



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS – IFTO CAMPUS PALMAS

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA
EM GESTÃO PÚBLICA

JOHN HENDERSON MIRANDA SANTOS

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Análise dos Relatórios de Gestão
Fiscal do Município de Palmas-TO, entre os anos de 2009 a 2015, e sua importância
para a Gestão Fiscal.

Palmas – TO
2017

JOHN HENDERSON MIRANDA SANTOS

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Análise dos Relatórios de Gestão Fiscal do Município de Palmas-TO, entre os anos de 2009 a 2015, e sua importância para a Gestão Fiscal.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito final para a obtenção do Título de Graduação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, do Instituto Federal do Tocantins – Campus Palmas.

Orientador: Prof^o. Msc. Phillippe Farias Ferreira

Palmas – TO

2017

Santos, John Henderson Miranda

Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise dos Relatórios de Gestão Fiscal do Município de Palmas-TO, entre os anos de 2009 a 2015, e sua importância para a Gestão Fiscal / John Henderson Miranda Santos. – Palmas, 2017.

47 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação Tecnológica em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação do Tocantins, Campus Palmas, 2017.

Orientador(a): Prof. Msc. Phillipe Farias Ferreira

1. Lei de Responsabilidade Fiscal 2. Relatório de Gestão Fiscal I. Título

JOHN HENDERSON MIRANDA SANTOS

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Análise dos Relatórios de Gestão Fiscal do Município de Palmas-TO, entre os anos de 2009 a 2015, e sua importância para a Gestão Fiscal.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito final para a obtenção do Título de Graduação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, do Instituto Federal do Tocantins – Campus Palmas.

Orientador: Profº. Msc. Phillipe Farias Ferreira

Aprovado em: ____/____/____

BANCA AVALIADORA

Orientador: Prof. Msc. Phillipe Farias Ferreira
IFTO – Campus Palmas

Prof. Msc. Joseane Granja Junior
IFTO – Campus Palmas

Msc. Leonardo Brasil de Carvalho
IFTO – Campus Palmas

Palmas – TO
2017

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, meu pastor e salvador. À minha família, e por fim, aos meus professores que me auxiliaram nessa longa jornada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não somente nestes anos como universitário, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer.

Ao meu orientador, Prof. Msc. Philipe Farias Ferreira, pelo apoio, confiança, paciência e dedicação na elaboração deste trabalho.

Aos demais professores que tive o prazer de conhecer ao longo do Curso de Gestão Pública. Por tanto que se dedicaram a mim, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

A todos os meus amigos pelos momentos de convívio, apoio e incentivo. E a todos que, de alguma forma, me ajudaram a vencer este desafio.

“Tudo o que peço aos políticos é que se contentem em mudar o mundo sem começar por mudar a verdade”.

J. Paulhan – De la paille et du grain.

RESUMO

A necessidade de ter em nosso ordenamento jurídico uma lei específica para controlar os gastos dos recursos públicos se fez presente em uma determinada parte da história de nosso país. Em meio a um cenário de endividamento da máquina pública, causado por falta de controle, compromisso e responsabilidade dos gestores públicos, pois estes assumiam despesas e no fim de seu mandato, não conseguia pagá-las. Com vista a esse cenário de desequilíbrio fiscal, o legislador se viu obrigado a elaborar uma lei que limitasse os gastos públicos. A partir daí, foi elaborada a Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, criada com o intuito de limitar o endividamento dos Municípios, ao passo que define os princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência aos preceitos de responsabilidade fiscal na gestão e no controle dos recursos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF surgiu como uma importante e indispensável ferramenta de transparência e controle das finanças públicas, aliada gerencial a serviço do gestor e da administração pública. Portanto, este trabalho buscou evidenciar a importância da gestão fiscal no controle do limite de gastos com pessoal, sobre o prisma que envolve a Lei de Responsabilidade Fiscal. Observando a atuação do gestor público do município, quanto ao cumprimento dos limites da despesa com pessoal, buscou-se avaliar a gestão do município, dentro do período delimitado, de acordo com os indicadores do índice de gestão fiscal. Os tipos de métodos utilizados na elaboração deste trabalho foram à pesquisa bibliográfica e análise documental, sendo que a primeira, proporcionou o embasamento teórico, e a segunda, disponibilizou as informações necessárias para o destringir dos dados e desenvolvimento da pesquisa.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal. Relatório de Gestão Fiscal. Gestão Fiscal.

ABSTRACT

The need to have in our legal system a specific law to control the expenses of public resources was made present in a certain part of the history of our country. Amid a scenario of indebtedness of the public machine, caused by lack of control, commitment and responsibility of the public managers, as they assumed expenses and at the end of their term, could not pay them. In view of this scenario of fiscal imbalance, the legislator was obliged to draw up a law limiting public expenditure. Since then, Supplementary Law No. 101 of May 4, the 2000, better known as the Fiscal Responsibility Law, was created with the purpose of limiting the indebtedness of the Municipalities, while defining the basic principles of liability, derivatives From the notion of prudence to the precepts of fiscal responsibility in the management and control of public resources. The Fiscal Responsibility Law - LRF emerged as an important and indispensable tool for transparency and control of public finances, allied management at the service of the manager and public administration. Therefore, this paper seeks to highlight the importance of fiscal management in controlling the limit of personnel expenses, on the prism that involves the Fiscal Responsibility Law. Observing the performance of the public manager of the municipality, regarding the compliance with the limits of the expenditure with personnel, seeking to evaluate the management of the municipality, within the delimited period, according to the indicators of the fiscal management index. The types of methods used in the preparation of this work were bibliographic research and documentary analysis. The first one provided the theoretical basis and the second one provided the necessary information to unravel the data and research development.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Personnel Expenses. Fiscal Management Report. Fiscal Management.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. - Artigo

CF - Constituição Federal

DTP – Despesa Total com Pessoal

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

IFGF - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal

LC - Lei Complementar

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MPU - Ministério Público da União

RCL - Receita Corrente Líquida

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCM - Tribunal de Contas do Município

TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Definição de Poderes pela LRF.....	23
Quadro 02 – Repartição dos Limites da Despesa Com Pessoal.....	26
Quadro 03 – Controle da Despesa Total com Pessoal	27
Quadro 04 – Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2009.....	30
Quadro 05 – Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2010.....	32
Quadro 06 – Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2011.....	33
Quadro 07 – Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2012.....	35
Quadro 08 – Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2013.....	36
Quadro 09 – Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2014.....	38
Quadro 10 – Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2015.....	40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - ano 2009	31
Gráfico 02 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - ano 2010	33
Gráfico 03 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - ano 2011	34
Gráfico 04 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - ano 2012	36
Gráfico 05 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - ano 2013	38
Gráfico 06 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - ano 2014	39
Gráfico 07 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - ano 2015	41
Gráfico 08 – Evolução Anual dos Gastos com Pessoal – 2009 a 2015	42

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. JUSTIFICATIVA.....	14
3. PROBLEMA.....	15
4. OBJETIVOS.....	16
4.1 Objetivo Geral:	16
4.2 Objetivo Específicos:.....	16
5. METODOLOGIA	17
5.1 Tipos de métodos.....	18
6. REFERENCIAL TEÓRICO	19
6.1 Breve histórico do gasto com pessoal no Brasil	19
6.2 Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	20
6.3 Objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	21
6.4 Efeitos da LRF na Gestão Fiscal.....	22
6.5 O RGF como instrumento de controle e transparência	22
6.6 Elaboração e Aplicação do RGF	23
6.7 RGF e o limite das despesas com pessoal	25
6.8 Controle da Despesa Total com Pessoal	27
6.9 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF	28
7. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	30
7.1 Análise da despesa com pessoal no ano de 2009	30
7.2 Análise da despesa com pessoal no ano de 2010	32
7.3 Análise da despesa com pessoal no ano de 2011	33
7.4 Análise da despesa com pessoal no ano de 2012	35
7.5 Análise da despesa com pessoal no ano de 2013	36
7.6 Análise da despesa com pessoal no ano de 2014	38
7.7 Análise da despesa com pessoal no ano de 2015	40
7.8 Comparativo dos anos com a despesa de pessoal.....	42
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
9. REFERÊNCIAS	46

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com muitas demandas sociais a serem assistidas, sendo dever do Estado o fomento de políticas públicas e ações que visem atender aos anseios básicos da comunidade, tais como: saúde, segurança, justiça, educação, entre outros. Para o desenvolvimento dessas ações é preciso arrecadar os tributos junto à sociedade, a fim de distribuí-los na medida de que aqueles que mais necessitam de suas ações venham a ser beneficiados. (MARQUES, 2004).

A forma como o Estado desempenha seu papel, em sua maioria, é por meio da realização de serviços colocados à disposição da sociedade. Visto como exemplo: o trabalho do médico prestando serviço de saúde para população, o papel dos professores que buscam semear o conhecimento e incentivar o desenvolvimento intelectual entre as pessoas, dentre outros. (VARGAS, 2007).

Entretanto, a prestação de serviços não é a única forma de manifestação do Estado para satisfazer os anseios da sociedade, mas, essa atividade é a que compreende o maior peso organizacional de sua estrutura. O principal insumo na prestação de serviços públicos é a mão-de-obra, ou seja, a atividade desempenhada pelos servidores e empregados públicos. (MARTINS; MARQUES, 2013).

Em virtude dessa realidade, surgiu a necessidade de a administração pública promover ajustes em suas contas, buscando controlar os seus gastos através de metas fiscais pré-estabelecidas em lei. Desta forma, o Estado se tornaria mais produtivo e eficiente, controlando suas despesas e dando maior transparência na aplicação dos recursos públicos. (MARQUES, 2004).

Assim nasceu a Lei Complementar Nº 101/2000, mais conhecida como LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal, criada com o objetivo de controlar, transparecer e fiscalizar as finanças públicas, baseando-se na responsabilidade com o dinheiro público oriundo dos tributos pagos pelos cidadãos, que passam a compor os cofres públicos. (CARVALHO, 2008).

A LRF dispõe de alguns instrumentos responsáveis por manter a sociedade informada a respeito dos gastos públicos, tendo o Relatório de Gestão

Fiscal (RGF), como um dos principais instrumentos de transparência e controle, por parte dos órgãos de controle internos e externos, e pela sociedade, ocupando posição central no acompanhamento das atividades financeiras do Estado. (MARTINS; MARQUES, 2013).

Portanto, visando um maior controle da gestão fiscal, o presente trabalho pretendeu analisar se o relatório de gestão fiscal está desempenhando seu papel como instrumento de controle e transparência dos gastos com pessoal, de acordo com as ações do Gestor Público do Município de Palmas – TO.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância do tema reside no fato de o dispêndio da Gestão Municipal com o pagamento de servidores ser uma fonte de substancial peso nos gastos totais da Administração Pública Municipal. Evidenciando-se que seu descontrole coloca em risco qualquer tentativa de equilíbrio fiscal, fator primordial para o desenvolvimento e crescimento sustentável do município de Palmas. (MARQUES, 2004).

Tendo o RGF como um instrumento de transparência das atividades financeiras da administração pública, estabelecido pelo art. 48 da LRF, a fidedignidade de suas informações constitui fator importante para o controle da sociedade sobre seus governantes, demonstrando também, o interesse do gestor público na observação das normas que atendem a responsabilidade na gestão fiscal. (MARTINS; MARQUES, 2013).

Portanto, estudos dessa natureza ajudam a aprofundar o conhecimento do pessoal envolvido em controle interno no setor estatal e acadêmicos da área de administração pública, capacitando-os para os novos desafios de controle da gestão fiscal. Além disso, esse estudo retrata assuntos de interesse geral da sociedade, principal fiscalizadora dos gestores que administram os recursos financeiros públicos. (VARGAS, 2007)

Ainda complementando a ideia acima, a sociedade tem o direito de acompanhar e participar, cotidianamente, as ações governamentais e as aplicações dos recursos públicos praticado pelos gestores públicos. Visando o controle fiscal dos gastos públicos e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. (MARTINS; MARQUES, 2013).

3. PROBLEMA

O questionamento apontado no referido trabalho de pesquisa é: O Chefe do Poder Executivo Municipal está seguindo todas as diretrizes estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito aos gastos com pessoal?

4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo Geral:

Analisar o controle das metas fiscais por parte do Gestor Público do Município de Palmas – TO, no que diz respeito aos limites dos gastos com pessoal, através do RGF e do IFGF.

4.2 Objetivo Específicos:

Para o alcance do objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Apurar os RGF's do município de Palmas-TO, verificando os limites dos gastos com pessoal, no período de 2009 a 2015 com base na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Levantar os índices FIRJAN de Gestão Fiscal referente aos gastos com pessoal, dentro do período delimitado;
- Elaborar análise comparativa com os dados do RGF's e dos IFGF;
- Avaliar a Gestão Municipal de acordo com os resultados do indicador de gasto com pessoal do IFGF, entre os anos de 2009 a 2015.

5. METODOLOGIA

O presente trabalho foi produzido através de uma pesquisa bibliográfica e análise documental, desenvolvido por meio do emprego da abordagem qualitativa (que se caracteriza pela qualificação dos dados coletados, durante a análise do problema), com a obtenção dos dados referentes aos relatórios de gestão fiscal do município de Palmas-TO, no período compreendido entre 2009 a 2015, extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Palmas e do Portal do Cidadão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO. Realizou-se, também, uma análise minuciosa da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, que deu embasamento legal para a fundamentação e desenvolvimento do trabalho.

O referido período (2009-2015) foi definido, pelo fato, de seus respectivos relatórios terem sido publicados pela prefeitura municipal; já os relatórios dos anos anteriores (a partir da vigência da LRF), não foram publicados, impossibilitando a inclusão e o estudo dos mesmos neste projeto.

Para fundamentar a análise dos resultados foram utilizados os dados dos índices da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN de Gestão Fiscal e os relatórios de gestão fiscal do período delimitado, permitindo caracterizar o nível da Gestão Fiscal de cada ano em estudo e suas variações com gastos com pessoal. O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras – informações de declaração obrigatória e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O índice de Gestão Fiscal leva em consideração os dados referentes aos gastos com pessoal, as receitas próprias, os investimentos, a liquidez e os custos da dívida, e com essas informações é gerada uma pontuação que varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.

5.1 Tipos de métodos

Para a elaboração deste trabalho acadêmico foi utilizado o método de pesquisa bibliográfica que é desenvolvida a partir de materiais publicados em livros, artigos, dissertações e teses. Segundo Gil (2010) ela pode ser realizada independentemente ou pode constituir parte de uma pesquisa descritiva ou experimental.

A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CD,s bem como o material disponibilizado pela internet (GIL, 2010. pg. 29).

Utilizou-se também da análise documental, que para Filho (2007), caracteriza-se em averiguar a existência de material publicado acerca do tema em estudo. Validando-se de que esta análise “transcende” a simples procura e descoberta de fatos, dados e informações autênticas, permeando a estruturação de conhecimentos reais e fidedignos, referente ao trabalho.

Fez-se necessário a utilização da pesquisa descritiva, que ocorre quando se registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos, sem manipulá-los. (MARQUES, 2008).

Na produção da pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa:

“A expressão “pesquisa qualitativa” assume diferentes significados no campo das ciências sociais. Compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; tratasse de reduzir a distancia entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação.” (MAANEN, 1979, p.520).

6. REFERENCIAL TEÓRICO

6.1 Breve histórico do gasto com pessoal no Brasil

Basicamente, no ano de 1992, o Brasil possuía em sua estrutura administrativa, cerca de oito milhões de servidores públicos, divididos entre os três entes da federação (União, Estados e Municípios). Para o Estado manter a folha de pagamento desse efetivo, gastava-se mais do que era arrecadado pelos contribuintes, dessa maneira, segundo Marques (2004, p. 14) “havia a necessidade de emitir títulos públicos para cobrir o rombo que era gerado por aquele desequilíbrio fiscal, contribuindo de certa forma, para o aumento da dívida pública”. (NORT, 1997, apud MARQUES, 2004, p. 13).

De acordo Nunes (2003) dentro desse cenário de desequilíbrio fiscal que o país se encontrava, surgia a necessidade de a administração pública reajustar suas contas, no sentido de controlar e limitar os gastos dos recursos públicos. A partir desse contexto, foi elaborado pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a edição da Lei Complementar nº 82 de 27 de março de 1995, mais conhecida como Lei Camata I – instituindo o controle dos gastos do governo, limitando os gastos da despesa com pessoal para os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), dentre outras disposições. Obedecendo ao dispositivo legal estabelecido pelo artigo 169 da Constituição Federal, conforme o *caput* transcrito: “Art. 169. 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.” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

No ano de 1998, período onde os debates da reforma administrativa chegava a seu ápice, a Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) alterou o art. 169 da CF/88, dando uma nova redação aos seus parágrafos, no qual tornava o controle dos gastos com pessoal na Administração Pública, mais rígidos, além disso, autorizava o gestor público a demitir o servidor estável, para o cumprimento do limite estabelecido em lei complementar. Nesse caso, somente quando verificado que o

excesso do quadro de efetivos era provocador do inchaço da folha de pagamento. (MARQUES, 2004).

Em 1999, o Congresso Nacional substituiu a Lei complementar nº 82/95 pela Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999. Essa mudança ocorreu pelo fato da lei anterior (Lei nº 82/1995) ter apresentado ineficiência no controle dos gastos com pessoal, já que a mesma fixava o limite de gasto global com pessoal do Governo Federal de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), tendo em vista que ambos os poderes são independentes, uma medida administrativa adotada por um não obrigava aos demais a cumpri-la. (NUNES, 2003).

Já a Lei Complementar nº 96/1999 trazia alterações nos limites de gasto global com pessoal do Governo Federal, reduzindo-o para 50% da receita corrente líquida. Alguns autores destacam a preocupação do Estado com o aumento dos gastos com a folha de pagamento, que por sua vez, passou a adotar política de contenção de gasto como medida saneadora para o crescimento gradativo das despesas. Segundo Marques (2004, p. 17) “essa política foi instrumentalizada pela Lei Complementar nº 96/1999, embrionária da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

6.2 Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Castro e Gomes (2002) afirmam que a lei de responsabilidade fiscal tem sua origem no art. 163 da Constituição Federal de 1988, no qual autoriza a criação de uma Lei Complementar para regulamentar normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelas três esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal). A LRF atende as determinações legais do artigo 163 da CF/88, conforme a redação da a seguir:

Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (ART. 163 DA CF/1988).

Segundo Nunes (2003), a LRF atende também ao art. 169 da CF/88, no qual determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir da criação de uma Lei Complementar. Ainda, a LRF atende à prescrição do art. 165 da CF/88, inciso II do parágrafo 9º, conforme redação transcrita: “Cabe à Lei Complementar: [...] II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”. (ART. 165, § 2º DA CF/1988).

6.3 Objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal

Segundo Coelho e Faria (2009) a Lei de Responsabilidade Fiscal tem como objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, de acordo com o caput do art. 1º da Lei nº 101/2000. Já o parágrafo primeiro, desse mesmo artigo, traz a definição de “*responsabilidade na gestão fiscal*”, conforme descreve o texto a seguir:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (ART. 1º, § 1º, DA LEI 101/2000).

A ação planejada que é enfatizada pela LRF, está baseada nos planos que são previamente traçados, já no caso da administração pública, esses são sujeitos à apuração e sanção do poder legislativo, responsável por garantir a necessária legitimidade, característica do atual regime democrático de governo. (VARGAS, 2007).

Já a transparência, segundo Coelho e Faria (2009), será alcançada através da ampla publicidade (realizada pelos gestores públicos) de todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e realização de despesas pelo poder público. Para garantir a transparência a LRF estabelece no art. 48, mecanismos que devem ser seguidos pelos administradores públicos, conforme determina os incisos a seguir:

Art. 48: Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências

públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. (ART. 48, DA LEI 101/2000).

6.4 Efeitos da LRF na Gestão Fiscal

A gestão fiscal é uma das atividades desempenhadas pelo Estado, voltada para o cumprimento da jurisdição e da legislação, onde o gestor público dá ênfase para o cumprimento das metas fiscais estabelecidas em lei, administrando os recursos públicos por meio do planejamento (para que as metas alcancem os objetivos desejados) e da transparência, possibilitando o acesso às informações dos gastos públicos para à sociedade. (MARTINS; MARQUES, 2013).

Já a LRF conceitua a gestão fiscal como ação planejada e transparente, onde se previnem os possíveis riscos e corrigem os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites de gastos públicos, conforme estabelece o art. 1º, parágrafo 1º da Lei nº101/2000. (LIMA, 2003).

Martins e Marques (2013, p. 9) buscam ampliar o conceito de gestão fiscal quando descreve em seu texto a seguinte afirmação:

A Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão fiscal objetiva controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável para a condição de economia emergente. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão fazer previsões de médio prazo, que vão de 3 (três) a 4 (quatro) anos para todas as suas receitas e despesas, e acompanhá-las, mensalmente, bem como dispor de um bom sistema de controle de suas finanças. (MARTINS; MARQUES, p. 9).

6.5 O RGF como instrumento de controle e transparência

O Relatório de Gestão Fiscal é um dos instrumentos de transparência, controle e de fiscalização das finanças públicas, por parte dos órgãos de controle internos e externos, e pela sociedade, ocupando posição central no acompanhamento das atividades financeiras do Estado. (MARTINS; MARQUES, 2013).

O art. 48 da lei de responsabilidade fiscal menciona os instrumentos que dão subsídios para a transparência e o controle para a gestão fiscal das finanças públicas. Esses instrumentos são especificados de acordo com o dispositivo abaixo:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (ART. 48, DA LEI 101/2000).

6.6 Elaboração e Aplicação do RGF

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece o relatório de gestão fiscal como um instrumento de controle e transparência da gestão fiscal, no qual será emitido pelos titulares dos Poderes e Órgãos, ao final de cada quadrimestre. (CARVALHO, 2008).

A LRF em seu art. 1º, parágrafo 2º determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão obrigados a emitir o Relatório de Gestão Fiscal. Para maior entendimento do dispositivo acima, será apresentado um quadro com a definição de Poder conforme determina a LRF.

Quadro 01: Definição de Poderes pela LRF

DEFINIÇÃO DE PODER: de acordo com o art. 1º, § 2º e 3º.
Esfera Federal: Legislativo, Judiciário, Executivo, incluído o Tribunal de Contas da União e Ministério Público da União;
Esfera Estadual e Distrito Federal: Legislativo, Judiciário, Executivo, incluído o Tribunal de Contas do Estado e do Distrito Federal e o Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal;
Esfera Municipal: Legislativo, Executivo, incluído quando houver o Tribunal de Contas do Município.

Fonte: LEI Nº 101/2000, ARTs. 1º, § 2º; e 3º, adaptação do autor.

Já os Órgãos mencionados pela LRF dividem-se da seguinte forma, conforme estabelecido pelo art. 20, parágrafo 2º.

Órgãos da Esfera Federal:

- ✓ as respectivas Casas do Poder Legislativo Federal;
- ✓ o Ministério Público da União;
- ✓ o Tribunal de Contas da União;
- ✓ o Supremo Tribunal Federal;
- ✓ o Superior Tribunal de Justiça;
- ✓ os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- ✓ os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- ✓ os Tribunais e Juízes Militares;
- ✓ os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais

Órgãos da Esfera Estadual e Distrito Federal:

- ✓ os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;
- ✓ o Tribunal de Justiça dos Estados e outros, quando houver;
- ✓ a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas do Poder Legislativo Estadual;
- ✓ a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

Órgãos da Esfera Municipal:

- ✓ a Câmara de Vereadores do Poder Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

Já o art. 54 da LRF, determina que o RGF seja emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos, e assinado pelo:

I – Chefe do Poder Executivo;
II – Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
III – Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
IV – Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.
Parágrafo único: O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão. (ART. 54 DA LEI Nº 101/2000).

O art. 55 da LRF vem determinar quais são os tipos de despesas que deverá integrar o corpo do relatório de gestão fiscal para a transparência dos gastos públicos. Conforme redação do dispositivo a seguir:

I – comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar dos seguintes montantes: a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; b) dívidas consolidadas e mobiliária; c) concessão de garantias; d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º; II – indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites; III – demonstrativos, no último quadrimestre: a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das Condições do inciso II do art. 41; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo das disponibilidades de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38. (ART. 54 DA LEI Nº 101/2000).

6.7 RGF e o limite das despesas com pessoal

Pode-se observar que a despesa com pessoal compromete grande parte do orçamento de todos os entes da federação. Como as obrigações do Estado não se destinam apenas a folha de pagamento dos servidores públicos, mas também, com outras demandas concernentes aos investimentos, serviço da dívida e custeio da máquina pública, coube ao legislador definir e impor limites a essas despesas. (MARQUES, 2004).

A LRF em seu artigo 18 classifica como despesa total com pessoal o somatório das seguintes despesas:

Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (ART. 18 DA LEI Nº 101/2000).

Já o art. 19, da LRF em seu *caput* descreve que: “a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida”. Esses percentuais são divididos

da seguinte forma: 50% da RCL (receita corrente líquida) para a União, 60% da RCL para os Estados e 60% da RCL para os Municípios. (ART. 19 DA LEI Nº 101/2000).

É importante enfatizar que após a publicação da LRF, as leis anteriores que instituíram limites para as despesas com pessoal, passaram a ser revogadas. É o caso da Lei Camata II de 1999. A partir da publicação da lei de responsabilidade fiscal, tais limites passaram a ser repartidos entre os entes da Federação, com percentuais específicos para cada Poder e órgão. (CARVALHO, 2008).

A LRF em seu art. 20 determina a repartição dos limites globais estabelecidos pelo art. 19, no qual não poderá exceder os seguintes percentuais:

Quadro 02: Repartição dos Limites da Despesa com Pessoal

Poder/Órgão	União	Estados e DF	Municípios
Executivo	40, 9%	49%	54%
Legislativo	2,5% (incluído o TCU)	3% (incluído o TCE)	6% (incluído o TCM, se houver)
Judiciário	6%	6%	não há
Minist. Público	0,6%	2%	não há
Total da RCL	50%	60%	60%

Fonte: LEI Nº 101/2000, ART. 20, adaptação do autor.

Segundo Carvalho (2008) para realizar a apuração dos gastos com pessoal, será utilizada como base de cálculo um período equivalente há 12 meses. Desse modo, o RGF apresentará no primeiro e segundo quadrimestre, os limites das despesas com pessoal relativas a dois exercícios financeiros, tendo em vista que a contagem retroage 11 meses. Já o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre (3º quadrimestre) apresentará todas as despesas com pessoal verificadas durante o exercício financeiro do ano de referência.

6.8 Controle da Despesa Total com Pessoal

A LRF em seus arts. 21, 22 e 23, estabelecem as vedações fiscais empregadas aos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e/ou aos órgãos referidos no art. 20, que excederem os limites fiscais. Para fim de verificação dos limites da despesa com pessoal a LRF reconhece 3 (três) tipos de Limites Fiscais, sendo esses: Limite Alerta (art. 59, § 1º, inciso II); Limite Prudencial (art. 22, § único); Limite Máximo (art. 20, inciso I, II e III).

Para maior compreensão dos artigos acima mencionados, o quadro a seguir apresenta o respectivo valor percentual de cada limite fiscal (% da DTP sobre os limites dos arts. 19 e 20), as restrições de cada limite é as ações que devem ser tomadas para controlar os gastos.

Quadro 03: Controle da Despesa Total com Pessoal
Atendimento aos arts. 21, 22, 23 e 59 da LRF.

AÇÕES A SEREM TOMADAS	LIMITE DE GASTOS
➤ Eliminar o excesso em 2 quadrimestres, sendo no mínimo 1/3 (33,3%) do excesso deverá ser eliminado no 1º quadrimestre. ▪ Como eliminar o excesso (art. 169 da CF): ✓ 1º. Reduzir, no mínimo, 20% dos gastos com pessoal comissionados e funções de confiança. ✓ 2º. Exonerar o servidor não-estável, sem indenização. Obs: Servidor não-estável é o servidor que entrou no serviço público (sem concurso) antes de 1988 (EC 19/98). ✓ 3º. Exonerar o servidor estável, com indenização (indenização de 1 salário por ano trabalhado). E o cargo deste servidor será extinto, podendo criar outro cargo (não aquele) com mesmas funções após 4 anos. ➤ Não conseguiu eliminar o excesso em 2 quadrimestres: se for no último ano de mandato do gestor? ▪ <u>Punição para o Ente</u>	EXCESSO DE GASTOS COM PESSOAL LIMITE MÁXIMO = 100%

✓ Não recebe transferência voluntária – TV; ✓ Não pode realizar operações de créditos; ✓ Não recebe garantias (isso para dificultar operações de créditos) – poderia dá garantias; ✓ Art. 169 da CF – Suspensão de TODAS as transferências (Constitucional, Legal e Transferência Voluntária) para Estados e Municípios. Obs: Na prática isso não funciona, mas a regra vale pra concurso.	LIMITE MÁXIMO = 100%
➤ Não poderá aumentar por vontade própria as despesas com pessoal; ➤ Não poderá pagar hora-extra por ato próprio; ➤ Não poderá fazer revisão de cargos por ato próprio; Exeção: Poderá revisar salário por decisão judicial. ➤ Não poderá contratar servidores públicos através de concurso público. Exeção: Substituir servidores falecidos e aposentados nas áreas da saúde, educação e segurança.	LIMITE PRUDENCIAL = 95%
➤ Quem extrapolar o limite de alerta o Tribunal de Contas emitirá um relatório alertando sobre o controle fiscal. (só isto, não há punição)	LIMITE ALERTA = 90%

Fonte: LEI COMPLEMENTAR 101/2000, adaptação do autor.

6.9 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF

O Sistema da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN, visando contribuir com uma gestão pública eficiente e democrática, desenvolveu uma ferramenta de controle social denominada de Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, lançado em 2012. O Índice de Gestão Fiscal tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da

gestão fiscal dos municípios, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à distribuição dos recursos. (FIRJAN, 2012).

O IFGF é elaborado a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras (informações de declaração obrigatória e que são disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional), também é composto por cinco indicadores, sendo esses: Gastos com pessoal; Receita Própria; Investimentos; Liquidez e Custo da Dívida. Para facilitar a leitura dos resultados, o IFGF, utiliza uma metodologia bastante simples: a pontuação pode variar entre 0 e 1, desta forma, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação. Vide figura 01.

Figura 01 – Conceito de gestão através dos resultados



Fonte: FIRJAN (2017), Índice de Gestão Fiscal.

O índice FIRJAN de Gestão Fiscal examina como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras. Além disso, seus dados possuem relevância que permite tanto comparação relativa quanto absoluta, isto é, o índice não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos. Dessa forma, é possível especificar, com maior precisão, se uma melhoria relativa de posição em um *ranking* se deve a fatores específicos de um determinado município ou à piora relativa dos demais. (FIRJAN, 2012).

7. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para a confecção da análise comparativa entre os índices de gestão fiscal e os relatórios de gestão fiscal, primeiramente, foi realizado um exame nos gastos com pessoal dos anos em observação, que por sua vez, apresentaram os seguintes dados.

7.1 Análise da despesa com pessoal no ano de 2009

O quadro a seguir apresenta os valores e percentuais das despesas com pessoal no ano de referência de 2009, onde foi possível observar se os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos pela gestão municipal.

Quadro 04: Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2009.

Despesa com Pessoal no ano de 2009 Atendimento aos arts. 19, inciso III; 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da LRF.			
1º Quadrimestre	RCL = 363.432.067,90	DTP = 165.977.599,15	% DTP sobre RCL = 45,67
2º Quadrimestre	RCL = 370.375.734,38	DTP = 168.993.983,86	% DTP sobre RCL = 45,63
3º Quadrimestre	RCL = 358.524.923,91	DTP = 168.395.027,50	% DTP sobre RCL = 46,97

Fonte: TCE-TO (2016), adaptação do autor.

Para verificar o percentual do gasto total com pessoal em determinando quadrimestre ou ano, é necessário observar o valor da RCL- Receita corrente Líquida, e da DTP – Despesa Total com Pessoal, logo após, é só calcular o valor percentual da despesa total com pessoal sobre o valor da receita corrente líquida. O cálculo é feito através da seguinte fórmula:

$$\%DTP = \frac{RCL}{DTP} = \frac{363.432.067,90}{165.977.599,15} = 45,67\%$$

Com base nas informações do quadro – 04, foi possível observar que a gestão municipal no decorrer do exercício financeiro do ano de 2009, não ultrapassou, em nenhum dos quadrimestres, os limites dos gastos com pessoa estabelecidos pela LRF, pois, no primeiro quadrimestre o percentual pago na folha de pagamento chegou a 45,67% sobre o valor da receita corrente líquida do

município, já no 2º quadrimestre, esse valor alcançou a percentagem de 45,63%, e por fim, no 3º quadrimestre, fechando o ano do exercício financeiro de 2009, o valor da despesa com pessoal bateu a percentagem de 46,97%.

Observando o gráfico - 01, verificou-se que no ano de 2009, o município de Palmas - TO obteve um resultado de, aproximadamente, 0.64 pontos no indicador de gastos com pessoal do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Recebendo, portanto, o conceito “B” de Gestão Fiscal, ou seja, no ano em observação, a atuação do gestor público do município foi considerada relativamente “boa”, no que tange ao cumprimento dos limites fiscais da despesa com pessoal.

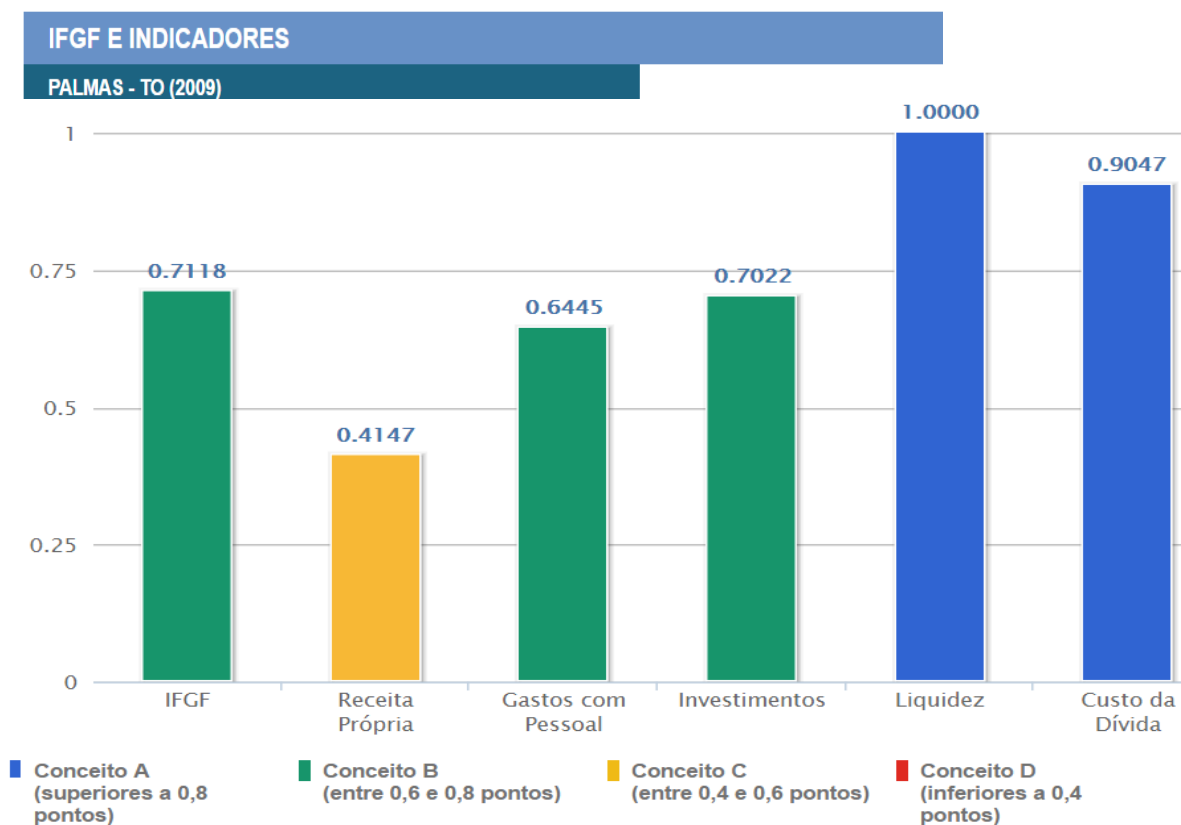


Gráfico 01: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – ano 2009.

Fonte: FIRJAN (2017). Ano-base 2008.

Tendo em vista, que a LRF limita os gastos com pessoal em no máximo 60% da receita corrente líquida do município de Palmas, sendo que esse valor percentual deve ser dividido em 54% para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo. Pode-se afirmar que a gestão municipal, no ano de 2009, cumpriu com o que estabelece os arts. 19 e 20 da LRF, ficando isenta de qualquer tipo de restrição,

além disso, desenvolveu uma boa gestão no controle das despesas com pessoal, chegando a atingir o conceito “B” (cor verde) do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal.

7.2 Análise da despesa com pessoal no ano de 2010

O próximo quadro apresenta os resultados dos relatórios de gestão fiscal no ano do exercício financeiro de 2010, onde foi possível observar os valores e percentuais das despesas com pessoal. Bem como, se os limites estabelecidos pela LRF foram cumpridos pelo gestor municipal.

Quadro 05: Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2010.

Despesa com Pessoal no ano de 2010 Atendimento aos arts. 19, inciso III; 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da LRF.			
1º Quadrimestre	RCL = 393.221.964,08	DTP = 175.410.742,83	% DTP sobre RCL = 44,61
2º Quadrimestre	RCL = 407.472.630,14	DTP = 185.293.332,35	% DTP sobre RCL = 45,47
3º Quadrimestre	RCL = 411.899.787,29	DTP = 196.914.195,73	% DTP sobre RCL = 47,81

Fonte: TCE-TO (2016), adaptação do autor.

Como pode ser observado no quadro 05, não houve excesso nos limites dos gastos com pessoal no ano de 2010. O 1º quadrimestre obteve o percentual de 44,61% da folha de pagamento, o 2º quadrimestre apresentou o resultado de 45,47% da receita corrente líquida, já o 3º quadrimestre, atingiu a percentagem de 47,81% da despesa com pessoal. No ano de 2010, os gastos com pessoal realizado pela prefeitura municipal de Palmas -TO, apresentaram resultados satisfatórios em cumprimento aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para o índice FIRJAN de gestão fiscal houve uma pequena involução no indicador de gastos com pessoal, em relação ao ano de 2009, porém, a gestão municipal manteve-se com um resultado positivo, alcançado um índice de 0,63 pontos no indicador de gasto com pessoal, permanecendo com o conceito “B” (cor verde). Portanto, o gestor municipal no exercício financeiro do ano de 2010 cumpriu com os limites fiscais no que tange ao controle da despesa com pessoal, alcançando um conceito satisfatório no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, tendo uma gestão considerada relativamente “Boa”. Vide gráfico 02.

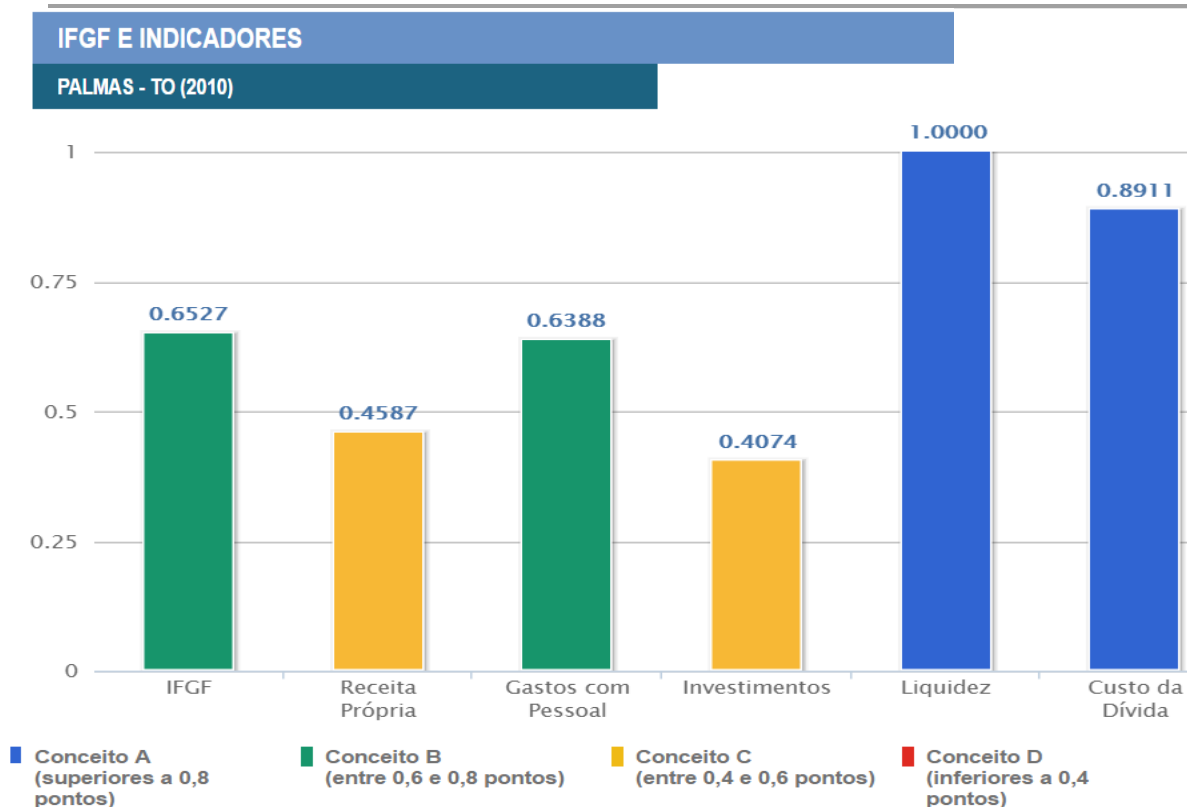


Gráfico 02: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – ano 2010.

Fonte: FIRJAN (2017). Ano-base 2009.

7.3 Análise da despesa com pessoal no ano de 2011

Neste próximo quadro são apresentados os resultados dos relatórios de gestão fiscal no exercício financeiro do ano de 2011, onde foram analisados os valores e percentuais da despesa com pessoal em seus determinados quadrimestres. Com o objetivo de verificar se os resultados apresentados são compatíveis com os limites estabelecidos pela LRF.

Quadro 06: Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2011.

Despesa com Pessoal no ano de 2011 Atendimento aos arts. 19, inciso III; 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da LRF.			
1º Quadrimestre	RCL = 459.478.501,27	DTP = 214.442.653,90	% DTP sobre RCL = 46,67
2º Quadrimestre	RCL = 469.660.521,61	DTP = 224.417.021,11	% DTP sobre RCL = 47,78
3º Quadrimestre	RCL = 499.025.393,41	DTP = 231.904.090,51	% DTP sobre RCL = 46,47

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas-TO (2017), adaptação do autor.

Conforme os dados do quadro 06, o primeiro quadrimestre do ano apresentou o percentual de 46,67% da despesa total com pessoal, o segundo

quadrimestre obteve o valor de 47,78% na folha de pagamento do município, e por fim, o terceiro quadrimestre, coincidentemente, atingiu o valor percentual de 46,67%, mesmo percentual apresentado no 1º quadrimestre. Através dessas informações, constatou-se que a gestão municipal continuava mantendo sua despesa com pessoal dentro dos limites fiscais. Desta forma, ficando isenta de qualquer tipo de restrição fiscal estabelecida pelo art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já para o índice FIRJAN de gestão fiscal o ano de 2011 apresentou uma pequena queda em relação ao ano de 2010. Mesmo não ultrapassando os limites dos gastos com pessoal, conforme os relatórios de gestão fiscal, o índice de gestão fiscal apresentou uma pontuação de 0,58 para o exercício financeiro de 2011, atingindo o conceito “C” de gestão fiscal. A gestão municipal, no exercício financeiro do ano de 2010, cumpriu com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange a despesa com pessoal, porém, não conseguiu alcançar um resultado satisfatório no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, recebendo o conceito “C” (cor laranja), sendo então considerada uma gestão em dificuldades. Vide gráfico 03.

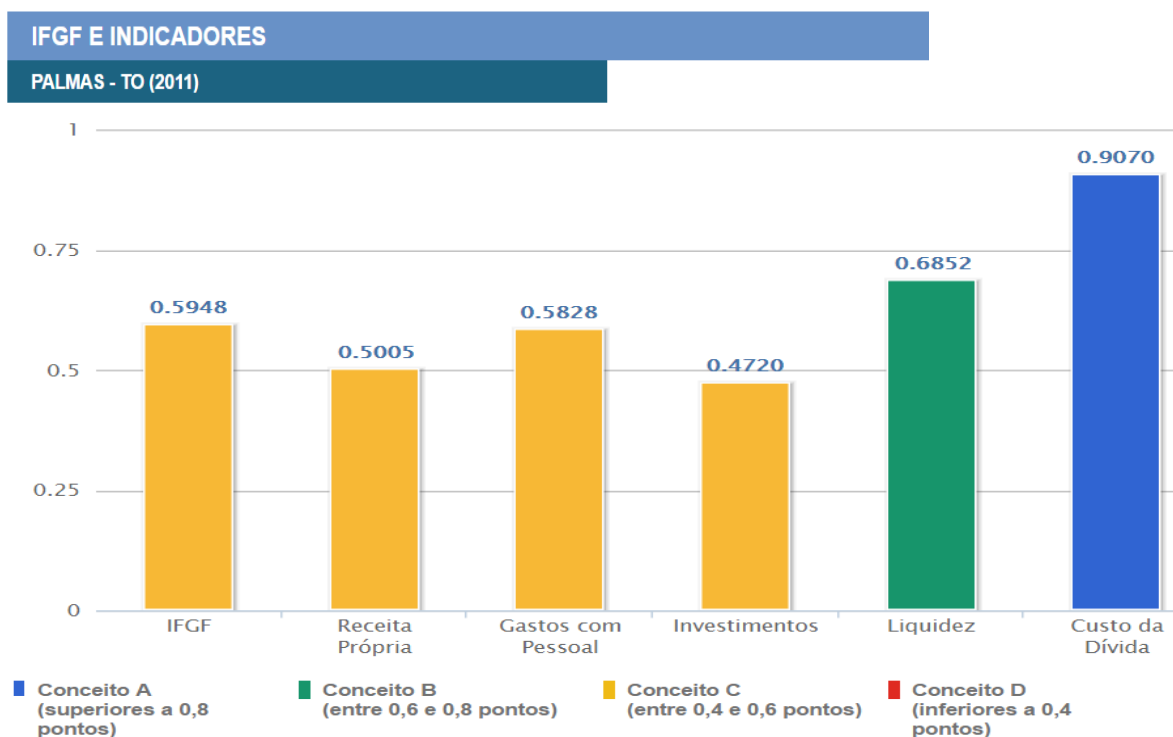


Gráfico 03: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – ano 2011.

Fonte: FIRJAN (2017). Ano-base 2010.

7.4 Análise da despesa com pessoal no ano de 2012

O quadro a seguir ilustra os valores e percentuais referentes aos relatórios de gestão fiscal do ano de 2012, onde foi possível evidenciar se o limite de despesa com pessoal fora atendido pela gestão do município.

Quadro 07: Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2012.

Despesa com Pessoal no ano de 2012 Atendimento aos arts. 19, inciso III; 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da LRF.			
1º Quadrimestre	RCL = 534.818.961,49	DTP = 249.998.560,55	% DTP sobre RCL = 46,74
2º Quadrimestre	RCL = 554.810.848,32	DTP = 271.713.299,64	% DTP sobre RCL = 48,97
3º Quadrimestre	RCL = 591.747.875,41	DTP = 295.358.729,03	% DTP sobre RCL = 49,91

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas-TO (2017), adaptação do autor.

De acordo com os dados apresentados no quadro 07, o primeiro quadrimestre do ano de referência em observação, marcou o percentual de 46,74% da despesa total com pessoal, já o segundo quadrimestre atingiu a percentagem de 48,97%, entrando no limite alerta (art. 59, §1º, inciso II) e por fim, encerrando o exercício financeiro, o 3º quadrimestre obteve a porcentagem de 49,91% também no limite alerta da LRF. É possível observar que a despesa total com pessoal, durante o exercício financeiro de 2012, teve um crescimento gradativo do primeiro até o terceiro quadrimestre, alcançando o limite alerta estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000. Porém, nesse caso, não há vedação para o município, somente, notificação através de relatório emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

Analisando o IFGF do ano de 2012 (gráfico 04), constatou-se que a gestão municipal atingiu o conceito “B” (cor verde), proveniente do resultado de 0,61 pontos do indicador de gasto com pessoal. Em vista disso, a gestão municipal foi considerada relativamente “boa” em atendimento aos limites dos gastos com pessoal, além disso, teve um pequeno crescimento no IFGF em comparação ao ano anterior (ano de 2011). Vide gráfico 04, a seguir.

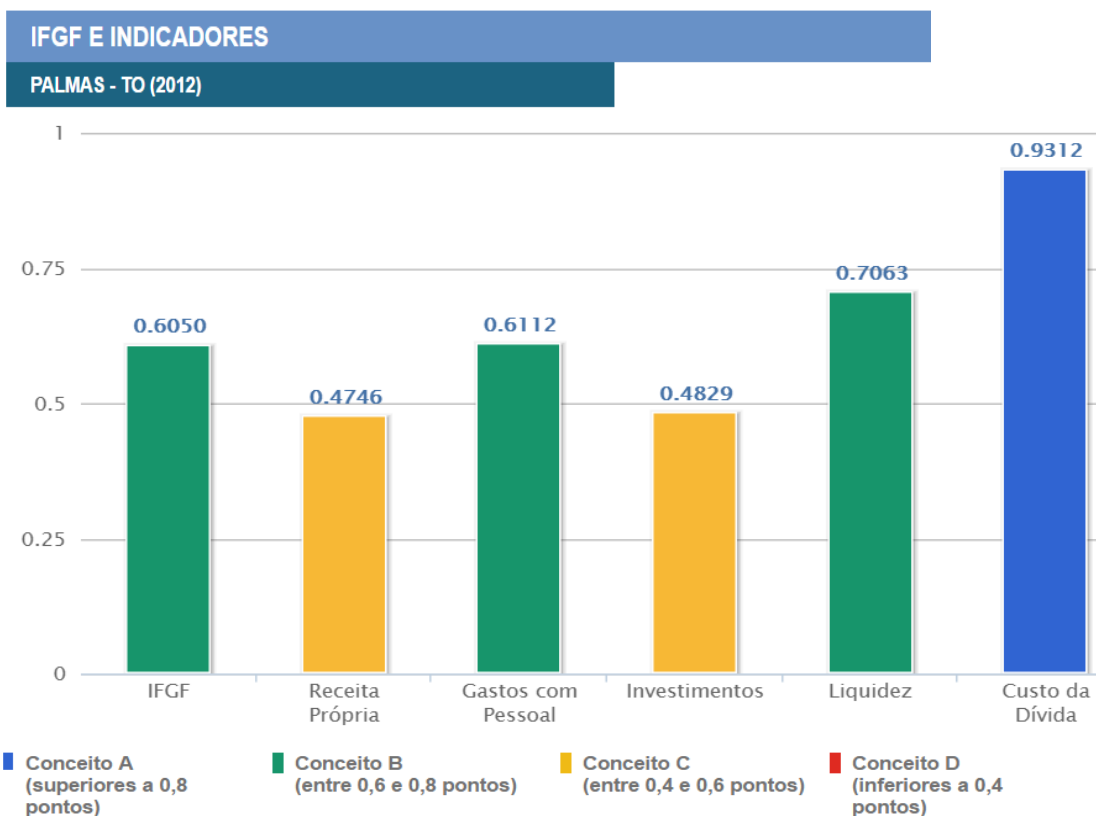


Gráfico 04: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – ano 2012.

Fonte: FIRJAN (2017). Ano-base 2011.

7.5 Análise da despesa com pessoal no ano de 2013

O quadro abaixo demonstra os valores e percentuais referentes aos quadrimestres do exercício financeiro de 2013. Através dessas informações foi possível analisar se, no ano em estudo, o gestor municipal cumpriu com as determinações da LRF, no que tange ao controle fiscal da despesa com pessoal.

Quadro 08: Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2013.

Despesa com Pessoal no ano de 2013 Atendimento aos arts. 19, inciso III; 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da LRF.			
1º Quadrimestre	RCL = 573.988.767,53	DTP = 294.499.720,12	% DTP sobre RCL = 51,31
2º Quadrimestre	RCL = 583.420.026,70	DTP = 313.990.606,56	% DTP sobre RCL = 53,82
3º Quadrimestre	RCL = 622.520.908,96	DTP = 324.981.795,83	% DTP sobre RCL = 52,20

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas -TO (2017), adaptação do autor.

Visualizando as informações do quadro 08, nota-se que no ano de 2013 a gestão municipal apresentou variações relevantes na despesa total com pessoal. Para o primeiro quadrimestre o percentual atingindo na folha de pagamento foi de 51,31%, conseqüentemente, excedendo o limite prudencial de 95% (art. 22, § único) da margem de 54% (art. 20, inciso III, alínea “b”) da receita corrente líquida do Poder Executivo Municipal. Com o segundo quadrimestre não foi diferente, a gestão municipal continuou no limite prudencial, porém, teve um aumento significativo na folha de pagamento, fechando o 2º quadrimestre com a percentagem de 53,82% da RCL, no qual, agravou a situação do controle fiscal do município, forçando o gestor público municipal tomar medidas de controle para diminuir os gastos da despesa com pessoal.

Já o terceiro quadrimestre obteve a porcentagem de 52,20%, demonstrando uma pequena queda em relação ao segundo quadrimestre, porém, não foi o suficiente para tirar a gestão municipal do limite prudencial. Conforme os dados do quadro 06, constatou-se que a prefeitura municipal de Palmas -TO, em todos os quadrimestre do ano de 2013, excedeu o limite prudencial da LRF. Logo, a gestão municipal foi penalizada com as restrições fiscais determinadas pelo art. 22, § único, incisos I, II, III, IV e V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual estabelece as vedações para o Poder ou órgão referido no art. 20, que houver incorrido no excesso. Vide quadro 01.

Considerado o resultado apresentado no gráfico 05, a prefeitura municipal sofreu uma queda, bastante significativa, no IFGF em relação aos anos anteriores (2009 a 2012), pois na gestão do exercício financeiro de 2013, o indicador de gasto com pessoal obteve como resultado o valor de 0,54 pontos, atingindo o conceito “C” (cor laranja). Em vista disso, a gestão municipal não alcançou um resultado satisfatório para o Índice de Gestão Fiscal, apresentando um aumento gradativo em seus gastos, conseqüentemente, demonstrando o pior resultado em comparação aos demais anos, portanto, a gestão municipal no ano de 2013, foi avaliada como uma gestão com “dificuldades” no controle fiscal da despesa com pessoal. Vide gráfico 05.

IFGF E INDICADORES

PALMAS - TO (2013)

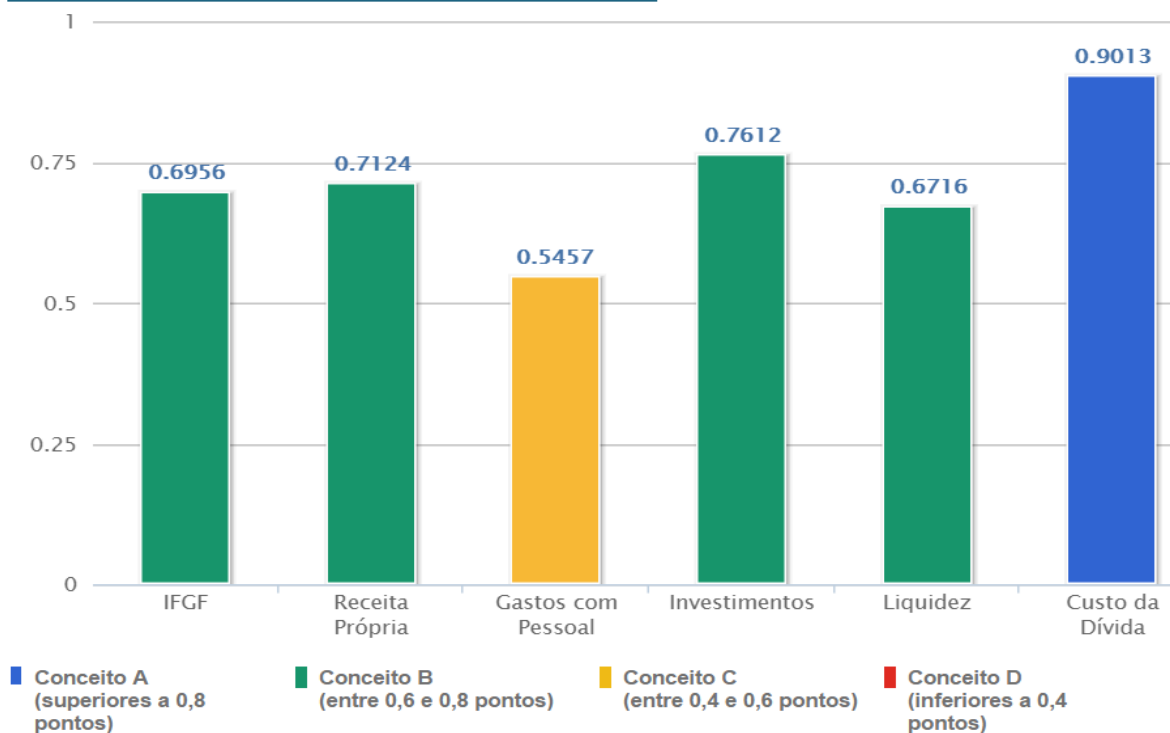


Gráfico 05: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – ano 2013.

Fonte: FIRJAN (2017). Ano-base 2012.

7.6 Análise da despesa com pessoal no ano de 2014

O quadro em sequência apresenta os valores e percentuais das despesas com pessoal no ano de referência de 2014, onde foi analisado se o gestor público do município cumpriu com os limites da despesa total com pessoal.

Quadro 09: Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2014.

Despesa com Pessoal no ano de 2014 Atendimento aos arts. 19, inciso III; 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da LRF.			
1º Quadrimestre	RCL = 652.187.759,57	DTP = 326.997.154,30	% DTP sobre RCL = 50,14
2º Quadrimestre	RCL = 735.853.831,03	DTP = 354.428.250,90	% DTP sobre RCL = 48,17
3º Quadrimestre	RCL = 774.454.444,65	DTP = 372.815.516,36	% DTP sobre RCL = 48,14

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas-TO (2017), adaptação do autor.

Visualizando as informações prestadas no quadro 09, verificou-se que no exercício financeiro de 2014, o ano começou seu primeiro quadrimestre acima do limite alerta (art. 59, § 1º, inciso II) atingindo o percentual de 50,14% da RCL, neste caso, não houve vedação para o município, somente, notificação através de relatório emitido pelo TCE-TO. Já o segundo quadrimestre teve uma redução significativa da despesa total com pessoal, marcando a percentagem de 48,17% na folha de pagamento, em vista disso, a gestão municipal conseguiu sair do limite alerta. No terceiro quadrimestre, fechando o exercício financeiro do ano, o gestor do município apresentou melhoria no controle fiscal da despesa com pessoal, diminuindo a percentagem do gasto com pessoal para 48,14% da receita corrente líquida do município.

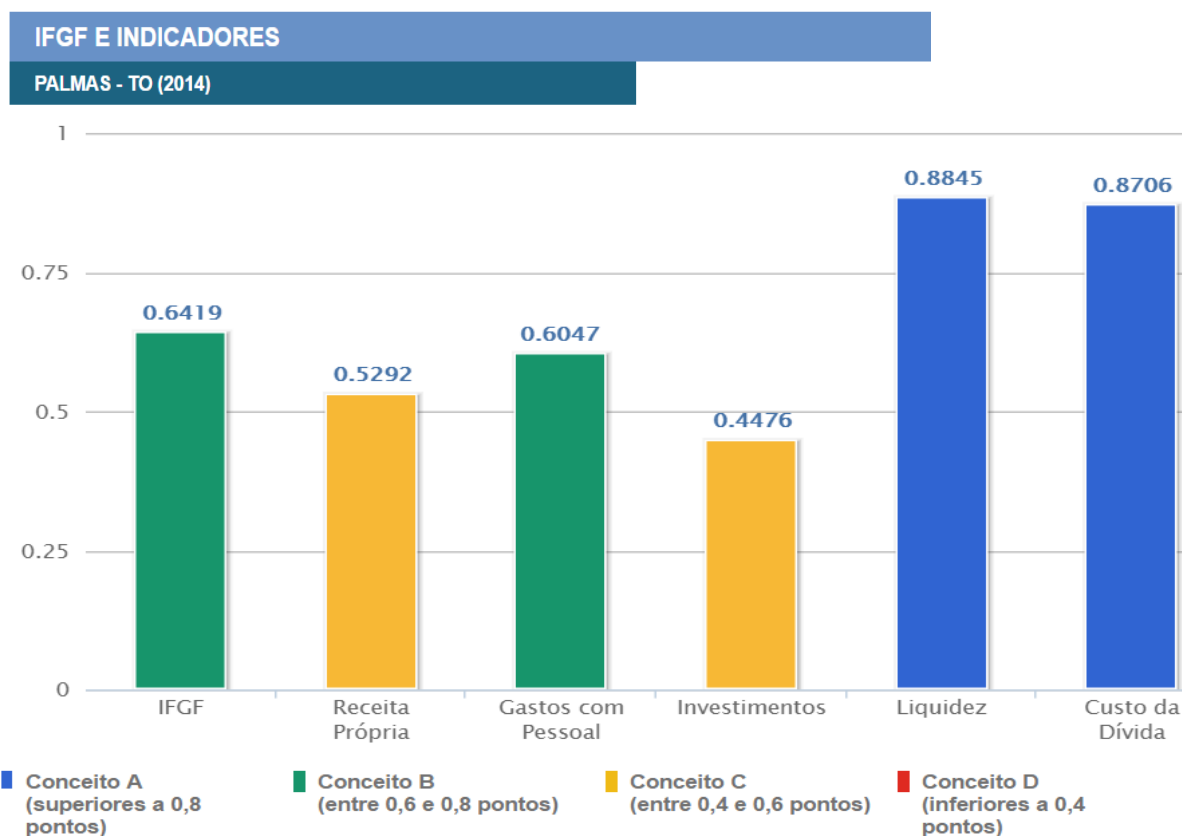


Gráfico 06: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – ano 2014.

Fonte: FIRJAN (2017). Ano-base 2013.

Entretanto, mesmo tendo ultrapassado o limite estabelecido pelo art. 59 da LRF, o ano de 2014 recebeu o conceito “B” (cor verde) do índice FIRJAN de gestão fiscal. Com base nos indicadores do gráfico 06, é possível observar que o indicador de gasto com pessoal marca o resultado de 0,60 pontos, para o exercício

financeiro de 2014. Desta forma, segundo a avaliação do IFGF, a gestão municipal foi considerada relativamente “Boa” no que tange ao controle fiscal da despesa com pessoal.

7.7 Análise da despesa com pessoal no ano de 2015

Logo em seguida é apresentado o quadro com os valores e percentuais referente aos relatórios de gestão fiscal do exercício financeiro do ano de 2015. Onde foi analisado o controle dos gastos com pessoal, em cumprimento aos limites fiscais estabelecidos pelo LRF.

Quadro 10: Despesa com Pessoal - Exercício financeiro de 2015.

Despesa com Pessoal no ano de 2015 Atendimento aos arts. 19, inciso III; 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da LRF.			
1º Quadrimestre	RCL = 801.017.388,48	DTP = 405.005.771,65	% DTP sobre RCL = 50,56
2º Quadrimestre	RCL = 803.600.596,74	DTP = 412.739.602,73	% DTP sobre RCL = 51,36
3º Quadrimestre	RCL = 796.939.302,80	DTP = 408.300.103,67	% DTP sobre RCL = 51,23

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas-TO (2017), adaptação do autor.

Analisando as informações do quadro 10, observou-se que a despesa total com pessoa no primeiro quadrimestre de 2015 foi de 50,56% da receita corrente líquida do município. Em virtude disso, a gestão pública municipal começou o ano excedendo o limite alerta da LRF, como já foi dito, em caso de limite alerta o Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) e/ou órgão em excedente, será notificado via relatório emitido pelo Tribunal de Contas – TCE/TO.

O segundo quadrimestre apresentou um crescimento significativo na despesa com pessoal, atingido o percentual de 51,36% da RCL, desse modo, passando do limite alerta para o limite prudencial. A LRF em seu art. 22, § único, determina que se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite de 54% (art. 20, inciso III, alínea “b”), referente ao limite global do art. 19, inciso III, será vedado ao Poder ou órgão, que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso

X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (LEI 101/2000, ART. 22, § ÚNICO).

Já o terceiro quadrimestre apresentou uma redução gradativa em relação ao 2º quadrimestre, alcançando a porcentagem de 51,23% da despesa total com pessoal. Esse encolhimento gerado na folha de pagamento foi relativamente baixo, porém, o suficiente para tirar a gestão municipal do limite prudencial. Entretanto, permanecendo no limite alerta recebeu notificação via relatório emitido pelo TCE-TO, assim como no primeiro quadrimestre.

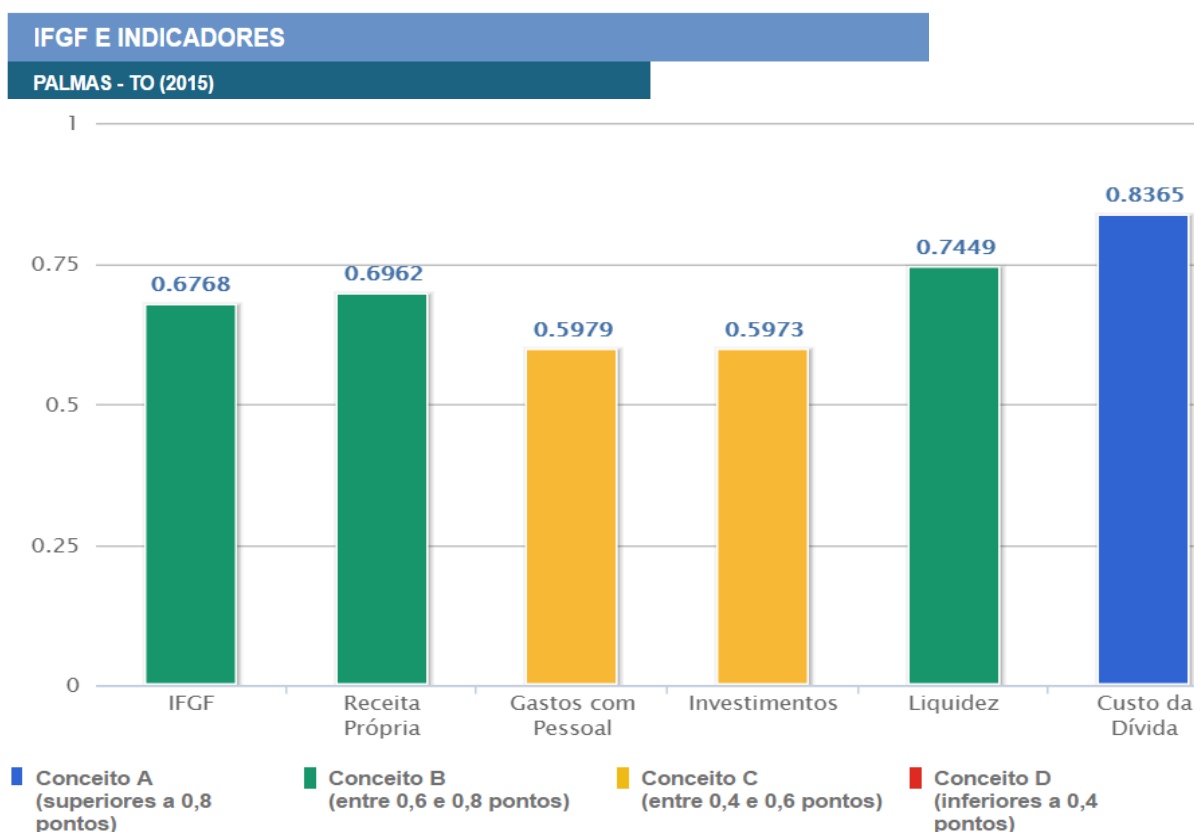


Gráfico 07: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – ano 2015.

Fonte: FIRJAN (2017). Ano-base 2014.

Para o índice de gestão fiscal (gráfico 07) o ano de 2015 apresentou resultado insatisfatório, conquistando o conceito “C” (cor laranja) com um índice de 0,59 pontos no indicador de gasto com pessoal. Provavelmente, esse resultado provém dos excessos aos limites da despesa com pessoal executado pelo gestor

municipal. Portanto, além da gestão municipal ter ultrapassado o limite alerta e prudencial, sofrendo as vedações fiscais previstas no art. 22 da LRF. Também, teve um desempenho insatisfatório para o IFGF, sendo considerada uma gestão com “dificuldade” no controle fiscal da despesa com pessoal.

7.8 Comparativo dos anos com a despesa de pessoal

Os resultados encontrados na análise comparativa entre os relatórios de gestão fiscal e os índices de gestão fiscal, demonstraram que nos anos de 2009 e 2010 o gestor público do município, cumpriu com os limites da despesa com pessoal, além disso, recebeu o conceito “B” de boa gestão do índice FIRJAN de gestão fiscal. Já o ano de 2011 apresentou uma pequena queda no indicador de gasto com pessoal do IFGF, passando do conceito “B” para o conceito “C”, ou seja, no ano de 2011 a gestão pública municipal foi considerada uma gestão em “dificuldades”, no que tange ao controle da despesa com pessoal, porém, vale ressaltar que neste mesmo ano, não houve excessos nos limites da despesa total com pessoal. Vide gráfico 08, a seguir.

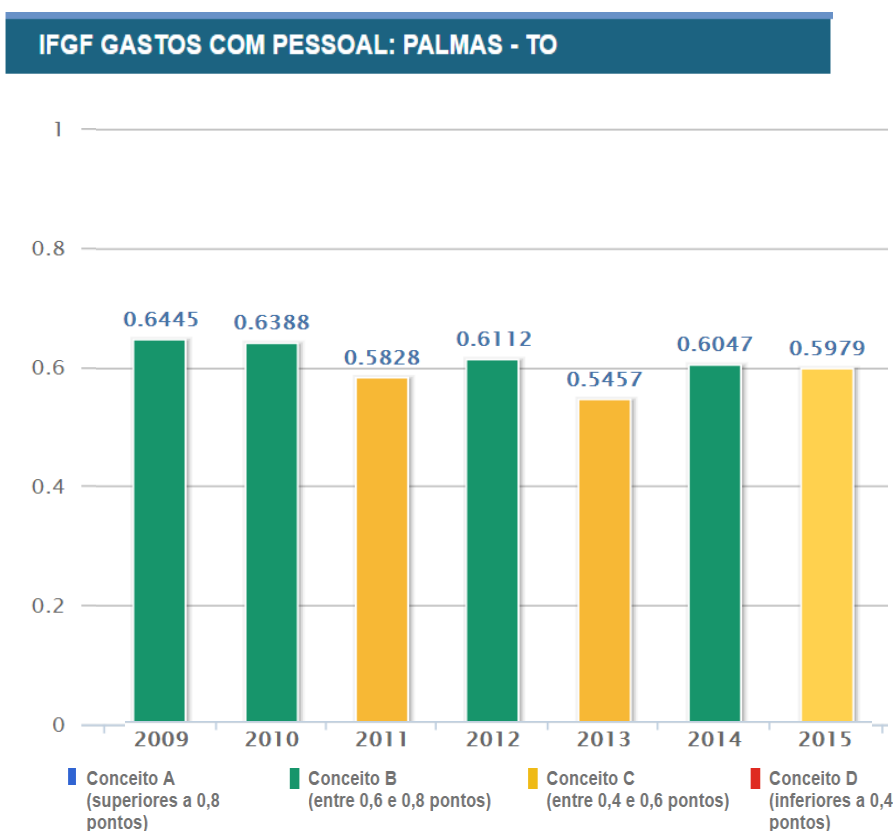


Gráfico 08: Evolução anual dos gastos com pessoal– de 2009 a 2015.

Fonte: FIRJAN (2017).

O ano de 2012 apontou um crescimento gradativo na folha de pagamento, sendo que no primeiro quadrimestre, o gestor público não excedeu a nenhum limite fiscal, porém, a partir do segundo quadrimestre a folha de pagamento foi aumentando gradativamente, atingido assim, o limite alerta do art. 59 da LRF. Neste mesmo ano, a gestão municipal encerrou o exercício financeiro de 2013 acima do limite alerta, porém, teve uma gestão considerada relativamente “boa” de acordo o indicador de gasto com pessoal do IFGF (gráfico 08).

Já o ano de 2013 foi o que apresentou o pior resultado dentre os demais anos estudados. O gestor público municipal começou o primeiro quadrimestre acima do limite prudencial (art. 22 da LRF), ficando vedado com as restrições do art. 22, § único, incisos I, II, III, IV e V. Manteve-se acima do limite prudencial no segundo quadrimestre, apresentando o maior resultado de despesa total com pessoal, atingindo a porcentagem de 53,82% da receita corrente líquida do município, consequentemente, teve o pior índice no IFGV.

No exercício financeiro de 2014, o gestor público municipal apresentou uma melhoria no controle dos gastos com pessoal, diminuindo a folha de pagamento de modo significativo, em comparação ao ano de 2013, saindo do conceito “C” de gestão com “dificuldades” para o conceito “B” de “boa” gestão, conforme demonstram os dados do IFGF de 2014 (vide gráfico 08). Já no ano de 2015, houve uma queda no índice de gestão fiscal, proveniente dos gastos em excesso da despesa com pessoal. O primeiro quadrimestre do exercício financeiro de 2015 começou acima do limite alerta, no segundo quadrimestre, os gastos com pessoal aumentaram levando a gestão municipal a ultrapassar o limite prudencial. O terceiro quadrimestre por sua vez, apresentou uma pequena queda na despesa total com pessoal, sendo suficiente para encerrar o exercício financeiro do ano fora do limite prudencial, porém, permaneceu o gestor público municipal acima do limite alerta.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar os relatórios de gestão fiscal do município de Palmas, capital do Estado do Tocantins, entre os períodos de 2009 a 2015, com o objetivo de investigar o controle fiscal da despesa com pessoal no município. Identificando dentro do período delimitado, os anos no qual, a gestão municipal ultrapassou os limites dos gastos com pessoal, e as vedações fiscais impostas ao gestor público municipal durante esse período em excesso.

O trabalho foi produzido através do enfoque da análise documental, baseando-se nos dados referentes aos relatórios de gestão fiscal do município e dos índices FIRJAN de gestão fiscal, no qual, possibilitou a produção dos resultados apresentados nesta monografia.

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF exerceu papel importante na construção deste trabalho, pois através dessa ferramenta de controle social, foi possível identificar a situação que a gestão municipal se encontrava, em face de uma visão de gestão fiscal eficiente e democrática, atribuindo a cada ano, conforme o resultado apresentado pelo indicador de gasto com pessoa, um conceito de gestão fiscal.

Durante os períodos analisados foi possível observar que havia variações no controle da despesa com pessoal, em alguns casos, essas variações eram, consideravelmente, pequenas, não causando um impacto significativo na folha de pagamento, porém, em outros casos, essas variações apresentavam um crescimento significativo nos gastos com pessoal, levando o gestor público municipal, por varias vezes, exceder os limites alerta e prudencial previstos nos arts. 22 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, analisando essas informações, de modo geral e com uma visão panorâmica dos dados aqui apresentados, pode-se concluir que o gestor público do município de Palmas – TO, durante o período delimitado de estudo, cumpriu com os limites de controle da despesa com pessoal. Tendo em vista, que em nenhum dos anos em análise, a despesa total com pessoal excedeu o limite global (art. 19, inciso III) ou o limite máximo (art. 20, inciso III, alínea “b”) da Lei de Responsabilidade

Fiscal. Sendo que nos casos onde houve excessos ao limite prudencial, a gestão municipal sofreu vedações estabelecidas pelo art. 22, § único, no qual, serve como medida de controle, impedindo ao gestor público o aumento da despesa com pessoal.

Por fim, vale ressaltar que a compreensão das razões para o comportamento dos dados verificado neste trabalho, não se limita apenas nos anos aqui estudados. Abrindo espaço para que novos pesquisadores interessados pelo assunto deem continuidade e contribua com a inclusão de outras variáveis e novas técnicas de análises multivariadas, em razão de a gestão fiscal ser contínua.

9. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 de jun. 2016.

CASTRO, Róbison Gonçalves de; GOMES, Luciano de Souza. Economia do Setor Público. 3ª ed. Brasília: Vesticon, 2002.

CARVALHO, Deusvaldo Carvalho. Orçamento e Contabilidade Pública. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COELHO, Ana K. S.; FARIA, Jose Cesar de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seu impacto na Gestão Pública. 6f. Artigo. São José dos Campos, Universidade do Vale do Paraíba. 2009. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/0076_0313_01>. Acesso em: 27 de jun.2016.

FILHO, Geraldo Inácio. Monografia sem complicações: Métodos e normas. Ed. Campinas, SP: Papirus, 2007.

FIRJAN. Índice de Gestão Fiscal. 2012. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acesso em: 02 de jan.2017.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KOTLER, Philip. Administração de Marketing, 10ª Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

_____. Lei Complementar n º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normal de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000, Seção 1, p.1.

_____.Lei Complementar n º 96, de 31 de maio de 1999. Estabelece limites de gasto com pessoal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1 º abril 1999, Seção 1, p.1.

_____.Lei Complementar n º 82, de 27 de março de 1995. Estabelece limites de gasto com pessoal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 março 1995, Seção 1, p.1.

LIMA, Diana Vaz de. Contabilidade Pública. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAANEN, John Van. Recuperando métodos qualitativos para a pesquisa organizacional: um prefácio na Ciência Administrativa. vol. 24 , nº 4 , dezembro de 1979. Disponível em: <<https://opaidaadministracao.wordpress.com/tag/manning/>> Acesso em: 13 de jul. 2016.

MARQUES, Heitor Romero et al. Metodologia da pesquisa e do trabalho científico. 2. ed. Campo Grande: UCDB, 2008.

MARQUES, Marcelo Barros. Lei de responsabilidade fiscal: importância do relatório de gestão fiscal no controle dos gastos com pessoal do Governo Federal. 2004. 81 f. Monografia (Especialização em Auditoria Interna e Externa)-Instituto de Ciências Sociais, Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://juslaboris.tst.jus.br/handle/1939/20078>> Acesso em: 19 de jul. 2016.

MARTINS, Aline Antunes; MARQUES, Heitor Romero. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. Revista controle. V. 11. Nº 1. Jan de 2013. Disponível em:<<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/328-revista-controle-volume-xi-n-1-jan-jun-2013/2161-artigo-9-a-contribuicao-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-na-gestao-publica?Itemid=592>> Acesso em: 19 de jul. 2016.

NUNES, Selene Peres. Dois Anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Brasília: UnB, 2003.

PREFEITURA DE PALMAS. Portal da Transparência. 2017. Disponível em: <<http://portaldatransparencia.palmas.to.gov.br/>>. Acesso em: 01 de jan. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Portal do Cidadão. 2016. Disponível em: < <http://www.tce.to.gov.br/sicap/contabil/transpGestores/pesquisar.php?Municipio=88>>. Acesso em: 18 de dez.2016.

VARGAS, Osnivaldo de Oliveira. A Gestão Pública sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal. 78f. mar de 2007. Monografia - ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil. Disponível em: <<http://esab.edu.br/site/biblioteca/academico.cfm>>. Acesso em: 26 de jun.2016.