pelo Legislativo, Judiciário ou Ministério Público. Estes devem sofrer cortes em seus repasses mensais (*duodécimos*) caso excedam seus limites de pessoal (*Art. 20, § 5º, LRF*).

Na hipótese de, em oito meses, o Estado ou o Município não se enquadrarem no limite de 60%, estarão eles impedidos de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de crédito. Ainda, conforme a Lei de Crimes Fiscais, gestores públicos em geral responderão por delito contra as finanças públicas, caso não providenciarem, naquele prazo, a redução do excesso de gastos com folha de pagamentos.

Vale notar aqui, a LRF pune a não adequação com o corte de transferências voluntárias. Por outro lado, a Constituição Federal penaliza com a suspensão de *todos* os repasses de verbas federais ou estaduais (*Art. 169, § 2º*), o que inclui as transferências constitucionais de ICMS, IPVA, FPM, FPE e não só as voluntárias.

O prazo de adaptação, de oito meses, não correrá quando declarada calamidade pública reconhecida pela Assembléia Legislativa (*Art. 65, I, LRF*). Já, em caso de baixo crescimento do PIB – Produto Interno Bruto, o prazo dobra, salta para 16 meses. Baixo crescimento, segundo *art. 66, da LRF*, são taxas inferiores a 1% havidas na economia nacional, regional ou estadual, nos quatro últimos trimestres.

3.4 Receita Líquida Corrente

A receita corrente líquida – RCL é a base de cálculo de todos os limites da LRF. Sobre ela são calculados os percentuais de gasto de pessoal, por nível de governo e por Poder, de gastos previdenciários, de endividamento.

A receita corrente líquida procura captar a efetiva capacidade de arrecadação do ente público, pois a outra espécie de receita, a de capital, tem natureza eventual, fortuita, não traduzindo a normalidade da arrecadação governamental.

A receita corrente líquida – RCL é calculada da seguinte forma:

Receitas Corrente

- (+) Tributárias
- (+) Contribuições
- (+) Patrimoniais
- (+) Agropecuárias
- (+) Industriais
- (+) Serviços
- (+) Transferências Correntes
- (+) Outras Receitas Correntes
- (-) (na União) Os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal;
- (-) (na União) As contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da CF;
- (-) (nos Estados) As parcelas entregues aos Municípios por determinação da CF;
- (-) (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 CF;
- (+) Saldo FUNDEF (E-S) (art. 2º, § 1º)
- (=) **Receita Corrente Líquida**

Receita corrente líquida é a soma de doze meses de arrecadação: a do mês de apuração e a dos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Isto significa que a verificação da RCL deve ser para o período de um ano, não necessariamente o ano civil.

A preocupação está em identificar aquelas receitas disponíveis ao ente público para a realização de despesas com pessoal.

4. Conclusão

Conforme Cruz (2001, p.19), por não haver uma regulamentação automática para os entes públicos, o controle dos gestores públicos acaba, em última análise, se dando pelas urnas nas eleições.

A decisão popular de eleger alguns políticos não se caracteriza como infalível em termos de escolha de bons gestores públicos, dada à existência de muitos aspectos subjetivos na decisão do eleitorado. No entanto não pode ser permitido descaso ou uso indevido e arbitrário dos recursos públicos pelo político eleito.

No sentido de evitar irregularidades na administração pública, muitas medidas já foram tomadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma delas.

A LRF criou condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que pertence à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, como forma de código de conduta para os gestores públicos, obrigando esses a obedecerem a normas e limites para administrar as finanças públicas, foi uma vitória e avanço para a sociedade.

Mais do que punir administradores públicos, pois há leis específicas que já tratam do assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva corrigir o rumo da administração pública, bem como limitar os gastos às receitas.

Limitando os gastos com pessoal à receita corrente líquida, a Lei de Responsabilidade Fiscal ajuda a combater o déficit público, trazendo mais transparência na gestão pública e dando maiores condições para a sociedade fiscalizar o gestor público.

5 Referências

- AMATO, Pedro M. Introdução à Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- ANGÉLICO, José. Contabilidade Pública.** São Paulo: Atlas. 7ed, 1990.
- BNDES. Responsabilidade Fiscal.** www.federativo.bndes.gov.br. Rio de Janeiro. 2001.
- BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101: A Lei de Responsabilidade Fiscal,** de 04/05/2000.
- BRASIL. LEI Nº 10.028: Lei de Crimes Fiscais,** Brasília/DF. 19/10/2000.
- CERVO, Amado Luiz e BERVIAN, Pedro A. A Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários.** São Paulo: McGRAW-HILL. 1972.
- CRUZ, Flávio da. Et al. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.** 3ed. São Paulo: Atlas, 2001
- CRUZ, Flávio da e PLATT NETTO, Orion Augusto. A Influência da Limitação das Despesas com Pessoal na Gestão Pública e um Perfil Comportamental dos Municípios Catarinenses.** CRCSC & Você, Florianópolis, v1, n1, 7-23, dez/2001 mar/2002
- FERRARI, T. A. Metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: McGRAW-HILL, 1982.
- GALLIANO, A. Guilherme. O Método Científico.** São Paulo, HARBRA, 1979.
- GIL, Antônio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas. 1988.

INÁCIO FILHO, Geraldo. **A Monografia na universidade**. Campinas, SP: PAPIRUS, 1994.

JACINTHO, Roque. **Contabilidade Pública**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: Um tratamento conceitual**. São Paulo: E.P.U.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo: ATLAS, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: MALHEIROS, 1994.

MILESKI, Hélio Saul. **Limite Constitucional Para a Despesa com Pessoal: uma visão conforme a nova realidade jurídica**. Documento em formato PDF. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br> . Acesso em 18 de dezembro 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Polêmica das Despesas com Pessoal**, 2003. Documento em formato PDF. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em 18 de dezembro 2003.

NASCIMENTO, José Olavo. **A Despesa Pública: alguns enfoques preâmbulares**. Porto Alegre: CRCRS.1992

NASCIMENTO, José Olavo do. **Contabilidade Pública – Preliminares**. Revista Brasileira de Contabilidade, n.126, nov/dez. 2000.

NEVES, Wanderlei Pereira das. **Apostila sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis/SC. 2001.

SÁ, José Augusto. Manual CAP: **Contabilidade e Administração Pública**. 6ª ed.S/ao Paulo: IOB, 2002.

SELLTRIZ.Clare et al.**Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**.São Paulo: E.P.U.1974.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16.ed. São Paulo: MALHEIROS, 1998.

TRIVIÑOS. Augusto N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa na educação**.São Paulo:Atlas.1995.