



A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO CUMPRIMENTO DAS NORMAS E DOS LIMITES ESTABELECIDOS EM RELAÇÃO À DESPESA COM PESSOAL.

Guilherme Vilarins Lopes¹

Hellen Vilarins Lopes²

Geloesse Gomes Correia Freitas³

Giselle Karolina Gomes Freitas⁴

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi estabelecida em decorrência dos maus administradores, trouxe ao ordenamento jurídico limites ao comando da despesa pública, especialmente com pessoal. Assim, foram apresentadas definições e classificação, fixadas em lei, mencionando os limites a serem notados, quanto à despesa com pessoal nas três esferas do governo, relatando os percentuais estabelecidos e que devem ser despendidos à despesa com pessoal tendo a

1 Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS – TO. Contador com inscrição no CRC- MA, Pós Graduação em Direito Penal Processo Penal, Faculdade de Tecnologia Cet – PI, graduando do curso de Direito -Faculdade de Tecnologia Cet – PI. com experiência em controladoria e gestão publica. Pastor Evangélico - CEADEMA –CGADB. CV: <http://lattes.cnpq.br/2710647518294879> ID Lattes: 2710647518294879.

2 Bacharel em contabilidade pela faculdade São Francisco - FAESF – MA, Pós Graduação em Gestão Pública, Universidade Estadual do Maranhão, Núcleo de Tecnologia para Educação. Pós-graduação Contabilidade pública e Responsabilidade Fiscal- Faculdade de Educação São Francisco – FAESF – MA.

3 Graduação em Direito pela Universidade Federal do Piauí (1988), graduação em Licenciatura Plena em Letras/Português pela Universidade Federal do Piauí, (1985), especialização em língua portuguesa, pela a Universidade Federal do Piauí, (1987) e Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará, (2004), doutoranda em direito e ciências sociais, pela Universidade do Museo Social Argentino, professora adjunta nível 4, da Universidade Estadual do Piauí, Advogada. Especialização em Docência do Ensino Superior - um processo evolutivo, pela Faculdade de Tecnologia de Teresina-Cet. Atualmente exerce a função de Coordenadora de Pós Graduação Pesquisa e Extensão, da Faculdade de Tecnologia de Teresina, é professora de Direito Administrativo, Introdução ao Estudo do Direito, Ciência Política e Direito Constitucional. ORCID ID.org/0000-0003-4697-2772.

4 FREITAS, Giselle Karolina Gomes. Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Direito Processual pela Universidade Estadual do Piauí. Especialista em Docência do Ensino Superior – Um Processo Evolutivo (Faculdade CET). Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí. Assessora Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Professora de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Processual Constitucional e Direito do Consumidor da Faculdade de Tecnologia de Teresina (CET/PI). CV: <http://lattes.cnpq.br/4928110234711759>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7518-7453>. email: giselle.f.ibiapina@gmail.com.

receita líquida como referência. Objetivaram-se soluções viáveis para a redução dos gastos com pessoal e punições aplicadas à instituição pública e aos administradores públicos quando excedem o limite prudencial e máximo. Para alcançar os objetivos, foi realizada uma pesquisa de revisão bibliográfica, através da consulta a artigos e publicações relacionadas ao tema, além da pesquisa documental por meio de análise de dispositivos legais. Os resultados obtidos demonstraram que o impacto com o descumprimento da LRF será extremamente negativo no âmbito das despesas com pessoal, havendo prejuízos decorrentes de penalidades que afetam o bom desempenho da administração pública como um todo.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal. Contabilidade Pública, Gestão Pública

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law was established as a result of a reaction against the way bad managers deal with taxpayer money, especially in which concerns to the public staff expenses. Accordingly, definitions and classification were established, stating the limits to be noted, regarding personnel expenses in the three levels of government, reporting the percentages established and that should be deducted from personnel expenses with net revenue as a reference. Viable solutions for the reduction of personnel expenses and penalties applied to the public institution and to public administrators when they exceeded the prudential and maximum limit that were targeted. In order to reach the objectives, a literature review was carried out, through the consultation of articles and publications related to the topic, besides documentary research through analysis of legal devices. The results showed that the impact of non-compliance with the FRL will be extremely negative in the scope of personnel expenses, with losses resulting from penalties that affect the good performance of the public administration as a whole.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public Accounting. Public administration.

1. INTRODUÇÃO

O Poder Público corresponde de forma significativa às necessidades da coletividade, não só estabelecendo e regulando as relações, mas também propiciando aquilo que se determina legalmente como missão a ser oferecida por ele – serviço público. Assim, segundo Nascimento (2010) define a Gestão Pública como sendo a prática que, aprimorada, produzirá determinados

fins, buscando atender as principais demandas da sociedade. Nesse contexto, para Hessel e Ferrari (2017), na última década, o Brasil passou por uma aguda crise fiscal e, se as agendas de reformas e de ajuste fiscal não avançarem o governo ainda não conseguirá parar de registrar rombos consecutivos nas contas públicas e, muito menos começar a fazer o fundamental da economia, gastar menos do que arrecada.

Contudo, de acordo com Giuberti (2005), “por mais que o governo federal se empenhe em realizar superávits, o ajuste fiscal pode ficar comprometido se estados e municípios usarem os fundos públicos de forma irresponsável”. Desta forma, o déficit público é decorrente do despejo das finanças dos entes federativos. Certamente, há décadas as contas públicas vêm recebendo métodos de aprimoramento, com o objetivo de assolar os gastos desnecessários dos recursos disponíveis.

Tendo em vista, que o atendimento às necessidades da sociedade é fundamental e toda ação estatal infere um gasto. Enquanto, o Brasil dispõe da Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi referência no controle governamental. Visto que nela estão contidos materiais que oferecem na sua forma uma direção para a gestão e consumação de despesa, a lei Complementar nº 101 sancionada em maio de 2000 regulamenta de acordo com o caput do Art. 1º, “normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal”, engloba tudo que é custeado com recursos, ou seja, as esferas do governo, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, empresas estatais e também os órgãos da administração indireta (BRASIL, 2000). Segundo Sodré (2002) a LRF estabeleceu normas que facilitam a efetividade dos objetos orçamentários, firmando recursos para o comando do déficit e da dívida consolidada, aperfeiçoando a clareza da administração dos recursos”.

Desta forma, deu-se ênfase à Despesa com Pessoal, que é a principal responsável pelos gastos públicos, tornando-se ainda mais notório no que diz respeito aos pequenos municípios que na maioria das vezes são considerados como as maiores fontes de desvios das despesas públicas (MORA, 2002). Assim, baseado no pagamento dos funcionários, existem municípios o qual chegam a apresentar gastos com pessoal que foge dos valores previstos, ultrapassando 80% da Receita Corrente Líquida, reduzindo de forma significativa recursos que seriam necessários para atender as necessidades da sociedade (BRASIL, 2000).

No entanto, trazendo para a competência estadual o limite é de 60% (BRASIL, 2000), em virtude da disfunção dos orçamentos e crise fiscal, no ano anterior foram arrecadados pelos Estados R\$ 30 bilhões a menos do que o aguardado, ultrapassando assim o percentual de gastos com pessoal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante da conjuntura, vê-se que

o conhecimento a respeito das despesas disponíveis para o bem-estar social, com ênfase nas despesas com pessoal, é de extrema necessidade para os atos e tomada de decisão dos gestores (MOTA, 2014).

Diante disso, o presente trabalho tem como propósito discutir o seguinte questionamento: qual a relevância dos gastos ou despesa com pessoal no âmbito estadual e seu papel na crise fiscal na qual o país se encontra, haja vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal condiciona o tema com rigor e detalhamento, impondo limites de gastos aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste contexto, o objetivo do presente artigo é demonstrar os impactos causados no não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no concernente à sua aplicação quanto à despesa com pessoal. De maneira ampla, buscou-se demonstrar dentro da administração pública os limites da despesa com pessoal juntamente com as punições e penalidades para os gestores dos referidos dos municípios e estados que ultrapassam os limites impostos pela LRF, apresentando também possibilidades de controle da despesa e prevenção para não ultrapassar os limites previstos em lei.

Verifica-se na análise deste trabalho que os maiores compromissos com despesas obrigatórias frequentemente são despesas com pessoal, e estas devem passar por cortes rigorosos. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu em seu art.19, o limite para as despesas com os servidores dos executivos municipais, a saber, 60%. Precavendo as administrações públicas de punições vindouras. (BRASIL, 2000). Adicionalmente, o interesse pelo desenvolvimento desta pesquisa concentra-se no fato de que os gestores que integram a administração pública têm usado de cargos comissionados e da contratação de pessoal, como instrumentos para beneficiar, de maneiras ilícitas, pessoas de seus interesses. Portanto, é relevante saber que a necessidade de controle e informação para a sociedade é de suma importância no desenvolvimento social. Sendo a Lei de Responsabilidade fiscal, desta forma, um instrumento poderoso para que haja a transparência quanto à maneira como está sendo utilizado o dinheiro público.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO COM RELAÇÃO A DESPESAS COM PESSOAL

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2013) é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os princípios de contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial das entidades do setor público.

Para Flores (2008: p. 01) o departamento de contabilidade sempre foi fundamental para a gestão pública, seja como instrumento de controle, ou como ferramenta imprescindível a prestação de contas dos gestores públicos aos Tribunais de Contas. Todavia, a contabilidade aplicada ao setor público deve assumir o papel de articulador dos processos e dos controles, e não apenas, responsável pela etapa final, que é a etapa do registro, momento pelo qual na maioria das vezes verificam-se irregularidades não mais passíveis de correção.

Desta forma, a Contabilidade proporciona uma série de informações e sua integração com os outros diversos sistemas dos governos/empresas auxilia os administradores na busca de soluções para os problemas apresentados (CASTRO, 2007). A Contabilidade aplicada à Administração Pública registra a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecidas no Orçamento Público aprovado para o exercício, escritura a execução orçamentária da receita e da despesa, faz a comparação entre a previsão e a realização das receitas e despesas, controla as operações de crédito, a dívida ativa, os valores, os créditos e obrigações, revela as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio (PIRES, 2002).

No que concerne à despesa com pessoal, a contabilidade aplicada ao setor público desempenha seu papel como instrumento de informação que auxilie na tomada de decisão dos gestores, prevendo e advertindo todas as movimentações e alteração quanto às despesas em questão. Conforme Silva (2004), “na administração direta, encontramos o órgão de controle interno responsável pela Contabilidade Pública a quem incumbe, além dos registros contábeis, a vigilância sobre desvios e desperdícios, bem como a delimitação da responsabilidade dos agentes públicos”.

Assim, com o advento da Lei 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a contabilidade aplicada ao setor público alcançou maior valorização e importância no cenário político brasileiro. Cruz (2011), afirma que a LRF objetivou determinar a busca de eficiência nos gastos públicos, não necessariamente gastando menos, mas sim gastando melhor ao passo que incentivou o aumento da arrecadação própria dos entes federados.

2.2. ORÇAMENTO PÚBLICO: CONTAS COM DESPESAS COM PESSOAL

Segundo Feijó (2003, p.47) “a ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades quer na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento”, ou seja, o orçamento é o planejamento estatal descrito e posto no papel. Ainda segundo o Feijó (2003) o orçamento “é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de ação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados”.

Assim, o orçamento público é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas, sendo um documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos (BRASIL, 2015). O qual também deverá refletir informações sobre políticas e programas para possibilitar o controle gerencial aliado a um sistema de quantificação física para mensuração das ações do governo (SILVA, 1999).

Por outro lado, é o ato pelo qual o poder capacitado aprova e autoriza aos demais poderes, é denotado pelo Orçamento Público, por um determinado período, para a realização de despesas designadas às atividades dos serviços públicos. Além de outros fins presumidos em políticas públicas econômicas, como prevê a arrecadação de receitas para encobrir gastos indispensáveis ao atendimento das reivindicações dos administradores e de governo.

A lei formal, temporária, ordinária e especial engloba as características das leis orçamentárias: na lei formal as matérias orçamentárias são estruturadas através de leis, salvo que não obrigam a execução de receitas e despesas, a lei temporária tem validade limitada no tempo, e a lei ordinária tem sua aprovação na dependência de uma maioria simples dos membros que se fazem presentes na votação dos projetos de leis orçamentárias e, por fim, a lei especial, conhecida também por lei de meios, desfruta de processo legislativo individualizado, visto que se trata de matéria especificada (BRASIL, 2013).

Dentro do orçamento, consta o planejamento de gastos a serem realizados anualmente com o pessoal contratado e/ou efetivado através de concurso público. Este gasto deverá obedecer ao disposto nos normativos concernentes, tendo um limite de fato a ser observado. De acordo com Piscitelli (2009) é por meio do orçamento público que são discriminados a origem e o montante de recursos a serem obtidos, além de conter a natureza dos gastos a serem efetuados. Nesse sentido, no setor público, busca-se uma melhor alocação quanto a despesas com pessoal, alinhando a uma melhor qualidade dos gastos e eliminando desperdícios com a contratação de pessoal para cargos desnecessários, ou por mera politicagem.

2.3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei complementar de número 101- que entrou em vigor do dia 04 de maio de 2000, vem no intuito de regulamentar a Constituição Federal em relação à Tributação e Orçamento.

De acordo com Pereira, o propósito da LRF é elevar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta. (PEREIRA, 2010, p. 236).

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são instrumentos utilizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o planejamento e execução do gasto público (BRASIL, 2000). Sendo que, a Responsabilidade Social destaca-se como uma finalidade para alcançar metas como: a disponibilidade das contas dos administradores, no decorrer de todo o exercício, para que as instituições da sociedade e os cidadãos possam realizar a consulta e avaliação; a cooperação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos, a transmissão frequente de execução monetária e gestão fiscal, também de acesso público e vasta divulgação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar de n° 101, de 04 de Maio de 2000, estabelecem em alcance nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo, e voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O art. 1º da LRF fundamenta que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, na qual vise prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, geração de despesas com pessoal, dentre outros. Desta forma a lei define limite máximo para o gasto com pessoal.

Ademais, no que tange a despesa com pessoal, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, tornou imperativo o acompanhamento sistemático da despesa com pessoal realizada nas três esferas de governo. Todo quadrimestre cada ente federativo deve estar registrando esse tipo de despesa, juntamente com outros elementos de receitas e despesas, compondo o Relatório de Gestão Fiscal, encaminhado ao Ministério da Fazenda. (BRASIL, 2000).

Trabalhando em conjunto a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Federal 4320/64 que normatiza as finanças públicas, pode-se observar que, enquanto a primeira institui normas gerais para a estruturação e o controle dos balanços e orçamentos, a outra institui normas de finanças públicas norteadas para a gestão fiscal, proporciona novas incumbências à contabilidade pública, no controle orçamentário e financeiro, assegurando-lhe um distintivo mais gerencial. A Receita Corrente Líquida é a base para todos os cálculos, uma vez que seu conceito é fundamental para o entendimento a LRF, ela é a soma das contribuições patrimoniais, agropecuárias, industriais, receitas tributárias de transferências correntes, serviços e outras receitas correntes também.

2.4. CRIME DE RESPONSABILIDADE

Em decorrência da forma de estado e formas de governo do sistema brasileiro, além do presidencialismo, a Constituição Federal (art.85, CF) assim como a Lei 1.079/1950 (art. 2º) expressam em seus dispositivos a responsabilização do presidente da República, no adestramento de suas funções, pela prática de comportamentos lesivos a bens e interesses gerais (coisa pública). Por implicação, proíbe-se a continuidade do exercício do mandato, com a “perda do cargo, com inabilitação, até 08 (oito) anos, para o exercício de qualquer função pública” (CANOTILHO *et al*, 2013, p. 2.993).

No que diz ainda o artigo 85 da Constituição, o rol de atividades (preceitos legais) que tenta responsabilidade presidencial admite os provocados contra a existência da União (indissolúvel no dizer do art. 1º da CF), o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das Unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (Título II - Direitos e Garantias Fundamentais, principalmente nos arts. 5 a 17, CF), a segurança interna do país, a honestidade na Administração, a lei orçamentária (art. 165 a 169 da CF, principalmente) e o implemento das leis e decisões judiciais (BRASIL, 1988).

Quando tratamos de despesas públicas, fica evidenciado que o principal gasto que o setor público tem neste âmbito são as despesas com pessoal, mais especificamente os gastos com folha de pagamento. Outras despesas dessa natureza, conforme a LRF, são as despesas com inativos e pensionistas, proventos de aposentadorias, adicionais de qualquer natureza, reformas e pensões, somatórios dos gastos com os ativos, encargos sociais, vencimentos e vantagens, dentre outros. Para o presente estudo, trataremos dos artigos 18, 19 e 20 da LRF,

haja vista que estas são as normas que tratam especificamente das despesas com pessoal, abrangendo definições e limites desta.

Essa limitação acima citada tem por finalidade impedir que a gestão pública deixe de investir em segmentos importantes como saúde e educação, estando já comprometida quase toda sua receita com pagamento de despesas com pessoal. Pode-se destacar aqui que, nos anos eleitorais, a LRF, nos seis últimos meses que antecedem o fim do mandato, proíbe o aumento das despesas com pessoal, a fim de combater gastos que venham a ferir o princípio da impessoalidade e favoreçam o gestor público. Porém, caso as normas estabelecidas pela LRF não sejam cumpridas, ocasionará impactos relevantes como suspensão de repasses federais e estaduais, como também sanções pessoais para os administradores e responsáveis, tratados a seguir.

Encontra-se no descumprimento da obrigação atribuído constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo durante o regular exercício do mandato, o “crime” (ato ilegal) de responsabilidade, que, como implicação natural do regime presidencialista, há de atuar de forma política e administrativamente limitada pela Constituição Federal e pelas leis. Na verdade, o presidente da República descumpra obrigação estatuída nos textos constitucional e legal, violando-os. Nessa situação, depreendem-se expressivas discrepâncias entre crime – ilícito penal culpável - e “crime” (ato ilegal) de responsabilidade, já que este último tem sua fonte no descumprimento do dever atribuído constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo como fora colocada anteriormente (PRADO; SANTOS, 2016).

Neste contexto, afirma Bastos (2001, p.385) que por tal motivo permanência de altos funcionários em cargos cujas competências, se mal exercidas, podem colocar em risco não e tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição.

O ilícito penal ou propriamente crime, não independe jamais da ação ou omissão transgressora da norma penal incriminadora, contudo o “crime” de responsabilidade derivada da violação do contido na norma constitucional e na lei especial de caráter não penal (PRADO; SANTOS, 2016).

Como última observação, as infrações de responsabilidade não estão sob o julgamento do Poder judiciário, mas sim respondendo frente aos representantes do povo e ente de competência

precípua de legislar e controlar, no âmbito federal a Câmara Federal e o Senado (Congresso Nacional), transformados em tribunal político-administrativo (PRADO; SANTOS, 2016).

3. METODOLOGIA

3.1. Tipo de Estudo

A pesquisa se instrumentaliza através de uma pesquisa de caráter quantitativo. No concernente à pesquisa levantou-se o máximo de conhecimento disponível na área, identificando as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o problema objeto da investigação (KOCHE, 2010).

Desenvolvendo-se de modo qualitativo, a pesquisa se apoiará em um estudo sobre a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, lei 4.320/64 e também a Constituição Federal de 1988, para determinar o alcance das normas relativas às despesas com pessoal, destacando os pontos de maior relevância ao tema proposto.

No que diz respeito aos procedimentos, esta é uma pesquisa baseada em análise documental, haja vista que para obtenção de dados concernentes à análise, estes serão coletados na Constituição Federal, Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000, entre outras.

4. ANALISE DOS RESULTADOS

Tabela: 01 – Principais Leis com relação a Despesas com Pessoal

Lei	Descrição	Comentário
Lei 101/2000	Capítulo IV – Da Despesa com Pessoal, Seção II. Art 18 ao 23. Capítulo VII – Da Dívida e do Endividamento. E o art 73.	
Lei 4.320/64	Art. 5º.	
Correlação entre as 02 leis.	Baseia-se nos procedimentos a serem adotados	Fez-se também menção a algumas leis referentes ao código penal.

Fonte: Elaborado pelo Autor, (2019)

O principal item de despesas de todo o setor público é representado pelos gastos com a folha de pagamento de pessoal, segundo a LRF alguns exemplos de despesa com pessoal são as despesas com inativos e pensionistas, reformas e pensões, adicionais de qualquer natureza, encargos sociais, somatórios dos gastos do ente da federação com os ativos, vencimentos e

vantagens tanto fixas quanto variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões e adicionais de qualquer natureza.

Tabela 2 – Limites de Receita Corrente Líquida

Setor Público:	Esferas:	Porcentagem %:	Total:
União	Ministério Público	0,6%	50%
	Legislativo	2,5%	
	Judiciário	6%	
	Executivo	40,9%	
Estados	Ministério Público	2%	60%
	Legislativo	3%	
	Judiciário	6%	
Município	Executivo	49%	60%
	Legislativo	6%	
	Executivo	54%	

Fonte: Elaborado pelo Autor, (2019)

Nos anos de eleição a LRF a fim de combater os gastos, impede o aumento das despesas com pessoal nos seis meses que antecedem o fim do mandato como também propostas de receitas futuras no último ano de mandato, como forma de assegurar empréstimos, conhecida como operação com antecipação de receita orçamentária.

Caso as normas estabelecidas pela LRF não sejam cumpridas, todos os repasses de verbas federais ou estaduais serão imediatamente suspensos aos Estados, DF e aos municípios e caso haja a redução do gasto com pessoal dentro do prazo determinado o ente ficará impossibilitado de obter transferências voluntárias, admitir operações de crédito, receber de outro ente garantia direta ou indireta. Haverá também sanções pessoais para os administradores e responsáveis de qualquer esfera governamental ou cargo, tais como inabilitação para emprego público, perda do cargo, multa e prisão.

No concernente aos impactos causados ao descumprimento do limite de gasto com folha de pagamento (despesa com pessoal), a LRF prevê punições severas. Sendo as punições para este tipo de caso uma das principais infrações a LRF e que pode ocasionar sérios problemas tanto à gestão, quanto ao gestor, podendo até mesmo levar a cassação do mandato deste. Portanto, cabe ao mesmo ter conhecimento sobre a LRF e todas as leis que circundam a

administração pública, a fim de trabalhar sempre pautado no princípio da legalidade ao modo de não cometer nenhuma infração e realizar uma gestão efetiva, legítima eficiente e eficaz. Abaixo é possível verificar alguns exemplos de penalidades caso haja desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal:

Tabela 3 – Infração, Penalidade e Sansão

INFRAÇÃO	PENALIDADE/SANSÃO
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto n lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art.5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e §1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, §2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a Lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).

exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).

Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).

Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).

Fonte: Com adaptação do autor. Tesouro Nacional: Responsabilidade Fiscal. Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-deresponsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades>.

O art. 73 da LRF estabelece que as infrações às suas disposições sejam punidas de acordo com o Código Penal; Leis 1079/50 (Crimes de Responsabilidade) e 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa); Decreto-Lei 201/67 (Lei de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores) e demais normas pertinentes. Conforme o Decreto-lei nº 201/67, incisos VI e VII. (BRASIL, 2000)

No referente à prestação de contas anuais o prefeito que está obrigado a prestá-la e se não o fizer no prazo determinado incide em crime de responsabilidade, sujeitando-se a julgamento pelo Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores. Da mesma forma existem outras consequências em detrimento da não prestação de contas, como exemplo, o estado ou município fica impossibilitado de receber novos recursos e convênios, o gestor também poderá ter que devolver com seu próprio patrimônio os valores dos convênios, assim como os gestores poderá ter as contas julgadas irregulares pelo Tribunal, podendo levar a inelegibilidade.

Existem também casos de improbidade administrativa, na qual ao comprovar que o gestor tenha cometido, leva-se a cassação do mandato e até mesmo inelegibilidade e detenção. A Lei nº 8.429/92 conhecida como Lei de Improbidade Administrativa – LIA, destaca que as ações de improbidade podem manifestar-se em três formas: Enriquecimento ilícito, atos que violem os princípios da administração pública e atos que causem prejuízo ao erário público. Segundo a Lei 4.320/64 no seu artigo 5º, no que constitui um dos princípios orçamentários, vale ressaltar que o orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender

indiferentemente as despesas de pessoal, entre outras, ou seja, o dinheiro referente ao gasto com pessoal deverá ser todo especificado ou discriminado, valendo esta regra também para a prestação de contas.

Portanto, para evitar tais infrações à contabilidade no uso de suas atribuições, juntamente com a Procuradoria do Município, deve orientar o chefe do Poder Executivo sobre as decisões a serem tomadas. Da mesma forma o contador geral deve informar periodicamente conforme as publicações dos relatórios ao gestor público sobre a porcentagem em que se encontram os limites de despesa com pessoal, aplicação com saúde e educação e o gestor com a sua autorização de executar e buscar melhores formas para aplicabilidade dos recursos a fim de cumprir a lei.

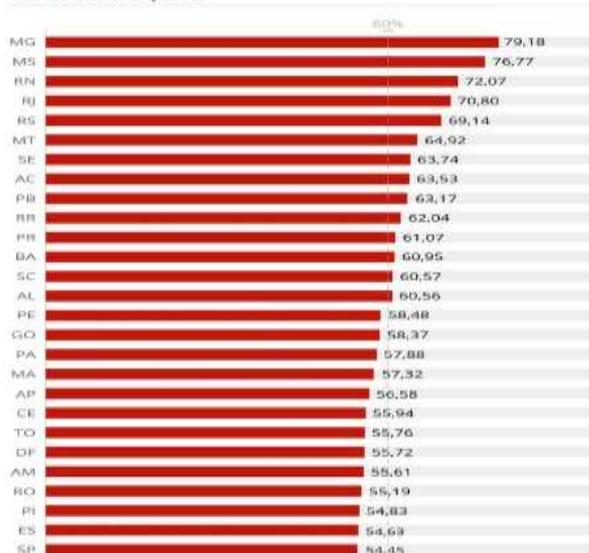
Os impactos causados na ordem administrativa estão em detrimento dos aportes ligados as penalidades legais, uma vez que as consequências de um, interferem concomitante no outro, pois no ápice da sanção de suspensão das transferências voluntárias, por exemplo, a administração já sente um grande impacto negativo, tendo em vista que um dos principais recursos obtidos pelos municípios é o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Saúde e Educação, e o bloqueio destes corrobora, para a paralisação de obras, atrasos no pagamento de servidores, fornecedores, funcionamento do ensino escolar, atendimento de saúde pública, entre outras atividades básicas e essências prestadas pelo governo

Até 2017, 14 estados ultrapassaram o “limite de alerta”, sendo que três deles tiveram os gastos com pessoal em mais de 49%, segundo o Jornal O Estadão (2017) a partir de dados colhidos pelo Tesouro Nacional. No Orçamento Público Federal até julho de 2018, a folha de pagamento ocupou o posto de segunda maior despesa do Orçamento Federal, chegando a R\$ 297,6 bilhões em 12 meses (Tornazelli e Fernandes, 2018). A avaliação para tanto é de que o nível de comprometimento é bastante elevado o que acaba, por conseguinte, deixando os órgãos sem liberdade para investir.

Segue-se abaixo uma tabela com os cinco principais Estados que extrapolaram no limite de gastos:

Figura 01 – Limites de gastos por Estados

Gastos dos estados com pessoal em % da receita líquida
Lei diz que esses gastos não podem passar de 60% da receita líquida



Fonte: O Globo. 14 estados superam limite da LRF para gastos com pessoal em 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limites-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>.

Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Sergipe, Acre, Paraíba, Roraima, Paraná, Bahia, Santa Catarina e Alagoas, até 2017 estavam acima do limite de 60% estabelecido pela LRF para os estados. Como consequência disso, os estados acima citaram ficaram *proibidos* de (seguinte as restrições impostas da LRF):

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, salvo por sentença judicial ou de determinação legal ou contratual;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Provisão de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, a não ser em caso de aposentadoria ou morte de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.
- Contratação de hora extra, exceto em caso de urgência e interesse público relevante.

(MARTELLO E BAST, 2018)

Desta forma, podemos perceber o quanto a administração pública, o servidor e a sociedade acabam por saírem prejudicadas com gastos irresponsáveis que ferem os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, trazendo um impacto negativo tanto na esfera municipal, estadual, quanto federal.

Tabela 04 – Gastos com Pessoal

Gastos por Estado com Pessoal	Valor - R\$/MIL
MG	79,18
MS	76,77
RN	72,07
RJ	70,8
RS	69,14
MA	57,32

Fonte: Elaborado pelo autor, (2019)

Somado a isto, ainda quanto ao orçamento federal, o Supremo Tribunal Federal (STF), que destinava 56,9% de seu orçamento à folha de pessoal em 2008, elevou essa fatia para 67,6% em 2017, propondo ainda um reajuste de 16,38% nos próprios salários na proposta orçamentária para 2019, precisando ainda ser votada para garantir o aval. Com isso tudo temos um orçamento demasiadamente carregado pelas despesas obrigatórias, o que sem dúvidas ocasionará a diminuição e/ou estagnação na contratação de novos servidores, inclusive para repor aqueles que estão se aposentando. (Tornazelli e Fernandes, 2018).

Para níveis de comparação que comportem o resultado desta pesquisa, para averiguar o impacto do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no concernente a Despesa com Pessoal, evidenciou-se a porcentagem dos gastos com pessoal dos cinco estados que mais gastaram com folha de pagamento, mais o estado do Maranhão, e o limite estadual imposto pela LRF.

Tabela 05 – Gastos com Pessoal

Posição	Estado	Gasto com Pessoal	Limite LRF TOTAL	Limite Ultrapassado
1°	MG	79,18%	60%	19,18%
2°	MS	76,77%	60%	16,77%
3°	RN	72,07%	60%	12,07%
4°	RJ	70,80%	60%	10,80%
5°	RS	69,14%	60%	9,14%
18°	MA	57,32%	60%	-2,68%

Fonte: Elaborado pelo autor, (2019)

A partir dos dados coletados então, pode-se perceber um gasto protuberante e um impacto quanto à tabela representada acima. Da Receita Corrente Líquida (explicar RCL)

desses estados, mais de 69% está comprometida com Despesas com Pessoal, sendo o estado de Minas Gerais o que apresenta o maior percentual, chegando a 79,18% ao final de 2017. Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro também ultrapassam a casa dos 70% de endividamento com Pessoal.

O Estado de Minas Gerais chega a ultrapassar o Limite estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal atingindo 19,18% a mais que o permitido e se aproximando da casa dos 20%. O Estado do Mato Grosso do Sul vem logo atrás com um percentual de 16,77% acima do Permitido.

O Estado do Maranhão, que se encontra na 18ª posição no ranking total dos estados, apresenta um gasto com pessoal dentro do permitido pela LRF, estando com 57,32% da RCL comprometida em relação ao gasto supramencionado e se encontrando numa posição de -2,68% abaixo do Limite estipulado. O que significa que o estado tem conseguido administrar suas despesas com folha de pagamento e afins.

Sendo o limite estadual imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal de até 60% da Receita Corrente Líquida, aqueles estados que ultrapassarem este percentual estarão sujeitos às penalidades decorrentes de Irresponsabilidade quanto ao erário público. Podendo o Gestor ter seu mandato cassado (Decreto Lei nº 201, art. 4º, inciso VII), e até mesmo sofrer pena de reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º), entre outras penalidades já citadas acima.

O município e a sociedade em geral, por conseguinte também sofrerão com problemas como o atraso em pagamentos e a não concessão de reajustes e aumentos salariais, o que acaba ferindo o bem-estar social. De modo que a vulnerabilidade da sociedade fica em jogo devido má gestão e desvio de finalidade.

Portanto, uma administração pública que não cumprir adequadamente as diretrizes impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conseqüentemente será uma administração ineficiente, uma vez que a busca pelo equilíbrio dos gastos públicos está em detrimento do cumprimento de regras, e, sendo assim, a sua correta aplicação em áreas específicas e/ou especiais.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo investigar qual o impacto que o descumprimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade fiscal, no que concerne à Despesa com Pessoal, teria

sobre a administração pública. Para tanto, buscou-se tornar fácil a compreensão a respeito das despesas com pessoal, mostrando assim que as despesas com pessoal são conceituadas pela lei de Responsabilidade Fiscal como sendo um dos aspectos mais importantes dos gastos públicos, pois condiciona o tema com rigor, detalhamento e impõe limites de gastos aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dessa maneira previne o comprometimento de grande parte da receita do ente ou órgão público, em sacrifício dos recursos destinados a investimentos, direitos sociais ou fundamentais e implantação de políticas públicas, o limite prudencial para gastos com pessoal é avançado e também um favorável mecanismo fiscal que não pode ser esquecido pela Administração Pública, nem tão pouco pelos órgãos de controle.

A partir de tudo o quanto já foi analisado podemos afirmar que o maior impacto negativo será para sociedade, principalmente para os cidadãos de baixa renda, uma vez que a administração pública tem como finalidade primária a promoção do bem-estar – social, através do oferecimento de serviços públicos de qualidade, assistência social e segurança.

Por fim, pode-se verificar que o não cumprimento das diretrizes propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, traz um impacto negativo para toda a administração pública, haja visto que é possível verificar uma ineficiência na prestação dos serviços públicos ligados a irresponsabilidade da gestão. Desta forma, haverá sempre desequilíbrio nos gastos públicos caso não sejam cumpridas as especificações legais que garantam o bem-estar primário, ou seja, o bem-estar da população como um todo.

REFERENCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Ministério da Economia, 2015**. O Que é o Orçamento Público. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>> acesso em 24 de mar de 2019.

_____. Lei Complementar, nº 101, de 04 de maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de maio de 2000.

_____. Lei, no. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001

CANOTILHO, J. J. Gomes [et al.], Comentários a Constituição Federal, São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013;

CASTRO, R. P. A. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CRUZ, Flavio da (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FEIJÓ, P. H. **Administração Financeira e Orçamentaria & Noções de Finanças Públicas**. Atualização: Agosto 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Editora Positivo 2010.

FLORES, P. C. **O papel da contabilidade na Administração Pública**. 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia da faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005

HESSEL, R; FERRARI, H. **O maior desafio será resolver a crise fiscal**. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/maior-desafio-sera-resolver-crise-fiscal/>> acesso em 22 de fev de 2019.

KOCHE, José C. **Fundamentos de metodologia Científica: Teoria da Ciência e Prática da pesquisa**. 14.ed. rev. ampl. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MARTELLO, Alexandre; BAST Elaine. **O GLOBO. 14 estados superam limites da lrf para gastos com pessoal**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/google/amp/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limites-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>>. Acesso em 15 de mar de 2019.

MOTA, Ana Carolina. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. 250 f. (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública Aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK a Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental**.-2. ed. rev. e atualizada. –São Paulo: Saraiva 2010.

PEREIRA, Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010.

PIRES, João Batista Forte de Souza. **Contabilidade pública**. 7. ed. Brasília - DF: Athenas, 2002.

PISCITELLI, R. B. et al. **Contabilidade pública. Uma abordagem da administração financeira pública**. São Paulo, Atlas, 2004.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquemático**. São Paulo: Método, 2015.

PRADO, Luiz Régis e SANTOS, Diego Prezzi. **Infração (crime) de responsabilidade e impeachment**. Disponível em: <<http://www.professorregisprado.com/resources/Artigos/Crime%20de%20responsabilidade%20e%20impeachment.pdf>>. p. 8. Acesso em 06 de mar de 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Lino Martins, **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal.** ERA Electron. São Paulo, v1, n. 2, dez. 2002.